

## Capítulo 13

# O caso da Indonésia

David Kupfer<sup>1</sup>

Esther Dweck<sup>2</sup>

### Introdução

Com uma extensão total de 2 milhões de km<sup>2</sup>, a Indonésia é um arquipélago formado por mais de 18.000 ilhas espalhadas em uma região estratégica entre a Ásia e a Oceania. Com quase 240 milhões de habitantes, é o quarto país mais populoso do mundo – o maior dentre os países islâmicos –, notabilizando-se por uma enorme heterogeneidade étnica, histórica, cultural e linguística, como expressa a existência de mais de 25 idiomas locais, 250 dialetos e quatro religiões principais.

Um dos pontos comumente ressaltados pelos historiadores da Indonésia é como um arquipélago com tais características pode manter-se unido em um só país. Como ressalta Anne Booth (1998), essa união deve ser considerada uma obra da colonização holandesa que teve início no século XVII, mas que só consolidou a sua zona de influência para além dos domínios da Ilha de Java já no século XIX. Foi nessa fase expansionista do governo colonial holandês que a Indonésia tornou-se um grande enclave primário exportador. Mesmo o nome Indonésia, embora já fosse utilizado como denominação para o arquipélago em meados do século XIX, somente foi oficialmente adotado após a ocupação japonesa em 1942.

Após a independência, em 1949, a conquista de maior autonomia política teve fortes repercussões no processo de desenvolvimento. Teve início, então, uma fase de importante transformação estrutural, ao

<sup>1</sup> David Kupfer é professor associado e coordenador do Grupo de Indústria e Competitividade (GIC), do Instituto de Economia da UFRJ. Atualmente encontra-se cedido ao BNDES, onde é assessor da Presidência.

<sup>2</sup> Esther Dweck é professora associada do Instituto de Economia da UFRJ. Atualmente é chefe da Assessoria Econômica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

longo da qual a Indonésia deixou de ser uma economia agrário-exportadora para se tornar um país com um significativo peso do setor industrial em termos de produção, emprego e exportação.

A partir dos anos 1980 e, principalmente, do início dos anos 1990, a literatura econômica ressaltava o caso indonésio junto com os demais países do leste asiático pelas características de rápido crescimento com avanço da industrialização. Até a crise financeira que se abateu sobre a região em 1997, juntamente com outros sete países do leste asiático, a Indonésia era aclamada pelo Banco Mundial como um dos *High Performing Asian Economies* (HPAEs), por ter alcançado um alto crescimento, puxado pelas exportações, sustentável e mais equitativo, e com rápida industrialização.

Como usual na produção intelectual do Banco Mundial à época, havia uma tendência a tratar essas experiências nacionais de desenvolvimento como muito mais homogêneas do que de fato eram e ainda são. Ao se comparar a experiência da Indonésia com a dos demais países asiáticos, percebem-se diferenças cruciais que merecem ser ressaltadas. Essas diferenças aparecem tanto na comparação com os demais países do sudeste asiático (Malásia e Tailândia) ou com os do nordeste do continente (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura) quanto dentro de cada um desses dois grupos.

A principal condição que distinguia a Indonésia dos seus vizinhos não é difícil de identificar: a disponibilidade de recursos naturais, especialmente, o petróleo. Essa singularidade marcou os diferentes períodos da história do país e é mais do que suficiente para tipificar a trajetória seguida pela Indonésia como única no sudeste asiático.

Dessa especificidade decorre a questão central que motivou o presente capítulo: até que ponto a Indonésia pode ser considerada um caso de sucesso dentre os países abundantes em recursos naturais? Não há dúvida sobre a capacidade exibida pelo país de redirecionar as rendas extraordinárias geradas pelo petróleo para promover a diversificação da estrutura produtiva do país. Ao mesmo tempo, contudo, apesar de todo o desenvolvimento do pós-guerra, principalmente a partir do final da década de 1960, o *gap* entre a Indonésia e os países centrais (por exemplo, a Holanda, colonizador até 1949), e mesmo com relação à elite dos vizinhos asiáticos, só fez aumentar. Claro está que outros eventos, que não somente o ponto de partida marcadamente subdesenvolvido, podem explicar o *catching up* apenas parcial obtido pela Indonésia no período pós-independência. Apresentar e discutir esses eventos são os objetivos do texto.



Com essa finalidade, é necessário inicialmente construir uma periodização que reflita adequadamente a sucessão de paradigmas políticos e econômicos que marcam a história da Indonésia e que dão as condições de contorno nas quais se sucedem os diferentes padrões de desenvolvimento percorridos pelo país.

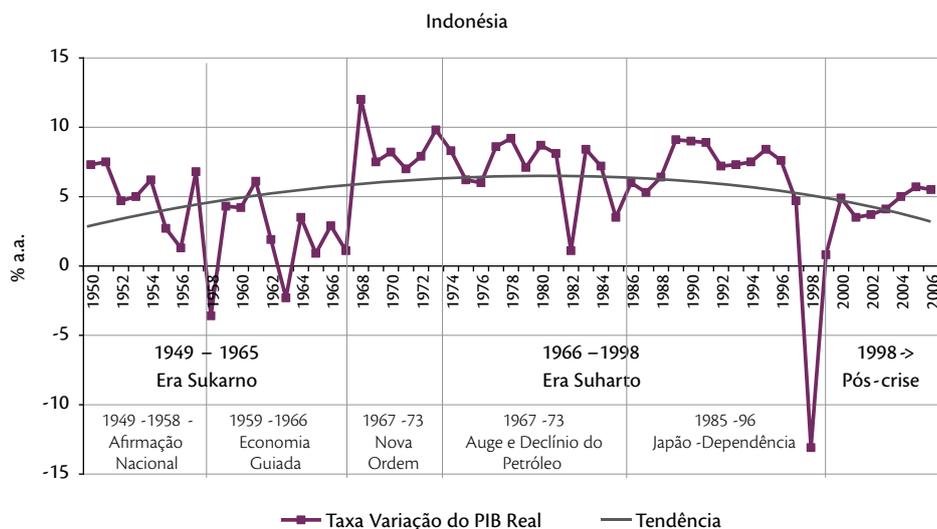
Nos 60 anos que vão da independência, que levou Sukarno ao poder, até os dias atuais, a Indonésia atravessou três grandes ciclos político-econômicos, a saber:

- 1949 a 1965 – Era Sukarno
- 1967 a 1998 – Era Suharto
- 1997-2008 – A crise asiática e a experiência democrática pós-crise

Como será visto, esses ciclos mostraram-se repletos de inflexões e reviravoltas nas diretrizes básicas das políticas macroeconômicas e de promoção do desenvolvimento adotadas pelo país. Também convém ter em mente que, em boa medida, essa sucessão de regimes político-econômicos refletiu as consequências da Guerra Fria, fato que, de resto, foi característico de todos os países do leste asiático.

Durante boa parte deste período, a Indonésia manteve-se como um dos países mais dinâmicos da Ásia, exibindo taxas de expansão do PIB superiores a 5% ao ano por quase 30 anos consecutivos. O Gráfico 1 apresenta a evolução do PIB real da Indonésia entre 1950 e os dias atuais. Nele pode-se observar que, de fato, à exceção dos anos de 1982 e 1985, nos quais a economia indonésia viu-se forçada a realizar uma série de ajustes macroeconômicos, entre 1968 e 1998, descortinou-se uma era de ouro do desenvolvimento do país. Foram anos em que não somente a economia mostrou elevado dinamismo como também um intenso processo de mudança estrutural teve lugar, fazendo da Indonésia o país a exibir a maior taxa de desconcentração industrial de suas exportações dentre todas as nações asiáticas exportadoras de manufaturas.

Porém, como descrito pela linha de tendência assinalada no Gráfico 1, entre 1950 e 2006, o dinamismo da economia indonésia seguiu uma trajetória em U invertido, passando por uma inflexão após a crise de 1997. Com efeito, como mostra o Gráfico 1, depois de 1997, a Indonésia mostrou ser a economia asiática com menor capacidade dinâmica de retomar o ritmo prévio de crescimento do PIB, distanciando-se da China e também da Malásia e da Coreia do Sul em termos de taxas de crescimento.



**Gráfico 1.** Indonésia: taxa de crescimento do PIB real de 1950 a 2006

Fonte: Banco de Dados da Pesquisa.

No que segue, o capítulo está dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Nas seções 1 a 3, abordam-se os períodos identificados, procurando sintetizar os principais elementos da história econômica do período, com ênfase no contexto externo e interno que balizou as diferentes decisões de política econômica adotadas e a transformação estrutural ocorrida. Em cada etapa, destaca-se o padrão de crescimento pelo lado da demanda, procurando ressaltar os fatores que contribuíram de forma mais decisiva para o padrão de desenvolvimento da economia indonésia. Na seção 4, apresenta-se uma visão sintética da trajetória estrutural percorrida pela Indonésia ao longo das seis décadas abordadas no texto, com foco no processo de industrialização e nas mudanças ocorridas nas pautas de exportação e importação. Nas considerações finais, são feitos alguns comentários, buscando comparar o caso indonésio com outras experiências, com destaque para a importância do caso indonésio para o Brasil.

## 1. 1949 -1965 – A Era Sukarno: da afirmação nacional à economia guiada

Durante a Segunda Guerra Mundial, a Indonésia permaneceu sob a hegemonia japonesa, o que acabou tornando-se um divisor de águas importante na sua história. O regime colonial foi abolido e a população do país passou a deter o controle sobre seu território, embora sob a tutela do governo



japonês. No entanto, esse período foi marcado por uma grave crise econômica imposta pelas medidas adotadas pelo governo japonês.

O fim da dominação japonesa, ao final da Segunda Guerra Mundial, foi marcado por fome, pobreza e destruição da infraestrutura. A administração do arquipélago voltou para o domínio holandês, mas o movimento de independência estava ainda mais forte. Mesmo os que não faziam parte do movimento não acreditavam que a Holanda seria capaz de conduzir o processo de reconstrução, pois não era mais uma das principais potências e também estava devastada. Para aumentar ainda mais o movimento, tanto a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) quanto os Estados Unidos da América (EUA) apoiavam os movimentos de independência na Ásia. Em agosto de 1945, Sukarno e Hatta declararam a independência e soberania da Indonésia, e os quatro anos que se seguiram foram de luta pela independência.

A primeira parte do governo Sukarno, que se estendeu da independência, em 1949, até 1958, foi caracterizada por uma democracia parlamentar. Durante esse período, a Indonésia foi comandada por uma série de governos de coalizão nos quais os principais partidos não comunistas<sup>3</sup> eram maioria. Após uma tentativa frustrada de golpe em 1948, o Partido Comunista Indonésio (PKI) permaneceu de fora do governo. Nesse período inicial da vida independente, também o exército não teve uma participação política ativa (ROSSER, 2007).

Nessa primeira etapa, o governo Sukarno pautou-se por um forte cunho nacionalista, adotando diversas políticas para estimular as empresas nacionais, que deveriam estar consolidadas em um plano de desenvolvimento industrial, previsto para entrar em ação em 1950. No entanto, as mudanças administrativas decorrentes da independência atrasaram a sua preparação, de forma que o início do plano quinquenal veio a ocorrer somente em 1953, quando foi editado o novo State Planning Bureau (Biro Perancang Negara, BPN) (VAN DER ENG, 2008).

O primeiro ato econômico pós-independência foi o Plano de Emergência Econômica (Rencana Urgensi Perekonomian), também conhecido como Programa Benteng (BOOTH, p. 312), que incluía um amplo apoio às grandes empresas nacionais contempladas com 53% do orçamento

<sup>3</sup> O Partido Nacionalista da Indonésia (PNI), que representava os capitalistas nacionais, os grandes partidos islâmicos – Masyumi e Nahdatul Ulama – e o Partido Socialista da Indonésia (PSI). O Partido Comunista Indonésio (PKI) já era importante partido e incluía os camponeses e trabalhadores industriais.

global. O novo plano seguia as linhas gerais do plano de 1946 e estabelecia as bases para as décadas seguintes (VAN DER ENG, 2008).

O primeiro objetivo do Programa Benteng era preparar as bases para iniciativas de larga escala com forte participação do governo, visando substituir importações e poupar reservas, assim como estimular a atividade industrial. Os principais instrumentos seriam as empresas estatais e a proteção tarifária. O investimento direto externo (IDE) só seria aceito nas indústrias não essenciais, mas, mesmo nesses setores, a participação estrangeira seria limitada (VAN DER ENG, 2008).

O segundo objetivo do plano de industrialização dos anos 1950 consistia em esforços para desenvolver pequenas e médias empresas privadas, estimulando a formação de *cluster* de alguns tipos de indústrias em regiões selecionadas. O objetivo era induzir pequenos produtores a adotar tecnologias melhores, na maior parte importadas, para incrementar a qualidade dos processos e produtos. Além disso, o Programa Benteng estimulava a formação de cooperativas para a compra de matérias-primas e para a comercialização dos produtos finais. O projeto contava com o sistema de créditos diferenciados para estimular a mecanização e estava concentrado em Java (VAN DER ENG, 2008).

Um terceiro objetivo do plano era garantir crédito para capital de giro e investimento em máquinas para empresas de médio porte. As linhas de crédito viriam de várias fontes, como o Departamento de Indústria, os bancos públicos e, principalmente, das agências governamentais como o BIN e o sucessor do Fundo para Pequena Indústria, o Fundo de Crédito para o Povo (*Yayasan Kredit Rakyat*) do Ministério de Assuntos Econômicos. A prioridade era para a indústria rural e os ramos intensivos em trabalho, como têxtil e borracha. Os programas começaram em 1953, mas a falta de fundos fez com que se concentrassem em crédito para aquisição de máquinas e equipamentos. O programa beneficiava, em sua maior parte, a indústria de bens de consumo de empresas localizadas em Java. Mas em 1956, só 25% do plano haviam sido implantados e mesmo estes não tinham sido realizados de forma completa. (VAN DER ENG, 2008).

Os resultados desse primeiro plano não foram os esperados. Apesar dos estímulos da iniciativa Benteng, que concedeu acesso privilegiado ao crédito aos tomadores nacionais e às licenças de importação, os capitalistas locais não tinham recursos financeiros para substituir a estrutura econômica colonial. Consequentemente, um dos resultados dessas políticas de promoção do capital local foi o aumento da participação do Estado na economia em setores-chave como bancos, comércio e manufaturas.



O plano quinquenal seguinte, 1956-1960, foi uma continuação do Plano de Emergência Econômica: institutos tecnológicos, centros industriais, crédito para mecanização e para empreendimentos de larga escala, especialmente nas indústrias de alumínio, soda cáustica, cimento, papel, vidro e fertilizantes (BPN 1956, p. 112-17) (VAN DER ENG, 2008). O plano estabelecia prioridades em termos dos investimentos dos governos regionais e do setor privado, mas não estabelecia a forma concreta como estes seriam estimulados (VAN DER ENG, 2008).

No entanto, os governos da democracia parlamentar não conseguiram promover um desenvolvimento econômico satisfatório ao longo de praticamente todos os anos 1950, o que levou a uma série de rebeliões violentas em 1957-58.

Nesse quadro conturbado, em 1958, o presidente Sukarno suspendeu a democracia parlamentar e a substituiu por um regime autoritário que ficou conhecido como Democracia Guiada (*Guided Democracy*), cujas maiores forças políticas eram o exército e o PKI. Inicialmente, o exército e as forças antidemocráticas que este representava tiveram mais influência, mas aos poucos o PKI foi ganhando espaço. Essa mudança na correlação de forças se refletiu nas políticas adotadas. A principal mudança econômica foi a nacionalização dos ativos estrangeiros. Primeiro, foram nacionalizados somente os ativos de propriedade dos holandeses. Porém, com a onda de ocupação de empresas pelos trabalhadores entre 1964-65, chegou a vez dos ativos pertencentes a empresas britânicas e americanas, que igualmente passaram para as mãos do Estado.

Era cada vez mais difícil para Sukarno administrar os diferentes interesses do exército e do PKI e as forças sociais que cada um representava. Uma tentativa frustrada de golpe de Estado em 1965, aparentemente liderada pelo PKI e por alguns militares simpatizantes, levou ao fim da Democracia Guiada e ao estabelecimento da Nova Ordem pelo General Suharto (ROSSER, 2007). Na verdade, não se sabe ao certo se os mentores do golpe de fato estavam ligados ao PKI, mas este foi o estopim para pôr fim à tensão entre comunistas e militares.

A instauração da Nova Ordem marcou a vitória das forças contrarrevolucionárias. O PKI foi para a clandestinidade e houve perseguição e morte de seus líderes e seguidores, bem como a substituição dos militares ligados a Sukarno (BOOTH, 1998). Suharto reorganizou os partidos não comunistas em duas coalizões pouco consistentes e com tantas restrições que não conseguiam competir com o novo partido Golkar, criado especialmente para a Nova Ordem. Também institucionalizou um

conjunto de organizações corporativas como meio de aumentar o controle sobre trabalhadores industriais, camponeses e pequenos capitalistas nacionais (ROSSER, 2007).

## 2. 1967-1998 – A Era Suharto: da nova ordem ao padrão Japão-dependente

Durante todo o período do governo Suharto, a Indonésia apresentou taxas de crescimento muito elevadas, desempenho somente interrompido na crise do início dos anos 1980 e na crise asiática de 1997, que levou ao fim do regime.

Esse período, marcado pelo auge e declínio do setor de petróleo, foi de grande transformação estrutural, com a forte queda da participação dos setores agropecuários e expansão da indústria. O país passou de um dos principais exportadores de petróleo durante o período dos choques de preço a importador líquido ao final do governo Suharto.

O crescimento da importância da indústria de transformação foi acompanhado por uma transformação estrutural dentro do setor manufatureiro. A contribuição da indústria leve caiu de 85%, em 1963, para 72%, em 1974-75, e 62%, em 1985. A queda da participação das importantes indústrias de alimentos e bebidas, fumo e borracha foi muito acentuada: 70% - 37% - 18% (nos anos do censo). Também houve um aumento na qualidade e variedade dos produtos.

Como pode ser visto na Tabela 1, houve declínio de agricultura, pesca, floresta, petróleo, gás e extração mineral e refino de petróleo. Em conjunto, a participação dessas atividades passou de 50% para 25% do valor adicionado total. Nas exportações, o setor de petróleo e gás passou de 75% do total das exportações, na década de 1980, para aproximadamente 16%, no ano 2000.

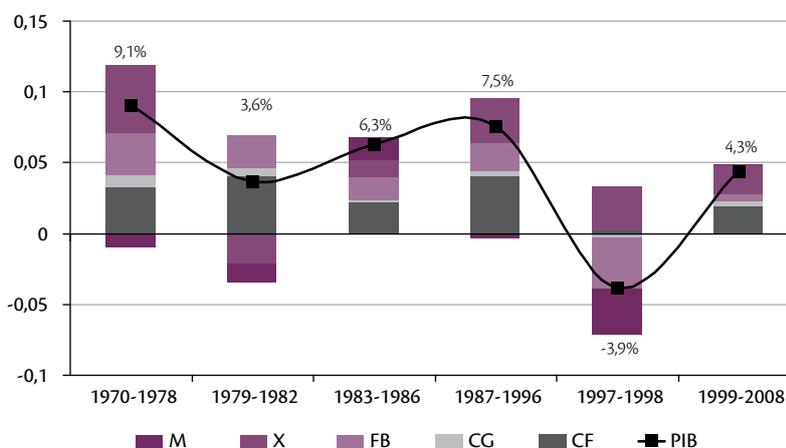
A contribuição do setor manufatureiro cresceu muito, principalmente, a partir de meados dos anos 1980, tanto em termos de valor adicionado quanto de exportações. A participação do setor de serviços no PIB permaneceu estável, exceto o setor financeiro e de seguros, cuja participação cresceu rapidamente após as reformas do setor financeiro na década de 1980.

Tabela 1. Composição do valor adicionado

Setor	1971	1979	1985	1990	1996	1997	1998	1999	2005
Agriculture, Forestry and Fishing	50,00%	30,89%	26,60%	23,71%	20,08%	19,52%	21,50%	23,35%	16,42%
Construction	3,99%	6,30%	6,43%	6,83%	9,50%	9,02%	7,68%	7,32%	7,79%
Manufacturing	10,67%	13,00%	20,96%	25,24%	30,85%	32,51%	29,72%	30,95%	34,41%
Mining and Quarving	9,65%	25,89%	17,32%	14,85%	10,42%	10,74%	14,97%	11,90%	12,81%
Public Utilities	0,56%	0,52%	0,48%	0,86%	1,56%	1,51%	1,40%	1,45%	1,12%
Transport Storage and Communication	6,09%	6,04%	8,92%	7,74%	7,90%	7,45%	6,46%	5,98%	8,14%
Wholesale and Retail Trade, Hotels and Restaurants	19,04%	17,36%	19,29%	20,75%	19,70%	19,25%	18,26%	19,04%	19,31%
<b>Total Geral</b>	<b>100,00%</b>								

Fonte: *Statistical Yearbook*.

Esse processo de transformação estrutural ocorrido no período entre 1970-1996 reflete os efeitos dos diferentes padrões de crescimento pelos quais o país passou nesses anos. Com a finalidade de estabelecer essas relações estruturais, os quase 30 anos decorridos entre 1970 e 1998 foram divididos em cinco fases distintas, de acordo com os principais marcos históricos da trajetória de crescimento do PIB quando decomposto pela ótica da demanda. O Gráfico 2 sintetiza essa cronologia.



**Gráfico 2.** Decomposição do crescimento do PIB pela ótica da demanda

Fonte: ONU: National Accounts Main Aggregates Database – Elaboração própria.

Na primeira fase, que vai de 1970 até 1978, o ano anterior ao segundo choque do petróleo, a Indonésia apresentou uma taxa média de crescimento de 9,1%, para cuja explicação as exportações tiveram um papel central. Como pode ser visto na primeira coluna do Gráfico 2, o principal componente foram as exportações, seguidas pelo consumo das famílias. Outro fator importante é a importância da formação bruta de capital fixo, que, apesar de baixa participação, cresceu a um ritmo maior do que o PIB, levando ao aumento da taxa de investimento. Apesar do processo de substituição de importações nesse período, com a industrialização, houve um aumento do conteúdo importado, expresso na contribuição negativa das importações, que nada mais é do que uma queda no coeficiente de produção doméstica. Os principais produtos industriais importados eram máquinas elétricas, ferro e aço e veículos a motor, mas o refino de petróleo também tinha um peso significativo nesse período.

No período seguinte, apesar do segundo choque do petróleo, a Indonésia apresentou uma taxa de crescimento muito inferior à sua média histórica: apenas 3,6%. Esse período foi marcado por uma recessão mundial, que explica a queda nas exportações, fazendo com que estas tivessem uma contribuição negativa para o crescimento entre 1979 e 1982. Assim, o efeito do crescimento dos investimentos, com um salto na taxa de investimento, e do consumo das famílias e do governo foi reduzido por um crescimento do conteúdo importado e pela queda das exportações.

O período de 1983-86, apesar de culminar com o declínio final do ciclo do petróleo, apresentou uma taxa de crescimento média de 6,3%, com um peso muito grande para a queda do conteúdo importado e um efetivo processo de substituição de importações, possivelmente, como resposta a uma queda da capacidade de importar. Como pode ser visto no Gráfico 2, entre 1980 e 1985, houve uma mudança relevante na composição das importações, com uma queda muito significativa do setor de refino de petróleo, ferro e aço e veículos, compensado pelo aumento do peso de produtos químicos industriais.

O período de 1987-1996 repetiu de certa maneira o padrão de crescimento agregado da década de 1970, embora os setores relevantes fossem outros. Esse período é marcado por uma desconcentração muito forte da pauta de exportações, com o petróleo perdendo importância para setores da indústria de transformação. A contribuição para o crescimento da formação bruta de capital FBKF foi muito alta e explica o crescimento da taxa de investimento que atingiu um pico de 30% em 1996.



**Gráfico 3.** Taxa de investimento em % do PIB

Fonte: Banco Central da Indonésia.

Detalham-se a seguir as principais características desses períodos.

## 2.1. Instauração da Nova Ordem 1967-1970

O início da Nova Ordem foi marcado por uma maior abertura em relação ao período Sukarno. Além de maior abertura comercial, houve um forte cunho ortodoxo nas políticas monetárias e fiscais, visando controlar a inflação. Esse período inicial foi marcado por controle da inflação, recuperação da infraestrutura e início da recuperação econômica (JACOB, 2006).

Em meados de 1966, a inflação havia disparado na Indonésia, atingindo 1.500% a.a. e ocorreu simultaneamente a um período de estagnação econômica. Isso levou o novo governo a tratar a inflação como o principal desafio. Entretanto, o problema mais grave da Indonésia nesse período, e que é essencial para explicar todo o desenvolvimento da Indonésia no pós-guerra, era a restrição de balanço de pagamentos. A dívida externa de curto prazo era muito maior do que as receitas de exportação, e as importações consideradas essenciais (inclusive arroz, matérias-primas básicas e bens de capital) eram muito altas. Estava claro que era necessário rolar a dívida e conseguir um empréstimo para cobrir as importações essenciais, para permitir controlar inflação e estimular crescimento.

A política econômica voltou-se prioritariamente para a busca da estabilização econômica, condição que se acreditava crucial para garantir o acesso aos credores internacionais e reduzir o quadro de

fragilidade do balanço de pagamentos dominante. Para isso, o governo recorreu a um pequeno grupo de economistas treinados nas universidades dos EUA que rapidamente assumiu um papel importante no início do governo Suharto. Esses economistas ressaltavam a necessidade de controlar as contas públicas e de garantir a produção de certos bens. A rolagem da dívida foi acertada ainda em setembro de 1966, mas os credores internacionais, junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, instituíram um processo de monitoramento das políticas econômicas indonésias para garantir que as políticas monetárias e fiscais conservadoras seriam mantidas (BOOTH, 1998, p. 7).

A primeira medida foi eliminar o déficit fiscal, por meio do corte drástico de gastos, e passar uma lei de orçamento equilibrado, em 1967, proibindo o financiamento doméstico, seja por emissão de títulos ou por criação de moeda<sup>4</sup>.

Além de retomar o contato com FMI e com credores ocidentais com o objetivo de estabilizar a economia da Indonésia, o governo incentivou a volta das multinacionais (ROSSER, 2007). Em pouco tempo, o governo retornou aos donos originais os ativos que haviam sido nacionalizados nas décadas de 1950 e 1960, acabou com a campanha para reforma agrária, estabeleceu novas leis de IDE que facilitavam a entrada de capital chinês e estrangeiro em geral e aceitou uma forte ajuda externa. Como resultado, iniciou um programa de desenvolvimento capitalista centrado no capital externo, incluindo o de origem chinesa.

Do ponto de vista da inserção internacional, o governo de Suharto começou quando a Guerra Fria no sudeste asiático se intensificou. A Guerra do Vietnã estava começando e havia a ameaça de que o comunismo se espalhasse por todo o sudeste asiático. Isso levou os EUA a incorporar esses países à sua zona de influência.

Para evitar que o partido comunista recuperasse o poder de influência que tinha no final do governo Sukarno, assim que começou a Nova Ordem, o governo dos EUA ofereceu ajuda financeira para

---

<sup>4</sup> *"The law itself does not in fact call for a balanced budget in the sense that revenues must equal expenditures, but only requires that deficits be covered by corresponding inflows of aid and overseas borrowing. Although largely devoid of economic meaning, the rule has performed a valuable political service for the technocrats, who—lacking direct influence on line ministries—needed an external constraint on total government spending. This victory, however, came at a cost: namely, the loss of meaningful adjustments to fiscal policy in the management of the economy"* (PINCUS; RAMLI, 1998, p. 729). "A lei em si não pede, de fato, um orçamento balanceado no sentido de as receitas serem iguais aos gastos, mas somente requer que déficits sejam cobertos por fluxos correspondentes de auxílio e empréstimos do exterior. Apesar de amplamente vazio de significado econômico, a regra desempenhou um importante serviço político para os tecnocratas que – por falta de influência direta sobre os ministérios – precisavam de uma restrição externa sobre os gastos totais do governo. Essa vitória, no entanto, veio com um custo: isto é, a perda de ajustes significantes na política fiscal na administração da economia" (PINCUS; RAMLI, 1998, p. 729, tradução nossa).



consolidar o novo regime e estimulou outras organizações internacionais a fazerem o mesmo. Por meio do Inter-Governmental Group on Indonesia (IGGI), um fórum de doações estabelecido em 1966, a Indonésia recebeu muita ajuda externa. Embora nunca tenha passado de 6% do PIB, durante toda a década de 1970, a Indonésia estava entre os dez maiores receptores de ajuda externa e continuou a ser um dos principais receptores até o fim da Guerra Fria (ROSSER, 2007).

A ajuda externa combinada ao IDE permitiu desenvolver setores que se tornaram fundos de investimentos para as receitas de petróleo durante a década de 1970, ajudando a evitar a doença holandesa (ROSSER, 2007).

A Guerra Fria também beneficiou o setor agrícola. Investimentos pesados em pesquisas para desenvolver a produção de gêneros alimentícios, em particular arroz, foram muito estimulados pelos EUA para evitar que a escassez de alimentos contribuísse para a vitória do comunismo<sup>5</sup>. As fundações Ford e Rockefeller foram muito ativas nesses projetos, o que permitiu que o governo da Nova Ordem implantasse um programa de autossuficiência na produção de arroz, algo sempre almejado pela Indonésia. Sendo um setor não ligado ao petróleo, como veremos, também contribuiu para evitar a doença holandesa (ROSSER, 2007).

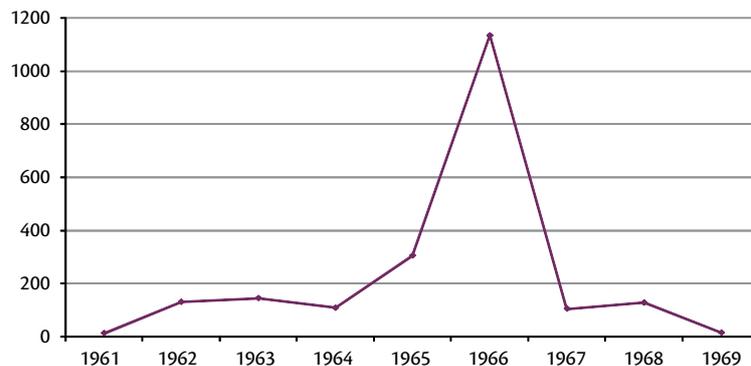
As políticas adotadas em 1967-68 levaram a um baixo crescimento nesses dois anos, o que intensificou as críticas à estratégia adotada pelo Bappenas (Agência de Planejamento do Desenvolvimento Nacional – *Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*).

As críticas vinham de vários grupos. Os que defendiam um nacionalismo econômico criticavam as leis de incentivo ao IDE adotadas em 1967; os setores associados aos pequenos industriais e comerciantes e os que questionavam o poder excessivo de Suharto e das forças armadas atacavam as políticas por permitir uma grande concentração da riqueza nas mãos de grupos associados ao capital estrangeiro (CHALMERS; HADIZ, 1997).

5 Em 1965, a Indonésia tinha “o maior partido comunista fora do bloco comunista, com uma adesão de mais de 3.000.000 de filiados e organizações de massa de agricultores, trabalhadores, mulheres e estudantes que reivindicavam mais de 20 milhões de seguidores” (DAKE, 1973, p. 12, apud WOO et al., 1994). O fato de que a filiação partidária era composta principalmente de camponeses sem terra em Java Central e Oriental indicava que qualquer empobrecimento prolongado da área rural poderia levar a um ressurgimento do PKI. A implicação política era clara: para evitar um fortalecimento do PKI, mesmo depois do assassinato dos principais líderes, apenas com melhorias na vida da população rural.

Mas a onda de protestos diminuiu quando os benefícios começaram a ser percebidos. A principal causa foi o aumento da produção de arroz e do preço das principais *commodities* agrícolas exportadas, que reverteu a tendência de mais de uma década de queda dos termos de troca (BOOTH, 1998).

Em 1969, a inflação já havia sido controlada e era de 15% a.a., e o governo retomou as políticas de desenvolvimento industrial. No plano quinquenal de 1969-1974, a ajuda externa e o IDE cresceram de forma significativa, e a maior parte foi para a indústria de transformação.



**Gráfico 4.** Taxa de inflação - índice de preços ao consumidor (1961 - 1969)

Fonte: Dados da pesquisa.

## 2.2. Rápido crescimento e o auge do petróleo 1970-1979

Sob a administração Sukarno, a economia indonésia era muito fechada e protegida. Isso mudou significativamente quando Suharto chegou ao poder. O novo governo liberalizou o comércio e os investimentos, desmantelou o sistema de licenças de importação e introduziu novos bônus à exportação. Outra medida marcante foi a eliminação dos controles de capital, tornando-se um dos primeiros países a liberalizar a conta de capital (HARTONO et al., 2007).

No entanto, durante a década de 1970, com o aumento do preço do petróleo, o governo ignorou as reformas de liberalização do comércio, aumentou a proteção e adotou uma estratégia de substituição de importações. Os bancos estatais atuaram, para fornecer crédito subsidiado para as indústrias pesadas por meio de empresas estatais (HARTONO et al., 2007).

Durante a Nova Ordem, a formulação de planos quinquenais foi mantida, e o primeiro dos cinco planos quinquenais de desenvolvimento (Repelita: Rencana Pembangunan Lima Tahun) foi iniciado em 1º de abril de 1969 (o quinto Repelita terminou em 31 de março de 1994). Em cada um dos planos, mudava um pouco a ênfase, mas em geral o objetivo era um rápido crescimento com mudança estrutural. A partir do Repelita III, a questão da distribuição de renda ganhou mais espaço. Como ressalta Booth (1994), o Repelita I (1969-1974) concentrou-se em atrair novos investimentos e reconstrução da infraestrutura econômica para atender às necessidades básicas. No Repelita II (1974-1979), fortaleceu-se a expansão da agricultura, enquanto, no Repelita III (1979-1984), houve uma maior preocupação com a melhoria da equidade social e construção de uma indústria de engenharia. No Repelita IV (1984-1989), o foco passou a ser o desenvolvimento da indústria pesada e, no Repelita V (1989 - 1994), no desenvolvimento de tecnologias mais avançadas para permitir o *take-off*.

Denominado Repelita I, o primeiro plano definiu como prioritários os setores da indústria que apresentavam elevado encadeamento com a produção agrícola, envolvendo tanto a produção de máquinas quanto as indústrias de processamento da produção agrícola. Além disso, o plano também conferiu destaque às atividades industriais capazes de gerar ou poupar divisas ao substituírem importações, às indústrias mais intensivas em trabalho e às indústrias ligadas à promoção do desenvolvimento regional.

Especificamente, as indústrias designadas como prioritárias foram: fertilizantes, cimento e indústrias químicas; indústria têxtil; indústria de papel e de impressão; indústria farmacêutica; indústrias leves e de artesanato; e metais, maquinaria, equipamento e infraestrutura. No plano quinquenal de 1969-1974, a ajuda externa e o IDE cresceram de forma significativa, e a maior parte foi para a indústria de transformação.

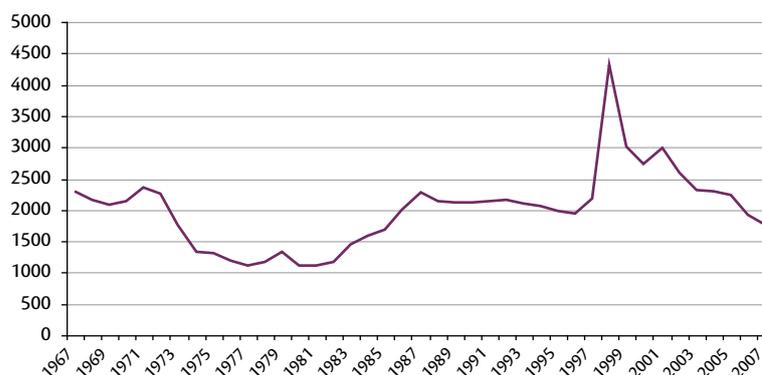
Como mostra a Tabela 2, ao final da década de 1960, os termos de troca da Indonésia melhoraram de forma significativa, mais do que dobrando entre 1966-1973, mesmo antes do choque do petróleo (BOOTH, 1998, p. 77).

**Tabela 2.** Taxa de crescimento de alguns agregados e termos de troca

Período	Volume de Exportações	Preços das Exportações	Temas de Troca
<b>Velha Ordem</b>			
1950-65	0.8	-2.1	0.1
1950-57	1.3	-3.6	2.5
<b>Nova Ordem</b>			
1966-90	5.4	11.6	15.8
1966-73	9.7	34.8	30.2
1974-81	2.5	16.1	19.5
1982-90	4.3	-8.6	1.7

Fonte: Booth (1998, p. 18).

A administração do câmbio foi um dos maiores sucessos da Indonésia, mesmo com alguns pequenos percalços. Nos primeiros anos da Nova Ordem, o câmbio foi realinhado e liberalizado. No início da década de 1970, não havia mais câmbios múltiplos. Depois de mais uma desvalorização em agosto de 1971, a rúpia foi atrelada ao dólar por sete anos. Esse regime foi muito importante para conter a pressão de apreciação que ocorreu após os choques de petróleo. Pela primeira vez no período pós-independência, o grande influxo de capital decorrente do petróleo e da ajuda externa transformou o BP da Indonésia.



**Gráfico 5.** Taxa de câmbio real

Fonte: Banco de dados da pesquisa.



O período que se seguiu ao primeiro choque do petróleo consolidou uma mudança na política econômica, retomando a forte intervenção estatal e medidas restritivas de comércio e investimentos internacionais. Esse período é considerado como o período de industrialização voltada para dentro e permitiu um rápido crescimento entre 1971 e 1981 (JACOB, 2006). Segundo Chalmers e Hadiz (2000, p. 58), o período de nacionalismo econômico da Indonésia foi marcado por um desenvolvimentismo estatal. A partir desse período, houve uma atitude mais crítica em relação ao capital estrangeiro, mas isso só foi possível devido ao aumento das receitas governamentais da extração de petróleo após os dois choques do petróleo. Isso aumentou a capacidade do governo de alocar e garantir crédito, aumentando também o seu controle sobre a sociedade em geral (CHALMERS; HADIZ, 2000, p. 58).

Para os autores, a forma específica de nacionalismo econômico, que enfatizava as indústrias intensivas em capital e o fortalecimento da estrutura econômica sob forte supervisão do Estado, refletia a ideologia de certos grupos (CHALMERS; HADIZ, 2000, p. 58-9). Algumas das principais influências foram: a) a companhia estatal de petróleo, Pertamina (*Perusahaan Pertambangan Minyak dan Gas Bumi Negara*); b) o Departamento (ministério) da Indústria, que desde o início dos anos 1960 até 1980 manteve uma política de forte regulação; c) o comitê para coordenação do investimento (BKPM), estabelecido em 1973 com o papel de administrar os processos de investimentos estrangeiros; e o mais influente em termos de formulação do pensamento nacionalista, d) o Centro para Estudos Estratégicos e Internacionais (CSIS), um instituto de pesquisa privado estabelecido em 1971, com fundos privados.

Como pode ser visto na Tabela 2, o rápido crescimento dos termos de troca do período entre 1967-73 (30,2 %) se reduziu depois de 1973 (19,5 %), em parte devido ao aumento dos preços dos produtos importados decorrente do aumento da inflação mundial (BOOTH, 1998). Sendo assim, o maior efeito do *boom* do petróleo foi aumentar a receita do governo por meio de suas empresas, principalmente a Pertamina. Entre 1973/74 e 1974/75, as receitas orçamentárias triplicaram e, na segunda metade da década de 1970, as receitas oriundas do petróleo representavam quase 50% das receitas do governo tanto de fontes internas quanto externas (BOOTH & MCCAWLEY 1981, apud, BOOTH, 1998).

Esse aumento das receitas ampliou as opções de políticas adotadas pelo governo. Era preciso decidir o quanto deveria ser absorvido internamente e o quanto deveria ser acumulado em reservas estrangeiras. Havia a ideia de que a absorção doméstica pressionaria ainda mais a inflação, que, com o primeiro choque de petróleo, tinha atingido 41% em 1974. O governo avaliou que era preciso conviver com o alto preço do petróleo, mas sem agravar ainda mais o problema da inflação e sem colocar um peso muito grande sobre os produtores de outros produtos comercializáveis.

## Crise da Pertamina

Em 1975, ocorreu outro evento importante, que permite entender melhor as medidas adotadas no período. A empresa estatal de petróleo, Pertamina, cresceu muito na primeira metade da década de 1970 e estava consolidada e atuando em outras áreas. Paulatinamente, o governo foi perdendo o controle das políticas de endividamento da empresa, que cada vez mais assumia um perfil de dívida externa de curto prazo. Em 1974, as condições para rolagem da dívida tornaram-se mais difíceis, e as receitas das exportações de petróleo estavam sendo cada vez mais utilizadas para pagamento da dívida. Em fevereiro de 1975, o governo foi forçado a assumir a dívida da empresa, e as dívidas vencidas em 1975-76 foram pagas, em parte, com as receitas de petróleo e parte com empréstimos estrangeiros negociados pelo governo junto aos bancos internacionais. A ligação da Pertamina com as suas empresas em outros ramos foi renegociada e o banco central atuou diretamente para pagar os credores domésticos.

A crise da Pertamina trouxe algumas consequências principais. Em primeiro lugar, segundo Arndt (1983, p. 142, apud BOOTH), o uso das receitas extraordinárias propiciadas pela elevação dos preços do petróleo para amortizar a dívida externa da Pertamina teve um impacto anti-inflacionário. E de fato, a inflação foi controlada, caindo para a casa de 11% em 1977. Em segundo lugar, houve uma percepção de que a excessiva dependência da economia em relação ao petróleo poderia ser muito arriscada.

A ajuda externa e as receitas de exportação de petróleo permitiram que o governo investisse pesadamente nas empresas estatais, seja criando novas, seja reforçando as existentes. Parte das receitas do petróleo foi reciclada por meio de empresas estatais em outros setores, como ferro e aço, alumínio e fertilizantes. Outros destinos das receitas de petróleo foram o aumento do salário dos funcionários públicos e professores, o aumento do repasse aos governos regionais, o fortalecimento de programas de educação e saúde, incluindo a construção de escolas e hospitais nas zonas rurais. Os programas que dependiam muito de importação, como o de subsídio de arroz<sup>6</sup>, e o investimento em setores de infraestrutura, como o setor de telecomunicações, também foram contemplados com muitos recursos nesse período.

Apesar da política de câmbio nominal fixo, prevalecia uma apreciação real da rúpia indonésia que afetava os setores exportadores, exceto, é claro, o petróleo. O governo reagiu, garantindo uma

---

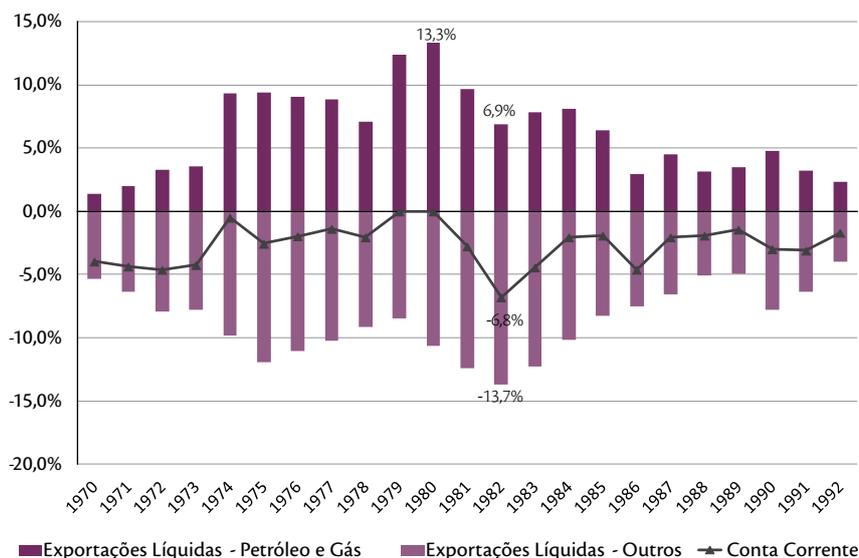
<sup>6</sup> O projeto para estimular a produção doméstica de arroz e garantir a autossuficiência será discutido com mais detalhes adiante.

significativa proteção aos produtores domésticos por meio de tarifas, quotas e subsídios aos insumos. Essa mudança no comportamento do governo, em relação aos primeiros anos da Nova Ordem, foi facilitada pela melhora na situação econômica. O aumento nas receitas contribuiu para a ampliação dos investimentos públicos e também para o financiamento do impacto fiscal dos subsídios à produção local e da implementação das políticas protecionistas.

Sendo assim, após a primeira fase de políticas contracionistas e liberais, com o choque do petróleo, o governo retomou as medidas de desenvolvimento industrial centrado nas estatais.

### 2.3. Fim do ciclo do petróleo e transição para o novo modelo 1979-1986

Após o segundo choque do petróleo, a Indonésia ainda experimentava uma situação relativamente confortável no seu balanço de pagamentos, com as exportações líquidas do setor petróleo em torno de 13% do PIB. No entanto, já em 1981, esse resultado havia se reduzido à quase a metade, e o déficit em transações correntes atingiu níveis próximos a 7% do PIB.



**Gráfico 6.** Exportações líquidas e saldo em transações correntes

Fonte: Banco Central da Indonésia

O aumento do déficit em transações correntes era, em parte, resultado do aumento das taxas de empréstimos. Mas a maior parte da dívida externa oficial da Indonésia era de médio e longo prazo e com taxas de juros fixas, e o efeito da taxa de juros foi relativamente menor. No entanto, alterações nos termos de troca e na taxa de juros em conjunto elevaram a razão do serviço da dívida sobre a exportação de 8,2%, em 1981, para 14,7%, em 1984 (WOO et al., 1994). Assim, a crise mundial que começou após o segundo choque do petróleo só atingiu a Indonésia em 1982, quando sua taxa de crescimento caiu para 0,3% ao ano.

Para evitar uma possível crise de balanço de pagamentos, o governo adotou diversas medidas. Os programas de investimento público foram reduzidos, a política monetária foi contracionista, houve uma maxidesvalorização da rúpia de 38% em março de 1983, foram impostas restrições à importação e introduziram-se algumas medidas de promoção das exportações (WOO et al., 1994).

Ainda assim, ao contrário dos países latino-americanos, a Indonésia, assim como os demais asiáticos, não sofreu os efeitos perversos de uma forte contração da liquidez a partir de 1982. A questão da dívida externa se tornou mais grave em 1986. Quando o iene japonês começou a se valorizar frente ao dólar a partir de 1985, o serviço da dívida externa (pública) da Indonésia saltou de US \$ 3,3 bilhões, em 1984, para US \$ 4,4 bilhões, em 1986, pois mais de 40% da dívida externa eram denominadas em iene. Essa mudança, juntamente com a queda do preço do petróleo em 1986, fez com que a razão do serviço da dívida sobre a exportação subisse para 29%, agravando o problema de pagamento dos serviços da dívida externa (WOO et al., 1994).

Outro fato marcante do período foi a autossuficiência na produção de arroz, alcançada em 1985 a partir de uma intervenção substancial sobre os mercados de insumos, de crédito e do produto final. Em todas as instâncias, houve uma distorção deliberada dos preços. No mercado de arroz, o objetivo era manter o preço interno atrelado ao internacional, e estes foram mantidos 15% abaixo do internacional, que declinou ao longo do tempo.

Em termo de insumos, o governo subsidiou os fertilizantes e as sementes mais rentáveis, além de fornecer crédito subsidiado aos produtores. Isso manteve uma boa diferença entre o preço do produto final e dos insumos. Tais projetos receberam parte das receitas de petróleo. *"During the first oil price shock, agriculture received 13% of all development spending. Between 4% and 30% of this was for fertilizer subsidies".*<sup>7</sup> (GELB et al., 1988, p. 208, apud ROCK, 1999, p. 701).

---

<sup>7</sup> "Durante o primeiro choque de preço do petróleo, a agricultura recebeu 13% de todos os gastos com desenvolvimento. Entre 4% e 30% disso foi subsídio para fertilizantes. (Tradução nossa).

A política de autossuficiência na produção de arroz teve pelo menos três impactos positivos sobre a estratégia de industrialização: a) permitiu que as reservas escassas fossem alocadas para a importação de máquinas e equipamentos e tecnologia para industrialização; b) evitou os efeitos desestabilizadores da importação de arroz, pois, sendo um grande mercado, as suas importações tendiam a pressionar os preços de arroz para cima; e c) permitiu altas margens de lucro, uma vez que os salários tendiam a acompanhar o preço do principal produto agrícola – o arroz (ROCK, 1999, p. 695).

No início dos anos 1980, o Banco Mundial já vinha pressionando a Indonésia para maior abertura e para reduzir os projetos de substituição de importação. Inicialmente, o movimento contrário ainda era muito forte dentro e fora do governo. O *World Bank Report* de 1981 afirmava que a melhor maneira de alcançar os objetivos do Repelita IV – redução das desigualdades e promoção do empreendedorismo – seria um aumento da desregulação e um movimento em direção à abertura comercial.

Inicialmente, os tecnocratas contrários a essas ideias tinham mais espaço. No entanto, conforme o preço do petróleo diminuía e a crise fiscal se agravava, o espaço daqueles que defendiam políticas pró-mercado começou a aumentar. A primeira medida nesse sentido foi a reforma do sistema bancário de 1983, que visava ao fim da dominação de bancos estatais no setor financeiro.

Em 1985, o relatório do Banco Mundial concluía que a estratégia correta para a Indonésia era a promoção de indústrias leves, intensivas em mão de obra, onde teria vantagens comparativas. Até esse período, tais propostas não encontravam nenhum *feedback* dentro do governo, mas, em meados de 1985, alguns *policy-makers* importantes da Indonésia começaram a apresentar uma justificativa teórica para um maior liberalismo (CHALMERS; HADIZ, 1997).

Os efeitos da taxa de juros e de choques de taxas de câmbio eram pequenos em comparação com a queda brusca no preço do petróleo. Em 1986, o preço do petróleo bruto caiu, passando de US\$ 28 por barril, em janeiro, para menos de US\$ 10 por barril, em agosto. O governo respondeu com medidas de ajuste adicionais. A rúpia se desvalorizou em mais 45%, o desenvolvimento de um mercado de capitais doméstico foi acelerado e foram feitas três mudanças na política.

A primeira foi abandonar as restrições quantitativas (QRS) sobre as importações e colocar maior ênfase na promoção das exportações. A segunda foi para reduzir ainda mais o investimento público,

que caiu de 10,2% do PIB, em 1984, para 8,5%, em 1986, e 7,9%, em 1987. O terceiro foi permitir uma maior entrada de IDE na Indonésia (WOO, et al., 1994).

As mudanças na política comercial foram estimuladas pelo efeito negativo da utilização de restrições à importação (QRS), pois muitas das restrições foram colocadas em insumos intermediários utilizados intensivamente pelo setor de bens comercializáveis. Sendo assim, as restrições quantitativas indiretamente incentivaram a produção de bens não comercializáveis, portanto, comprometendo a meta de reduzir o déficit comercial (WOO, et al., 1994).

## 2.4. 1986-1996 – O padrão Japão-dependente

O período que se inicia na segunda metade da década de 1980 passou a ser conhecido na literatura convencional como o período de orientação “para fora”. A abordagem tradicional defende que, nesse período, com a queda do preço do petróleo e a desaceleração do crescimento, a resposta do governo foi uma maior abertura da economia, visando à promoção do crescimento puxado pelas exportações.

De fato, após 1985, algumas políticas nessa direção foram adotadas na Indonésia. As políticas envolveram redução de tarifas, mudança na regulação de investimentos, reforma do setor financeiro e tentativa de reduzir o poder de monopólio de grandes empresas. A abordagem tradicional ressalta o sucesso exportador da Indonésia nesse período como o resultado do processo de abertura, como pode ser visto na seguinte afirmativa:

*Indonesia's emergence as a significant industrial exporter from the mid 1980s was the result of a highly successful reform program involving the lowering of protection, a more open foreign investment regime, and simplified trade procedures, combined with effective macroeconomic and exchange rate management (ASWICAHYONO, BIRD & HILL, 1996). (apud ASWICAHYONO et al., 2008)*

A emergência da Indonésia como um significativo exportador industrial no meio da década de 1980 foi resultado de um programa de reforma muito bem sucedido envolvendo a diminuição da proteção, um regime de investimento estrangeiro mais aberto e procedimentos de comércio mais simples, combinados com uma administração macroeconômica e de taxa de juros mais efetiva. (ASWICAHYONO, BIRD & HILL, 1996). (apud ASWICAHYONO et al., 2008, tradução nossa)

No entanto, outros autores (e.g. JACOB, 2006, MEDEIROS, 1997) destacam como ponto central uma questão externa à Indonésia: as mudanças na estratégia japonesa de integração regional do leste asiático. De acordo com Medeiros (1997), a partir da segunda metade dos anos 1980, a explosão do crescimento asiático e a sua direção estrutural devem ser consideradas num contexto de economia regional marcado, nesses anos, por drástica mudança na estratégia internacional dos capitais japoneses e pela ascensão da China no comércio internacional.

Depois da assinatura do Acordo do Plaza, uma nova onda de IDE japonês entrou na Indonésia, mas dessa vez concentrada em setores intensivos em trabalho. A acentuada valorização do iene decorrente do acordo do Plaza, ocorrida em 1985, alterou a estratégia japonesa. De uma *export strategy* essencialmente nacional, o Japão, pressionado por uma política cambial desfavorável, aprofundou e desenvolveu uma estratégia de produção internacionalizada no leste e sul da Ásia, promovida pelos conglomerados japoneses. Tais investimentos visavam criar uma base para exportação para os EUA mais barata do que via o próprio Japão.

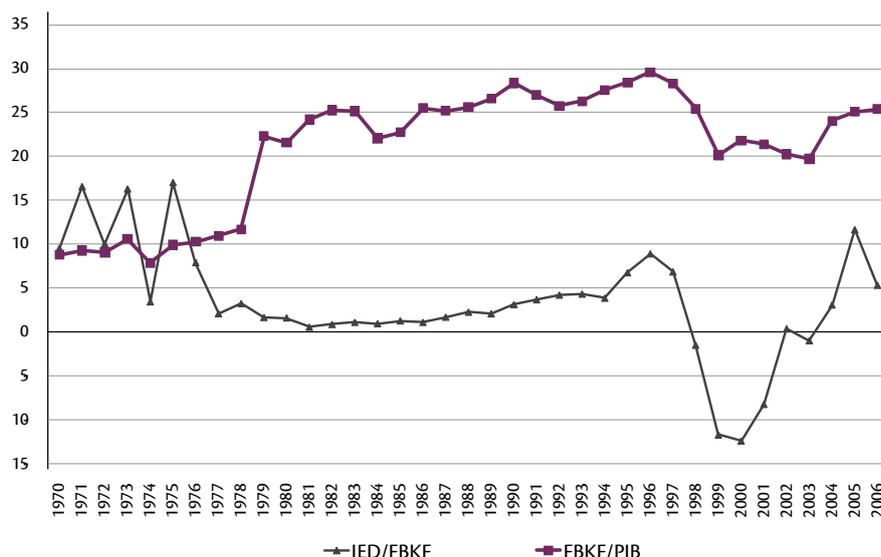
Ao final da década de 1980, as moedas dos Newly Industrialized Countries (NICs) do Leste Asiático – Coreia do Sul, Taiwan e Hong Kong – começaram a se apreciar, e esses países também passaram a ter menos privilégios no *Generalized System of Preferences* (GSP). Isso estimulou uma segunda onda de IDE para a Indonésia, agora proveniente dos tigres asiáticos, alterando a participação desses países no total de IDE que entrou na Indonésia no início da década de 1990. Essa nova onda de IDE ampliou e redefiniu a divisão regional de trabalho a partir de movimentos sequenciais de investimento, combinando substituição de importações e promoção de exportações.

**Tabela 3.** IDE: Origem dos influxos de capital

País	1980	1992
Japão	44,4	31,8
NICs Leste Asiático	16,2	35,2
Austrália	3,1	3,1
Outros do Pacífico Oriental	6,9	1,5
Europa	17,1	21,7
EUA	10,5	4,8
Outros	1,8	1,8

Fonte: Rosser, 2007.

Como pode ser visto no Gráfico 7, o período de maior participação relativa de IDE na economia indonésia foi durante a primeira metade da década de 1970, quando o governo Suharto adotou medidas liberais com relação ao comércio e investimento. No entanto, no período que se seguiu ao primeiro choque do petróleo, houve uma reversão dessa política, e a participação do IDE foi muito reduzida, em um período em que houve um forte aumento do investimento. No período posterior à década de 1985, com a nova onda de abertura ao capital estrangeiro, houve um aumento significativo da participação do IDE no total da FBCF.

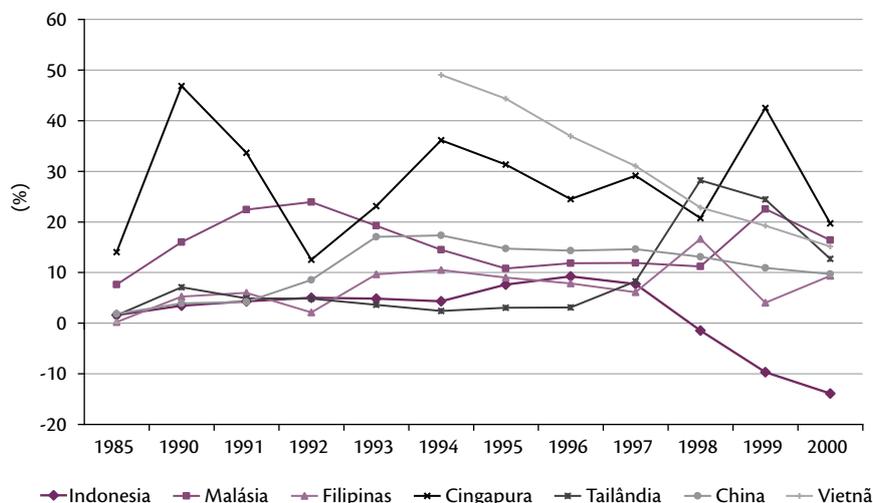


**Gráfico 7.** Participação do investimento direto externo na formação de capital da Indonésia e taxa de investimento

Fonte: Base de dados da pesquisa.

Entretanto, como pode ser observado no Gráfico 8, a Indonésia é um dos países asiáticos nessa amostra com menor participação relativa de IDE.

Esses fluxos de IDE foram muito importantes para a Indonésia. Após a queda do preço do petróleo, outros setores passaram a substituir o setor petrolífero como motor do crescimento. O deslocamento dos investimentos, combinado ao aumento da ajuda externa e à extensão dos privilégios do GSP, ajudou a Indonésia a ter um excelente desempenho no período. Na década de 1980, os EUA concederam muitos privilégios à Indonésia no chamado GSP, que foram essenciais para a mudança da estratégia em direção à promoção das exportações da Indonésia na década de 1980.



**Gráfico 8.** Participação do investimento direto externo na formação de capital da Indonésia e de países selecionados

Fonte: World Bank (2003) apud HAYASHI (2005).

Historicamente, a direção exportadora asiática para a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) fez parte da estratégia americana do pós-guerra de ampliação de seus interesses econômicos e políticos na Ásia. A manutenção e ampliação desse superávit na década de 1990 e a expansão dos investimentos japoneses na região, ao lado do amplo financiamento externo, permitiram à maioria das economias asiáticas crescer a taxas elevadas e financiar um amplo déficit comercial com o Japão fortemente concentrado em bens de capital.

Outro fator que contribuiu para a expansão do comércio regional foi a ascensão da China no comércio internacional. Esse movimento tem sua própria autonomia geopolítica, mas está diretamente associado aos investimentos estrangeiros oriundos dos centros financeiros asiáticos especialmente localizados em Hong-Kong. No entanto, como será visto, a ascensão da China teve um duplo papel na dinâmica regional, principalmente no período posterior à crise asiática, quando esta passou a atuar como competidora das economias da Associação de Nações do Sudeste Asiático (Asean) de forma ainda mais forte.

Finalmente, há um terceiro fator importante na reorganização da economia regional asiática na década de 1980 e 1990: o desenvolvimento, em Cingapura, do mercado asiático de dólares – o *Asian Currency Units* (ACU), criado em 1968. Nos anos 1990, Cingapura já era o quarto maior mercado de divisas, depois de Londres, Nova York e Tóquio. Combinado à forte expansão do IDE e dos fluxos de comércio, uma característica importante do sudeste asiático nos anos 1990 foi o crescimento da dívida externa, sobretudo para bancos privados, que foi muito intenso na Indonésia. A existência de um amplo mercado financeiro regional, grandes excedentes financeiros japoneses e as redes de investimento e de comércio regional foram fatores inegavelmente importantes nos anos 1980 e início dos anos 1990 para a política de empréstimos dos bancos.

Do ponto de vista da política comercial indonésia, a tarifa média simples foi reduzida de 27%, em 1986, para 20%, em 1991, mas, no início dos anos 1990, a tarifa média manteve-se estável, e a liberalização do comércio desacelerou.

**Tabela 4. Tarifa média**

Indústria	1975	1987	1990
Indústria de transformação	74,0	68,0	59,0
Indústria de base	38,7	8,0	5,0
Bens de capital	15,3	150,0	97,0
Bens intermediários	49,0	42,0	40,0
Bens de consumo	116,2	87,0	64,6
Bens comercializáveis (exc. petróleo)			
Concorrentes das importações			
Concorrentes das exportações			

Fonte: Bhattacharya, Pangestu (1993).

A década de 1990 foi marcada também por compromissos internacionais e, principalmente, regionais, no âmbito dos acordos da Afta, da Apec e da OMC. Grande parte desses acordos foi importante para fortalecer ainda mais o bloco regional.

O primeiro acordo foi a criação da Apec (*Asia Pacific Economic Cooperation*), em 1989, com o objetivo de reforçar a cooperação econômica entre as partes leste e oeste do Pacífico. No longo prazo, a Apec tem uma agenda de livre-comércio e investimento na Ásia Pacífico. Há três pilares que sustentam a Apec: a liberalização do comércio e do investimento, a facilitação do comércio e do



investimento e a cooperação econômica e tecnológica. A Apec encoraja seus membros a estabelecer uma cooperação unilateral para os países não membros da Apec, em vez de estabelecer uma cooperação regional entre os seus membros.

O segundo acordo importante foi a formação de uma zona de comércio livre entre os países-membros do Asean que ficou conhecida como Afta (*Asean Free Trade Area*) em 1992. No início, a Afta consistia apenas em redução de tarifas sobre alguns produtos, incluindo alguns produtos agrícolas, que são politicamente mais sensíveis. A primeira medida foi que os membros da Asean, que tinham uma tarifa acima de 20%, deveriam reduzir até 20% e reduzir novamente até 0-5% nos próximos dez anos. Entretanto, os membros da Asean que tinham uma tarifa abaixo de 20% deveriam reduzi-la até 0-7% nos primeiros sete anos. Depois disso, iniciou-se a discussão mais complicada sobre os produtos agrícolas, pois estes realmente afetam as economias da Indonésia e de Filipinas.

A política comercial foi complementada por uma política cambial ativa. Após uma tentativa surpreendentemente malsucedida de desvalorizar o câmbio em 1978, porque, com a guerra Irã-Iraque, houve o segundo choque de petróleo e o *boom* do preço do petróleo, no ano seguinte, começou a minar as vantagens da desvalorização, houve uma nova fase da política cambial após o *boom* do petróleo. Nessa nova fase, a administração da taxa de câmbio foi muito efetiva e conseguiu, com duas maxidesvalorizações, uma em março de 1983 e outra em setembro de 1986, manter uma desvalorização nominal gradual por boa parte do tempo seguinte. Ambas as maxidesvalorizações tiveram pouco impacto inflacionário, e os salários dos serviços civis ficaram congelados por três anos.

A combinação da taxa de câmbio desvalorizada com a integração da Indonésia na divisão do trabalho asiática contribuiu de forma decisiva para o rápido crescimento das exportações de produtos intensivos em trabalho que reverteram a crise de balanço de pagamentos dos anos anteriores já em 1986.

Depois da desvalorização de 1986, o banco central adotou um regime de taxa de câmbio flutuante administrada. O objetivo foi manter uma taxa de câmbio real efetiva constante que, dada a taxa de inflação indonésia um pouco acima dos seus parceiros comerciais, significava uma depreciação de 5% em relação ao dólar. No início dos anos 1990, passou a incorporar o movimento em relação a uma cesta de moedas.

Desde o final da década de 1980, houve uma pressão para privatização. O processo começou com a tentativa de privatização dos bancos, mas, como ressalta McLeod (2002), apesar de todo o movimento de liberalização bancária, a privatização efetiva do sistema foi pequena. O que aumentou a participação privada foi a criação de novos bancos, mas não a venda dos estatais<sup>8</sup>.

Como ressaltam Woo et al. (1994), no final de 1987, existiam 214 empresas estatais nacionais, incluindo 23 instituições financeiras. Essas empresas cobriam uma ampla gama de atividades: indústria, mineração, exploração madeireira, agricultura, transporte, comércio, seguros e serviços públicos. Segundo os autores, uma das razões para essa diversidade é que muitas dessas empresas foram nacionalizações de empresas holandesas em 1950. No entanto, há outras razões para implantação de empresas estatais.

Algumas dessas empresas foram criadas para impedir a dominação chinesa em certos ramos industriais, outras, como a companhia aeroespacial, foram estabelecidas por razões de proteção à indústria nascente, e algumas foram criadas quando o Estado teve que assumir as dificuldades das empresas privadas (por exemplo, PT Indocement, uma empresa de cimento, e PT Methods RMC, uma usina de aço de laminação a frio). Muitas dessas empresas estatais são monopólios. O exemplo mais citado é Krakatau Steel Corporation.

Apesar da pressão, houve um baixo índice de privatização no sentido usual de venda de empresas estatais. Entretanto, McLeod (2002) ressalta que, no final de 1980 e 1990, houve uma privatização num sentido mais amplo, com incentivo à participação do setor privado relativamente maior que do setor público. Houve, ainda, um estímulo ao envolvimento e à concorrência de empresas privadas em setores em que as empresas estatais desempenhavam um papel importante até aquele momento.

Apesar de todos os incentivos ao capital indonésio, o capital privado nacional sempre se mostrou frágil, o que em parte explica a participação estatal muito significativa no valor da produção da maior parte dos setores. A partir da década de 1980, tendo a Indonésia recebido um forte influxo de IDE, consolidou-se o tripé entre os capitais nacional privado, estatal e estrangeiro.

---

8 *"In 1989 the then finance minister announced that 52 state-owned enterprises (SOEs) would be listed on the Jakarta Stock Exchange between 1990 and 1992 (Habir 1990: 101); in the event, almost none were. In 1993, the then minister for research and technology (later to become president), BJ Habibie, claimed that a similar number could be sold within a very short time frame (McLeod 1993: 7); again, almost nothing came of this". (p. 2-3). "Em 1989 o então ministro das finanças anunciou que 52 empresas estatais iriam ser listadas na bolsa de Jakarta entre 1990 e 1992 (Habir 1990: 101); na data quase nenhuma o foi. Em 1993, o então ministro da pesquisa e tecnologia (que depois se tornou presidente), BJ Habibie, alegou que um número similar poderia ser vendido em um espaço de tempo bastante curto (McLeod 1993: 7); mais uma vez, nada disso ocorreu" (p. 2-3, tradução nossa).*

Ainda assim, esse tripé é muito desigual. Como pode ser visto na Tabela 5, em 1996, na maior parte dos setores industriais, a participação do setor privado doméstico era inferior a 50% do total do valor adicionado, embora representasse, em geral, mais de 70% do emprego. Ainda assim, a média nacional de participação do setor privado nacional era de 60% em termos de valor adicionado e 76% do emprego. Isso ressalta a menor produtividade do capital nacional privado quando comparado aos outros dois pés do tripé.

Havia uma maior participação do capital nacional nos três maiores setores da economia: alimentos, têxtil e madeiras e móveis, basicamente, *commodities* industriais que representavam quase 70% do valor adicionado e uma participação do setor privado doméstico em torno de 70%. A maior participação estatal era nos setores de papel e gráfica e química, enquanto o capital estrangeiro concentrava-se principalmente nos setores de maior complexidade, como industriais de metais básicos, produtos de metal e diversos, com participação estrangeira de 50%.

**Tabela 5.** Participação em 1996 no VA e no emprego por origem do capital, ISIC Rev-2 a 2 dígitos

	ISIC	Total		Setor Privado Doméstico		Governo		Capital Estrangeiro	
		Emprego	VA	Emprego	VA	Emprego	VA	Emprego	VA
Total		100	100	76.2	59.5	7.3	10.8	16,5	29.6
Alimentos	31	17.3	21.3	75.7	69.7	17.7	14.4	6.6	15.9
Têxtil	32	20.8	30.6	75.5	71.3	1.8	1.7	22.7	27.0
Madeira, Móveis	33	12.7	14.5	89.3	75.0	1.1	0.7	9.6	24.3
Papel e Gráfica	34	6.2	3.6	76.9	45,7	11.2	24.2	11.9	30.1
Química	35	13.3	11.5	75.2	51.9	12.9	24.6	11.9	23.6
Minerais Não-Metálicos	36	6.3	4.7	83.4	47.4	5.9	14.0	10.6	38.6
Indústrias de Metais Básicos	37	4.5	1.2	69.5	48.1	4.4	1.6	26.1	50.3
Produtos de Metal	38	17.7	11.0	61.3	43.5	5.8	12.2	32.9	11.1
Diversos	39	1.1	1.7	67.0	47.3	0.2	0.1	32.8	52.6

**Fonte:** Lipsey, R. E.; Sjöholm, F. (2001) *Foreign Direct Investment and Wages in Indonesian Manufacturing*, The International Centre for the Study of East Asian Development, Working Paper Series Vol. 2001-02; Kitakyushu.

### 3. 1997-2008: A crise asiática e o padrão pós-crise asiática

Em 1995, o alto crescimento do comércio regional asiático centrado nos investimentos japoneses e dos tigres asiáticos (especialmente Hong-Kong e Cingapura) nos países da Associação das Nações do Sudeste Asiático (Asean), especialmente Tailândia, Malásia, Filipinas e Indonésia e China, entrou em crise. A desvalorização do iene em relação ao dólar a partir de 1995 (cerca de 30% entre 1996-98) e a contração abrupta dos IDEs japoneses vinculados às exportações asiáticas para terceiros mercados (principalmente os EUA) tiveram forte impacto na dinâmica regional.

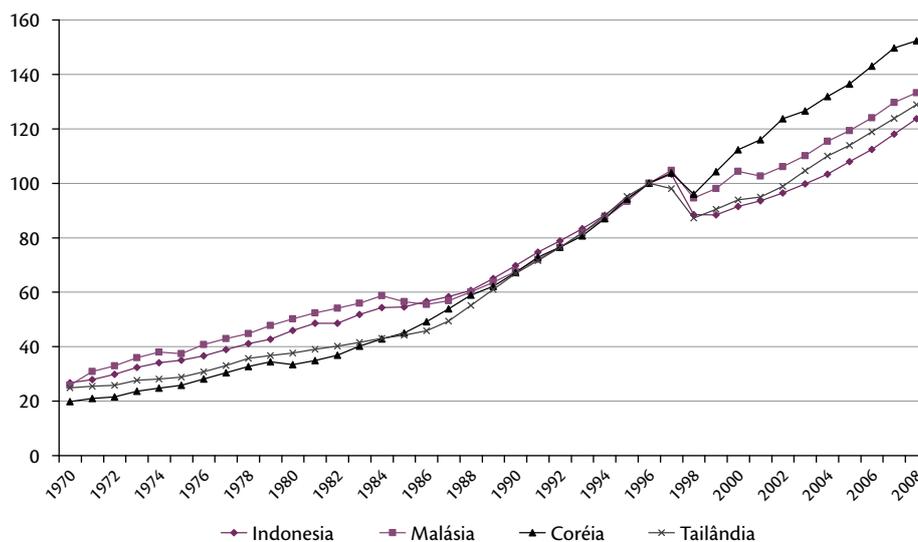
Nesse período, houve uma valorização real das principais moedas asiáticas (uma vez que estavam atreladas ao dólar) com a exceção do yuan/reminbi (RMB) chinês, que, em 1994, tinha sido significativamente desvalorizado. Com o câmbio desvalorizado em relação aos seus competidores e com o sucesso das redes de comércio estabelecidas nas Zonas Econômicas Especiais (ZEE), a China deslocou produtores da Asean do mercado americano. Em consequência, a participação dos EUA nas exportações chinesas cresceu extraordinariamente nos anos 1990, afirmando-se como uma mudança fundamental na direção do comércio internacional.

No momento em que a Indonésia estava passando por um processo significativo de industrialização puxada pelas exportações, ocorreu a crise asiática de 1997. A crise econômica da Indonésia de 1997-1998 foi a mais grave entre as economias do leste asiático. Desencadeada inicialmente pelo colapso do baht tailandês, a Indonésia começou a ter fuga de capitais em grande escala no segundo semestre de 1997, resultando em uma forte desvalorização da rúpia e profunda turbulência financeira. No auge da crise, a taxa de câmbio havia se desvalorizado, passando de Rp 2.500 para Rp 17.500, e o crédito no setor financeiro praticamente secou.

No primeiro semestre de 1998, a inflação anualizada era superior a 100% e, a partir de finais de 1997, a recessão econômica foi acentuada com queda de mais de 13% do PIB em 1998. A crise econômica, por sua vez, precipitou uma crise política, culminando, em maio de 1998, com o fim do regime autoritário de Suharto, que durou ao todo 32 anos.

De acordo com Hill (2008), esses também foram anos que se caracterizaram por expressiva queda no investimento, tanto nacional quanto estrangeiro. Nos seis anos anteriores à crise, o fluxo líquido

de IDE anual era, em média, de US \$ 2,7 bilhões e passou para um fluxo médio de saídas líquidas anuais de US \$ 1,4 bilhão nos cinco anos após a crise. Como resultado, a Indonésia também se recuperou mais lentamente do que os seus vizinhos do leste asiático (Gráfico 9). O crescimento foi insignificante em 1999, recuperou-a quase 5% em 2000, mas só atingiu um nível pré-crise após 2005. Para o período 2000-05, o crescimento médio foi de 4,5%, em contraste com os 7,3% registrados no período pré-crise 1990-96.



**Gráfico 9.** PIB per capita a preços constantes de 2000, normalizado em 1996

Fonte: ONU.

A seguir, serão discutidos em mais detalhes os fatores que levaram à crise e a sua repercussão no imediato pós-crise.

### 3.1. A crise de 1997

Até a crise asiática, a Indonésia era citada como um caso de sucesso da liberalização econômica. A Indonésia abriu sua conta de capitais ainda na década de 1970, seguida por uma grande abertura

bancária na década de 1980, embora as empresas não financeiras ainda fossem organizadas em grandes monopólios.

As reformas do sistema financeiro, que começaram em 1983, removeram a maior parte dos controles sobre taxas de juros, entrada de capitais, alocação de crédito e reduziram as reservas necessárias. “By the early 1990s, Indonesia possessed one of the most liberal banking systems in the world”<sup>9</sup> (PINCUS, RAMLI, 1998, p. 725). Houve um *boom* de bancos privados e estes atuavam de forma agressiva entre 1988 e 1996. Os empréstimos bancários cresciam a uma taxa de 40% ao ano. O arcabouço legal e a capacidade de regulação não conseguiam acompanhar esse rápido crescimento. O total de *non-performing loans* (NPL) em 1996 era subestimado em 12 bilhões de dólares (PINCUS; RAMLI, 1998). Essa sequência da desregulamentação na Indonésia tinha menos a ver com uma discussão teórica do que com a ausência de poder dos tecnocratas, na medida em que eles dependiam do relacionamento com Suharto para adotar as políticas convencionais (WINTERS, 1998, apud PINCUS; RAMLI, p. 729).

Em julho de 1997, quando a Tailândia sofreu a primeira crise cambial, a Indonésia ainda parecia estar em uma posição confortável. Em junho, a economia recebeu um prêmio do FMI por adotar políticas macroeconômicas “prudentes”, manter altas taxas de poupança e investimento e adotar reformas de liberalização dos mercados. Apesar da fragilidade do sistema bancário e de uma desaceleração das exportações não petróleo, os demais indicadores não assustavam. O déficit em conta corrente era metade do nível da Tailândia, o Banco da Indonésia havia aumentado as reservas e as bandas de flutuação da rúpia tinham sido alargadas (PINCUS; RAMLI, 1998).

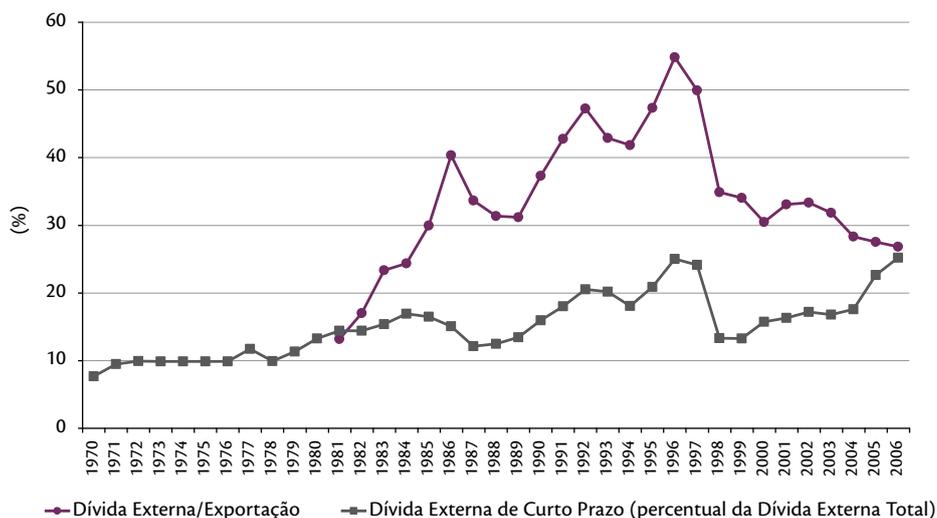
O primeiro problema apareceu em agosto de 1997, quando houve um ataque especulativo contra a rúpia. As medidas adotadas imediatamente foram: a) as bandas foram abandonadas; b) a taxa de juros passou de 11% para 28%; c) o governo passou a intervir pesadamente no mercado de câmbio; d) um grande projeto de investimento, de 16 bilhões de dólares, foi adiado.

No entanto, o problema era muito maior do que se pensava. Desde o final de 1995 até meados de 1997, as firmas da Indonésia dobraram a sua exposição de forma a aproveitar o diferencial de juros externos e internos e fizeram essa operação sem *hedge*. Como consequência, do total de 55 bilhões de dólares da dívida privada (16% do PIB), 34,2 bilhões tinham o prazo de maturação

---

9 “O início de 1990, a Indonésia possuía um dos sistemas bancários mais liberais do mundo” (Tradução nossa)

de menos de um ano. Esse excesso de endividamento era apenas um sintoma da fragilidade do sistema financeiro (PINCUS; RAMLI, 1998). No Gráfico 10, é possível perceber o crescimento da dívida de curto prazo e da relação entre dívida externa e exportações no período imediatamente anterior à crise.



**Gráfico 10.** Dívida externa

Fonte: Banco de dados da pesquisa, CGEE.

A demanda por dólares só crescia, tanto pelos bancos quanto pelas empresas não financeiras, mas não havia mais a entrada de dólares nas economias afetadas pela crise. A combinação de escassez de dólares com NPL levou à falência de vários bancos. A impossibilidade de rolar a dívida levou vários à moratória, e o aumento dos juros proporcionado pelo governo só contribuiu para piorar a situação. Apesar da política monetária restritiva, visando controlar a liquidez doméstica, o Bank Indonesia continuava a injetar liquidez para evitar um colapso do sistema bancário (PINCUS; RAMLI, 1998).

Em setembro, o governo decretou um conjunto de medidas vinculadas ao FMI, cancelando um projeto de 62 bilhões de dólares, fortalecendo o choque de liquidez e prometendo fechar os bancos insolventes. Mas, nesse momento, a primeira moratória da dívida privada já havia sido declarada. Em outubro, o governo teve que recorrer de fato ao FMI. O empréstimo de 23 bilhões de dólares veio com condicionalidades não muito distintas das que já estavam sendo adotadas. Eram exigidos

a manutenção do superávit nominal, o fechamento dos bancos e altas taxas de juros. O FMI aproveitou para exigir a quebra dos monopólios controlados pela família Suharto.

Muitas das reformas estruturais impostas pelo FMI nada tinham a ver com a crise, e Suharto as considerou como um desafio à sua liderança. O FMI exigia o fim do subsídio aos combustíveis. A tentativa de implementar essa medida, que beneficiava apenas as camadas urbanas, só ocorreu em maio de 1998, mas levou ao fim do governo Suharto.

A consequência mais imediata das medidas impostas pelo FMI foi a liquidação de bancos, decorrente das medidas de fechamento de bancos insolventes. A arbitrariedade na escolha dos 16 bancos que foram fechados levou a uma corrida bancária, principalmente após o anúncio de que os depósitos só seriam garantidos até 5.000 dólares.

Em dezembro, o boato de que Suharto estaria doente levou a uma instabilidade política que durou algum tempo. Houve uma grande desvalorização da moeda, que atingiu a barreira das \$10.000 rúpias por dólar em janeiro de 1998. O novo pacto do FMI também não funcionou, e a instabilidade se instaurou de vez. O segundo acordo, assim como o terceiro, continha condicionalidades tão restritivas quanto o primeiro.

Contrariando as visões iniciais otimistas emanadas das instituições supranacionais, a crise mostrou-se profunda. Tanto é que somente oito anos após a crise é que o país retomou os níveis de crescimento do período pré-crise. Houve uma grande queda no investimento doméstico, e o IDE permaneceu negativo até 2005 (JACOB, 2006), apresentando o pior desempenho de todos os asiáticos afetados pela crise.

### 3.2. O período do imediato pós-crise

Ao contrário dos demais países asiáticos que sofreram com a crise de 1997, a Indonésia demorou a recuperar-se. Após a abrupta recessão e o colapso cambial (desvalorizações de cerca de 50% em relação ao dólar) ocorridos em 1997, as economias da Asean, ao lado da Coreia do Sul, com exceção da Indonésia, retomaram suas trajetórias expansivas a partir de uma política fiscal expansiva e forte recuperação das suas exportações (MEDEIROS, 1997).



Na Indonésia, as políticas fiscais e monetárias contracionistas adotadas, impostas pelos acordos com o FMI, exacerbaram a crise. O governo salvou os maiores bancos e estatizou as dívidas externas desses grupos. Durante a crise, a pobreza aumentou em mais de 50%. Superada a fase aguda da crise, a economia da Indonésia passou a enfrentar um quadro de grandes dificuldades, destacadas por AswicaHyono, Narjoko e Hill (2008).

A primeira consequência foi uma forte depreciação da rúpia. Quatro meses depois que a crise estourou na Indonésia, a rúpia/dólar passou de 2.500 para 17.500, a maior depreciação entre as economias atingidas pela crise. O governo abandonou o regime de câmbio fixo, mas ajustável, e passou a adotar um regime de câmbio flexível administrado. Só em 2004 é que a cotação se estabilizou na faixa entre 9.000 – 10.000. No entanto, apesar da depreciação nominal, dado o nível de inflação indonésia no pós-crise, o nível de taxa de câmbio real se estabilizou em um valor muito próximo ao das demais economias asiáticas.

A partir de 1997, o fluxo de IDE para a Indonésia também foi significativamente alterado e ficou bem atrás de quase todos os países do leste asiático. A Indonésia foi o único dos países afetados pela crise a registrar IDE negativo durante vários anos após a crise. Os dados de aprovação dos fluxos (que não são os mesmos registrados no BP) apontam para uma mudança no padrão. Além da redução do interesse dos investidores, que caiu para 1/3 do período pré-crise, diminuiu a proporção do IDE na forma de *greenfields* e aumentou para expansão e fusão e aquisição. A partir de 1990, mais de 80% de IDE consistiam de fusões e aquisições, na Ásia era basicamente aquisição. (JOMO, 2004).

A política comercial também foi afetada pela crise. A economia indonésia era relativamente aberta no momento da crise, com a maioria dos setores apresentando níveis muito baixos de proteção efetiva. Num primeiro momento, houve uma intensificação da liberalização como parte do acordo com o FMI, algo que só foi revertido com o fim desse acordo. *“Post-crisis economic liberalization policy reforms have continued despite increasing criticisms of the Washington Consensus”*<sup>10</sup> (JOMO, 2004).

Desde 2000, a Indonésia começou a se recuperar, embora a um ritmo muito lento. A média de crescimento entre 2000 e 2002 foi inferior a 4%, quase metade do período pré-crise. O ritmo de crescimento não era suficiente para garantir emprego aos entrantes na força de trabalho, o desemprego aumentou e houve aumento do emprego informal.

<sup>10</sup> “Reformas políticas de liberalização econômica pós-crise continuaram apesar das crescentes críticas do Consenso de Washington” (Tradução nossa).

Até a crise, o rápido crescimento econômico levou a um salário real crescente, com defasagem. Os salários ficavam acima do mínimo definido, e os sindicatos eram controlados. Com a crise e pelo fato de o mercado de trabalho não ser tão regulado, o salário real caiu consideravelmente, mais do que em qualquer outro país afetado pela crise, embora o desemprego não tenha aumentado tanto. No entanto, nos anos posteriores à crise (1999-2002), houve um aumento considerável do salário mínimo, de mais de 90%, como resultado das pressões dos sindicatos.

No entanto, com o aumento da inflação, a recuperação do salário mínimo real não foi tão significativa e uma parte dos trabalhadores foi forçada a trabalhar no setor informal urbano e agrícola com baixos salários.

### 3.3. A recuperação pós 2005

No início dos anos 2000, o governo conseguiu recuperar a estabilidade macroeconômica. O déficit público foi reduzido, as reservas internacionais cresceram e a relação dívida externa PIB foi reduzida, a taxa de juros foi reduzida, a taxa de câmbio tornou-se relativamente estável e a inflação foi mantida baixa. O Índice de Preços ao Consumidor (IPC) da Indonésia, em 2002, foi de 10%, menor do que 12,5% de 2001, e continuou a cair em 2003, chegando a 6%, apesar do aumento dos preços administrados e de uma redução do subsídio aos combustíveis. Ainda assim, nesse período, a recuperação econômica ainda não havia se consolidado e, apesar da redução dos juros, houve contração dos investimentos nesse período.

Com a saída do programa do FMI em 2003, a discussão sobre política comercial se acirrou e houve um aumento das barreiras não tarifárias, principalmente as referentes à agricultura. No entanto, em 2003, o consumo se desacelerou e os outros componentes da demanda agregada não tinham se recuperado. Em 2002, o consumo havia sido responsável por 90% do crescimento do PIB, com o consumo do governo crescendo mais que o consumo privado. Em 2003, o governo adotou outro estímulo fiscal, basicamente o corte de juros.

O investimento público estava contraído devido à política de redução dos gastos públicos, e a participação do investimento público no PIB reduziu-se de 6,7%, em 1997, para 4,8%, em 2002. Nesse período, o governo apertou ainda mais a política fiscal, num momento em que os gastos privados



demonstravam ser incapazes de sustentar o crescimento. Havia a intenção, no governo, de reduzir o déficit para 1% do PIB em 2004 e zerá-lo em 2005.

No entanto, frente à redução dos gastos privados, o governo resolveu aumentar o estímulo fiscal, primeiro com uma redução tarifária e, a partir de 2003, o governo retomou alguns dos projetos de investimento público que haviam sido abandonados durante a crise, como um projeto de uma grande usina elétrica, estradas com pedágios e um projeto de controle de enchentes.

*The country's recent history suggests that public investment has "crowded-in" private investment, not "crowded it out". Over the years 1972-1997, for example, a one percentage point increase in government investment translated into a 0.66 percentage point increase in private investment. Given the current slack conditions in the economy, with significant under-utilized capacity, the "crowding-in" effect is likely to be stronger. (PNUD, p. 6, McKinley (2003), p. 170)*

O histórico recente do país sugere que o investimento público tornou incluso o investimento privado, ao invés de torná-lo preterido. Nos anos de 1972-1997, por exemplo, um aumento de um ponto percentual no investimento do governo representava um aumento de 0.66% no investimento privado. Dadas as condições lentas da economia, com significante capacidade subutilizada, o efeito de inclusão é provavelmente mais forte. (PNUD, p. 6, McKinley (2003), p. 170, tradução nossa)

A retomada do crescimento da Indonésia ocorreu inicialmente pelo consumo interno. Isso levou muitos analistas a discutir o potencial inflacionário do crescimento. No entanto, com o aumento do preço das principais *commodities* de exportação, como óleo de palma, café e cacau, e produtos de extração mineral, como cobre, níquel e carvão, as exportações da Indonésia voltaram a crescer.

Outro fator que contribuiu para a retomada das exportações foi a relativa estabilidade da taxa de câmbio, principalmente a partir de 2006. Com a inflação baixa desse período, a taxa de câmbio real também ficou estável. Esse fator, juntamente com os fortes aumentos nos preços das *commodities* internacionais e produtos minerais, gerou um superávit em conta corrente entre 2% e 4% do PIB. O resultado foi um crescimento contínuo das reservas internacionais de cerca de 29,4 bilhões de dólares para EUA. 60,56 bilhões de dólares em julho de 2008. Essa posição forte em termos de reservas internacionais foi complementada por uma redução das obrigações privadas e públicas (MISHRA, 2009).

O rápido crescimento que se seguiu nesse período levou a uma recuperação também dos investimentos privados, tanto estrangeiros quanto nacionais. Assim, a partir de 2005, a Indonésia havia consolidado a sua retomada econômica após ter sido o país que mais sofreu com a crise asiática.

Ainda assim, a economia enfrenta problemas importantes ressaltados na literatura, principalmente, a resistência à queda da taxa de desemprego aberto, mesmo com a retomada do crescimento pós 2005. Apesar dos problemas de medidas, há uma percepção de que a elasticidade do emprego em relação ao crescimento foi alterada na última década (MISHRA, 2009). Além de uma mudança no perfil dos desempregados, com um aumento do desemprego urbano entre jovens, decorrente da rápida urbanização, houve também uma mudança na participação dos setores intensivos em mão de obra. A crise econômica de 1998 deslocou parte da exportação de produtos intensivos em mão de obra barata para outros países asiáticos, em especial a China.

Como resalta Medeiros (2008), nos anos 2000, a China assumiu um duplo papel. Por um lado, como produtor mundial de produtos de tecnologia da informação (TI) e bens de consumo industriais para os mercados ocidentais, deslocou produtores asiáticos, nesse caso, tornando-se um exportador líquido para os EUA e Japão. Por outro lado, como grande mercado interno em expansão, tornou-se o principal motor para o desenvolvimento asiático, ao se tornar o principal importador líquido para grande parte da Ásia.

No momento da crise de 2008, a Indonésia estava quase recuperando os níveis pré-crise de crescimento e com baixa inflação. Apesar de não estar tão protegida quanto China e Índia, a economia indonésia, assim como a de outros países do leste asiático, passou por mudanças significativas após a crise de 1997 que a deixaram mais resistente a crises financeiras. Não só contava com um alto nível de reservas, como as instituições financeiras estavam mais sólidas (MISHRA, 2009). Do ponto de vista político, em 2008, também havia um clima de recuperação. As áreas de conflito estavam relativamente pacificadas, houve paz em Aceh após a tragédia do tsunami, e as eleições nacionais e locais foram realizadas sem fraude ou violência.

As implicações da crise de 2008 sobre a Indonésia, portanto, estão mais ligadas às mudanças nos preços das *commodities*. Até a eclosão da crise financeira mundial, o preço do petróleo aumentou de forma acelerada. Entretanto, ao contrário da década de 1970, esse aumento do petróleo afetou o país de forma negativa, pois desde 2002 a Indonésia tornou-se importadora líquida de petróleo e,



recentemente, deixou a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). A importância do aumento do preço internacional do petróleo não reside tanto em termos de balanço de pagamentos, mas, principalmente, no impacto político da remoção de subsídios ao petróleo e ao consequente aumento dos preços domésticos do petróleo e do querosene.

As implicações fiscais do subsídio ao petróleo têm sido motivo de preocupação política permanente. Já em agosto de 2005, o aumento dos preços do petróleo levou a um aumento dos subsídios de petróleo de 1,75 bilhão de dólares para 8,9 bilhões de dólares. Apesar da contração do subsídio que elevou os preços domésticos dos combustíveis em 30% em março de 2005, os preços do petróleo continuaram a subir. Isso foi mais do que o dobro do montante orçado para reconstrução pós-tsunami de Aceh.

Há uma forte resistência política para a eliminação dos subsídios e, com a queda dos preços internacionais do petróleo após a crise, o presidente declarou recentemente que o governo pode reduzir os preços do petróleo, demonstrando a pressão política sobre esse preço. A Indonésia é o país da região com o maior consumo *per capita* de petróleo. O arroz é outro preço político. Dado o perfil da pobreza na Indonésia, os preços dos alimentos têm um impacto significativo sobre o número abaixo da linha da pobreza, medida em termos de 2.100 calorias *per capita* por dia.

## 4. A trajetória estrutural da Indonésia: uma síntese

### 4.1. Os períodos Sukarno e Suharto

O período Sukarno foi marcado por um regime competitivo *inward-oriented* como revelado pelo estabelecimento de licenças para importar e investir e pela nacionalização dos ativos estrangeiros.

Nesse quadro, não é difícil entender por que as grandes empresas estatais se tornaram o ponto focal do esforço de industrialização, fato que vai marcar o desenvolvimento indonésio por muitas décadas. Já no segundo plano quinquenal, essa política já havia se tornado mais clara, com as novas empresas já sendo anunciadas diretamente como estatais e com a política a favor das estatais tendo ganhado muito mais suporte. Tal decisão foi motivada, por um lado, porque se acreditava que as

empresas privadas nacionais não tinham força para sustentar um ciclo industrializante e, por outro, porque o IDE era considerado indesejável em muitos setores.

As medidas adotadas nesse período levaram a um ritmo de crescimento instável, tanto do PIB quanto das exportações. Também foi um período de baixa transformação estrutural. Em 1970, a economia indonésia ainda era majoritariamente agrária, com cerca de 50% do PIB provenientes do setor

agrícola. Em termos de emprego, essa participação era ainda maior.

**Tabela 6. Estrutura produtiva da Indonésia no período Sukarno**

Setor	1971
Agricultura, pesca e silvicultura	50,0%
Construção	4,0%
Indústria de transformação	10,7%
Extração	9,7%
Utilidade pública	0,6%
Transporte, armazenagem e comunicação	6,1%
Comércio, alojamento e restaurantes	19,0%

Fonte: GCDC 10-Sector Database.

A indústria de transformação era formada majoritariamente por setores semimanufaturados. Em 1963, os setores leves respondiam por cerca de 85% da indústria de transformação. Já as exportações permaneciam muito concentradas em produtos básicos, como pode ser visto na Tabela 7. Entre 1962 e 1967, o grau de concentração das exportações pouco se alterou, com os mesmos quatro principais produtos, todos eles básicos (borracha, petróleo, café e minérios ferrosos), representando mais de 80% da pauta.

**Tabela 7. Concentração das exportações da Indonésia – 1962 e 1967**

Ano	CR4 %	Commodities	%	Ano	CR4 %	Commodities	%
1962	86,3	Borracha, incluindo sintética e <i>reclaim</i>	44,1	1967	80,5	Borracha, incluindo sintética e <i>reclaim</i>	34,6
		Petróleo e produto de petróleo	30,6			Petróleo e produto de petróleo	24,9
		Café, chá, cacau, especiarias	6,1			Café, chá, cacau, especiarias	12,5
		Minérios ferrosos e sucata de metal	5,4			Minérios ferrosos e sucata de metal	8,6

Nota: C4 – Razão de Concentração dos 4 principais produtos.

Fonte: Comtrade/ONU.



Em termos do destino das exportações, essas ainda eram muito dispersas: em 1962, o principal parceiro comercial da Indonésia eram os EUA, que recebiam apenas 8,4% das exportações totais do país.

O longo período Suharto foi marcado por muitas transformações. Entre 1971 e 1979, a principal mudança foi a troca entre o setor agrícola e o extrativo: entre 1971 e 1979, a participação do primeiro caiu de 50% para 31%, enquanto a do segundo subiu de 10% para 26%. Com efeito, a maior parte da mudança estrutural ocorrida na década de 1970 deveu-se à rápida expansão da atividade petrolífera ocorrida nesse período, alavancada pelo *boom* de preços do petróleo bruto. Tomando-se em consideração a matriz produtiva sem contabilizar o setor petróleo e gás, o esforço do governo objetivando incentivar a indústria pesada pode ser considerado bem-sucedido, haja vista o aumento ocorrido entre 1975-1980 na produção desses setores, especialmente o de insumos metálicos. Nesse período, foram implantados alguns grandes projetos, como o Asahan Aluminium Smelter, na Sumatra do Norte, e o Karakatau Steel Project, em Cilegon (oeste de Jakarta).

Nesse período, também houve queda na participação dos salários na renda, que passou de 29,2%, em 1971, para 24,1%, em 1980. O mercado de trabalho expandiu-se vigorosamente, mas manteve uma estrutura dual, na qual alguns poucos ramos de atividade pagavam salários muito superiores aos demais. Por exemplo, em 1976, o salário médio no setor de extração e mineração chegou a ser o triplo da média nacional e o sêxtuplo da média do setor agrícola.

Como demonstrado na seção anterior, o principal componente do crescimento da demanda no período foram as exportações. Refletindo a mudança estrutural ocorrida na geração de valor adicionado, esse foi um período de grande concentração da pauta de exportação, que se tornou cada vez mais dependente do petróleo. Em 1967, embora já ocupasse a segunda colocação no *ranking* dos principais produtos exportados, o petróleo respondia por apenas 25% da pauta; em 1975, esse valor já superava os 75%. Em 1980, a pauta continuava muito concentrada e com grande peso de produtos básicos ou semimanufaturados. Apesar de apresentar participação ligeiramente menor, em torno de 60%, o petróleo, somado ao gás, mantinha os mesmos 75% de peso nas exportações (Tabela 8). Com relação ao destino, o quadro de dispersão vigente anteriormente modificou-se por completo. Em 1972, o Japão já absorvia 42,1% das exportações indonésias.

**Tabela 8. Concentração das exportações da Indonésia – 1975 e 1980**

Ano	C4 %	Commodities	%	Ano	C4 %	Commodities	%
1975	89,8	Petróleo e produtos de petróleo	76,3	1980	86,6	Petróleo e produtos de petróleo	59,3
		Madeira, serragem e cortiça	7,0			Gás natural e industrializado	14,6
		Borracha, incluindo sintética e <i>reclaim</i>	3,9			Madeira, serragem e cortiça	8,2
		Minérios de metal ferroso e sucata de metal	2,6			Borracha, incluindo sintética e <i>reclaim</i>	4,4

**Nota:** C4 – Razão de Concentração dos 4 principais produtos.

**Fonte:** Comtrade/ONU.

Por seu turno, as importações indonésias eram muito concentradas em produtos manufaturados, que explicavam 70,5% da pauta em 1975, com maquinário não elétrico representando quase 20% do total importado. Derivados de petróleo também eram importantes, atingindo 14% no mesmo ano. Em 1980, esse quadro praticamente não exibiu alterações (JACOB, 2006, p. 15). Assim como nas exportações, Japão e EUA eram os principais parceiros, mas apresentando uma representatividade menor, em torno de 30% a 35% das importações (COMTRADE, ONU).

Os anos entre 1980 e 1985, correspondentes à fase final do auge do petróleo, podem ser considerados um período de transição, já sinalizando os ajustes que a economia indonésia percorreria a seguir. Nesses anos, a participação da indústria de transformação no valor adicionado cresceu significativamente. Esse aumento foi parcialmente compensado por uma redução do setor agrícola, mantendo a tendência do período anterior, mas também – e aí a novidade – pela retração de quase oito pontos percentuais do setor de extração mineral. Algumas indústrias pesadas ainda cresciam devido a grandes projetos estatais em execução. Mas em meados da década de 1980, a demanda doméstica crescia mais devagar e as exportações ainda não eram tão relevantes.

A pauta de exportação ainda era muito concentrada em 1985, apesar da contínua queda da participação do setor de petróleo. Mesmo nesse setor, a queda da participação da exportação de petróleo bruto era compensada pela exportação de produtos de petróleo. O aumento da participação da indústria de madeira está muito associado à proibição da exportação de troncos de madeiras (diretamente da extração) em 1981.

**Tabela 9.** Concentração das exportações da Indonésia – 1975 e 1980

Ano	C4 %	Commodities	%
1985	78,3	Petróleo e produto de petróleo	47,4
		Gás natural e industrializado	21,7
		Madeira, serragem e cortiça	4,9
		Café, chá, cacau, especiarias	4,3

Nota: C4 – Razão de Concentração dos 4 principais produtos.

Fonte: Comtrade/ONU.

Japão e EUA continuavam sendo os principais parceiros comerciais da Indonésia com peso muito grande na pauta de exportações e um pouco inferior na pauta de importações.

## 4.2. O período Japão-dependente

Entre 1985 e 1997, a Indonésia acelerou a sua transformação estrutural. Enquanto a indústria de transformação alcançava, em 1985, uma participação no PIB inferior ao setor agropecuário e semelhante ao setor extrativo, em 1997, já atingia quase 1/3 do PIB (32,5%), superando em mais de 50% a participação do setor agropecuário e atingindo mais do que o triplo do setor extrativo.

Nessa mesma linha, as exportações industriais também se ampliaram muito, com a pauta finalmente exibindo uma tendência de desconcentração. Em 1995, o setor petróleo era responsável apenas por 15% da pauta de exportação, enquanto produtos de madeira e vestuário passaram a ocupar um papel relevante nas vendas externas. Em termos do destino geográfico, embora EUA e Japão continuassem como os principais parceiros, Coreia e China já apareciam como parceiros relevantes no fluxo de comércio da Indonésia.

**Tabela 10. Concentração das exportações da Indonésia – 1990 e 1995**

Ano	C4 %	Commodities	%	Ano	C4 %	Commodities	%
1990	65,4	Petróleo e produto de petróleo	30,9	1995	43,5	Petróleo e produto de petróleo	14,9
		Gás natural e industrializado	16,0			Produtos de Madeira e cortiça, exc. móveis	10,8
		Produtos de Madeira e cortiça, exc. móveis	12,2			Gás natural e industrializado	10,2
		Vestuário	6,3			Vestuário	7,5

**Nota:** C4 – Razão de Concentração dos 4 principais produtos.

**Fonte:** Comtrade/ONU.

No entanto, dentro do bloco do leste asiático, sempre houve uma importante divisão do trabalho, cabendo à Indonésia a parte menos avançada tecnologicamente. A Indonésia apresenta indicadores tecnológicos muito incipientes, a despeito da expansão industrial ocorrida na segunda metade do século XX. Esse atraso fez com que o país se localizasse no primeiro degrau da “escada” tecnológica da Ásia.

Em termos de conteúdo tecnológico, a Indonésia apresentava, em 1995, a maior concentração de produtos intensivos em trabalho (43,3%), seguida pela Tailândia (35,8%). Além disso, só na Indonésia a participação desses setores estava aumentando. As exportações de certos produtos de maior intensidade tecnológica por parte da Indonésia também cresceram, mas representam muito pouco da pauta de exportação.

Tomando-se o peso conjunto dos setores intensivos em escala, diferenciados e baseados em ciência como *proxy* para o conteúdo tecnológico da indústria, Lall (1995) criou um indicador que mostra a diferença da estrutura produtiva indonésia em comparação com outros países asiáticos (Tabela 11).

**Tabela 11. Índice de complexidade tecnológica das exportações de países selecionados da Ásia**

	Indonésia	Coreia do Sul	Taiwan	Cingapura	Malásia	Tailândia
1980	11,9	41,8	36	45	63,8	31,3
1990	12,7	52,3	50,6	62,8	71,3	40,6
1995	23,1	65,2	40,3	79,2	78,7	53,6

\* em setores intensivos em escala, diferenciados e baseados em ciência (exclui recursos naturais e intensivos em trabalho)

**Fonte:** Sanjaya Lall.



Segundo Lall (1998), são muitas as lacunas apresentadas pela Indonésia que evidenciam o atraso da sua base tecnológica em comparação com outros países da região. A capacidade doméstica para absorver e melhorar a tecnologia importada é fraca, o setor de bens de capital é subdesenvolvido, o esforço tecnológico é concentrado e distorcido, as atividades de baixa produtividade, pequena escala e tradicionais ainda dominam a indústria, e as indústrias voltadas para exportação são controladas por capital externo e estão concentradas em atividades de montagem intensivas em trabalho, muitas delas realocadas de Taiwan, Cingapura e Malásia, e de processamento de recursos naturais. Em suma, a Indonésia se especializou em segmentos de baixo conteúdo tecnológico e não melhorou o seu nível tecnológico, principalmente quando comparada aos vizinhos.

A Indonésia apresenta a menor razão de gasto com pesquisa e desenvolvimento (P&D) *per capita* comparada aos tigres asiáticos ou mesmo com Malásia, Tailândia, China, Índia ou Paquistão (LALL, 1998, p. 152). Embora a intensidade de P&D formal não seja o indicador mais adequado, outras medidas de esforço ligado a atividades tecnológicas como engenharia e inovações organizacionais no chão-de-fábrica não parecem importantes na economia indonésia. A ampla maioria dos estudos sobre a Indonésia ressalta a fraqueza da capacitação tecnológica do país.

Há algum dinamismo em algumas atividades manufatureiras, mas é muito diferenciado entre indústrias e grupos de firmas. Alguns conglomerados adquiriram uma boa capacidade tecnológica, especialmente as multinacionais, mas são relutantes em aprofundar as atividades tecnológicas locais. As empresas públicas também mantêm alguma atividade tecnológica.

O setor público conta com a maior base institucional ligada à pesquisa, desenvolvimento e inovação, mas com muitas deficiências. Em 1993, as instituições públicas de ciência e tecnologia empregavam 240.000 pessoas, das quais metade tinha terceiro grau completo e menos de 10% tinham mestrado ou doutorado. Além disso, 70% do pessoal técnico estavam ligados a P&D agrícola e 80% vinham de instituições públicas. De lá para cá, o quadro pouco se modificou.

Em termos de qualificação da mão de obra, os números de matrículas da Indonésia na educação secundária e terciária são bem inferiores aos seus principais vizinhos na Ásia. Levando-se em consideração apenas as matrículas em cursos superiores mais técnicos, os números são ainda piores que os da Coreia do Sul e demais tigres asiáticos, mas mais próximos à Malásia e à Tailândia. O número de matrículas não é suficiente, pois qualidade e relevância também devem ser consideradas. Na

Indonésia, parece haver um desencontro entre as habilidades necessárias na indústria e aquelas desenvolvidas nas universidades.

No início da década de 1990, cerca de metade da mão de obra empregada ainda trabalhava na agricultura, setor que respondia por apenas de 20% do valor adicionado e no qual o salário era a metade da média do país. Embora apresentando comportamento decrescente desde a década de 1970, ainda era significativa a parcela da força de trabalho engajada em serviços domésticos e em atividades por conta própria. E, ainda hoje, os trabalhadores assalariados correspondem a pouco mais de 1/3 da força de trabalho da Indonésia.

Durante grande parte do século XX, a Indonésia apresentou – e certamente ainda apresenta – um imenso exército industrial de reserva, em grande parte absorvido em ocupações não remuneradas em pequenos negócios familiares. Consistentemente com as previsões de Lewis (1972), essa farta disponibilidade de mão de obra foi capaz de compensar e anular as pressões altistas sobre os salários industriais que poderiam surgir durante as fases de crescimento mais acelerado da economia indonésia. De fato, as evidências mostram que os salários reais na Indonésia pouco se modificaram ao longo de todo o século XX. A análise da trajetória dos salários dos trabalhadores pouco qualificados, independentemente de se empregados na indústria ou na agricultura, leva à constatação de que não houve nenhum processo de crescimento sustentado nos salários reais em sincronia com a permanente presença de excedentes de oferta de trabalho pouco qualificado em diversos setores e regiões do país. (MANNING, 1994, p. 108).

Entretanto, até a crise de 1997, o rápido crescimento econômico levou a um salário real crescente, embora sobre uma base deprimida e com defasagem. Mesmo com os sindicatos controlados, como foi característico do período Suharto, os salários no setor urbano cresciam e havia migração da mão de obra para setores que pagavam salários acima do mínimo. Com isso, a participação do salário na renda cresceu entre 1980 e 1995, passando de 24,1% para 30,5%. Nesse mesmo período, a desigualdade entre os salários médios setoriais também se reduziu, mantendo, contudo, um diferencial ainda considerável.

### 4.3. O período pós-crise asiática

Após a crise asiática de 1997, e pelo menos até 2008, o crescimento econômico indonésio não retomou o ritmo anterior. Mais do que isso, a mudança no ritmo de expansão do PIB foi acompanhada por uma alteração importante no padrão de crescimento da economia. Como mencionado anteriormente, o peso da formação bruta de capital fixo reduziu-se muito, em relação ao papel que havia desempenhado nas décadas de 1970 e 1980.

O efeito mais imediato de crise asiática foi a forte desvalorização da moeda nacional. Mas essa desvalorização não levou a uma expansão significativa das exportações, como poderia ser esperado. Em termos comparativos, as exportações da Indonésia cresceram menos do que a de outros países do leste asiático.

Ainda assim, as exportações continuaram muito relevantes como fator de crescimento econômico. Verificou-se, porém, importante mudança na sua composição, com o petróleo tornando-se cada vez menos relevante. A Tabela 12 mostra o processo de desconcentração da pauta de exportações que teve lugar nesse período.

**Tabela 12.** Concentração das exportações da Indonésia – 2000, 2005 e 2009

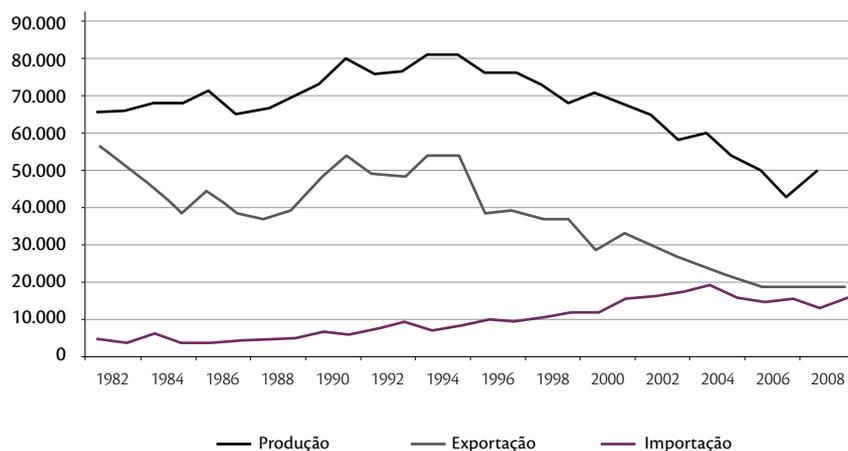
Ano	C4 %	Commodities	%
2000	40,9	Petróleo e produto de petróleo	13,4
		Gás natural e industrializado	12,4
		Vestuário	7,8
		Máquinas elétricas, <i>apparatus and appliances</i>	7,2
Ano	C4 %	Commodities	%
2005	37,5	Petróleo e produto de petróleo	12,7
		Gás natural e industrializado	12,5
		Vestuário	6,3
		Máquinas elétricas, <i>apparatus and appliances</i>	6,0
Ano	C4 %	Commodities	%
2009	40,9	Carvão, coque briquetes	12,7
		Gorduras e óleos vegetais	10,6
		Petróleo e produto de petróleo	9,0
		Gás natural e industrializado	8,6

Nota: C4 – Razão de Concentração dos quatro principais produtos.

Fonte: Comtrade/ONU.

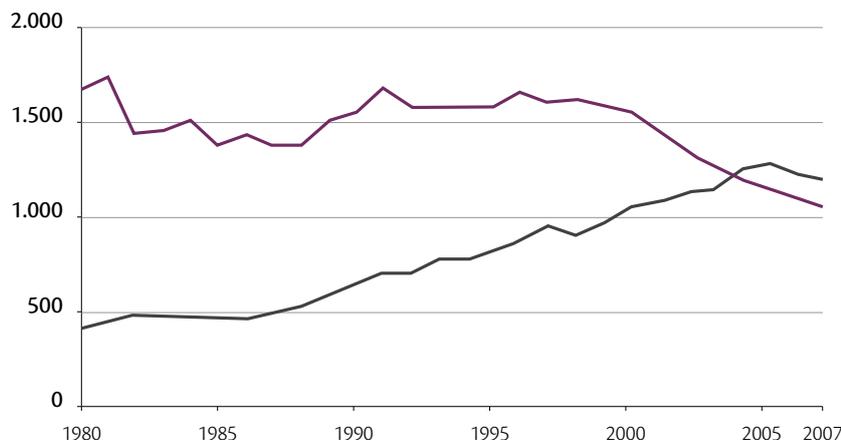
A perda de expressão do petróleo está associada ao fato de que, nos anos 2000, a Indonésia tornou-se importadora líquida do combustível, revertendo uma situação que durou todo o século XX. Como se pode observar no Gráfico 11, após atingir o pico de 80 milhões de toneladas, em 1990, a produção de petróleo vem apresentando tendência de queda, refletindo o esgotamento das reservas existentes no país. As exportações, que alcançavam valores próximos a 60 milhões de toneladas anuais no início da década de 1980, começaram a retroceder, enquanto as importações passaram a ganhar relevância.

A continuidade dessa tendência levou a Indonésia a, finalmente, se tornar deficitária em petróleo em 2004, com o consumo total superando a produção nesse ano, como mostra o Gráfico 12. Esse fato, inédito na história do país, simboliza o virtual fim da era da Indonésia como país petroleiro, sacramentando a posição de exportador marginal de petróleo que o país já vinha ocupando desde o início da década de 1990.



**Gráfico 11.** Produção e comércio exterior de petróleo cru pela Indonésia: 1982 a 2008 (em 1000 t)

Fonte: US Energy Information Administration



**Gráfico 12.** Evolução da produção e consumo de petróleo na Indonésia: 1980 a 2007

Fonte: US Energy Information Administration

As razões para isso são de fácil compreensão. Pelo lado do consumo, a demanda doméstica de petróleo cresceu a um ritmo acelerado devido ao subsídio aos derivados de petróleo no país desde a Nova Ordem, independentemente dos auges e crises que a atividade petrolífera mundial enfrentou nesses muitos anos. Pelo lado da oferta, há um contínuo declínio do volume de reservas, que se reduziram de quase 10 bilhões de barris, em 1980, para pouco mais de 6 bilhões de barris, em 2007. Mesmo com a redução ocorrida nos anos recentes, o ritmo de produção não vem sendo acompanhado pela descoberta de novos poços, deixando a relação reserva/produção em patamares próximos a tão somente dez anos, um tempo de vida sabidamente problemático para a operação no setor de petróleo.

Nos demais setores, a crise asiática de 1997 repercutiu de forma muito diferenciada sobre a atividade industrial indonésia. Na Tabela 13, podem-se observar as taxas de variação do valor adicionado para anos pós-crise. O setor de alimentos foi o único setor da indústria de transformação a não apresentar taxas negativas de crescimento entre 1997-1999. Isso se deve em parte à inelasticidade da demanda, mas também ao fato de as exportações desses setores terem se beneficiado da desvalorização cambial.

O setor têxtil, vestuário e couro, que já crescia a taxas menores, sofreu relativamente menos durante a crise. Os setores baseados em recursos naturais como produtos de madeira e de papel cresceram

lentamente após a crise, apesar do aumento de preços. Isso aponta para problemas do lado da oferta, como a restrição ao acesso aos recursos naturais e o fim da proibição da exportação de madeira *in natura*, o que aumentou o custo nesses setores.

A participação da Indonésia nas exportações mundiais (não petróleo) aumentou de 0,5%, em 1979/80, para 0,9%, em 2005/6, seguindo a tendência da Ásia como um todo. A Tabela 13 permite acompanhar essas transformações.

**Tabela 13. Taxa de crescimento do valor adicionado na indústria**

ISIC	Setor	1994-1996	1997-1999	2000-2002	2003-2006
31	Alimentos, bebidas e fumo	17,5	5,6	1,6	3,5
32	Têxteis, vestuário e couro	8,7	-3,4	4,9	3,2
33	Madeira e produtos de madeira	4	-14	2,7	-0,6
34	Papel e produtos de papel	11,4	2,2	1	5,1
35	Químicos e produtos químicos	10,7	-0,8	4,1	8,2
36	Produtos minerais não metálicos	16,9	-7	10,4	5,2
37	Indústrias de metais básicos	11,1	-9,2	3,6	-2,4
38	Máquinas e equipamentos	7,3	-21,2	26,3	11,6
39	Outras indústrias de transformação	10,3	-10,2	4,8	9,2
	Indústria de transformação exceto petróleo e gás	10,5	-6,3	7,4	6,2

Fonte: CEIC Database. Aswicahyono, Haryo; Narjoko, Dionisius; Hill, Hal (2008).

Os setores que dependem de recursos minerais tiveram comportamentos distintos. O setor químico sofreu pouco com a crise devido à conexão com o setor agrícola, principalmente os fertilizantes. Inversamente, o setor de minerais não metálicos contraiu-se fortemente devido à queda no setor de construção civil. O complexo metal-mecânico também se contraiu rapidamente. Especificamente, o setor automotivo, que sempre foi um dos mais protegidos da matriz produtiva indonésia, foi muito afetado pela crise, em parte pela retração na demanda doméstica, em parte pela redução da proteção negociada com o FMI. Já o setor de eletrônicos, mais voltado para exportações, se concentrou na montagem de partes e componentes, inserindo-se nas cadeias de valor do continente, mas, nesse caso, o volume de exportações era muito menor e o conteúdo de valor adicionado domesticamente era muito baixo.

É possível alinhar as principais características dos setores que mais cresceram durante e após a crise. São elas:



- Os setores com grande parcela de propriedade estrangeira – tinham acesso a crédito externo e se beneficiaram da depreciação cambial (à exceção do setor automobilístico);
- Indústrias com vantagem comparativa – intensivas em trabalho e alguns recursos naturais – com exportadores bem estabelecidos que também se beneficiaram da depreciação cambial;
- Produtos essenciais – alimentos, que também têm um conteúdo exportado e também se beneficiaram da depreciação da moeda.

## Considerações finais

A Indonésia é considerada um caso de sucesso entre os países abundantes de recursos naturais. Essencialmente, esse resultado foi decorrente da forma como foi conduzida a economia durante o momento do auge do ciclo do petróleo, que, por diversas circunstâncias distintas, direcionou as rendas extraordinárias geradas pela atividade para fomentar uma importante diversificação do parque produtivo do país. Posteriormente, no momento em que houve a reversão da alta dos preços do petróleo, em meados da década de 1980, a Indonésia foi beneficiada por uma mudança na estratégia do governo japonês, pressionado a valorizar o iene a partir de 1985.

Nesse ponto, não é possível resistir à tentação de estabelecer um paralelo entre as experiências históricas de Indonésia e Brasil. Ambos os países são unidos por semelhanças importantes, como a relativa abundância de recursos naturais e a população numerosa, em torno de 200 milhões de habitantes. Assim como o Brasil, a Indonésia também experimentou um passado colonial que impôs uma condição de uma grande economia agrário-exportadora, seguido por um processo acelerado de industrialização no período do pós-guerra, centrado no tripé Estado, multinacionais e capital nacional, sendo este último o elo mais fraco. A industrialização acelerada também foi acompanhada por uma rápida urbanização, embora, nesse caso, em menor grau do que o verificado no Brasil e com uma desigualdade menor.

No entanto, há diferenças importantes. A Indonésia era exportadora líquida de petróleo na década de 1970 e constituiu uma economia integrada ao bloco econômico asiático, o que permitiu que o país mantivesse um forte crescimento nos quase 20 anos seguintes, um desempenho muito distinto do brasileiro nas décadas de 1980 e 1990.

Em grande medida, procurou-se ressaltar, ao longo do trabalho, que os diferentes momentos de forte convergência da economia indonésia estão associados à interação entre as estratégias nacionais e as condições externas em cada período histórico. Durante esse período, a Indonésia viveu o auge e o declínio do seu ciclo do petróleo e se integrou de uma forma específica ao regionalismo asiático numa condição diferente da de outros países da região.

Entretanto, apesar de estar integrada à cadeia produtiva asiática, não parece razoável imaginar que a Indonésia tenha percorrido um padrão de desenvolvimento similar ao da Coreia do Sul ou mesmo de Taiwan. O país sempre foi marcado por um grau muito forte de heterogeneidade estrutural, no qual as estratégias de substituição de importação, inclusive de setores mais capital-intensivos, não foram completamente integradas ao padrão mais *export-led* da década de 1980 dos outros países. Ao se integrar como exportador de produtos intensivos em mão de obra barata, a Indonésia não conseguiu consolidar os encadeamentos internos e ainda depende da importação de produtos de outros países asiáticos.

No início da década de 1990, havia uma tendência a ver todas essas experiências como muito mais homogêneas do que de fato o são. A crise asiática alterou um pouco essa visão, e o modelo do sudeste asiático, que até então era visto como o exemplo a ser imitado, passou a ser condenado. Após a crise asiática, houve uma tendência à generalização de uma ideia de *crony capitalism* nesses países.

Sem dúvida, como se procurou demonstrar, o *catching up* indonésio foi apenas parcial e, em parte, pode ser explicado pelo momento em que o país intensificou o seu processo de industrialização, que propiciou condições diferentes à disponível para outros países da região. Como ressalta Jomo (2002, p. 10), o nordeste da Ásia, Japão e Coreia do Sul, cresceu rapidamente no período pós-guerra sob um forte apoio norte-americano, especialmente após o início da Guerra Fria e a Guerra da Coreia. No termo já consagrado de “crescimento a convite”, os EUA toleraram todo tipo de medidas antiliberais no comércio, nas finanças, nos investimentos, na propriedade intelectual, entre outras, que estão agora fortemente a oposição, especialmente com o fim da Guerra Fria.

É importante ressaltar que, na década de 1980, com o recrudescimento da Guerra Fria, os EUA também adotaram uma postura diferenciada com os países do leste asiático, embora não tão favorável quanto havia sido antes com Japão e Coreia do Sul. Nesse período, países como Malásia, Indonésia, Tailândia, Cingapura e Hong Kong se aproximaram de fato de uma economia *export-led*, mesmo assim com graus e momentos muito diferentes.



A liberalização, iniciada na década de 1980, mas intensificada nos anos 1990, culminou com a crise asiática de 1997, que levou à interrupção do ciclo virtuoso de forma muito profunda, mas, a partir de 2005, a Indonésia, assim como grande parte dos países em desenvolvimento, recuperou o ritmo de crescimento pré-crise.

Ao contrário dos demais países asiáticos que sofreram com a crise de 1997, a Indonésia demorou a recuperar-se. Após a abrupta recessão e o colapso cambial (desvalorizações de cerca de 50% em relação ao dólar) ocorridos em 1997, as economias da Asean, ao lado da Coreia do Sul, com exceção da Indonésia, retomaram suas trajetórias expansivas a partir de uma política fiscal expansiva e forte recuperação das suas exportações (MEDEIROS, 1997).

A Indonésia foi o único dos países afetados pela crise a registrar um fluxo negativo de IDE durante vários anos após a crise, mas, em meados dos anos 2000, a economia indonésia recuperou sua trajetória de crescimento e, no momento da crise de 2008, estava quase com crescimento e inflação muito próximos dos níveis pré-crise asiática. E assim como os demais países asiáticos, as mudanças decorrentes da crise anterior a deixaram mais preparada para enfrentar a nova crise. Hoje, a Indonésia voltou a ser um dos países com crescimento mais sólido do mundo.

## Referências

---

- ASWICAHYONO, H.; NARJOKO, D.; HILL, H. **Industrialization after a deep economic crisis: Indonesia**. Working paper, n.2008/18 The Australian National University. 2008. Disponível em: [http://rspas.anu.edu.au/economics/publish/papers/wp2008/wp\\_econ\\_2008\\_18.pdf](http://rspas.anu.edu.au/economics/publish/papers/wp2008/wp_econ_2008_18.pdf)
- BOOTH, A. **The Indonesian economy in the nineteenth and twentieth centuries: a history of missed opportunities modern economic history of Southeast Asia**. Londres: Palgrave Macmillan. 1998.
- CHALMERS, I.; HADIZ, V.R. (eds.). **The politics of economic development in Indonesia: Contending perspectives**. New York: Routledge. 1997.
- CHOWDHURY, A. Indonesia's Hesitance with AFTA and AFTA plus: A Political Economy Explanation. Paper presented at the FTA, Regional Development and Development Conference, 2007. Disponível em: <http://faculty.washington.edu/karyiu/confer/busano7/papers/chowdhury.pdf>.
- CHOWDHURY, A.; SIREGAR, H. 2004. Indonesia's monetary policy dilemma—constraints of inflation targeting. **The Journal of Developing Areas**, v.37, n.2, Spring
- HARTONO, D. **Regional Economic Integration and its Impacts on Growth, Poverty and Income Distribution: The Case of Indonesia**. 2007.
- HARTONO, D.; PRIYARSONO, D.S.; NGUYEN, T.D.; EZAKI, M. **Regional economic integration and its impacts on growth, poverty and income distribution: the case of Indonesia**. Working Papers in Economics and Development Studies, WoPEDS. n.2007-03, Department of Economics, Padjadjaran University. 2007.
- HAYASHI, M. Structural changes in Indonesian industry and trade: an input-output analysis. **The Developing Economies**, 43-1 March 2005. p.39–71. 2005.
- HILL, H. **The Indonesian economy since 1966: Southeast Asia's emerging giant**. Cambridge, UK ; New York Cambridge University Press.; 1996
- JACOB, J. **International technology spillovers and manufacturing performance in Indonesia**. 2006.
- JOMO, K.S. State and market in economic development: Southeast Asian industrial policy in comparative East Asian perspective. In: INTERNATIONAL SEMINAR - Promoting growth and welfare: structural changes and the role of institutions In Asia. Santiago, Chile and Rio de Janeiro, Brazil - April 29 - May 03. **Apresentação...** 2002.
- \_\_\_\_\_. **Beyond miracle and debacle in East Asia**. Ari Lecture Series Visiting Senior Research Fellow, Asia Research Institute. Lecture Theatre 13, National University of Singapore, 24 November 2004

- LALL, S. Technology policies in Indonesia. In: HILL, H.; WIE, T.K. (ed.). **Indonesia's technological Challenge**. ANU and ISEAS, Canberra-Singapore. 1998.
- MCKINLEY, T. Summary of analysis and policy recommendations. In: THE MACROECONOMICS of poverty reduction in Indonesia. An independent study supported by the United Nations Development Programme. Capítulo 7. 2003.
- MCKINLEY, T.; KHATTRY, B. Slow post-crisis recovery in Indonesia: The Historical Background. In: THE MACROECONOMICS of poverty reduction in Indonesia. Executive Summary - An Independent Study Supported by the United Nations Development Programme.
- MCLEOD, R.H. **Privatisation failures in Indonesia**. Indonesia Project, Economics Division, The Australian National University 2002. mimeo. Disponível em: <http://www.crawford.anu.edu.au/acde/publications/publish/papers/wp2002/PrivatisationIndonDWP.pdf>
- MEDEIROS, C.A. Globalização e inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (orgs.). **Poder e dinheiro – uma economia política da globalização**. Petrópolis: Ed. Vozes. 1997.
- MISHRA, S. **History in the making: a systemic transition in Indonesia**. Working Paper: United Nations Support Facility for Indonesian Recovery, 2001.
- \_\_\_\_\_. **Indonesia in the midst of the global financial crisis: implications and policy responses**. Commissioned by United Nations Development Program - Strategic Asia. 2009.
- PINCUS, J.; RAMLI, R. Indonesia: from showcase to basket case. **Cambridge Journal of Economics**, v.22, p. 723–734. 1998.
- ROCK, M.T. Reassessing the effectiveness of industrial policy in Indonesia: can the neoliberals be wrong? **World Development**, v.27, p.691-704. 1999.
- ROSSER, A. Escaping the resource curse: the case of Indonesia. **Journal of Contemporary Asia**, 371, p. 38-58, 2007.
- VAN DER ENG. **Labour-intensive industrialisation in Indonesia, 1930-1975: output trends and government policies**, 2008
- WOO, W.T.; NASUTION, A.; GLASSBURNER, B. **Macroeconomic policies, crises, and long-term growth in Indonesia, 1965-90**. Washington, D.C.: World Bank. 1994.

