

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

**A ECONOMIA DA POLÔNIA APÓS DUAS  
DÉCADAS DE TRANSIÇÃO**

EMILIANO RAMOS

Porto Alegre  
Novembro de 2010

EMILIANO RAMOS

**A ECONOMIA DA POLÔNIA APÓS DUAS  
DÉCADAS DE TRANSIÇÃO**

Monografia de graduação apresentada junto ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Moreira Cunha

Porto Alegre

Novembro de 2010

EMILIANO RAMOS

**A ECONOMIA DA POLÔNIA APÓS DUAS  
DÉCADAS DE TRANSIÇÃO**

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. André Moreira Cunha (orientador)  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Paulo Fagundes Vizentini  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Prof. Dr. Ricardo Dathein  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Porto Alegre  
Novembro de 2010

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), por ter me proporcionado o curso de Relações Internacionais, e aos professores que me auxiliaram e fizeram parte de minha trajetória acadêmica durante os últimos quatro anos.

Ao meu professor e orientador, Dr. André Moreira Cunha, pela disponibilidade, auxílio e revisões minuciosas e construtivas que realizou durante a confecção desta monografia.

Ao Andrzej e Ginanne, um polonês e uma americana apaixonados pela Europa Central e Oriental, que me forneceram informações e fontes valiosas para a construção deste trabalho, e que constantemente aumentam meu apetite por conhecimento acerca da região.

À Polônia, cujo impressionante patrimônio histórico e cultural e a capacidade de seu povo de se reerguer, seja qual percalço a História lhes imponha, me cativaram desde o primeiro momento.

Aos verdadeiros amigos que fiz durante o curso de graduação, cujos nomes não necessitam ser listados aqui, pois sabem o quão especiais são para mim. Estes terão sempre lugar na minha vida, independentemente da inevitável distância que nos separará.

Acima de tudo, a meus pais e minha irmã, pelo apoio e cumplicidade que me forneceram desde sempre, pelo incentivo e esforços que me possibilitaram desde cedo entrar em contato com outras culturas, idiomas e pontos de vista. Nada do que conquistei até hoje teria sido possível sem vocês. Por isso, lhes serei eternamente grato.

*Good luck is another name for tenacity of purpose.*

Ralph Waldo Emerson

## RESUMO

Esta monografia trata do processo de transição da economia polonesa, que tornou sua economia planificada e defasada a sexta maior economia da União Europeia em um período de vinte anos. A análise se dá com o auxílio de um arcabouço teórico, que destaca o caráter neoliberal de seu programa de reformas, e explicita as diferenças entre as duas principais correntes teóricas relacionadas a processos de transição econômica; a terapia de choque e o gradualismo. Por fim, é feito um panorama político-econômico da Polônia durante o regime socialista e nas duas décadas após o início da transição, que tenta encontrar e analisar os fatores responsáveis pela admirável performance econômica do país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Polônia, Transição Econômica, Leste Europeu, Privatização, Reformas, Economia Internacional, Plano Balcerowicz, Crise Financeira.

## ABSTRACT

This paper analyses the transition process of the Polish economy, which went from a centrally planned, inefficient one, to become the sixth largest in the European Union in a twenty-year period. The analysis is supported by a theoretical base, which highlights the neoliberal character of the Polish program of reforms, as well as explains the differences between the two main theoretical schools connected to economic transition processes: shock therapy and gradualism. After the theoretical chapter, a political and economic panorama of Poland is made, comprehending the decades of socialist regime and two decades after the start of the transition, with the objective of finding and analyzing the factors responsible for the country's admirable economic performance.

**KEYWORDS:** Poland, Economic Transition, Eastern Europe, Privatization, Reforms, International Economics, Balcerowicz Plan, Financial Crisis.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. ASPECTOS TEÓRICOS: A TRANSIÇÃO ECONÔMICA E SUAS TEORIAS .....	13
1.1. A agenda da transição econômica e as instituições envolvidas no processo .....	13
1.2. Terapia de Choque <i>versus</i> Gradualismo .....	16
1.3. Considerações finais .....	24
2. OS ANTECEDENTES: A SITUAÇÃO POLÍTICO-ECONÔMICA DURANTE O REGIME COMUNISTA .....	26
2.1. 45 anos de economia planificada .....	26
2.2. O início do fim: O Sindicato Solidariedade e a Lei Marcial.....	33
2.3. Considerações finais .....	40
3. OS ANOS 1990: UMA DÉCADA DE AJUSTES .....	41
3.1. O Plano Balcerowicz e o difícil início da transição .....	41
3.2. O prosseguimento das reformas e seus resultados .....	44
3.3. Considerações finais.....	55
4. OS ANOS 2000: A CONSOLIDAÇÃO DAS REFORMAS, A ENTRADA NA UNIÃO EUROPÉIA E A PERFORMANCE DURANTE A CRISE FINANCEIRA MUNDIAL.....	57
4.1. O início da década e os ajustes para a acessão à União Européia.....	58
4.2. A Crise atinge o Leste Europeu: Como a Polónia logrou sair "ilesa"?.....	61
4.3. Considerações finais.....	70
5. CONCLUSÃO.....	71
6. REFERÊNCIAS .....	76
7. ANEXOS .....	81

## INTRODUÇÃO

A História da Polônia figura entre as mais tumultuadas da Europa. Desde sua fundação, em 966, o país teve seu território expandido, diminuído, e deslocado em todas as direções geográficas possíveis. Fez parte, durante dois séculos, do maior país da Europa durante a União Lituano-polonesa, se estendendo do Mar Báltico ao Negro. Durante o período, a Polônia se tornou, também, o segundo país do mundo a ter uma Constituição. Ao fim da União em 1795, o país foi dividido entre três das principais potências da época: Rússia, Áustria e Prússia.

A independência foi reconquistada apenas com o término da Primeira Guerra Mundial, em 1918, para ser perdida menos de três décadas mais tarde. Durante a Segunda Guerra Mundial o país foi invadido e ocupado pelas tropas de Hitler. Sua capital, Varsóvia, teve 85% de suas construções arrasados pelos bombardeios nazistas, e as perdas humanas resultantes constam entre as maiores do continente, em termos absolutos. Após o término da Segunda Guerra Mundial, por decisão das potências vencedoras do conflito, a Polónia, assim como todo o Leste Europeu, ficou sob a área de influencia da União Soviética, que instaurou um regime comunista no país, vigente até 1989.

A partir de então, o país embarcou em um processo transitório que visava efetuar a evolução de uma economia planificada para uma economia de mercado. Esta monografia tem como objetivo fazer uma análise deste processo, que identificará e explicitará os fatores que contribuíram para o sucesso econômico da Polónia que, em 2010, superou a Holanda e se tornou a sexta maior economia da União Européia.

Será feita uma análise da transição econômica do país entre os anos 1989 - 2010, como também uma análise das décadas em que o país foi governado por um regime comunista. O objetivo é fornecer uma compreensão da trajetória, peculiaridades e similaridades da economia polonesa em relação às outras economias do leste europeu que passaram pelo processo de transição do socialismo para economias de mercado.

No desenvolvimento do trabalho, objetiva-se elucidar a importância que os fatores envolvidos na transição tiveram no sucesso econômico do país, como a estratégia do seu plano de reformas, o mercado doméstico, a dependência em relação ao exterior e as reformas do setor financeiro; e as razões pela qual o país é um dos mais bem-sucedidos exemplos de transição em todo o Leste Europeu.

O primeiro capítulo desta monografia é dedicado aos princípios teóricos que guiaram a transição dos países do Leste Europeu, empreendida a partir do início da década de 1990. Primeiramente, um panorama sobre o neoliberalismo, cujos princípios norteadores constam no *Consenso de Washington*<sup>1</sup>. O neoliberalismo era a ordem econômica defendida pelos principais organismos internacionais à época, como o FMI e o Banco Mundial. Portanto, o envolvimento destes na transição será explicitado, assim como o do Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD), criado especialmente para guiar os países em suas convergências aos padrões políticos, econômicos e institucionais da Europa Ocidental.

Na segunda, e principal, parte do capítulo primeiro, tem lugar uma análise comparativa das duas principais teorias aplicadas a processos de transição econômica; o gradualismo e a terapia de choque. No capítulo se encontram os principais postulados e argumentos de cada uma das correntes, como também uma comparação entre o processo transitório polonês e aqueles de outros países da região do Leste Europeu, resultados da queda dos regimes comunistas e do fim da União Soviética (URSS). O capítulo explicitará as dificuldades de determinar qual tipo de reformas se adéqua melhor a determinado país, e como a classificação de processos de reforma já existentes é complexa, devido à miríade de fatores a serem considerados.

O segundo capítulo desta monografia trata dos antecedentes do período transitório, ou seja, os 45 anos durante os quais o país se encontrou sob o domínio de um regime socialista. Sua economia passou a ser centralmente planejada, com foco na indústria e níveis de eficiência baixíssimos. Os bens eram escassos e as condições de trabalho se deterioravam constantemente. Concomitantemente, crescia o descontentamento dos poloneses com o regime comunista, refletido nas manifestações populares que tomavam lugar nas principais cidades do país. Essa frustração advinha do fato de que as "reformas econômicas" propostas pelo governo, denominadas "descentralização" por este, consistiam em apenas uma mudança dentro da estrutura existente. Os objetivos políticos tinham primazia sobre os econômicos<sup>2</sup> e sobre as condições de vida da população.

Na segunda parte do capítulo se dá uma análise das origens e do funcionamento do Sindicato Solidariedade, organização fundamental na história política do Leste Europeu, apontada como responsável pela queda do comunismo na região. O Solidariedade,

---

<sup>1</sup> definição presente no primeiro capítulo.

<sup>2</sup> KORBONSKI (1989, apud KIERZOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.219)

liderado pelo operário Lech Wałęsa, contava com 10 milhões de membros em 1981, obteve reconhecimento governamental durante pouco mais de um ano, no início da década de 1980. A este se seguiu a Lei Marcial, resultado de pressões oriundas de Moscou e que, através de um golpe militar, suprimiu ainda mais as liberdades da população.

O terceiro capítulo abrange a primeira década de transição do comunismo para o capitalismo, inaugurada pelo polêmico Plano Balcerowicz, um amplo programa de reformas que objetivou tornar o país uma economia de mercado. Criado pelo ministro de finanças e vice primeiro-ministro, Leszek Balcerowicz, o plano é, até hoje, objeto de controvérsias teóricas, sendo por vezes classificado como gradualista e, por outras, uma terapia de choque.

O foco do capítulo se dá nas reformas nos setores fiscal e tributário empreendidas no país, no processo de privatização de empresas estatais, e nos fluxos de investimento direto estrangeiro (IDE), além do papel dos organismos internacionais na coordenação das reformas. Também serão analisadas a reforma dos setores bancário e financeiro, cuja liberalização permitiu ao país atrair um fluxo de IDE imensamente maior que aquele durante o período comunista, que serviu de catalisador no processo transitório.

O último e quarto capítulo fará um panorama da economia polonesa na década de 2000, abrangendo a evolução da transição nos setores tratados no capítulo terceiro, sendo, porém, centrado na performance excepcional da economia polonesa durante a recente crise financeira global, iniciada em 2008. Através de uma análise comparativa com os outros países da Europa Central e Oriental (CEE)<sup>1</sup>, pretendo elucidar ao leitor que aspectos da conjuntura político-econômica da Polônia influenciaram seu desempenho e como estes a diferenciam de outros países da região. Atenção especial será dirigida às reformas do setor financeiro e bancário, pois a maneira com que estes se estruturaram se mostrou altamente responsável pela profundidade do impacto causado pela crise na região do Leste Europeu.

A solidez do sucesso obtido pelo país no processo transitório se confirmou durante a crise, quando a Polônia foi o único membro da União Européia a ter crescimento econômico em 2009, de 1,7%<sup>2</sup>. O desempenho é ainda mais notável pelo fato de o Leste Europeu, juntamente à Ásia Central, ter sido a região do mundo mais afetada pela crise, devido a sua interdependência em relação aos mercados financeiros internacionais e aos países desenvolvidos. Alguns dos países do Leste Europeu tiveram contrações de dois

---

<sup>1</sup> Apenas os que ingressaram na União Européia (UE) em 2004 e 2007: Bulgária, Estônia, Eslováquia, Hungria, Letônia, República Tcheca e Romênia.

<sup>2</sup> OCDE, 2010.

dígitos em suas economias, a exemplo da Letônia, cujo PIB encolheu 18% em 2009. O desempenho vem se mantendo em 2010, ano em que o país deve crescer em 2010 à maior taxa do bloco, de 3,3%.

Em anexo se encontram gráficos, que são de valia para a compreensão de alguns dos tópicos presentes no desenvolvimento desta monografia. Também inclusa está a transcrição da entrevista por telefone, que fiz em agosto de 2010, com o ex-primeiro ministro Jan Krzysztof Bielecki, cujo mandato fez parte do primeiro governo não-comunista do Leste Europeu desde 1945.

## CAPITULO I

### ASPECTOS TEÓRICOS: A TRANSIÇÃO ECONÔMICA E SUAS TEORIAS

Para facilitar a compreensão desta monografia se faz necessário um capítulo dedicado à revisão das principais teorias envolvidas no processo transitório-evolutivo da economia polonesa. Entre estas se inclui o neoliberalismo, que norteou as políticas dos grandes organismos internacionais que atuaram na transição dos países do lado oriental da extinta cortina de ferro, e o principal embate entre os teóricos da transição - os adeptos da teoria de choque, ou *big bang*, e os gradualistas.

#### 1.1. A AGENDA DA TRANSIÇÃO ECONÔMICA E AS INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS NO PROCESSO

A crise econômica aguda dos anos 1980, aliada ao colapso do bloco comunista ao fim da década, ajudou a fomentar a oposição política ao intervencionismo estatal em favor de reformas de livre mercado.

A intervenção estatal keynesiana<sup>1</sup>, predominante desde a década de 1930, passa a perder seu apoio devido às circunstâncias econômicas internacionais da época. Seus opositores, a exemplo de Milton Friedman e Friedrich Hayek<sup>2</sup>, argumentavam que esta tolhia o desenvolvimento econômico dos países em desenvolvimento.

Os anos 1970 foram marcados por um crescimento da acumulação de capital, desemprego, inflação e uma variedade de crises fiscais. "[...] o liberalismo incorporado que havia proporcionado altas taxas de crescimento ao menos aos países capitalistas

---

<sup>1</sup> O keynesianismo é a teoria econômica consolidada pelo economista inglês John Maynard Keynes. Segundo a teoria, o Estado é o agente indispensável de controle da economia, que deve conduzir a um sistema de pleno emprego. Também conhecido como "Estado de Bem-Estar Social", foi originalmente adotado por Roosevelt com o New Deal, para reverter os efeitos da crise de 1929.

<sup>2</sup> Autor de "O Caminho da Servidão", de 1944, em que repudia o controle do Estado sobre as atividades e escolhas econômicas da população.

avançados depois de 1945 estava claramente exaurido e não mais operando satisfatoriamente." (HARVEY, 2005, p.132) Teorias relacionadas a novos sistemas começaram a ser desenvolvidas, desencadeando um debate entre os que advogavam a democracia social e planejamento central e aqueles que desejavam a liberalização do poder corporativo e empresarial e o restabelecimento das liberdades de mercado. Os últimos emergiram como líderes na segunda metade da década de 1980, advogando e criando um sistema econômico global que ficaria conhecido como neoliberalismo, que norteou governos como os de Margaret Thatcher, Ronald Reagan e Fernando Collor de Mello.

No início dos anos 1990, o *Consenso de Washington* refletiu a visão neoliberal, compartilhada pelas principais instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), como por outros defensores de reformas econômicas radicais, como o ex-ministro das finanças polonês, Leszek Balcerowicz, o ex-primeiro ministro Tcheco, Vaclav Klaus e o ex-primeiro ministro russo, Yegor Gaidar. O termo *Consenso de Washington* foi cunhado pelo economista britânico John Williamson<sup>1</sup> para descrever um receituário de dez políticas econômicas que considerava aptas a constituir um pacote padrão de reformas para os países em transição e em crise, promovido por instituições baseadas em Washington D.C., como o FMI, o Banco Mundial e o Tesouro Norte-Americano.

Estes são os dez pontos principais do Consenso:

1. Disciplina Fiscal
2. Reorganização das prioridades do gasto público: utilizar as receitas governamentais de maneira a fomentar o crescimento e subsidiar educação básica, saúde e infra-estrutura.
3. Reforma tributária: objetivando reduzir as taxas marginais e ampliar a base tributária
4. Liberalização da taxa de juros
5. Taxas de cambio competitivas
6. Liberalização do comércio
7. Liberalização dos fluxos de entrada de IED
8. Privatização
9. Desregulamentação para eliminar barreiras de entrada e saída
10. Garantir direitos de propriedade

---

<sup>1</sup> 2004, p.3.

O fim da Guerra Fria trouxe ao mundo capitalista dezenas de países que durante décadas constituíram economias planejadas, sob controle estatal. Devido a suas estruturas econômicas, institucionais e políticas deficientes, estes países necessitavam de um conjunto extenso de reformas para se tornarem economias de mercado.

All through the Cold War the world had remained frozen in the 1950s' classification of First, Second and Third Worlds, each of which was assumed to have its own distinct set of economic laws. 1989 marked the end of the Second World, to the great relief of most of its subjects, and also the end of the intellectual apartheid that had so long assumed that citizens of the Third World behaved quite differently to those of the First World. But the globalization of knowledge never meant general acceptance of neoliberalism by any definition I know of.

(WILLIAMSON, 2004, p.2)

O Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD) - criado para assistir os países recém saídos do comunismo em seu caminho rumo à uma economia de mercado - se engajaram no processo de transição dos países do extinto bloco socialista, criando programas de inspiração neoliberal para a região. Estes envolviam reformas legais e institucionais, estabilização macroeconômica (através de políticas fiscais e monetárias), liberalização da atividade econômica e o alcance de uma administração corporativa eficiente, a ser obtida através da privatização.

Atualmente, o EBRD mantém o posto de maior investidor individual na região. Seu papel no processo transitório é o de catalisador de mudanças, promovendo o co-financiamento e Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) através de linhas de crédito condicionais - isto é, os beneficiários se comprometem a introduzir reformas de mercado que fomentem o processo de transição -, mobilização de capital nacional e fornecimento de assistência técnica. (QUADRO & FORTIS, 2008, p.115) No período de 1990-2000 os fluxos de IDE oriundos da Europa Ocidental para a Oriental cresceram em 4000%. Paralelamente, a eliminação de barreiras comerciais abriu caminho para um boom de exportações dirigidas à Europa Ocidental.

## 1.2. TERAPIA DE CHOQUE *versus* GRADUALISMO

Existem dois tipos principais de programas de política econômica para organizar a transição do socialismo para uma economia de mercado: a terapia de choque (ou *big bang*) e o gradualismo. O primeiro consiste em um programa econômico radical e extenso, em que estabilização macroeconômica, liberalização microeconômica e reestruturação institucional básica são postos em prática simultaneamente e o mais rapidamente possível. O segundo tipo se caracteriza por um conjunto de reformas econômicas não-radicais, nas quais estabilização, liberalização e reestruturação ou não são implementadas simultaneamente, ou ocorrem em um ritmo mais lento ou, ainda, são até mesmo interrompidas. (BALCEROWICZ, 1995, p.158-59)

Segundo Wei (1994, p.1274), os principais argumentos de suporte dos teóricos do *big bang* podem ser agrupados em cinco. Primeiramente, políticas radicais tornam o setor privado consideravelmente grande, e este deverá se tornar eficiente para sobreviver. Em segundo lugar, reformas no estilo *big bang* aumentam a credibilidade de uma reforma através da demonstração do comprometimento. Terceiro, a alternativa gradualista possibilita aos opositores das reformas rápidas se organizar, criando oportunidades para aumento de poder de novas e já existentes elites. Em quarto lugar, no que concerne a reforma de preços, uma reforma gradual é indesejada porque induz à especulação intertemporal. Por último, se algum programa da reforma necessitar concordância mútua, planos sequenciais podem não funcionar sob um programa gradual, devido a inconsistências temporais.

Como exposto por Roland, a idéia era utilizar o curto período que se seguiu ao colapso do socialismo - a "janela de oportunidades" - para rapidamente colocar em prática o novo regime liberal e evitar que as reformas fossem revertidas. A solução para o desemprego e outros problemas sociais dada pelos adeptos do *big bang* foi apresentada na forma de esquemas de segurança social, que deveriam ser implementados imediatamente. O motivo teórico é claro: "conceder auxílio financeiro aos perdedores da reforma para comprar sua aceitação é uma maneira óbvia de garantir o seguimento da reforma." (ROLAND, 2002, p.32) Entretanto, na realidade, tais auxílios se mostraram difíceis de organizar. Mais ainda, o grau de compensação se mostrou muito alto, devido às ineficiências herdadas da economia socialista.

Os gradualistas, por sua vez, advogam uma estratégia mais lenta, que permita às novas indústrias se estabelecer e criar empregos, ao passo que as empresas antigas são fechadas ou reestruturadas. Os principais pontos defendidos pelos gradualistas são também cinco, segundo Wei: Primeiro, um programa gradualista pode evitar custos excessivos, especialmente para o governo. Em segundo lugar, evita uma redução excessiva nos padrões de vida no início da reforma. Terceiro, permite testar políticas e ajustes a médio prazo. Em quarto lugar, possibilita ao governo ganhar credibilidade. Quinto, é politicamente mais sustentável que reformas do estilo *big bang*. (WEI, 1994, p.1288)

Em qualquer dos casos, a mudança de sistema econômico requer ajustes de grande magnitude em termos de instituições. Hayrylyshyn (2007, p.3-4) aponta que ambos os tipos de programas reconhecem a importância das mudanças institucionais, mas que o FMI e o Banco Mundial ignoraram desenvolvimentos institucionais nos primeiros anos de transição. No Consenso de Washington, estabilização macroeconômica, liberalização de mercado e comércio, reformas legais e auxílio-desemprego foram implementados nos dois primeiros anos. O restante, incluindo privatização em larga escala, seriam iniciados mais tarde e requereriam mais tempo. Os gradualistas, por outro lado, se focaram no desenvolvimento de instituições adequadas antes de liberalizar a economia.

As diferenças principais entre os teóricos do *big bang*, a exemplo de Sachs e Balcerowicz, e os do gradualismo, representado por, entre outros, Stiglitz e Rodrik, foram assim classificadas por Hayrylyshyn (2007): 1. Os adeptos do *big bang* temiam que atrasos na estabilização e liberalização pudessem resultar em busca massiva por privilégios e conseqüente oposição, ou até mesmo reversão, das reformas; 2. Os adeptos do *big bang* concordavam que modificações institucionais eram importantes, mas não necessariamente antes das reformas; 3. Gradualistas temiam que um progresso das reformas muito rápido causaria maiores riscos sociais e sofrimento à população; 4. Gradualistas sugeriram que instituições de mercado deveriam ser instauradas antes da liberalização e privatização, para assegurar ganhos máximos de eficiência.

Encarar os dois tipos de programas como receitas prontas e decidir qual o melhor é tarefa praticamente impossível, dadas a importância das diferentes situações político-econômicas, culturas e desenvolvimentos históricos que os países em transição apresentavam no início desta. "Um criador de políticas, ao propor estratégias de reforma e políticas específicas, deve também levar em conta constrangimentos econômicos e sociais particulares ao país ao qual as reformas se destinam." (GOMULKA, 1991)

A questão não é escolher entre a terapia de choque ou o gradualismo e, sim, identificar os casos em que uma terapia de choque faria mais sentido e aqueles que se beneficiariam mais de uma reforma gradual. Outro fator que dificulta a análise, é que reformas são freqüentemente classificadas arbitrariamente como rápidas ou graduais, devido ao fato de que existem inúmeras dimensões da transição, que deixam margem para diferentes interpretações.

É importante ressaltar que na Polônia a opção por reformas radicais se deu principalmente no quesito estabilização macroeconômica e busca do equilíbrio interno e externo. A privatização relativamente rápida, apesar de constar no programa de reformas, se deu lentamente, com apenas 11% das empresas estatais privatizadas em 1992. Berg (1994, p.12) afirma que a lentidão se deveu à falta de desenvolvimento institucional e à complexidade das decisões envolvidas na privatização. Ainda assim, o caso polonês é, freqüentemente, classificado como terapia de choque, o que remete à miríade de fatores envolvidos nas reformas e o caráter freqüentemente arbitrário de classificação destas. O fato faz ainda mais verdadeira a afirmação de Bruno: (1994, p.9) "(...) um defensor de reformas radicais tem de deixar claro em que partes do pacote de políticas estas serão aplicadas"

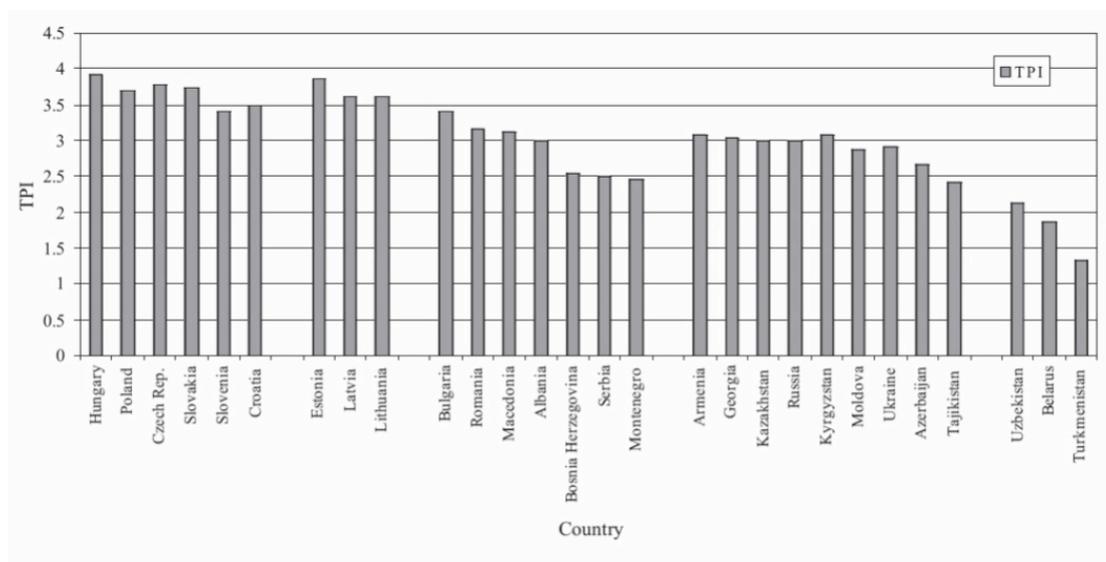
Sachs, co-autor do Plano Balcerowicz e de outros programas de reformas classificados como "terapias de choque" em vários países, afirma que os programas de reformas da Bulgária, Polônia, República Tcheca e Romênia são classificados como *big bang*, já que todos liberalizaram seus sistemas de preços e comércio de uma só vez, sob a proteção de constrangimentos fiscais, monetários e de renda. Sachs sustenta que não há uma resposta clara quanto à decisão sobre qual programa de reformas escolher. O autor afirma que, em casos de hiperinflação (com taxas anuais de ao menos três dígitos), reformas radicais apresentam uma clara vantagem, utilizando a Bolívia, México e Israel como exemplos bem-sucedidos. Nestes países, a credibilidade, as expectativas e o problema da sincronização nominal (como a resistência a mudanças grandes nos preços relativos), levou a um conjunto de políticas "heterodoxas". A hiperinflação inicial observada na Polônia e na Iugoslávia os levou a seguir o mesmo caminho. (BLANCHARD, FROOT & SACHS, 1994, p.21)

Por sua vez, Stiglitz, teórico do gradualismo, classifica como terapias de choque as políticas implementadas para conter a hiperinflação em muitos países e as políticas destinadas a mudar a estrutura da economia através da privatização e da liberalização. O

autor considera o programa de reformas da Polônia gradualista, pois o país implementou a terapia de choque para controlar a inflação, mas uma estratégia gradualista no que concerne a privatização. A privatização é o principal argumento utilizado por Godoy & Stiglitz na defesa do gradualismo, como também um dos principais fatores definidores do método de transição, de acordo com os autores. Segundo seus estudos, a velocidade desta está negativamente associada ao crescimento econômico. Um arcabouço institucional é de fundamental importância, pois um país que simultaneamente privatize e estabeleça uma estrutura regulatória para promover a competição aumenta seu potencial crescimento, ao passo que outro país, que apenas privatiza e deixa o setor desregulado, permite a emergência de monopólios. (GODOY & STIGLITZ, 2006, p.22)

A medida mais conhecida para medir a evolução do processo transitório nos países do Leste Europeu e ex-URSS é o Índice de Progresso de Transição (TPI) do Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD) - útil para comparar a situação geral da transição de 28 países ex-comunistas. O Índice vai de 1 a 4,5, com 1 indicando um regime planejado e 4,5 uma economia de mercado. Suas dimensões incluem liberalização de preços e comércio, políticas de concorrência, governança, privatização em pequena e grande escala e liberalização dos setores bancário e financeiro. Os países são agrupados em seis categorias: Europa Central e Oriental (CEE), os Países Bálticos, o Sudeste Europeu, os membros da ex-União Soviética (URSS) com um moderado grau de reformas, e os com um grau de reformas muito baixo.

**Figura 1 : Índice de Progresso de Transição, EBRD.**



Fonte: Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento, Transition Report 2004 (Londres, EBRD, 2004). Disponível em: <http://ebrd.com/pubs/econo/series/tr.htm>. Acesso em: 12 out 2010.

Para explicitar a diferença entre a *extensão* e a *rapidez* das reformas, a classificação de Hayrylyshyn se mostra bastante adequada. O autor define países que implementaram reformas rápidas como aqueles cujo TPI aumentou em 1 ponto ou mais em um período de três anos. Além disso, ele classifica países que tiveram um aumento inicial grande no índice TPI, mas não sustentaram o ritmo ou até mesmo reverteram algumas reformas iniciais, como países do *big bang* abortado.

Figura 2: Países em transição agrupados de acordo com suas estratégias iniciais de reforma.

<b>Big bang sustentado</b>	<b>Big bang abortado</b>	<b>Reformas Graduais (com Início avançado ou Progresso constante)</b>	<b>Reformas Graduais</b>	<b>Reformas Limitadas</b>
Eslováquia Estônia Letônia Lituânia Polônia República Tcheca	Albânia Bulgária Macedônia Quirquistão Rússia	Croácia Eslovênia Hungria	Azerbaijão Armênia Cazaquistão Geórgia Romênia Tadjiquistão Ucrânia	Belarus Turcomenistão Uzbequistão

Fonte: HAYRYLYSHIN, Oleg, 2007

A classificação parece apontar para o fato de que a os constrangimentos herdados do período comunista tiveram um impacto na escolha pelo programa de reformas. Os países cuja situação econômica era melhor optaram por estratégias no estilo *big bang*, ao passo que países com performance econômica pobre optaram por uma transição gradual ou abortaram a estratégia de reformas rápidas após alguns anos.

Balcerowicz (1995, p.57) afirma que o desempenho econômico é determinado por três fatores que não podem ser separados: as condições econômicas iniciais, o desenvolvimento econômico externo e políticas de reforma. Gros & Steinherr (2004, p.107-112) argumentam que as condições iniciais tem papel predominante, sendo determinadas pela história e incluindo (des)equilíbrios macroeconômicos, estrutura econômica, estoque de capital físico e humano, tamanho da economia, localização geográfica, estrutura demográfica, etc. A comparação do PIB dos países da região em 1989 e 2000 serve como um indicador confiável para o sucesso destes. (WEDER, 2001). Em 2000, o PIB real da CEE representava 107% do valor observado em 1989, ao passo que nas ex-repúblicas soviéticas o valor era de 61%. Aslund, Boone & Johnson atentam também à importância do legado soviético, adicionado variáveis como a zona do rublo e países atingidos por guerras em sua análise. (GODOY & STIGLITZ, 2006, p.7)

Os resultados parecem sugerir que o sucesso dos países *big bang* não advém, necessariamente, do fato de estes terem passado por reformas rápidas para se tornarem

economias de mercado. A razão por trás do bom desempenho parece ser o fato de as reformas rápidas terem sido implementadas em países que tinham instituições informais subjacentes, mais compatíveis com as instituições ocidentais, e eram, portanto, mais propensos a atingir bons resultados. Popov encontra uma correlação positiva entre democracia e a performance na transição. O relativo sucesso econômico dos países da CEE se deveu muito aos regimes democráticos sólidos, ao contrário daqueles vigentes na ex-URSS. Ao passo que os países da CEE são liberais politicamente, protegendo direitos individuais e criando uma estrutura jurídica e de administração, cujas bases tem origem no século XIX, as ex-repúblicas soviéticas não possuem instituições fortes, que garantam o cumprimento às leis. (POPOV, 2007, p.22)

Em relação aos custos sociais envolvidos na transição, os adeptos do *big bang* afirmam que a população, mesmo ciente dos custos, termina por optar por este modo de reforma, caso estejam confiantes no sucesso desta. Efetivamente, na Polônia os pacotes de reformas receberam amplo apoio em seu lançamento, mesmo significando uma queda nos padrões de vida. (PRZEWORSKI, 1991, p.165) Portanto, políticos preferem reformas radicais às graduais porque desejam levar as reformas o mais adiante possível antes que as reações negativas se invistam de maior magnitude.

While a gradualist approach may cause less social tensions, a long period of moderate reforms entails the danger that both reformers and the population will 'become tired of reforms' as they do not seem to bring any visible changes. Also during a long period of reforms various anti-reform and other lobbies may mobilize their forces and may gradually strangle the reform process.

(OCDE, 1990 apud PRZEWORSKI, 1991, p.165)

A interação entre instituições formais e informais fornece uma boa explicação para o motivo de um tipo "superior" de reforma não existir. Países diferentes possuem condições locais diferentes, que advêm de suas instituições formais, mais rígidas, sobre as quais se deve construir a reforma. "Em outras palavras, países com histórias e culturas diferentes devem encontrar *dentro* de suas instituições formais e perenes as raízes para mudanças em suas instituições informais" (ROLAND, 2004, p.117)

Considerando os argumentos empíricos e teóricos coletados, são os países com culturas e histórico institucional ocidentalizados, como a Polônia e a República Tcheca,

que possuíam as condições para uma reforma radical. Aos países com uma tradição "diferente", como a maioria da ex-URSS, uma transição mais gradual poderia permitir uma adaptação da população ao capitalismo, dada a falta de compatibilidade cultural com a nova ordem de mercado. (SZTOMPKA, 1993)

Roland expande a base de seus argumentos sobre a importância do passado social e cultural no processo de transição através do exemplo da privatização. O modelo clássico (ocidental) de privatização se baseia na presença de instituições financeiras para administrar a venda de ativos estatais, e na disponibilidade de capital privado e comportamento capitalista para comprar e administrar estes ativos. Nenhum destes fatores estava enraizado nos ex-países comunistas da região do Leste Europeu. Um problema político freqüente envolvia a escolha por um método de distribuição de ativos aos cidadãos. A emissão de cupons e vouchers é politicamente atrativa a curto prazo, mas carrega em si o risco de que seus proprietários os trocarão por dinheiro no mercado secundário. Assim, o preço dos cupons cairá, e capitalistas domésticos ou estrangeiros podem, então, comprá-los por preços muito baixos. A Rússia e a emergência de seus oligarcas constitui um exemplo deste problema. (ROLAND, 2000, p.18-19)

Outro ponto importante é o legado do socialismo. A situação "confortável" criada pelo socialismo, sem a pressão da competição e sem medo da perda de serviços sociais básicos levou as pessoas a apreciarem certos aspectos deste:

The lack of extreme income inequality, the smaller number of marginalized poor, the relatively lower degree of urbanization of the population, and the absence of recent, violent experiences with coups and riots may all have contributed to a stabilizing influence under post-communism.

(GRESKOVITS, 1998 apud GEDEON, 2003)

Como exposto por Przeworski, as reformas precisam ser apoiadas de tempos em tempos pelo voto majoritário. Portanto, para analisar a transição para uma economia de mercado, a tolerância a resultados desiguais é de grande importância. "O único valor que os sistemas socialistas fundamentaram com sucesso é a igualdade, e é justamente esse valor que pode sabotar as reformas de mercado sob condições democráticas." (PRZEWORSKI, 1991, p.178)

O principal argumento a favor de um programa gradual de reforma é, segundo Popov (2007, p.7) o fato de este permitir às instituições formais e informais se adequarem

uma à outra. Uma economia de mercado necessita de garantias de respeito à lei e direito de propriedade. Portanto, as populações dos países em transição necessitam de tempo para se acostumarem. Uma abordagem cultural da economia permite às pessoas se acostumarem a novas regras formais de mercado.

Na Letônia, por exemplo, um dos países com transição bem-sucedida, se observa um alto déficit em gastos, acompanhado de empréstimos não-pagos. A razão é o fato de os indivíduos do país ainda não agirem totalmente de acordo com uma economia de mercado. Mesmo não possuindo fundos, a população se endivida e gasta enormemente com propriedades e carros, dado o crédito abundante e barato, que se mostrou um dos principais fatores responsáveis pelo forte impacto da recente crise financeira global sobre o Leste Europeu.

### 1.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos teóricos e empíricos mostram que o processo de transição é constituído por muitas nuances. Apenas para analisar o papel das condições iniciais no processo transitório, De Melo *et al.* (*apud* GODOY & STIGLITZ, 2006, p.7) levam em conta onze principais variáveis<sup>1</sup>. A tarefa de criação de uma classificação definitiva e precisa dos programas de reformas implementados no países do Leste Europeu e da ex-URSS se mostra, portanto, praticamente impossível.

Não é o objetivo desta monografia criar novas teorias, mas apresentar as principais correntes teóricas, fornecendo ao leitor visões antagônicas, por vezes complementares, sobre como deve se dar o processo transitório.

Como visto neste capítulo, o programa de reformas polonês utilizou políticas condizentes com a terapia de choque em alguns aspectos, e adotou uma estratégia gradualista em outros, embasando o argumento de que é necessário adaptar as reformas à situação político-econômica, cultural e histórica de cada país. Analisando os resultados

---

<sup>1</sup> As variáveis de De Melo et al. são as seguintes: 1. Localização; 2. Taxas de crescimento econômico prévias; 3. Variável categórica para diferenciar países que eram ou não independentes antes de 1989; 4. Riqueza em recursos naturais; 5. Super industrialização; 6. Urbanização; 7. PIB per capita (1989); 8. Inflação reprimida; 9. Dependência comercial em relação ao bloco comunista; 10. Taxas de cambio do mercado negro; 11. Número de anos sob o comunismo

empíricos, me inclino ao argumento de que os países mais próximos da Europa Ocidental e com raízes culturais e institucionais mais próximas desta, estavam mais aptos a implementar programas com nuances mais radicais.

It must be remembered that there is nothing more difficult to plan, more doubtful of success, nor more dangerous to manage than the creation of a new system. for the initiator has the enmity of all who would profit by the preservation of the old institutions and merely lukewarm defenders in those who stand to gain by the new ones.

(MAQUIAVEL, O Príncipe, 1513)

A máxima de Maquiavel, proferida há quase meio milênio, se mostra ainda verdadeira. Independentemente da teoria adotada na formulação das políticas de reforma, as mudanças trazidas pela entrada relativamente brusca no mundo capitalista, não se deram de maneira fácil.

## CAPITULO II

### OS ANTECEDENTES: A SITUAÇÃO POLÍTICO- ECONÔMICA DURANTE O REGIME COMUNISTA

A finalidade deste capítulo é traçar um panorama não só econômico, mas também sociopolítico da Polônia nas décadas anteriores às reformas de 1989-1991. O país passou a ser governado por um regime comunista a partir do fim da Segunda Guerra quando, por decisão das potências da época, teve início o período de dominação soviética, que durou até 1989.

A importância conferida aos aspectos sociais e políticos é justificada pelo fato de que, sob um regime socialista, a economia opera de maneira fortemente distinta da capitalista. Através de um detalhamento do cenário político do país durante as quatro décadas e meia sob regime comunista, pretendo elucidar ao leitor a situação político-econômica da Polônia e sua influência no planejamento e implementação das políticas adotadas pelo primeiro governo não-comunista de toda a Europa Oriental em quase cinco décadas, formado no fim de 1989.

#### 2.1. 45 ANOS DE ECONOMIA PLANIFICADA

A estrutura básica da economia polonesa foi estabelecida no fim da década de 1960. Em 1975, o setor industrial era responsável por 48% do PIB, a indústria pesada, representada por combustíveis, energia e metalurgia, respondendo por dois terços deste percentual. A agricultura contribuía com uma fatia de 15% do PIB, estando, em contraste com outros países do bloco soviético, em controle privado. Serviços, a maior parte do PIB dos países ocidentais, respondiam por menos de 15% do PIB, um valor extremamente baixo, mas coerente com a ênfase em "produção material" em detrimento da "não-material" e seu trabalho "improdutivo", característicos da doutrina Marxista. (BROWN & NEUBERGER, 1979)

Uma importante característica da economia polonesa era a alta prioridade conferida a novos projetos, geralmente envolvendo a construção de novos empreendimentos (GOMULKA, 1991), em detrimento da manutenção das estruturas de transporte e equipamentos existentes. Em meados dos anos 1980 a parcela de equipamentos completamente depreciados em setores-base da economia (plásticos, maquinário de precisão e equipamento de telecomunicações, etc.) ultrapassou a marca de 70%. (IWE, 1987)

O nível de eficiência na utilização de combustíveis, que aumentou notadamente nas economias da OCDE, chegou até mesmo a diminuir nos países do Pacto de Varsóvia. Ao final da década de 1980 a produção na economia polonesa era entre 2,5 e 3 vezes mais intensiva em energia que a média de outros países em desenvolvimento. (KIERZKOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.8) Sendo a Polônia comunista uma economia planificada de inspiração soviética, em que o Estado controlava todos os maiores setores da economia e formulava as decisões sobre o uso de recursos disponíveis, as políticas macroeconômicas eram subordinadas a planos, formulados em quantidades físicas e preços-fixos. Em tal sistema, os custos de produção são pré-determinados, e o salário agregado deve corresponder à produção agregada. Apesar de ocasionais faltas de certos produtos, o regime comunista polonês conseguiu manter um bom grau de estabilidade entre as duas variáveis.

A partir de fins da década de 1960, entretanto, o equilíbrio foi rompido, pois boa parte da produção agregada passou a ser criada com atrasos cada vez mais maiores. Além disso, o governo realocava recursos em setores de alta prioridade, como a indústria pesada, visando o cumprimento dos planos plurianuais. Em tais circunstâncias, o salário agregado passa a exceder a produção agregada. A situação mais delicada era a do setor agrícola que, apesar de estar nas mãos do setor privado, era subjugado pelos comunistas, que o controlavam mantendo os preços de seus produtos em níveis baixos, para evitar o enriquecimento dos agricultores e garantir alimentos a custos baixos para os trabalhadores. Conseqüentemente, a produção foi desencorajada, e a escassez de alimentos devida à redução desta deu origem a inquietações sociais. (KIERZKOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.9)

A solução do governo inicial do governo foi elevar os preços dos produtos alimentícios, para encorajar a produção. Porém, face aos protestos da classe trabalhadora aos aumentos, este termina por subsidiar a produção. Em 1977 os subsídios consumiam a

elevada percentagem de 20% do PIB nacional (tal valor era de 10% sete anos antes) agravando a situação das contas nacionais. (KIERZKOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.12)

Constatando que as metas de auto-suficiência do bloco soviético não poderiam ser alcançadas, a Polónia, cujos níveis de empréstimos oriundos do ocidente eram pífios em 1970, contava com uma dívida de US\$ 12 bilhões seis anos mais tarde. Esta abertura para o Ocidente visava modernizar o parque tecnológico do país, tornando-o mais eficiente, e a exportação de manufaturados para o mercado mundial. A euforia criada pela expectativa aumentou a importação de produtos, mas a economia estava afundada em dívidas. O esperado aumento de produtividade não se materializou e uma fuga de capitais ocorreu no país. Em tentativa de controlar as contas externas, o governo cancelou as importações de bens não-alimentícios e diminuiu investimentos, dando origem à uma severa depressão. Em 1980 a dívida externa do país representava 96% das exportações do país para países com moedas conversíveis (BANCO MUNDIAL, 1987, p.17).

Com a queda do stalinismo, a partir de 1956, houve tentativas na direção de incentivar a inovação e economia, como também de educar os trabalhadores, objetivando torná-los mais conscienciosos em relação ao cumprimento de suas tarefas. As reformas, entretanto, careciam de credibilidade por três motivos. Primeiramente, o partido comunista reteve o poder absoluto. Portanto, a adesão aos planos plurianuais, expressões da vontade do partido, tinha precedência sobre outras considerações. Segundo, todo indivíduo capaz de trabalhar tinha um emprego garantido. Por último, o partido dava grande importância a uma espécie de *direito inercial*, mais comumente relacionado à certos cargos. Portanto, as recompensas não eram ligadas à performance. (KIERZKOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.10)

Ao final da década de 1980 o último governo comunista passa a encorajar a privatização de empresas, processo que, inicialmente, tomou uma forma chamada "nomenklatura", em que as empresas estatais ofereciam setores não-essenciais de seu sistema produtivo, como um centro de informática ou um escritório de vendas a seus administradores e apoiadores do partido. Esta forma de empreendedorismo é reconhecida como improdutiva e até mesmo destrutiva (BAUMOL, 1990, p.905), argumento reforçado ao se observar a situação de países em transição em que o Estado permitiu este uso da influência política para ganhos privados, como na Rússia, Belarus e Ucrânia. Aos compradores eram oferecidas condições de venda, arrendamento e licenciamento

extremamente favoráveis (ECE, 1989). As empresas estatais ficavam, elas próprias, de fora das operações mais rentáveis; a estas não era permitido aumentar seus preços, possibilitando ao comprador privado revender sua parte por um valor muito superior ao pago.

Tal forma de privatização não trouxe a inovação e empreendedorismo esperados, e seu efeito foi o de enfraquecer a administração das empresas estatais: "(...) devido às suas habilidades e contatos pessoais, os novos 'empreendedores' tinham interesse em manter o *ancien regime* na indústria." (KIERZKOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.14)

O fator de ordem humana é de fundamental importância na compreensão dos constrangimentos impostos ao processo de privatização e à transição em geral.

[...] how to make people assimilate the fact that suddenly what mattered was to make the companies have profit and be competitive, instead of meeting government-specified plans? The centrally planned system was deeply rooted in the daily lives of the citizens in communist countries. [...]  
(TOSOVSKY, 2009, p.6)

A baixa prioridade conferida pelo partido comunista à satisfação do consumo da população resultou em um padrão de vida baixo em relação ao PIB per capita polonês. Em 1976, com o retorno à austeridade, os preços dispararam e a oferta de bens diminuiu, dando origem a um destrutivo mercado negro, especulação, filas e vários privilégios de troca de bens escassos.

Aliado aos fatores acima mencionados, uma característica comum às sociedades em regimes socialistas era o *networking*<sup>1</sup>, que servia de veículo de acesso a oportunidades de negócios e mobilização de recursos no instável ambiente pré-transição. Em uma sociedade em que a meritocracia raramente se traduzia em melhoras nas condições de vida da população, se originou uma economia de favores, ou *blat* - termo russo caracterizado por Ledeneva como o uso de redes pessoais e contatos informais para a obtenção de bens e serviços escassos, como também para evitar procedimentos formais no processo (1998, p.1) A autora considera o uso do *blat* algo relativamente benéfico e necessário, no contexto:

---

<sup>1</sup> Rede de contatos.

*Blat* as a source of new entrepreneurship is two fold: it is a source of the connections which provide access to those state resources drawn upon by private business; it also supplies practical skills in keeping personal contacts, fixing things and knowing ways of settling problems.

(LEDENEVA, 1998, p.184)

Smallbone e Welter (2001, p.252) reiteram o caráter positivo do networking, que consideram essenciais ao empreendedorismo sob condições transitórias, como as enfrentadas pelos países da Europa Central e Oriental e ex-URSS. Estas conexões interpessoais são baseadas em confiança mútua, reduzindo os riscos em um ambiente instável e, por vezes, hostil política e economicamente.

Pelos padrões europeus, os alimentos respondiam por uma parcela muito grande no consumo dos poloneses. Enquanto em países ocidentais estes respondiam por 15% dos gastos familiares (BANCO MUNDIAL, 1987, p.183), na Polônia o valor estava em 36.9%. (GUS 1990, p.194) Ao passo em que, na década de 1980, a oferta de alimentos aumentou, outros bens de consumo básicos estavam em escassez. No início dos anos 1980 o tempo dedicado à obtenção destes se tornou parte do cotidiano da população e a atividade consumia mais de duas horas diárias por lar. (GUS 1990, p.197)

A comparação do poder de compra do salário dos poloneses com o dos alemães ocidentais ilustra a drástica situação dos primeiros. Para comprar uma mesma quantidade de carne, os poloneses trabalhavam duas vezes mais. Para comprar frango, quatro vezes; nove vezes mais para adquirir um automóvel, enquanto treze vezes mais horas de trabalho eram necessárias para se adquirir um televisor. (ECE 1989, p.121)

Para se adaptar às condições de mercado dos anos 1980, a população reduziu a quantidade e qualidade dos produtos adquiridos, recorrendo também à práticas do estilo "faça-você-mesmo". A deterioração no nível de vida da população se tornava visível também nas condições ambientais e de saúde desta. Dois fatores se aliaram para elevar os índices de poluição a níveis alarmantes. Primeiramente, com a grande maioria de seu território constituída de planícies e uma das maiores reservas de carvão da Europa, a Polônia utilizava a última como fonte de energia quase que exclusiva. Segundo, a ênfase posta pela economia socialista na indústria pesada e a falta de políticas ambientais e eficiência energética que, invariavelmente, acompanham esta.

Entre o período de 1965-66 e 1988-89 a expectativa de vida de um homem adulto de 30 anos diminuiu em 2,2 anos, enquanto a taxa de mortalidade entre 30 e 60 anos

aumentou entre 30% e 60%. As mortes por câncer e doenças cardiovasculares mais dobraram no período, tendo os aumentos mais extremos ocorrido em áreas em que a poluição ambiental era mais alta, o que sugere que tendências degenerativas do meio-ambiente e da saúde humana tinham as mesmas origens. (KIERZKOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.32)

Como exposto por Korbonski, uma característica comum das reformas era a ausência total de qualquer discussão relativa ao afastamento da tradicional propriedade estatal dos meios de produção e de criar algo próximo à uma economia mista. O objetivo da reforma econômica, comumente denominada "descentralização" nos países do Pacto de Varsóvia, era uma mudança, mas esta seria dentro da estrutura existente. As limitações eram, obviamente, consequência da primazia dos objetivos políticos sobre os econômicos. (KORBONSKI, 1989, apud KIERZOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.219)

A exemplo de outras economias planificadas da Europa do leste, a polonesa era permeada de ineficiências congênitas, que se manifestavam nos níveis macro e microeconômicos, e as reformas objetivavam remediar o fracasso em atingir eficiência alocativa e produtiva. Entretanto, além de limitadas, as reformas encontravam forte oposição:

The reasons for retreat were to be found in the opposition of various - usually industrial - lobbies, internal inconsistencies of the reform blueprints, the insufficient flexibility of the economy (slack), and last but not least, Soviet influence.

(KIERZKOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.19)

As implicações sociológicas da constatação da impossibilidade de se alcançar um padrão de vida satisfatório através do trabalho ou de uma melhora do "real socialismo" foram mais um ingrediente no já caótico caldeirão social polonês. À desilusão se seguiu uma retirada em massa da vida pública. Os indivíduos mostravam, na esfera institucional (ocupacional, política, etc.), valores, atitudes, e aspirações que eram contrastantes com aquelas pronunciadas na vida privada, o que era uma fonte destrutiva de frustração e contínuo estresse mental. Nos anos 1980 várias consequências podiam ser observadas diariamente, na forma de agressões, neurose, resignação, medo, etc., e um sentimento de "geração perdida" se tornou comum entre os jovens (PSS, 1987, apud KIERZKOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.17).

Outros países do Leste Europeu foram atingidos por vários destes sintomas, mas a crise polonesa se mostrou especialmente profunda. Fatores como o baque dos choques externos, que intensificaram a crise, e as sanções econômicas ocidentais que se seguiram à lei marcial contribuíram para a situação. Entretanto, o caso polonês reflete, essencialmente, a inaptidão da liderança comunista do país nos quinze anos anteriores e os freqüentes e graves erros de planejamento e administração do governo. (WINIECKI, 1988, p.27)

Mesmo tendo abandonado o objetivo da autarquia, a participação do comércio externo na economia da Polônia era mínima, e as mudanças em direção à uma maior liberalização das instituições que coordenavam este tiveram efeitos limitados. A dificuldade em obter melhorias através da entrada de capital estrangeiro era imensa, dado o fato de o país se encontrar altamente endividado e com instituições e intra-estrutura ineficientes, sem atrativos para investidores.

Talvez o fator mais agravante no fracasso das reformas tenha sido o fato de que, embora o poder de decisão financeiro (inclusive alocações de investimentos) tenha sido descentralizado, não houve uma descentralização correspondente no campo da responsabilidade financeira: "a descentralização se limitou a uma desconcentração do poder de decisão"(BEDNARSKI & GOLINOWSKA, 1991, p.17). A economia planejada estava se desintegrando em seus pilares hierárquicos e de comando, mas carecia de qualquer mecanismo de formação de preços e disciplina fiscal que possibilitasse ao mercado deslanchar. (KIERZKOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993,p.22)

O período de relativa liberalização de 1987-89 foi o estopim de uma séria crise inflacionária. A extinção dos controles administrativos de preços de agosto de 1989, especialmente aqueles sobre os alimentos, e o abandono do sistema de racionamento se deram em um período de relaxamento do controle monetário e fiscal, gerando uma forte hiperinflação. A intensificação dos controles monetário e fiscal era uma solução impossível de ser implementada, devido à incompatibilidade com a estrutura da economia polonesa, que se apoiava em uma sistema bizantino de subsídios para apoio da empresas ineficientes, caracterizado por estrangimentos de renda em nível macro e microeconômico (KORNAI, 1980, p.11).

A economia polonesa, no último ano da década de 1980, havia chego ao fundo do poço. (BEDNARSKI & GOLINOWSKA, 1991, p.29) Ganhos e melhorias futuras se mostraram impossíveis de atingir sem drásticas mudanças no sistema econômico e

político. Passo a passo os principais atores da cena política polonesa - o governo comunista e a oposição política apoiada pela maioria da sociedade - se conscientizaram de que os desequilíbrios estruturais teriam de ser resolvidos de uma maneira não-ortodoxa.

Ao ver sua própria existência ameaçada, a sociedade polonesa recusou-se a cooperar com os comunistas. Dois fatores foram de grande importância no aumento dessa resistência. Primeiramente, a experiência revigorante dos dezoito meses em que o sindicato Solidarnosc esteve legalizado, entre 1980 e 1981, e a injeção de auto-confiança e esperança que o período representou ao povo polonês. Segundo, os desejos de autodeterminação e liberdade da população foram intensificados pelos efeitos sufocantes da Lei Marcial sobre a população.

Os comunistas, liderados por um grupo de reformistas jovens, escolheram arriscar perder o poder à colocar o que restava da integridade econômica e política do país em risco. Em 1989 o Solidarnosc ingressa no Parlamento, rejeitando fazer parte de uma coalizão liderada pelos comunistas, o que forçou o Ministro do Interior a renunciar. Os antigos aliados parlamentares dos comunistas se recusaram a manter seu apoio e se associaram ao Solidarnosc, simbolizando a última tentativa dos comunistas de permanecer no poder.

## 2.2. O INÍCIO DO FIM: O SINDICATO SOLIDARNOSC E A LEI MARCIAL

As origens do Sindicato Solidarnosc<sup>1</sup> datam de 1976, ano da fundação do Comitê de Defesa dos Trabalhadores<sup>2</sup> (KOR) por um grupo de dissidentes intelectuais, após a agressão e o aprisionamento de milhares de trabalhadores em greve nas principais cidades do país. O KOR fornecia apoio às famílias dos trabalhadores encarcerados, oferecendo auxílio médico e legal, e publicou uma Carta de Direitos dos Trabalhadores.

---

<sup>1</sup> *Niezależny Samorządny Związek Zawodowy "Solidarność"* em polonês

<sup>2</sup> *Komitet Obrony Robotników*

Durante uma onda de greves em protesto aos aumentos nos preços de alimentos em 1980, a cidade portuária de Gdańsk, na costa do Mar Báltico, se tomou um bastião de resistência aos decretos governamentais. No dia 14 de agosto, cerca de 17.000 trabalhadores dos estaleiros Lénin paralisaram suas atividades. Suas principais demandas eram um aumento de salário e a restituição dos cargos de Anna Walentynowicz e Lech Wałęsa, ativistas de sindicatos ilegalizados pelo Estado, cujos casos simbolizaram as dificuldades enfrentadas pela grande maioria dos trabalhadores poloneses, como condições sanitárias precárias e horas-extras não-remuneradas.

Ao decorrer dos dias de greve, forças e vozes opostas se manifestaram por todo o país. A imprensa oficial condenava pesadamente a greve, enquanto defensores agiam de acordo com os meios disponíveis, a exemplo de 64 intelectuais de Varsóvia, que endereçaram uma carta ao governo, aconselhando este a iniciar conversações pacíficas com os trabalhadores.

Em 16 de agosto, o Comitê de Greve Intrafábricas (MKS) foi criado em Gdańsk para coordenar as greves na cidade e no restante do país. O comitê apresentou ao governo uma lista de demandas, fortemente baseadas na Carta de Direitos dos Trabalhadores do KOR. Em 23 de agosto as negociações tem início, através da reunião do primeiro-ministro Mieczyslaw Jagielski com Walesa. Em documentos abertos ao público depois de 1989, Jagielski descreve a ameaça social que o MKS, embrião do Solidariedade, representava ao regime comunista:

Nobody informed me of the scope of my competences. All I heard was: "Go and extinguish the social conflict, as soon as possible, because the situation is very serious. [...] I remember the first encounter, the unfriendly shouts, the banging on the coach that brought us there. [...] I could feel that hostility. That was horrific. With acute heart arrhythmia, I had to represent the authorities with dignity.

(PACZKOWSKI & BYRNE, 2007, p.477)

No dia 25 de agosto a imprensa oficial se refere, pela primeira vez, aos 21 pontos que constituíam as demandas dos grevistas. Então, mais de 500 estabelecimentos poloneses se encontravam em greve, sob liderança do MKS de Gdańsk. Em 31 de agosto, dezessete dias desde o início da greve, o governo e os trabalhadores de Gdańsk assinaram um acordo, declarando o fim da greve e legalizando os sindicatos independentes, ao passo

que o primeiro-ministro Jagielski garante a libertação de todos os presos políticos. Além da legalização, os sindicatos receberam o direito à greve, e seus integrantes, maior liberdade de expressão política e religiosa.

A fundação do Solidariedade se deu em setembro de 1980, quando representantes de 36 sindicatos regionais se encontraram em Gdańsk e se uniram sob o nome Solidarność. O KOR foi desmantelado e seus ativistas se tornaram membros do sindicato, cujo primeiro congresso nacional elegeu Lech Wałęsa como presidente e adotou um programa republicano, a República Auto-governada.

A organização do sindicato, quando de sua criação, era baseada em um corpo legislativo, a Convenção de Delegados (*Zjazd Delegatów*). Uma Comissão de Coordenação Nacional (*Krajowa Komisja Porozumiewawcza*), mais tarde renomeada Comissão Nacional (*Komisja Krajowa*), constituía o ramo executivo. A estrutura regional do sindicato era composta por 38 regiões (*region*) e dois distritos (*okręg*). No início de 1981 o Solidariedade contava com 10 milhões de membros, representando a imensa maioria da força de trabalho do país.

Entretanto, a lufada de ar fresco que o sindicato representou para a população se tornou cada vez mais ameaçadora para o governo comunista, que recebe, no mês de abril, a visita de uma comitiva soviética endereçada à Varsóvia com fins de averiguar se os planos de lei marcial estavam de acordo com as recomendações de Moscou. A tensão no país se intensificava diariamente, alimentada pelos esparsos mas constantes embates entre o Solidariedade e as autoridades comunistas, e à escassez de alimentos. A dificuldade do governo em manter a ordem, as reivindicações do Solidariedade, cada vez mais insolentes aos olhos do governo, aliadas à pressão que Moscou exercia sobre Varsóvia, levaram ao decreto da Lei Marcial, em 13 de dezembro de 1981.

Um coup d'état liderado pelo General Wojciech Jaruzelski, não-aprovado pela constituição, é imposto no país todo. Mais de dez mil ativistas do Solidariedade são aprisionados, e o sindicato é declarado ilegal, a exemplo de numerosas outras organizações. Da noite para o dia, milhares de soldados em veículos militares passaram a patrulhar, inclusive em tanques de guerra, as ruas das principais cidades polonesas. Um toque de recolher foi imposto, linhas telefônicas foram desconectadas, correspondências foram sujeitas a censura, as fronteiras nacionais foram fechadas, assim como os aeroportos, e o acesso rodoviário às cidades principais foi restringido. Todas as

organizações independentes foram postas na ilegalidade e as aulas em escolas e universidades foram suspensas.

Uma semana de trabalho de seis dias foi reintroduzida pela Lei Marcial; A mídia, administração pública e a maioria das fábricas mais importantes foram postas sob controle militar. Milhares de jornalistas e professores foram proibidos de exercer sua profissão e, para evitar resistências, conversas telefônicas passaram a ser monitoradas.

[...] On December 12 at 20:30, initial preparations were undertaken to introduce a state of war. Currently, their services are completely mobilized. Radio and television were secured overnight, communications blocked. [...] Border crossings were blocked. Since midnight, the operation of interning individuals threatening the security of the state has been underway. [...]there were more troubles in Gdansk. [...] Solidarity buildings have been searched. (PACZKOWSKI & BYRNE, 2007, p.446-462)

A reação do Vaticano foi imediata, mas parcimoniosa; Visando não inflamar o conflito, o Papa João Paulo II<sup>1</sup> fez um pronunciamento breve, enfatizando a necessidade de se encontrar uma solução pacífica. Dias depois o Papa escreve um comunicado a Jaruzelski, entregue pessoalmente ao mesmo, como também a Walesa, ao Episcopado Polonês e representantes do governo: "I call on your conscience, General, and on the conscience of all those people on whom at this moment the decision depends."<sup>2</sup>

O clericalismo foi, sem dúvida, peça-chave no movimento Solidariedade. A Igreja Católica Polonesa, ao contrário da húngara, não se enfraqueceu durante os eventos. Pelo contrário, ganhou terreno dentro do movimento e se reafirmou através dele. Esse reforço à uma já forte influencia moral da Igreja<sup>3</sup> levou o partido comunista a tentar coexistir com esta, mantendo as relações em um nível suportável politicamente. (PACZKOWSKI & BYRNE, 2007, p.501)

Moscou já vinha dando sinais de intolerância em relação às concessões feitas ao Solidariedade; Após o acordo de 31 de agosto de 1980 entre o MKS e o governo, o jornal estatal de Moscou, *Pravda*, alerta o governo polonês em relação a futuras concessões, explicitando o envolvimento da liderança soviética nas políticas de Varsóvia. Fortemente

---

<sup>1</sup> Nascido Karol Wojtyła, na cidade polonesa de Cracóvia.

<sup>2</sup> PACZKOWSKI & BYRNE, 2007, p. 409.

<sup>3</sup> Intensificada pela então recente ascensão de João Paulo II ao papado.

orquestrado e incentivado pela URSS, o decreto da Lei Marcial foi importante para Moscou pelo fato de reafirmar o cada vez mais contestado poder do governo comunista na Polônia e em toda a área do Pacto de Varsóvia.

Em um encontro do Politburo<sup>1</sup>, Jaruzelski afirma que, um mês depois do decreto da Lei Marcial, fica evidente que a crise econômica quebrou a espinha dorsal da contra-revolução. Brejnev compara a situação polonesa com a da Hungria em 1956<sup>2</sup> e a da Tchecoslováquia em 1968<sup>3</sup>. A diferença, afirma, é que nestes dois casos a recuperação do *status quo ante* político se deu rapidamente, pois a contra-revolução não permeou a esfera econômica. (PACZKOWSKI & BYRNE, 2007, p.446-452)

O impacto da lei marcial no cotidiano da população foi enorme, suprimindo não só as liberdades conquistadas através do Solidariedade, mas também aquelas previamente concedidas. A já difícil situação econômica do povo polonês sofreu mais um impacto: A renda real per capita sofreu uma queda de mais de 20% e uma crise econômica emergiu, levando ao racionamento da maioria dos produtos e materiais, incluindo alimentos básicos. Diante da falta de perspectivas e da opressão, centenas de milhares de pessoas deixaram o país, algumas em tentativas desesperadas. Apenas no aeroporto de Berlim pousaram onze aviões seqüestrados por civis poloneses durante a Lei Marcial.

Com a introdução da Lei Marcial o regime comunista logrou desmembrar a liderança do Solidariedade e interromper suas atividades e propaganda, pois as forças contra-revolucionárias estavam muito bem organizadas internamente. Na prática, porém, a forte base de milhões de membros do sindicato ainda existia. O Solidariedade era uma organização singular em todo o mundo e, mesmo posto na clandestinidade, demonstrou um poder imenso dentro das esferas econômica e política. Sua maior fonte de dinamismo era a juventude, que se tornou membro com o objetivo de remover os obstáculos que frustravam suas aspirações ao bem-estar intelectual e material. Sua atitude podia, seguramente, ser caracterizada como nada menos que pró-ocidente e anti-soviética. (PACZKOWSKI & BYRNE, 2007, p.500-501)

---

<sup>1</sup> Do russo *Politicheskoye Byuro*, comitê executivo de partidos políticos comunistas.

<sup>2</sup> Ano da revolução popular contra a República Popular da Hungria e a imposição de políticas soviéticas por parte desta.

<sup>3</sup> Período conhecido como "Primavera de Praga", em que o país conheceu certa liberalização política.

Quando indagado se a Lei Marcial pode ser considerada uma medida desesperada que teve efeito catalisador sobre o colapso do regime comunista, o ex-primeiro ministro Jan Krzysztof Bielecki afirma que, em parte, sim. Quando o poder se desloca dos membros e líderes do partido comunista para o Exército, o estágio final do colapso do sistema tem seu início, não sendo possível devolver o poder aos civis sob o regime comunista.<sup>1</sup>

A necessidade do decreto da lei marcial na Polônia tornou evidente o iminente esgotamento do modelo comunista, expresso nas palavras de um membro do partido comunista polonês:

It is a horrible, monstrous shame for the party that after 36 years in power it has to be defended by the police. But there is nothing else left ahead of us. We need to be ready to make the decision that will allow us to save what is fundamental.

(PACZKOWSKI & BYRNE, 2007, p.443)

No âmbito externo, a lei marcial foi amplamente criticada pelos governos ocidentais, apesar de as sanções aplicadas pelos países da Europa Ocidental terem sido relativamente pouco severas. A reação dos EUA foi, entretanto, consideravelmente mais intensa: o país lançou sanções econômicas à Polônia, retirou seu apoio para a entrada do país no FMI (PACZKOWSKI & BYRNE, 2007, p. 483) e exerceu forte pressão sobre o governo polonês pela libertação de Walesa. Apesar da retirada do apoio político, o governo Reagan movimentou seus aliados para, juntos, fornecerem US\$ 2,5 bilhões em alimentos para o país.

A lei marcial causou um agravamento funesto da situação política, econômica e social no país e, apesar de esta ter sido extinta em 1983, seus efeitos persistiram por quase toda a década. Em 1988 se espalhou pelo país uma nova onda de greves e inquietações sociais, que, em uníssono, demandavam o reconhecimento do Solidariedade pelo governo.

---

<sup>1</sup> Fonte: Anexo F.

For all its anti-communism, Poland's population came to be profoundly attached to the doctrine of egalitarianism, and to the idea that all people were entitled to basic amenities. The communist regime often failed to live up to its promises; the new, popularly supported government was expected to do better by the people. To be sure, some individuals were ready to assume risks in order to seize the opportunities provided by the market economy  
(KIERZKOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.3)

De fevereiro a abril de 1989 ocorreram em Varsóvia as negociações da mesa redonda<sup>1</sup>, entre o governo e o Solidariedade. O governo era representado pela facção do governo de coalizão, oposta à facção oposicionista Solidariedade. Os principais pontos de discussão foram a reforma política, o pluralismo partidário e assuntos econômicos e sociais. Em 5 de abril se dá a assinatura do Acordo das Negociações da Mesa Redonda<sup>1</sup>. Seus principais postulados foram a legalização dos sindicatos independentes, a introdução do escritório presidencial, que anulou o poder do secretário-geral do partido comunista, e a formação de um senado.

Como resultado, o poder político foi transferido a uma recém-criada legislatura bicameral e a um presidente, que seria o chefe do Executivo. O Solidariedade se tornou um partido legítimo e eleições livres para 35% das cadeiras do parlamento, assim como eleições totalmente livres para o senado foram asseguradas. Os resultados das eleições de 4 de junho de 1989 trouxeram uma vitória avassaladora para o Solidariedade, que foi ocupou 99% de todas as vagas do senado e 35% de todos os assentos disponíveis no parlamento.

Com a nomeação de Tadeusz Mazowiecki pelo Parlamento para o cargo de primeiro-ministro teve origem o primeiro governo não-comunista da Europa Oriental desde 1945. Em 12 de setembro de 1989, seu gabinete foi instalado e o Ministro das Finanças e vice primeiro-ministro, Leszek Balcerowicz. O Plano Balcerowicz, o primeiro conjunto de reformas visando a transição para uma economia de mercado a ser aplicado em um país do recém-extinto Pacto de Varsóvia.

---

<sup>1</sup> *Round Table Agreement*. Seus postulados mais importantes eram a legalização dos sindicatos independentes; a introdução do cargo de Presidente da república (anulando o de secretário geral do Partido Comunista), com mandato de seis anos, e a formação de um senado.

### 2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância deste capítulo reside no fato de explicitar o quanto as quase cinco décadas de domínio comunista modelaram a mente e o comportamento da população polonesa. O advento da transição econômica requereu, além da criação de aspectos fundamentais em uma economia de mercado, como instituições regulatórias e um sistema bancário sólido, uma transformação de caráter humano. Este componente humano é de vital importância na compreensão do processo de evolução das ex-economias socialistas do Leste Europeu.

O Sindicato Solidarnosc e sua sobrevivência pós-Lei Marcial não encontra precedentes em nenhum dos países ex-comunistas do Leste Europeu. A influência do Solidarnosc se refletiu pela região, intensificando ideais e movimentos anti-comunistas. Sua ascensão ao poder originou as chamadas Revoluções de 1989<sup>1</sup>, uma sucessão de revoluções anti-comunistas pacíficas que ocorreram na Europa Central e Oriental (CEE), efetivamente contribuindo para o desmantelamento da URSS, no início dos anos 1990. Como movimento democrático, o Solidarnosc foi bem-sucedido, mas se desmantelou durante o processo de criação de uma democracia pluralista. O sindicato ainda possui seu partido político, a Ação Eleitoral Solidarnosc, cuja participação no cenário político polonês é consideravelmente reduzida. Wałęsa, após o término de seu mandato, ainda logrou empreender uma campanha vigorosa contra o candidato Aleksandr Kwaśniewski, eleito em 1995, mas obteve apenas 1% dos votos nas eleições presidenciais de 2000.

---

<sup>1</sup> *Jesień Ludów*, em polonês.

## CAPÍTULO III

### OS ANOS 1990: UMA DÉCADA DE AJUSTES

At the end of the 1980s Poland took the lead among former socialist countries in rejecting the centrally planned system's attempts to introduce reform at the margin while keeping the old political and economic infrastructure in place. With rare determination, the new leaders engaged in radical economic and political reform, casting aside the 45-year legacy of an oppressive regime. Turning its back on the old eastward orientation, the new government aimed for membership in the European Union by the turn of the millennium - a watershed decision of political, economic, and cultural significance.

(BANCO MUNDIAL, 1994, p.1)

Como visto no capítulo anterior, o iminente colapso da economia polonesa no final da década de 1980 excluiu das opções do país uma "terceira via", que conjugasse o regime comunista com uma recuperação e um desenvolvimento sustentável. Uma reforma extensa econômico-institucional teria de, necessariamente, ser implementada.

O presente capítulo tem como objetivo analisar as reformas fiscais e econômicas sofridas pela economia polonesa durante a década de 1990 para se tornar uma economia de mercado. Os pontos destacados são a reforma fiscal e tributária, o processo de privatização de empresas estatais, as dinâmicas do investimento direto estrangeiro e a reforma do sistema financeiro e bancário, fatores cruciais para a compreensão do processo de evolução da economia polonesa.

#### 3.1. O PLANO BALCEROWICZ E O DIFÍCIL INICIO DA TRANSIÇÃO

Em 1990 a Polônia aprofundou as mudanças iniciadas no ano anterior, embarcando em um amplo programa de reformas que objetivou tornar o país uma economia de mercado: esta- era a premissa central do Plano Balcerowicz. O Plano foi anunciado no parlamento polonês em 17 de dezembro de 1989 por Leszek Balcerowicz, ministro das finanças e vice-primeiro-ministro do governo Bielecki. Balcerowicz presidiu uma

comissão de especialistas que preparou o extenso conjunto de reformas que possibilitariam a transformação rápida da ineficiente economia polonesa em uma economia de mercado.

Entre os membros da comissão estava Jeffrey Sachs, economista norte-americano que se envolveu também nas transições econômicas de outros países da região, notadamente a transição russa, que teve um desempenho bem inferior<sup>1</sup> à polonesa. Consistindo em um conjunto de medidas que objetivavam, principalmente, extinguir a hiperinflação, impor uma disciplina fiscal estrita às empresas estatais, liberalizar o mercado doméstico e realizar a abertura da economia polonesa, o Plano tentaria reavivar a economia do país, semi-arruinada pelos 45 anos de comunismo.

O pacote de medidas, aprovado pelo FMI, pregava o uso de políticas monetárias e fiscais e a imposição de restrições de salários e âncoras cambiais. Ao governo coube reformar o sistema de impostos, reestruturar as instituições financeiras, privatizar a indústria e fazer outras mudanças de cunho estrutural. É válido ressaltar que o foco imediato do Plano era a implementação das reformas macroeconômicas - se reconhecia que as reformas estruturais também tinham de ser rapidamente iniciadas, mas era consenso o fato de que seriam necessários alguns anos para a criação de instituições apropriadas.

Inicialmente o Plano continha 40 pontos, que foram, mais tarde, agrupados em dez principais. 1) Ato sobre as finanças das empresas estatais: extinção da garantia de existência de todas as empresas estatais, independentemente da sua performance financeira e eficiência produtiva. 2) Ato sobre o sistema bancário: proibia o financiamento de déficits governamentais pelo Banco Central, assim como a emissão ilimitada de moeda sem lastro. 3) Ato sobre empréstimos.: abolição das preferências creditícias às empresas estatais e associação das taxas de juros à taxa de inflação. 4) Ato de taxação sobre aumentos salariais. Introdução da taxa chamada *popiwek*, que limitou o aumento dos salários em empresas estatais em relação aos aumentos reais nos preços, para conter a hiperinflação. 5) Ato sobre os princípios de taxação, que introduziu taxas uniformes para todas as empresas e aboliu taxas especiais que poderiam ser aplicadas anteriormente sobre empresas privadas. 6) Ato sobre atividade econômica de investidores estrangeiros. Permite às empresas e indivíduos estrangeiros investir na Polônia e exportar receitas. 7) Ato sobre moedas estrangeiras: Liquidou o monopólio do Estado sobre o comércio internacional e

---

<sup>1</sup> Apesar de a estrutura produtiva russa estar se tornado mais similar àquelas de países desenvolvidos, a estrutura manufatureira é inconsistente com seu nível de renda, e a extensão da realocação do trabalho permanece inconsistente. Os padrões de consumo da Rússia permanecem distorcidos devido à liberalização incompleta de preços. (GREGORY & LAZAREV, 2004, p.2)

introduziu a convertibilidade interna do zloty. 8) Ato alfandegário: introduziu uma tarifa de importação de bens comum a todas as empresas. 9) Ato regulatório das atividades dos órgãos governamentais responsáveis pelo emprego. 10) Ato sobre a demissão de trabalhadores: Criou novas leis para proteção de trabalhadores demitidos, em especial no caso de redundâncias, como demissões em massa.

O risco de que o plano tivesse, inicialmente, um impacto forte demais no padrão de vida da população era temido, pois efeitos extremamente negativos poderiam gerar insatisfações populares e a consequente ruptura com as reformas. Entretanto, apesar do risco de que as medidas fossem intensas demais para serem aceitáveis politicamente, um plano "diluído", apesar de causar menos descontentamento social, seria insuficiente para por a economia nos trilhos. De acordo com Winiecki, o Plano Balcerowicz era a melhor reforma já empreendida no país, mas as contradições na base deste eram expressivas:

You are changing all the basic rules of the game at the same time, which is an enormous task. (...) To complicate things further, you have a situation of almost hyperinflation. What's going to happen is that many measures of liberalization, like freeing up prices and ending subsidies, are going to clash with the anti-inflation efforts.  
(WINIECKI, 1988, apud KIERZOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.17)

O período inicial das reformas foi associado a uma queda violenta no PIB, acompanhada de uma forte depressão, que encolheu o PIB<sup>1</sup> em -11,9% em 1990 e em -7,6% em 1991. Apesar da relativa abundância de publicações sobre os fatores que ocasionaram a depressão, é quase impossível especificar um fator que tenha sido decisivo no seu desencadeamento, pois esta foi reflexo da influência de vários fatores em conjunto.

Entre alguns dos fatores envolvidos na performance desapontadora da economia polonesa em 1990 e 1991 estão os dois choques econômicos sofridos no período. Primeiramente, a terapia de choque, aplicada para destruir a hiperinflação e livrar a economia das distorções herdadas do sistema socialista. A queda acentuada nos salários reais seguida da liberalização de preços e a extinção dos subsídios levou à uma contração da demanda doméstica e ao colapso do consumo e investimento de empresas estatais (SOEs). O segundo choque veio da dissolução do COMECON em 1991, que prejudicou o

---

<sup>1</sup> ver anexo A

setor externo da economia ao privar as empresas estatais dos mercados tradicionais para seus produtos.(BANCO MUNDIAL, 1994, p.2)

Ebrill (FMI, 1994, p.1) chama atenção para o impacto da destruição das instituições pilares da recém-extinta economia planificada. Segundo o autor, houve otimismo demais em relação à facilidade com que um arcabouço institucional típico de uma economia de mercado poderia ser criado na Polônia. Este erro de julgamento, aliado à necessidade de criação de mecanismos de segurança social, tornou altos os custos sociais da transição.

### 3.2. O PROSSEGUIMENTO DAS REFORMAS E SEUS RESULTADOS

A gravidade do rompimento da cadeia de informações de atividade econômica associada à introdução do programa de reformas teve um impacto além de seu escopo na intensidade da queda na atividade econômica. Especificamente, ao passo que a transformação progredia, emergiram pressões orçamentárias maiores que as esperadas como consequência do declínio na atividade. A perda de receitas do governo, causada pelo colapso da base financeira das empresas estatais, não podia ser revertida rapidamente, devido ao tempo necessário para a realização de uma reforma tributária.

O déficit orçamentário foi um dos principais agravantes na situação da economia polonesa, e ponto central para a compreensão da depressão pela qual esta passou durante os dois primeiros anos de transição. Apesar de os subsídios terem sido rapidamente reduzidos, passando de 6% do PIB em 1989 a menos de 1% em 1993, as transferências sociais aumentaram em ritmo mais que compensatório, de 9,4% em 1989 para 20,4% em 1993. (FMI, 1994, p.13)

Os dois problemas básicos das transferências sociais, implementados no país para amortecer o impacto social da transição econômica, eram o fato de o nível de benefícios prometidos à sociedade estar além dos meios disponíveis e a existência de significantes ineficiência e desperdício no sistema. (TYMOWSKA & WIŚNIEWSKI, 1993, apud KIERZOWSKI, OKOLSKI & WELLISZ, 1993, p.219) Além disso, a dificuldade em determinar os beneficiários dos programas sociais era grande, devido às poucas diferenças socioeconômicas entre os pobres e os não-pobres.

[...] [in Poland] poverty is 'shallow'. [...] Many social programs already exist [...] The question is how to make them more effective by reducing 'leakage' - resources spent on beneficiaries who are not poor - and by increasing resources, while preventing the emergence of adverse incentives or poverty traps.

(BANCO MUNDIAL, 1994, p.6)

A dificuldade em estabelecer as instituições centrais ao funcionamento de uma economia de mercado afetou o ritmo da transformação. Como consequência, a performance econômica das empresas não melhorou tão rapidamente quanto esperado. De acordo com Ebrill os fatos apontam para uma íntima relação entre estabilização macroeconômica e reformas estruturais na Polônia mas, como exposto por Winiecki<sup>1</sup>, tal relação era um tanto conturbada. O autor afirma que, sob o risco de generalização, é possível apontar como imperativo da política econômica polonesa no início da década de 1990 movimentos intensos em direção às reformas estruturais, objetivando tornar a Polônia uma economia de mercado e construir uma base para as políticas financeiras a serem empreendidas.(FMI, 1994, p.2)

Tipicamente, uma reforma tributária bem-sucedida requer um reforço significativo na administração dos impostos. No caso dos países em transição, isto é ainda mais necessário, dada a ausência deste mecanismo sob uma economia planificada. Na Polônia, o Banco Nacional retirava diretamente os impostos das contas das empresas. Com o advento da transição, a situação mudou drasticamente, porém, o sistema de administração de impostos polonês foi bem-sucedido na criação de um esquema tarifário moderno. Este se deu nos moldes da Europa Ocidental, com auxílio de organismos internacionais, combinando impostos de renda pessoal e corporativos com uma taxa de valor adicionado (VAT). (BANCO MUNDIAL, 1994, p.22)

As mudanças na administração de gastos governamentais durante a transição foram motivadas em grande parte pela necessidade de redução da dívida pública a níveis aceitáveis. A maneira encontrada pelo governo foi o racionamento da quantidade de moeda em circulação, que era empregada com frequência para, por exemplo, evitar o aumento da taxa de juros, reduzindo a disponibilidade de financiamento não-bancário.

---

<sup>1</sup> Ver p.43.

Schwartz (FMI, 1994, p.14) destaca duas medidas empreendidas em 1989 como fundamentais para o controle administrativo dos gastos governamentais. Primeiramente, a Lei Bancária, que permitiu ao Banco Nacional da Polônia (NBP) determinar o nível de crédito concedido ao Estado. A mesma lei diminuiu significativamente o escopo das atividades quase-fiscais do NBP, incorporando-as às funções do Estado. A segunda medida foi a exigência de garantias em relação ao crédito concedido ao governo.

Os resultados iniciais das amplas reformas no esquema tarifário mostraram uma grande estabilidade nas três fontes de receitas governamentais: renda, consumo e receitas de empresas, pois os aumentos dos dois primeiros compensaram inteiramente a perda de receitas das empresas. O conjunto das três fontes mencionadas totalizava 24,5% do PIB em 1989, ao passo que em 1993, o valor foi de 25%. (FMI, 1994, p.13). Segundo Schwartz, os valores mostram que reformas fiscais intensas, se bem arquitetadas, não implicam riscos aos esforços de estabilização macroeconômica, nem mesmo a curto prazo.

In fact, it could be argued that it was partially the bold changes in the tax system that helped to provide Poland with a more stable medium-term fiscal outlook and allowed the country's transition process to advance swiftly from stabilizing to transforming the economy.

(FMI, 1994, p.14)

A mudança principal se deu na composição dos gastos, que Schwartz separa em quatro categorias principais: comércio externo, demanda governamental, subsídios de produção e segurança social. O aumento dos gastos com funcionários públicos dobrou, passando a demandar uma fatia de 8% do PIB, reflexo da maior segurança social concedida a estes, apesar de os salários públicos serem menores que a média nacional.(FMI, 1994, p.14)

Embora a remoção dos subsídios tenha se dado de maneira tranqüila na maioria dos setores da economia, em outros, como o setor de combustíveis e fertilizantes, estes persistiram por algum tempo. De modo geral, a remoção destes contribuiu para a polarização do setor empresarial, em que "sucesso" e "fracasso" se tornaram rapidamente aparentes. A remoção dos subsídios pôs abertamente à prova a capacidade das empresas estatais de caminharem com seus próprios pés, tendo contribuído para a diminuição de produção e investimentos. (FMI, 1994, p.14) Porém, este certamente não foi o único e,

provavelmente, nem o maior determinante do fenômeno (PINTO *et al.*, 1993), que foi influenciado por fatores como o acesso restrito ao crédito, dificuldades de exportação a mercados tradicionais e, por vezes, preços de produtores controlados a níveis artificialmente baixos.

Schwartz atenta para uma mudança no foco dos subsídios, que antes eram direcionados ao consumo e respondiam por 10%<sup>1</sup> do PIB em 1989. Após a introdução das reformas, estes foram dirigidos à população na forma de segurança social, incluindo aposentadorias. O autor considera que, em certo grau, um substituiu o outro. (FMI, 1994, p.15)

È importante ressaltar que os gastos governamentais com segurança social e saúde ainda são excessivamente altos na Polônia, consumindo uma fatia de 45% das receitas governamentais em 2000. O percentual é maior que o de países mais desenvolvidos, como os escandinavos e a Holanda, e que consome receitas que poderiam ser direcionadas a investimentos públicos, que em 2001 respondiam por apenas 7% dos gastos governamentais (BANCO MUNDIAL, 2003), resultando em uma infraestrutura deficiente. Já no início dos anos 1990 havia uma preocupação, tanto doméstica quanto de órgãos internacionais envolvidos no processo transitório, no sentido de diminuir os benefícios sociais, em especial os com aposentadoria:

The growth of social security expenditures lies at the heart of Poland's fiscal problem. [...] Based on current policies, spending for social funds will escalate beyond levels manageable on the emergency basis that has prevailed since 1990.

(BANCO MUNDIAL, 1994, p.5)

Em certo grau, os benefícios de segurança social foram um importante "estabilizador automático" durante a transição. O fato de grande parte do aumento destes ter se dado entre 1991-92, e não em 1990, o primeiro ano da transição, sugere

---

<sup>1</sup> Percentagem que, apesar de bem menor que a de 20% em 1977, era alta até mesmo entre os países em transição.

que a importância quantitativa deste componente estabilizador aumentou quando as reformas estruturais foram intensificadas e os custos sociais da transição se tornaram mais aparentes. (FMI, 1994, p.15)

Em meados da década, em 1994, depois de dois anos da depressão inicial causada pelos efeitos da terapia de choque, seguidos de dois anos de recuperação e crescimento, o sistema fiscal polonês se encontrava mais eficiente e adequado aos padrões europeus, apesar da necessidade de reformas adicionais.

[...] The general tax pressure has eased somewhat from high 1980s levels, largely by eliminating the "double counting" generated by central planning. Net resources absorbed by the government have not changed substantially. [...] The composition of taxes, on the other hand, has changed considerably. What used to be a payroll tax [...] has become a personal income tax, the personal responsibility of the taxpayer. Similarly, the system of opaque turnover taxes has been replaced by a VAT the consumer can easily identify.

(BANCO MUNDIAL, 1994, p.23)

No tocante à privatização, tema central na transição dos países do leste Europeu, a maneira como esta se deu revela muito sobre os díspares desenvolvimentos econômicos da região, de acordo com Stiglitz. Na Polônia, o processo de transição se deu em ritmo acelerado, através da terapia de choque, e rapidamente se estabeleceu um sistema jurídico apropriado e infra-estrutura para facilitar a evolução para uma economia de mercado, ao lado de um arcabouço jurídico que garantia o respeito às leis. (SMALLBONE & WELTER, 2001, p.259)

Como outros países da Europa Central e Oriental, a Polônia iniciou o processo de transformação sistêmica quando sua economia era dominada por empresas estatais. Entretanto, a fatia do PIB produzida pelo setor público havia atingido seu ápice antes de 1980. Excluindo-se a agricultura<sup>1</sup>, a produção do setor privado começou a se expandir no final da década de 1970 e cresceu continuamente desde então, e parcerias no estilo *Polonia*<sup>2</sup> eram permitidas.

---

<sup>1</sup> Que constituía uma exceção, pois se encontrava sob controle privado durante o regime comunista.

<sup>2</sup> Firms de propriedade de poloneses ou indivíduos de origem polonesa que não residem na Polônia. O termo *Polonia* é também utilizado para designar indivíduos poloneses ou de origem polonesa que não habitam o território polonês.

Sob a ótica das empresas, o programa de privatização polonês se focou na "liquidação de empresas". Através deste sistema, uma nova firma privada adquiria ativos e passivos de uma empresa estatal. Outra maneira de privatização era a aquisição de ativos ou partes de uma empresa estatal fechada devido à sua performance financeira; tal sistema nunca envolvia a compra da empresa inteira.

No tocante ao mercado, dois métodos principais foram utilizados no processo de privatização polonês.<sup>1</sup> O método de privatização capital, incluso na Lei de Privatização, se dá através da decisão do Ministério de Mudança de Propriedade de transformar uma empresa estatal em uma sociedade anônima com o Estado sendo o único acionista. Inicialmente, a empresa permanece propriedade exclusiva do tesouro do Estado, que assume todos os riscos e deveres sobre esta. A privatização ocorre com a oferta de ações a terceiros (aos funcionários era permitida a compra de até 20% das ações com 50% de desconto). O Ministério da Privatização tinha então dois anos para finalizar o processo, através de leilão, oferta pública ou negociações seguidas a ofertas públicas.

Através da privatização em massa, ações de um grande número de empresas estatais foram distribuídas gratuitamente à população. O processo foi adotado em relação a empresas de médio e grande porte, e as ações eram distribuídas diretamente ou através de intermediários sob a forma de fundos de investimento, bancos ou fundos de pensão.

O programa de privatização em massa era centrado nas instituições intermediárias, os Fundos Nacionais de Investimento (NIF). Cerca de quinze NIF operavam na Polônia nos anos 1990 e sua finalidade era combinar as atividades de três diferentes instituições financeiras: capital de risco, holdings e fundos de investimentos.

Cada fundo era supervisionado por um grupo de diretores, em sua maioria poloneses, selecionados por um comitê especialmente designado. O quadro de diretores tinha a função de supervisionar os administradores do fundo, que desempenham o papel de proprietários das empresas, com o objetivo de maximizar o valor dos ativos que administram para os milhões de indivíduos que efetivamente os possuem. Os próprios fundos eram sociedades anônimas, de propriedade de cidadãos poloneses, que deveriam trocar os certificados de participação que receberam por ações da empresa, assim que esta passasse a ser cotada na Bolsa de Valores de Varsóvia. Os objetivos do programa eram a aceleração da reestruturação das empresas envolvidas; o desenvolvimento dos mercados

---

<sup>1</sup> Ver anexo B sobre a evolução do processo de privatização na primeira metade da década de 1990.

de capitais; a redução da pressão sobre salários e subsídios; atração de investimentos estrangeiros; aumento do valor das empresas no longo prazo e proporcionar segurança trabalhista aos funcionários.

Entretanto, como será exposto no próximo capítulo, o processo de privatização polonês atualmente ainda está longe de se completar, e a Polônia ainda possui a maior percentagem de empresas estatais entre os países da OCDE. O setor privado se desenvolveu, portanto, não só através da privatização de empresas estatais, mas também de um grande número de atividades privadas, que puderam legalizar sua situação com o advento da transição. O papel do Estado, que exerce enorme influência no contexto social, econômico, político e institucional, determina fortemente a natureza e a extensão do empreendedorismo em países em transição. A forma pela qual o Estado respeita e encoraja os indivíduos a abrirem seus próprios negócios e o comportamento de políticos e oficiais do governo em relação aos empreendedores privados é um dos principais fatores que influenciam o futuro destes. (MUGLER, 2000, p.159)

Como exposto anteriormente, formas diferentes de empreendedorismo privado co-existiram com o sistema socialista. Smallbone e Welter distinguem a economia formal e a economia cinzenta<sup>1</sup>, "cujas 'fronteiras' frequentemente mudam de acordo com tendências políticas de liberalizar e restringir a propriedade privada e o empreendedorismo" (WELTER, 1996 apud SMALLBONE & WELTER, 2001, p.250)

Segundo Szelenyi, na Polônia e Hungria, exemplos de economias em transição com uma tradição de iniciativa privada forte no pré-Segunda Guerra, uma boa parte dos empreendedores do período de transição vinha de famílias empresárias, e estavam ou auto-empregados na segunda economia ou ocuparam posições de destaque em empresas estatais durante o período socialista. (SZELENYI, 1988)

O empreendedorismo mostrou nuances contrastantes no leste europeu em transição, e os antecedentes pré-Pacto de Varsóvia dos países da região parecem efetivamente explicar o fato. Na antiga Tchecoslováquia, por exemplo, a industrialização e o empreendedorismo privado datam do início do século XIX (BENACEK, 1997, p.207) o que aparentemente favoreceu o rápido desenvolvimento

deste após o socialismo. Por outro lado, na Rússia, que tinha uma sociedade essencialmente agrária antes do período socialista, o Estado teve de intervir mais energicamente para estimular a atividade privada (AGEEV et. al, 1995, p.365)

---

<sup>1</sup> Consistindo na economia ilegal e na segunda economia. (ver SMALLBONE & WELTER, 2001)

Este debate sobre o papel das condições iniciais na performance dos países ex-socialistas do leste europeu é recorrente. Balcerowicz afirma que as condições iniciais (em 1990) desfavoráveis não devem ser utilizadas como justificativas para performances econômicas inferiores, pois seus efeitos negativos diminuem com o tempo. Para ele, a diferença no crescimento de longo termo é devida a reformas de mercado que visem a estabilidade macroeconômica, e cita a Eslováquia e a Lituânia como exemplos. (BALCEROWICZ, 2006) A resposta do primeiro-ministro Bielecki quando questionado sobre a importância das condições iniciais revela um pensamento oposto, alinhado ao de Szelenyi, Benacek e Ageev. Bielecki cita o exemplo da República Tcheca, que constituía um país bem-sucedido já antes da Segunda Guerra Mundial, sendo a sexta maior nação industrial da Europa, com PIB equivalente ao da Espanha, em 1938.<sup>1</sup>

Apesar de o processo de privatização polonês estar, atualmente, longe de completo, a participação estrangeira neste é notável. Na década de 1990 a Polônia era a líder entre as economias em transição no quesito fusões e aquisições transfronteiriças (UNCTAD, 2000 apud ROBERTS; THOMPSON & MIKOŁAJCZYK, 2006, p.410)

A aquisição por estrangeiros dominou os Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) do tipo *greenfield*<sup>2</sup> nos anos 1990 devido à ampla gama de oportunidades de investimento, juntamente a custos baixos e acesso direto aos canais de distribuição existentes, e a hostilidade a inventores estrangeiros encontrada em outros países da região se mostrou rara na Polônia.

---

<sup>1</sup> Fonte: anexo F.

<sup>2</sup> Investimento em fábricas, escritórios, ou outra estrutura física em uma área em que nada do gênero existia previamente.

The legislative environment [in Poland] for FDI was such that foreigners were guaranteed no less favourable treatment than their domestic counterparts and participation in privatization was permitted, subject to approval from the Ministry of Privatization. (EBRD, 1994 apud ROBERTS; THOMPSON & MIKOŁAJCZYK, 2006, p.413)

Em seu estudo sobre os condicionantes do IDE no leste europeu, Roberts, Thompson & Mikolajczyk encontram como principal fator o acesso a novos mercados, apesar de a redução de custos também exercer importante influencia. Portanto, a Polônia, com uma população quatro vezes maior que a República Tcheca e a Hungria, se mostrou um mercado altamente atrativo para IDEs. Atualmente 50% da produção de filiais estrangeiras na Polônia é absorvida pelo mercado doméstico, ao passo que na Hungria, por exemplo, 85% é exportado.

Processos de privatização, em sua maioria, dão origem a afirmações, de viés nacionalista, de que as "melhores" empresas são vendidas a estrangeiros. Sabrianova et al (SABRIANOVA et. al, 2005) confirmam que investidores estrangeiros na República Tcheca e na Rússia adquiriram as maiores e mais eficientes firmas, ao passo que Damijan e Knell (2005, apud ROBERTS; THOMPSON & MIKOŁAJCZYK, 2006, p.422) concluíram que as empresas estonianas e eslovenas adquiridas por estrangeiros são maiores, mais produtivas e direcionadas à exportação.

No caso polonês, os resultados encontrados corroboram as teses dos autores mencionados, pois as empresas adquiridas por estrangeiros são significativamente maiores e mais rentáveis que as empresas adquiridas por investidores nacionais, menores e menos rentáveis, pois os IDE se dirigiram a indústria mais intensiva em tecnologia e investem mais em P&D<sup>1</sup>. Surpreendentemente, os investidores estrangeiros não pareciam interessados nas empresas estatais com bons índices de produtividade, mas o oposto, sugerindo que a produtividade antes da transição não é um bom indicador. (ROBERTS; THOMPSON & MIKOŁAJCZYK, 2006, p.421)

No campo teórico, acredito que a explicação mais apropriada para o fenômeno é dada pela teoria da internalização (DUNNING, 1998), que afirma que no processo de expansão multinacional existe uma expectativa pós-aquisição de transferência de recursos, como tecnologia, habilidades organizacionais e nomes de marcas, que aumentariam o volume e/ou o valor da produção.

---

<sup>1</sup> Pesquisa e desenvolvimento.

Em relação à reforma do setor financeiro, pode ser dito que o processo foi bem sucedido na Polônia. Em 1994 o Banco Central do país, com a assistência do FMI e do Banco Mundial, havia estabelecido um extenso sistema de regulação financeira de padrão equivalente ao da Europa Ocidental. O sistema controlava as áreas de adequação de capital; regras contábeis para avaliação de investimentos e administração dos riscos de moedas estrangeiras. (Banco Mundial, 1994, p.89)

Entretanto, o Banco Mundial considera, em relatório de 1994, relativamente raso o mercado financeiro polonês, apontando dois fatores macroeconômicos como principais constrangimentos para o desenvolvimento da intermediação financeira na Polônia: a limitação dos agregados monetários e o crescimento dos depósitos em dólar. Em 1993, os recursos do mercado financeiro respondiam por 31% do PIB, valor baixo comparado à Europa Ocidental, e cujo crescimento se deveu quase que exclusivamente aos depósitos em moeda estrangeira. (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 78)

As bases de um mercado de ações foram lançadas no início da década de 1990, quando um eficiente quadro regulatório e padrões de mercado foram estabelecidos concomitantemente a uma bolsa de valores logicamente atualizada. Após dois anos de atividade modesta, a demanda por ações disparou em 1993, originando uma valorização de dez vezes, com média preço/retornos de 30 e um aumento na capitalização de US\$200 milhões para mais de US\$5,5 bilhões, alavancado pela cotação do recém-privatizado Banco da Silésia. (BANCO MUNDIAL, 1994, p.90) A euforia do mercado foi, entretanto, recebida com ressalvas, pois as privatizações respondiam pela maioria das ofertas de ações, que não traziam novos recursos reais ao setor empresarial.

Desde o início do processo transitório, o setor bancário polonês experimentou várias formas de desregulação, liberalização e significativas evoluções tecnológicas. Os países em transição buscaram investidores estrangeiros estratégicos para seus setores bancários, objetivando melhorar a quantidade e a qualidade da intermediação financeira. Atualmente na Polônia, o maior mercado da Europa Central e Oriental, o setor financeiro é encabeçado pelos bancos, que fornecem a maior parte do crédito disponível à economia e administram as economias da população. O papel do mercado de capitais é secundário, apesar de se encontrar em crescimento acelerado.

O primeiro estágio da transição tocante ao setor bancário, de 1989 a 1992, se caracterizou por políticas liberais de concessão de licenças, com incentivos ao ingresso de bancos estrangeiros. No período, os investimentos de capital estrangeiros tomaram a

forma de sociedades, com a maioria das ações em posse de investidores externos. Na época foram criadas sete instituições: o American Bank of Poland (primeiro banco estrangeiro); o austríaco Raiffeisen Centrobank SA; o Creditanstalt, o Citibank; o ING Bank N.V.; o Société Générale e o American Express. É importante ressaltar que, na época, a principal razão para a abertura de filiais de bancos estrangeiros na Polônia era servir a seus clientes, em sua maioria empresas internacionais, e estes não eram considerados competidores reais dos bancos domésticos (MIANI & SAGAN, 2006, p.256)

Entre 1992 e 1994, as fraquezas e a imaturidade do setor financeiro, devidas às políticas excessivamente liberais dos anos anteriores, se tornaram evidentes. O Banco Nacional da Polônia passou, então, a atuar no sentido de reforçar o setor bancário doméstico através da reestruturação dos bancos à beira da falência e sua recuperação com assistência de capital externo. Como consequência de novas políticas de implementação, o número de bancos passa a crescer em ritmo mais lento no período 1995-1998. Apesar dos percalços, o progresso foi aparente. O sistema bancário polonês passou a se distanciar das estruturas monopolistas que prevaleciam alguns anos antes, quando bancos comerciais do governo (TOCB) controlavam a maioria do mercado. (BANCO MUNDIAL, 1994, p.81)

A Lei Bancária de 1998 mudou o conceito de privatização e o governo passou a contatar bancos estrangeiros de renome, objetivando receitas de privatizações maiores. Miani e Sagan (2006, p.259) consideram ponto fundamental no desenvolvimento do sistema bancário polonês a assinatura do acordo preparatório de adesão à União Européia e a entrada na OCDE, que aboliu todas as restrições ao estabelecimento de filiais de bancos estrangeiros. Entre as principais consequências da liberalização do sistema financeiro, está o fim da concessão quase sem-limites de crédito às empresas estatais "a presença de bancos estrangeiros ajudou a liberalizar a economia e a romper os laços incestuosos entre as empresas estatais e os bancos." (MIANI & SAGAN, 2006, p.265)

Outro benefício foi a diminuição da divergência entre o jovem setor bancário doméstico e os experientes bancos estrangeiros, que acelerou a competitividade.

Through the process of imitating their foreign competitor's activity, Polish banks changed [...] from discretionary and arbitral behaviour to clear and understandable functioning. [...] Major improvements [in the banks' offers] were associated with adjustments toward new surrounding conditions.

(MIANI & SAGAN, 2006, p.261)

### 3.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em muitos aspectos, a performance financeira sob o Plano Balcerowicz excedeu as expectativas, especialmente no que concerne à situação fiscal, pois a economia atingiu um significativo superávit de 4% do PIB em 1990. (FMI, 1994, p.2) No período, as taxas de inflação foram reduzidas de anuais 585% em 1990 a 70,3% em 1991.

A economia passou a dar sinais de melhora já no final de 1991. Através de novas políticas comerciais, da liberalização dos preços domésticos e diminuição das tarifas de importação de 18,3% em 1989 para 5,5% em 1991, a Polônia detinha, já no início de 1990, um dos regimes comerciais mais liberais da Europa. (GATT, 1992 apud BANCO MUNDIAL, 1994, p.9) Logo a recuperação passa a ser fortemente baseada também na crescente demanda doméstica, com o consumo crescendo 6% em 1992-93, reflexo do otimismo nascido em fins de 1991. Três anos mais tarde, em 1994, a Polônia se tornou o primeiro país em transição na Europa do leste a alcançar seu PIB per capita pré-transição (BANCO MUNDIAL, 1994, p.3)

O aumento nos níveis de oferta na economia polonesa se deveu muito à expansão do setor privado. Com administração macroeconômica de curto prazo apropriada e reforma das finanças do setor público, o governo polonês foi capaz de criar um ambiente de desenvolvimento contínuo para o setor privado que, ao final de 1995, empregava 60% da força de trabalho e produzia 58% do PIB do país. (KASPIERWICZ & STARYNSKA, 1995, p.16)

O relativamente grande mercado doméstico polonês, cuja participação na demanda por produtos domésticos era de 86% em 1991, permitiu uma recuperação, e posterior crescimento, do PIB sem grande exposição à turbulências fora do território.

Esta relativamente baixa dependência do mercado externo viria a ser, duas décadas

mais tarde, um dos principais fatores que permitiram ao país ter o único PIB em expansão no ano de 2009 em toda a União Européia.

## CAPITULO IV

### OS ANOS 2000: A CONSOLIDAÇÃO DAS REFORMAS, A ENTRADA NA UNIÃO EUROPEIA E A PERFORMANCE DURANTE A CRISE FINANCEIRA MUNDIAL

No último capítulo desta monografia, elabora-se um panorama econômico da Polônia no início dos anos 2000, explicitando os desafios enfrentados por esta e quais medidas o país tomou para se adequar às exigências da União Europeia, na qual ingressou em 1 de maio de 2004.

O foco do capítulo será na performance econômica da Polônia durante a recessão econômica global, iniciada em 2008. A razão para tal é a excelente performance do país durante a crise, que foi a única economia da União Europeia cujo PIB se expandiu em 2009, a uma taxa de 1,7%<sup>1</sup>. Tal desempenho seria notável, por si só, mas seu significado se reveste de importância ainda maior pelo fato de os países da Europa Central e Oriental (CEE), oito dos quais fazem parte União Europeia, terem sofrido, juntamente à Ásia Central, os maiores impactos da crise.

No decorrer do capítulo, são analisadas as principais variáveis apontadas por organismos internacionais, a exemplo da OCDE, Banco Mundial e FMI, como os principais responsáveis pela performance econômica polonesa. Ao aliar as informações contidas no presente capítulo às dos capítulos anteriores, espero facilitar a compreensão da evolução econômica da Polônia e sua situação atual.

O recorte geográfico utilizado aqui, com fins de comparação, é constituído pela Polônia e os outros nove países da CEE que ingressaram na União Europeia entre 2004 e 2007: Bulgária, Estônia, Eslovênia, Eslováquia, Hungria, Letônia, Lituânia, República Tcheca e Romênia.

---

<sup>1</sup> OECD, 2010a, p.3.

#### 4.1. O INÍCIO DA DÉCADA E OS AJUSTES PARA A ACESSÃO À UNIÃO EUROPÉIA

Entre 1994 e 1998, a economia polonesa cresceu a uma média anual superior a 6%. Entre os vários fatores que contribuíram para o resultado, estão políticas econômicas consistentes, apesar das freqüentes mudanças de governo. Estas consistiam na manutenção de uma combinação entre restrições orçamentárias a empresas, uma taxa de cambio competitiva e uma estrutura pós-privatização que permitiu o crescimento do empreendedorismo. Efetivamente, o motor principal do crescimento econômico foi o setor privado, especialmente as pequenas e médias empresas manufatureiras. (BANCO MUNDIAL 2005, p.25)

No período, os preços relativos dos alimentos caíram substancialmente, e o governo manteve as generosas transferências sociais do período pré-transição, intensificadas no início dos anos 1990. O panorama geral da economia passa a apresentar menos progresso ao fim da década, devido a fatores exógenos, como a crise russa de 1997 e seus efeitos sobre os mercados do leste europeu, como também endógenos, a exemplo da prioridade conferida pelo Conselho de Política Monetária ao combate à inflação. Após as taxas de inflação terem alcançado dois dígitos em 1999 e 2000, o Conselho aumentou sua taxa de redesconto para 21,5% em agosto de 2000. A medida, aliada a um possível excesso de investimentos entre 1994 e 1998, reduziu significativamente a demanda, o emprego e o investimento domésticos, a partir do segundo semestre de 2000.

Apesar de uma elevação dos níveis de exportação em 2000 ter propiciado o respeitável crescimento do PIB de 4% no mesmo ano, a desaceleração da economia global em 2001 tornou impossível à Polônia sustentar suas altas taxas de crescimento, que se reduziram a apenas 1% em 2001 e 1,4% em 2002, reflexo de, entre outros fatores, uma redução nos níveis de demanda. A situação no início da década de 2000 acentuou um dos principais problemas da economia polonesa: o déficit fiscal, que permanece um tema central ao fim de década. Em 2001, uma parcela substancial dos empréstimos tomados pelo governo era utilizada para financiar seus gastos. Dado o nível já alto de tributos, a solução da situação fiscal da economia polonesa deveria se dar através da redução dos gastos governamentais, cuja parcela direcionada à segurança e bem-estar social foi de 44,4% em 2001. (BANCO MUNDIAL, 2005, p.26)

Foi neste relativamente desapontador fim de década que a Polônia, em 31 de março de 1998, junto à Eslovênia, Estônia, Hungria e República Tcheca, iniciou as negociações formais para acesso à União Européia, assistidas pelo Banco Mundial e o Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD).

Ao fim do processo de adaptação, os países tinham de alcançar os Critérios de Copenhague, divididos principalmente entre critérios políticos, econômicos e jurídicos.

Membership requires that candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights, respect for and protection of minorities, the existence of functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union. Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership, including adherence to the aims of political, economic and monetary union.

(KLUG, 2006, p.72)

A reforma proposta pelo Banco Mundial consistia em uma estratégia macroeconômica de aceleração do crescimento, que incluía um reforço das finanças públicas e intensificação do processo de privatização; adesão à União Monetária Européia (EMU) e estabilização de preços, como também a mobilização de fluxos de capital e poupança doméstica para financiamento de investimentos. O Banco advogava três principais tipos de reformas:

1. Desregulamentação da infra-estrutura - energia, telecomunicações e transporte - era também uma das exigências da UE, que enfatizou a necessidade de um aumento na participação do mercado e do setor privado para ampliar a competitividade da Polônia. Além de uma nova regulamentação criada sobre o setor de energia, o país deveria privatizar a administração deste.

Reformas do setor financeiro - uma convergência aos padrões da UE seria um catalisador de crescimento e do processo de admissão ao bloco. A reforma ajudaria a diminuir o custo da obtenção de capital para empresas polonesas, encorajar investimentos e melhorar a qualidade dos serviços, constituindo, juntamente à regulamentação do setor, o critério mais importante para acesso à UE.

2. Políticas e reformas que não consistem em uma exigência formal, mas são essenciais para o crescimento e estabilização macroeconômica: privatizações e reforma do sistema de aposentadoria. Muitas empresas estatais de grande porte do setor de carvão, aço

e químicos, assim como instituições financeiras, necessitavam de complexas reestruturações. O Banco afirmava que sem a aceleração das privatizações, as empresas estatais estariam em desvantagem competitiva no mercado europeu, causando déficits fiscais e desemprego.

3. Políticas e reformas cujos processos de implementação seriam mais longos: Política Agrícola Européia Comum e padrões ambientais. Os gastos estimados para proteção ambiental foram estimados entre 50 e 80 bilhões de ECU<sup>1</sup> em um período de vinte anos. A medida beneficiaria o meio-ambiente e ajudaria o país a convergir aos padrões europeus mais rapidamente, especialmente no referente à qualidade do ar, prejudicada pelo uso intensivo de energia oriunda do carvão.

Com a implementação de maior parte das reformas aconselhadas e/ou exigidas pela UE, como também pelo Banco Mundial e o ERBD, a economia polonesa passa crescer a taxas mais altas, o que também foi favorecido pela conjuntura externa, que proporcionou o crescimento das exportações polonesas a partir de 2002. As exportações foram beneficiadas, também, pelo aumento da competitividade (FMI, 2004, p.13) da economia, da maturação dos Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) feitos no país ao final da década de 1990 e da contínua depreciação do zloty em relação ao euro. A relação exportações sobre PIB aumentou em 11% desde 1993, um aumento significativo, apesar de menor que o observado nas mais abertas economias húngara e eslovaca, em que a relação apresentou 36% e 23% de crescimento, respectivamente. (FMI, 2004, p.13)

Os fluxos de IDE se mostraram de grande importância na reestruturação da economia, sendo especialmente visíveis em nível setorial. Como exemplo, o setor que apresentou o maior crescimento das exportações foi o de maquinário e equipamento de transporte, o setor que recebeu 25% (a maior parte) dos fluxos de IDE aplicados no setor de produção, entre 1993 e 2003.

---

<sup>1</sup> Cesta de moedas de membros da Comunidade Européia, usada para contabilidade interna. Foi substituído pelo euro em 1 de janeiro de 1999.

## 4.2. A CRISE ATINGE O LESTE EUROPEU: COMO A POLÔNIA LOGROU SAIR "ILESA"

O Leste Europeu e a Ásia Central foram, entre as economias emergentes e em desenvolvimento, as que tiveram uma contração econômica mais intensa, resultante da recessão econômica global de 2008-2009. (FMI, 2010, p.1) Os efeitos destrutivos se devem, especialmente, à profunda integração à econômica global, através de dimensões diversas, como a comercial, financeira e fluxos de trabalho.

Como exposto no capítulo anterior e, brevemente, neste, a transição das economias do Leste Europeu se baseou intensamente na integração e liberalização econômicas, observado em seu desenvolvimento nas duas décadas que se seguiram à queda do Muro de Berlim. O caminho trilhado rumo a economias de mercado foi facilitado por grandes quantidades de Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE) e crédito em moeda estrangeira.

Com o advento da recente crise financeira, parte do capital responsável pelo financiamento das economias da região foi abruptamente retirado desta. O processo desencadeado pela falta de confiança e aversão a riscos dos investidores ocasionou, também, desvalorizações de moeda, que aumentaram a dívida externa dos países da região.

A região não foi afetada uniformemente, sendo possível agrupar os países de acordo com suas resistências ao enfrentar a crise. Entre os países que mantiveram suas economias relativamente incólumes, se encontram a República Tcheca, a Eslováquia e, especialmente, a Polônia. O país se tornou destaque no continente europeu, sendo a única economia da União Européia cujo PIB se expandiu em 2009, a uma taxa de 1,9%. Sua performance admirável se mostra também no fato de sua economia ter superado a holandesa no primeiro semestre de 2010, se tornando a sexta maior da União Européia.

No outro extremo, se encontram os países Bálticos: Estônia, Letônia e Lituânia, ao lado de Hungria, Bulgária e Romênia.

A economia da Letônia sofreu forte contração da renda, 18% em 2009, ao passo que a Hungria recorreu ao FMI para obter a concessão de um empréstimo de 237 bilhões de euros.

Os principais componentes da receita polonesa de sucesso econômico segundo a OCDE (2010) são: 1. Desvalorização monetária (câmbio flutuante); 2. Dependência relativamente limitada em relação ao comércio internacional; 3. Setor financeiro responsável e sofisticado; 4. Setor privado pujante, redução de impostos e outras medidas fiscais. A OCDE destaca, também, investimentos no setor de infraestrutura oriundos de fundos da União Européia (UE) e outros relacionados à Euro Copa 2012.

A partir daqui analisarei algumas das variáveis acima mencionadas, como também darei continuidade à análise de outras que já estavam sendo trabalhadas em capítulos anteriores, como a privatização e a situação fiscal do país.

A integração comercial dos países em transição da CEE, segundo o Banco Mundial (2010), calculada através da soma das exportações e importações sobre PIB PPP<sup>1</sup>, aumentou de 20% em 1994 para 50% em 2008. O valor é entre 10% e 15% mais elevado que o observado no leste asiático e na América Latina. A abertura financeira, por sua vez, medida através da soma dos ativos de propriedade estrangeira sobre o PIB, era de 30% em 2008, o dobro da do leste asiático. Em alguns novos membros da UE, o índice chega a 45%. Os fluxos de capital direcionados à Europa Central e Oriental se constituem, especialmente, em empréstimos e depósitos de bancos da Europa Ocidental às suas filiais. (FMI, 2010, p.3) Neste quadro, a crise global afetou os países da CEE de duas maneiras.

Primeiramente, a desalavancagem global reduziu a disposição dos credores a continuar financiando grandes déficits em conta corrente. Este choque pode ser classificado como (BANCO MUNDIAL, 2010, p.77) uma crise de conta capital, marcada por uma abrupta e massiva reversão de fluxos de capital de um país e a perda de confiança neste. Os credores buscam retirar seus ativos do país, colocando a moeda sob pressão desvalorizadora intensa, ao passo que o sistema bancário sofre uma deterioração de seus ativos devido às dificuldades financeiras dos devedores, como também uma redução do financiamento interbancário e por atacado.

Em segundo lugar, a recessão mundial levou a uma redução das exportações para a Europa Ocidental, se traduzindo quase que automaticamente em menos receitas e empregos. Este efeito foi mais intenso nas economias menores e mais abertas, como a

---

<sup>1</sup> Paridade do poder de compra, do inglês *Power Purchasing Parity*. Consiste na teoria do equilíbrio de longo prazo entre taxas de câmbio, baseado nos preços relativos de dois países.

Eslováquia, a Estônia, a Hungria e a República Tcheca, em que as exportações responderam por entre 70% e 80% do PIB em 2008, e menor nas economias grandes, como a Polônia e a Romênia, com taxas entre 30% e 40%. O colapso na demanda por exportações levou a uma contração ainda maior nas importações, intensificando o impacto negativo sobre o consumo. Em economias pequenas, em que importações consistem em uma grande parcela do PIB, as receitas governamentais oriundas destas são fortemente reduzidas. (BANCO MUNDIAL, 2010, p.78)

Outro fator mencionado pela OCDE (2010) como responsável pelo desempenho polonês, e no qual a integração global da Europa Central e Oriental é evidenciada, é a presença de bancos estrangeiros. Estes tiveram um papel historicamente importante na transição a economias de mercado, e o aumento na quantidade de suas filiais foi acompanhado da liberalização financeira. Depois de duas décadas de transição, dois terços dos países da região possuem mais de 50% de seu setor bancário em mãos de estrangeiros. (BANCO MUNDIAL, 2010, p.36)

A presença de bancos estrangeiros fortaleceu o setor bancário da região, através de reestruturação e melhor administração de riscos, que reduziram a porcentagem de empréstimos não-pagos. Evidências econométricas mostram que as empresas da CEE que estão ligadas a bancos estrangeiros crescem mais que aquelas atreladas a bancos domésticos ou ao governo. Os retornos obtidos na região são também mais rentáveis aos bancos estrangeiros que aqueles de seus mercados domésticos em parte porque os mercados em que as filiais operam são vistos como mais arriscados. (BANCO MUNDIAL, 2010, p.41)

Entretanto, a presença de bancos estrangeiros aumentou intensamente a taxa de crédito ao setor privado sobre PIB, como também a de empréstimos sobre depósitos. A expansão creditícia, apesar de haver financiado o crescimento da economia, aumentou a dependência dos bancos em relação a suas matrizes na Europa Ocidental, expondo os países da região ao risco de suspensões e reversões de fluxo de capital.

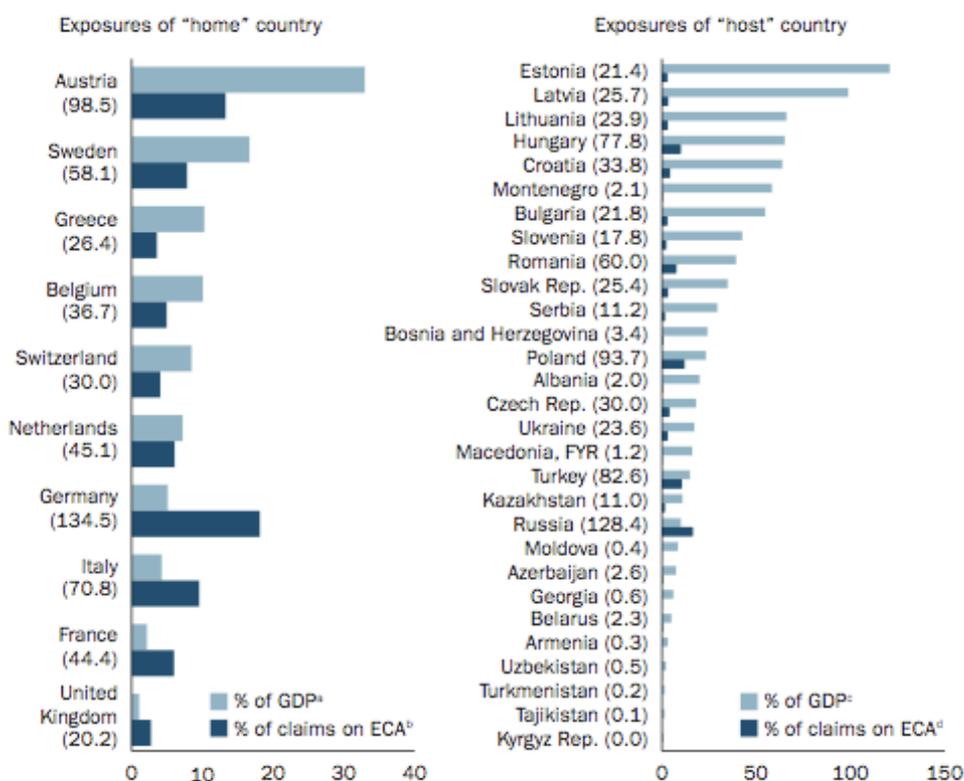
Entre os principais países de origem dos bancos estrangeiros com filiais na CEE estão a Áustria, com destaque ao Raiffeissen Bank e ao Bank Austria Creditanstalt; a Alemanha, especialmente o Deutsche Bank; a Itália; e a Suécia, principal financiadora nos países Bálticos, através do SEB Bank, Nordea e Swedbank. Ao fim de 2008, as matrizes de bancos baseados nos dez países europeus ocidentais que mais financiam a CEE

possuíam 564,6 bilhões de euros em ativos na região. A Áustria responde por aproximadamente 15% deste total, a Alemanha 19% e a Suécia e Itália, 9%.

Um olhar mais detalhado sobre a região revela, novamente, contrastes entre as economias. Ao fim de 2008, início da crise financeira, os empréstimos em moeda estrangeira<sup>1</sup> pelos bancos representavam mais de 80% do total na Estônia e Letônia, e por volta de 60% na Bulgária, Hungria, Lituânia e Romênia. A Polônia, cuja porcentagem de empréstimos em moeda estrangeira é de 25%, constitui uma importantes exceção à regra, ao lado de República Tcheca e Eslováquia, que apresentam, respectivamente, 10% e 20%.

**Figura 1. Quantidades e ativos de bancos da Europa Ocidental aplicados na CEE**

#### International claims, end-2008



a. Claims of parent banks in any home (originating) country as a percent of their home country GDP.

b. Claims of parent banks in any home (originating) country as a percent of total claims of all parent banks in Western Europe on the ECA region.

c. Claims of all home country parent banks in any host (recipient) country as a percent of this country's GDP.

d. Claims of all home country parent banks in any host (recipient) country as a percent of total claims of all parent banks in Western Europe on the ECA region.

Note: Numbers in parentheses are billions of euros.

<sup>1</sup> Ver anexo C.

Não há dúvidas de que o volume de crédito ao setor privado se expandiu muito rapidamente na CEE, especialmente a partir de 2005. Todavia, se torna mais difícil afirmar-se a aceleração do crescimento deste se deveu a um *catch-up* devido a níveis de débito baixos, característicos de mercados financeiros imaturos, ou a crescimento creditício em excesso. As evidências mostram que as economias da CEE que experimentaram crescimento creditício em excesso foram aquelas que passaram tardiamente pelo processo de transição, com destaque à Bulgária, Letônia, Lituânia e Romênia. (BANCO MUNDIAL, 2010, p.75). O relatório da OCDE também revela que a expansão creditícia de 2005-2008 na CEE foi liderada pelo setor doméstico, que absorveu mais de 50% do crédito total na Polônia, como também na Estônia, Hungria e República Tcheca.

É importante ressaltar que um fator geralmente eclipsado, porém crucial, na avaliação da extensão da dependência em relação a bancos estrangeiros é o sistema de financiamento dos próprios bancos, ou seja, de onde advêm seus recursos. A nacionalidade destes tem muito pouco a ver com o sistema de financiamento destes. Na Estônia e na Lituânia, onde cerca de nove em cada dez bancos dos bancos são de propriedade estrangeira, 90% de seu crédito provém principalmente das matrizes no exterior. Na Polônia, cujo setor bancário está 80% sob controle estrangeiro<sup>1</sup>, em torno de 75% do financiamento dos bancos provem de fontes domésticas. O sistema bancário polonês teve exposição mínima a ativos tóxicos e se mostrou altamente rentável nos meses que antecederam a erupção da crise. Em abril de 2008, os retornos dos ativos eram de 25%, em média, assim como o tcheco e do búlgaro, com 23% e 25%, respectivamente, as maiores taxas entre os membros do UE 10<sup>2</sup>. (BANCO MUNDIAL, 2010, p.63)

Questionado em relação à origem da estrutura de financiamento dos bancos instalados em território polonês, tanto nacionais quanto estrangeiros, cujos 75% da renda total advêm de fontes domésticas, Bielecki afirma que esta se consolidou na última década. Antes disso, o setor bancário estava envolvido principalmente com títulos do tesouro nacional e financiamento corporativo, não atuando ativamente no mercado a varejo, que se desenvolveu muito nos últimos dez anos.

---

<sup>1</sup> Ver anexo C.

<sup>2</sup> os 10 membros da UE que ingressaram em 2004: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia e República Tcheca.

O problema dos países Bálticos<sup>1</sup> e da Ucrânia seria o fato de estes basearem seu crescimento em empréstimos baratos em euro e na apreciação rápida de suas moedas. O ex-primeiro ministro ressalta o fato de o mercado polonês ter uma liquidez satisfatória e uma taxa de empréstimo sobre depósitos sob controle que, junto a outros fatores, tornou o ajuste pós-crise muito menos difícil.<sup>2</sup>

Em geral, quanto maior a porcentagem de financiamento através de ações e depósitos domésticos<sup>3</sup>, mais estabilidade o sistema bancário possui. (BANCO MUNDIAL, 2010, p.53) É importante ressaltar que a crise financeira, além de não ter causado uma recessão na Polônia e afetado a estabilidade macroeconômica, serviu como um prudente freio na expansão creditícia e no excesso de demanda<sup>4</sup>, que vinham sendo observados na economia polonesa (OCDE, 2010a, p.3). Este aspecto positivo da crise foi enfatizado por Bielecki, que afirma que os poloneses estavam se tornando cada vez menos parcimoniosos, como seus vizinhos, a exemplo dos húngaros. O ex-primeiro ministro acredita que a crise ajudou os órgãos reguladores e os bancos a mudar suas estratégias e torná-las mais conservadoras.<sup>5</sup>

Até o momento em que a crise atingiu a CEE, muitos países da região adotaram uma série de medidas para administrar os grandes fluxos de capitais que entravam em suas economias. Entretanto, em média, o sucesso foi mediano. (ORKER-ROBE et. AL, 2007; HILBERS et. AL, 2005 - Regional Econômica Outlook p.40)

As medidas adotadas se focaram nas seguintes áreas: 1) Políticas macroeconômicas; 2) Exigências prudenciais (comprovação de capital, classificação de ativos); 3) Administrativa (exigência de reservas, controles de capital); 4) Supervisão e monitoramento (maior transparência, cooperação com órgãos reguladores); 5) Conscientização sobre riscos (para bancos e para a população em geral); e 6) Desenvolvimento do mercado (desenvolvimento de mercados de câmbio de moeda estrangeira, e criar ou reforçar o registro de crédito).

---

<sup>1</sup> Estônia, Letônia e Lituânia.

<sup>2</sup> Fonte: anexo F.

<sup>3</sup> Para uma comparação entre os sistemas de financiamento dos bancos na região da CEE, ver anexo D.

<sup>4</sup> Ver anexo E.

<sup>5</sup> Fonte: anexo F.

A Polônia, assim como outros países<sup>1</sup> da CEE que se candidataram à OCDE na década de 1990, se comprometeu a liberalizar a saída de capitais do país, mas se diferenciou por sua parcimônia na liberalização da entrada de capitais em sua economia (OECD, 2010a, p.40) No país, assim como na Bulgária e Hungria, políticas de administração de déficit público se focaram em mudar a fonte principal de financiamento de credores internacionais para credores domésticos.

Apesar da dificuldade de avaliação dos efeitos individuais das medidas, em geral se observa uma capacidade das mudanças prudenciais e administrativas de reduzir, ao menos temporariamente, o crescimento de crédito; uma redução na pressão creditícia proporcionada pela liberalização da saída de capitais e pelo adiamento na liberalização da entrada destes. O alívio financeiro foi também proporcionado pelas taxas de cambio flutuantes, outro fator apontado como importante na absorção dos choques externos pela economia polonesa durante a recessão econômica global foi o cambio flutuante. Análises empíricas mostram que permitir às taxas de cambio flutuar pode ser uma das políticas macroeconômicas mais efetivas para conter entradas excessivas de capital. A maior flexibilidade também ajuda a afastar as pressões sobre a demanda doméstica, como também sobre o crescimento do crédito, diminuindo os níveis de risco. (OECD, 2010a, p.47)

O estudo feito por Borghijs & Kuijs a respeito das taxas de cambio flutuantes na CEE entre 1995 e 2003 e o papel destas na capacidade das economias da região de absorver choques externos, utiliza o modelo<sup>2</sup> de Clarida & Gali (1994) para mostrar que a variação na taxa de cambio nominal do zloty depende, em sua maioria, de choques de demanda (IS). O oposto ocorre na Eslovênia, Eslováquia, Hungria e República Tcheca, em que, com a exceção da Hungria<sup>3</sup>, os choques monetário-financeiros (LM) são responsáveis por mais de 50% das mudanças na taxa de cambio nominal. (FMI, 2004, p.14)

Segundo os autores, a importância dos choques IS, como também os de oferta, na taxa de câmbio nominal polonesa, sugerem que o papel absorvedor da taxa de cambio é mais proeminente nas economias de grande porte da CEE, que possuem mercados financeiros mais desenvolvidos. O resultado seria condizente com os observados em

---

<sup>1</sup> Coréia do Sul (1996), Hungria (1996), México (1994), República Tcheca (1995).

<sup>2</sup> Baseado no modelo de Mundell-Flemming. (ver FMI, 2004)

<sup>3</sup> O caso *outlier* húngaro tem importância pequena, pois a identificação dos choques se mostrou difícil, dada a intervenção constante na taxa de cambio nominal.

economias industrializadas ocidentais, ao passo que em economias menores, seu papel absorvedor é menor, dado o caráter mais temporário dos choques LM:

In response to the [positive] LM shock, the nominal exchange rate depreciates permanently and output increases temporarily. [...] As prices rise slowly, the real exchange rate depreciates in the short run; as prices catch up, it returns to its original level.

(BANCO MUNDIAL, 2010, p.13)

Análises empíricas mostram, também, que, independentemente do regime cambial, taxas de cambio estáveis atraem investimentos, especialmente em portfólio. Este fato corrobora a evidencia de que fluxos de capital são direcionados a economias emergentes com taxas de cambio estáveis. (OECD, 2010a, p.32) Em economias com taxa de cambio flutuante no período 2004-08, os fluxos investimentos dependeram de o quão livremente foi permitido ao cambio flutuar. A apreciação nominal tendeu a reduzir os fluxos devido a políticas monetárias mais estritas, ou à associada redução da inflação e das expectativas de crescimento ou, ainda, das perspectivas de retornos mais baixos devido à expectativa de contenção da apreciação. Por sua vez, países com um taxas de cambio fixas ou com bandas cambiais estreitas tenderam a atrair mais investimentos, pois proporcionavam retornos nominais mais altos. Estes países também apresentaram taxas de juros baixíssimas, ou até mesmo negativas, tendo presenciado o maior crescimento creditício e o maior número total de entrada de capital.

As economias da CEE que viram os fluxos de IDE para o setor financeiro se acelerar também experimentaram volumes mais altos de empréstimos externos por parte de bancos e empresas, o que semeou o boom creditício em muitos países. Na Bulgária e nos países bálticos, a taxa de crédito sobre PIB aumentou mais de 10% ao ano entre 2005-2007, ocasionando a explosão da demanda doméstica. No período, mais da metade dos fluxos de capital que entraram na Estônia e na Hungria deixaram suas fronteiras novamente, na forma de investimentos, o que pode ser reflexo da integração financeira, mas também da relação entre entradas de capital e booms de consumo. (BANCO MUNDIAL 2010, p.36)

Muitos investidores agiram cegamente em relação aos riscos de superaquecimento e às fragilidades financeiras, não tendo diferenciado entre os países da região. Uma alta

capitalização e rentabilidade proporcionou uma zona de conforto aos bancos, aumentando seus indicadores de estabilidade até a crise emergir, ao invés de terem certa parcimônia e se prepararem para futuras perdas de liquidez. Vale ressaltar que os fluxos de capital na CEE estão, ainda, ligados a uma perda de competitividade, devida à pressão exercida sobre os salários pela taxa de cambio real .

Como visto no capítulo anterior<sup>1</sup>, o processo de privatização de empresas estatais na Polônia se encontra em um estágio substancialmente menos avançado que aquele em que a maioria dos países da CEE se encontra. Entre as economias da OCDE, a polonesa possui o maior índice de domínio do Estado sobre a economia<sup>1</sup>. Tal característica foi constante alvo de críticas por parte de organismos internacionais como o EBRD e o Banco Mundial, cujos indicadores de transição econômica<sup>2</sup> conferiam importância bastante significativa ao número de empresas privatizadas. Atualmente, entretanto, a possibilidade de privatização de um grande número de empresas estatais na economia polonesa representa uma ferramenta extra no combate aos efeitos da recessão econômica global, da qual poucos países na região ainda dispõem.

"Privatizations and enterprise reform could help attract required private resources to facilitate the move from nontradables to tradables. Because privatizations tend to be associated with higher capital inflows, additional efforts in this direction will help increase additional capital inflows. While the scope for such reforms might be increasingly narrow in EU countries, there might be substantial room in other emerging European countries to consolidate their portfolio of state-owned enterprises."

(EBRD, 2009 apud OECD, 2010a, p.45)

Através da venda de empresas públicas, a privatização atrai investidores estrangeiros, representando um compromisso com princípios de mercado, o que tende a aumentar a confiança dos investidores. Além de gerar mais receitas para o governo, a expansão da propriedade privada forneceria maior espaço para o crescimento de investimentos em uma economia que vive uma situação fiscal relativamente complexa.

---

<sup>1</sup> OCDE, 2010.

<sup>2</sup> Gráfico disponível na página 20.

### 4.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos anos 1990, apesar de uma inicial queda expressiva no PIB e nos níveis de vida da população, a Polônia logo logrou crescer a taxas expressivas, sendo o primeiro país do Leste Europeu e ex-URSS a atingir seu PIB per capita de 1989.

Devido a constrangimentos internos e externos, o fim da referida década e o início da de 2000 trouxeram taxas de crescimento relativamente medíocres. Entretanto, os resultados da série de reformas institucionais e econômicas em que o país se engajou desde o Plano Balcerowicz, aliados aos ajustes necessários para o ingresso na União Européia - como também a maior integração econômica e transferência de fundos de convergência<sup>1</sup> oriundos desta - logo forneceram o impulso necessário para que o país embarcasse em um crescimento estável.

Seu desempenho econômico notável durante a crise financeira global que atingiu o Leste Europeu mais fortemente em 2008-09 resultou de uma série de fatores inerentes, como o grande mercado doméstico, e de medidas prudenciais, como o conservadorismo bancário e controle de entrada de capitais. Especialmente decisivas foram as políticas introduzidas pelas reformas econômicas adotadas em 1990, que possibilitaram à Polônia progredir a taxas mais altas que a média da Europa Central, e envolver o setor privado na produção, como também lidar com os imensos problemas do setor bancário.

Um efeito da crise foi reduzir significativamente o número de emigrantes que saem da Polônia em busca de empregos mais bem-remunerados na Europa Ocidental. O número de pessoas que se dirigiram ao Reino Unido, principal destino dos emigrantes poloneses, diminuiu em 53% entre o quarto semestre de 2007 e o quarto semestre de 2008. Entretanto, segundo a OCDE<sup>2</sup>, um dos principais fatores responsáveis pela diminuição da emigração e pelo retorno de milhares de poloneses a seu país de origem é a maior demanda por mão-de-obra e os salários crescentes na Polônia.

---

<sup>1</sup> a estimativa da OCDE é de que nos próximos anos as transferências passem a representar 3,3% do PIB (OCDE, 2010, p.2)

<sup>2</sup> OECD, 2010b.

## CONCLUSÃO

Após 45 anos sob o domínio de um regime comunista, a Polônia, assim como os outros países da Europa Central e Oriental (CEE) e do restante do Leste Europeu, chegou ao fim da década de 1980 com uma estrutura econômica altamente defasada. A economia planificada, baseada em metas típicas de regimes socialistas, se mostrou particularmente ineficiente a partir dos anos 1970. A partir de então, o salário agregado dos poloneses passou a exceder a produção agregada, causando a escassez de bens e dando origem a um mercado negro e trocas de favores.

O descontentamento da população dos países localizados à direita da *Cortina de Ferro* em relação aos autoritários regimes comunistas, aos quais se encontravam subjugadas, foi demonstrado ao longo das quase cinco décadas<sup>1</sup> de duração deste. Movimentos como a Revolução Húngara de 1956 e a Primavera de Praga, em 1968, tiveram efeitos político-econômicos pouco duradouros. O movimento Solidariedade, pelo contrário, se uniu à Igreja, que havia fortalecido seu poder através do Papa João Paulo II, e logrou obter 10 milhões de membros no território polonês. Apesar de a Lei Marcial o ter novamente posto na ilegalidade, o processo não se deu através de intervenção militar soviética.<sup>2</sup>

Como afirma Bielecki, a Lei Marcial parece ter tido um efeito catalisador sobre o colapso do regime comunista no país e em todo o Leste Europeu. A medida tomada pelo governo, altamente influenciado por Moscou, foi utilizada pelo presidente norte-americano conservador, Ronald Reagan, para alimentar a confrontação ideológica entre Washington e a União Soviética (URSS). Utilizando o poder militar, a liderança polonesa tentou fortalecer as estruturas familiares ao regime comunista. Entretanto, a população polonesa havia tido a experiência revigorante dos dezoito meses durante os quais o Solidariedade esteve legalizado. Refletindo sua peculiar resistência em relação à opressão e domínio exteriores, esta manteve a organização ativa, mesmo na ilegalidade. Quando, em agosto de 1989, o Solidariedade formou uma coalizão de governo, uma sucessão de revoluções ocorreu no Leste Europeu, tendo ficado conhecidas como as Revoluções de 1989.

---

<sup>1</sup> Os países membros da ex-URSS viveram mais tempo sob o regime comunista, pois foram incorporados à esta 1917.

<sup>2</sup> A exemplo da Revolução Húngara e da Primavera de Praga.

O fim da Guerra Fria, ocasionado pelo colapso do comunismo no Leste Europeu e posterior desmantelamento da URSS, trouxe dezenas de países, vários recém independentes, ao mundo capitalista. A ordem econômica vigente na época era o Neoliberalismo, cujos principais postulados, agrupados no *Consenso de Washington*, serviram como norteadores para os processos de transição ocorridos na região, através das políticas nacionais e as de grandes organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, .

Neste contexto, as duas maiores correntes de pensamento sobre o processo de transição econômica, a terapia de choque e o gradualismo, advogavam diferentes estratégias para o conjunto de reformas que tornaria as economias da região economias de mercado. A elevada complexidade envolvida na classificação das transições econômicas, devida aos numerosos fatores a serem considerados, foi explicitada no primeiro capítulo desta monografia. Como aponta Bruno<sup>1</sup>, um defensor de reformas radicais tem de deixar claro em que partes do pacote de políticas estas serão aplicadas; sendo o mesmo válido para um defensor do gradualismo.

Sachs, co-autor do Plano Balcerowicz, o classifica como uma terapia de choque, por ter liberalizado seu sistema de preços e comércio de uma só vez, sob a proteção de constrangimentos fiscais, monetários e de renda. O autor aconselha uma abordagem *big bang* em casos de hiperinflação, como o polonês. Stiglitz confirma que em casos de hiperinflação, os responsáveis pelas reformas adotaram, frequentemente, uma estratégia radical. Stiglitz, entretanto, devido ao fato de considerar a privatização um dos principais fatores classificadores de processos de transição, afirma que a Polônia consiste em um caso de reforma gradualista.

Apesar da atração que exerce a possibilidade de criação de um novo termo para classificar o processo de transição polonês, faltam ao autor desta monografia subsídios e conhecimento para tal. Além disso, não é o objetivo deste trabalho criar novas teorias classificatórias de regimes em transição - mesmo o amplo material consultado para a confecção desta não permitiu ao autor chegar a uma conclusão definitiva sobre o caráter da transição econômica da Polônia.

Nesta monografia, foram identificados e analisados os principais fatores que compõem o cerne da transição e que, em conjunto, permitiram ao país apresentar uma performance econômica exemplar: as estratégias do Plano Balcerowicz, suas

---

<sup>1</sup> 1994, p.9

peculiaridades; o mercado interno grande e a demanda doméstica forte; uma relativamente baixa dependência em relação ao exterior; uma reforma responsável do setor financeiro e bancário e um processo de privatização gradual.

Através de comparações com os outros países ex-comunistas da Europa Central e Oriental que permearam os capítulos desta monografia, o objetivo de explicitar as similaridades e diferenças da economia polonesa em relação às de seus vizinhos foi alcançado.

A classificação de processos de transição em apenas duas categorias se mostra uma tarefa quase impossível, dado o exemplo do caso polonês, ora caracterizado como uma terapia de choque, ora gradualista. A classificação de Hayrylyshyn se mostra mais adequada, pois separa os países em diversos níveis, levando em conta não só a *extensão*, mas a *rapidez* das reformas. O método permite explicar o fato de, por exemplo, Polônia e República Tcheca<sup>1</sup> possuírem resultados similares aos de Hungria e Croácia<sup>2</sup> no Índice de Transição do EBRD.

Os argumentos convergentes de Bielecki, Gomulka e Sachs<sup>3</sup> são condizentes com a opinião de Popov, que encontrou uma correlação positiva entre democracia e a performance na transição. Após a análise comparativa entre as transições dos países do Leste Europeu, que permearam o corpo desta monografia, o autor desta concorda com a teoria de Popov - os países que possuíam instituições informais adjacentes e convergentes com as instituições ocidentais e a democracia mostraram-se mais aptos a implementar bem-sucedidas estratégias condizentes com a terapia de choque em alguns setores de suas reformas.

Neste quesito, a geografia teve importante papel, como apontado por Bielecki. Os países que se situam mais próximos à Europa Ocidental possuíam tradições democráticas e capitalistas anteriores ao século XX; a Polônia foi o primeiro país da Europa a ter uma constituição, e a República Tcheca possuía um dos maiores parques industriais da Europa antes da Segunda Guerra. Estes países se mostraram capacitados a ou efetuar reformas graduais, já iniciadas sob o domínio comunista, como fez a Hungria, ou lançar mão de

---

<sup>1</sup> Classificadas como reformas *big bang* sustentadas por Hayrylyshyn. (2007)

<sup>2</sup> Classificadas como reformas graduais com início avançado ou constantes avanços por Hayrylyshyn. (2007)

<sup>3</sup> Que, ou ressaltam a importância das condições iniciais de um país ou afirmam ser necessária uma análise extensiva de sua situação política, econômica, histórica e cultural antes da decisão sobre que tipo de reformas implementar.

estratégias *big bang* em determinados setores de seus programas de reformas, como fizeram Polônia, República Tcheca e Eslováquia.

O Plano Balcerowicz advogava que as reformas necessárias tinham de ocorrer rapidamente para que o país pudesse se tornar uma economia de mercado. Os custos eram conhecidos e, efetivamente, o poder aquisitivo da população diminuiu bruscamente nos dois primeiros anos de transição.

Vale ressaltar que o Plano foi o primeiro do Leste Europeu a implementar reformas radicais, e que a confiança depositada pela população sobre este envolveu uma grande disposição de arcar com as consequências iniciais deste.

[...] I can say that Poles expressed in the last 20 years one of their most important skills, if not the most important, which is the ability to adjust.  
(BIELECKI)<sup>1</sup>

Como planejado, a economia logo voltou a crescer, e a Polônia se tornou o primeiro país do Leste Europeu a retornar aos níveis de PIB per capita de 1989. Ainda na primeira metade da década de 1990 o setor financeiro do país já figurava entre os mais liberais da Europa, reflexo, também, dos esforços de liberalização de fluxos de capitais, que visavam atrair Investimentos Diretos Estrangeiros (IDEs) ao país, que intensificaram o processo transitório.

A acessão à União Européia (UE) trouxe ainda mais benefícios ao país, que ingressou também na Zona Schengen<sup>2</sup>, facilitando a entrada e saída de bens, pessoas e capital. A Polônia representa metade da população dos países da "Nova Europa", que ingressaram no bloco em 2004, e é o maior destino das transferências dos fundos de convergência da UE.

A recente crise financeira mundial, cujos efeitos atingiram o Leste Europeu com intensidade especialmente forte, veio confirmar o sucesso do processo transitório da Polônia.

Entre os aspectos positivos da crise, encontra-se o fato de esta ter contido a de expansão creditícia em excesso, que vinha tomando forma desde 2006<sup>3</sup>, reforçando o

---

<sup>1</sup> Ver anexo F.

<sup>2</sup> Grupo de países europeus que extinguiram os controles de fronteira entre si.

<sup>3</sup> OECD, 2010.

caráter responsável do sistema financeiro polonês. A crise, por ter afetado a região do Leste Europeu tão intensamente, ajudou a Polônia a se reafirmar no cenário econômico mundial devido à atenção que recebeu pelo seu desempenho durante a crise.

Figuram, entre os problemas atualmente enfrentados pelo país, a diminuição da dívida pública, que continua sendo pauta de discussões políticas frequentes, pois este se aproxima cada vez mais de 60% do PIB, limite máximo permitido pela constituição. O governo lançou um programa ambicioso de privatização envolvendo a venda de 802 empresas, que representaria 2,7% do PIB entre meados de 2009 e o fim de 2010. Apesar de o governo estar apto a lançar mão do recurso de venda de estatais para reduzir seu déficit fiscal, é cada vez mais claro o fato de que a solução para este reside em uma necessária reforma tributária.

Em abril de 2010, um acidente aéreo vitimou o presidente polonês, Lech Kaczyński, e 87 outros detentores de importantes cargos governamentais. A comitiva presidencial se dirigia à cerimônia comemorativa dos 70 anos do massacre de poloneses pelo Exército Vermelho em Katyń, na Rússia. O episódio serviu para estreitar os laços entre russos e poloneses, devido à cooperação e assistência do governo russo, que se seguiu ao acidente. A substituição de figuras-chaves do cenário político-econômico do país, como o presidente do Banco Nacional, 12 membros do parlamento e o vice primeiro-ministro, se deu de forma tranquila, demonstrando a solidez da jovem democracia polonesa.

Após crescer 1,7%<sup>1</sup> em 2009, ano em que foi a única economia da UE a se expandir, a Polônia deve manter sua performance econômica em 2010 - a estimativa de crescimento é de 3,3%<sup>2</sup>, taxa três vezes superior à média do bloco. As taxas de desemprego, que refletiram o baixo crescimento do país no início da década de 2000, tendo chegado a 20% em 2002, estão em queda constante desde 2003, fechando 2009 em 9,8%. O país é um dos quinze principais destinos de IDEs no mundo, o que, aliado aos altos investimentos em infraestrutura para a Euro Copa de 2012, ao crescente setor de P&D e à forte demanda doméstica, deve assegurar um crescimento sustentado nos próximos anos.

---

<sup>1</sup> OECD, 2010, p.1.

<sup>2</sup> OCDE, 2010, p.2.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGEEV, A.I.; GRATCHEV, M.V; HISRICH, R.D. **Entrepreneurship in the Soviet Union and Post-Socialist Russia**. Small Business Economics, 1995, vol.7, p.365

BALCEROWICZ, Leszek. **Discurso na reunião anual de representantes do Banco Mundial**. Banco Mundial, Singapore, 2006.

BALCEROWICZ, Leszek. **Common Fallacies in the Debate on the Transition to a Market Economy**. Blackwell Publishing, 1994.

BALCEROWICZ, Leszek. **Socialism, Capitalism, Transformation**. Budapest. Central European University Press, 1995, p.50-198

BANCO MUNDIAL. **Poland: Growth with Equity - Policies for the 1990s**. 1994. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/28/000009265\\_3961006123404/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/28/000009265_3961006123404/Rendered/PDF/multi0page.pdf). Acesso em: 23 set. 2010.

BANCO MUNDIAL. **Doing Business: Poland**. 2009. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/10/29/000333038\\_20081029231916/Rendered/PDF/458890WP0box331LIC10Sept29120081POL.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/10/29/000333038_20081029231916/Rendered/PDF/458890WP0box331LIC10Sept29120081POL.pdf). Acesso em: 17 out. 2010.

BANCO MUNDIAL. **Enterprise surveys: Poland country profile 2009**. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/08/04/000333037\\_20090804003458/Rendered/PDF/495470WP0Poland120090Box341963B01PUBLIC1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/08/04/000333037_20090804003458/Rendered/PDF/495470WP0Poland120090Box341963B01PUBLIC1.pdf). Acesso em: 14 out. 2010.

BANCO MUNDIAL. **Growth, employment and living standards in pre-accession Poland**. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/30/000160016\\_20040330103451/Rendered/PDF/282330POL.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/30/000160016_20040330103451/Rendered/PDF/282330POL.pdf). Acesso em: 04 out. 2010.

BANCO MUNDIAL. **Poland: Country partnership strategy for the period 2009-13**. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/06/11/000333037\\_20090611015334/Rendered/PDF/486660CAS0P116101Official0Use0Only1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/06/11/000333037_20090611015334/Rendered/PDF/486660CAS0P116101Official0Use0Only1.pdf). Acesso em: 07 out. 2010.

BANCO MUNDIAL. **Poland: Toward a fiscal framework for growth - A Public Expenditure and Institutional Review**. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/04/11/000094946\\_03040204013929/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/04/11/000094946_03040204013929/Rendered/PDF/multi0page.pdf). Acesso em: 03 nov. 2010.

BANCO MUNDIAL. **Turmoil at twenty: Recession, recovery and reform in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union**. Disponível em:

<http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1256842182547/t20-fullreport.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2010.

BAUMOL, W. Entrepreneurship" Productive, Unproductive and Destructive. **Journal of Political Economy**, London, 1998, p. 893-921

BEDNARSKI, M.; GOLINOWSKA, S.. Uwarunkowania polityczno-instytucjonalne podziału (Condições Institucionais e políticas na distribuição de renda). **Podział w latach 80-tych, kontynuacja czy zmiana? (Distribuição de renda nos anos 80, continuidade ou mudança?)**, Varsóvia, WNE, 1991, p.15-50

BENACEK, V. Private Entrepreneurship and Small Businesses in the Transformation of the Czech Republic. **Restructuring Networks in Post Socialism: Legacies, Linkages and Localities**. Oxford, Oxford University Press, 1997, p.207.

BERG, Andrew. **The Logistics of Privatization in Poland**. 1994. Disponível em: <http://www.nber.org/books/blan94-3>. Acesso em 25 out. 2010.

BLANCHARD, Olivier; FROOT, Kenneth; SACHS, Jeffrey. **The Transition in Eastern Europe**. University of Chicago Press. 1994, p.19-188

BRUNO, Michael. **Stabilization and Reform in Eastern Europe: A Preliminary Evaluation**. 1994. Disponível em: <http://www.nber.org/chapters/c6015>. Acesso em: 23 out. 2010.

DUNNING, J. H. Location and the Multinational Enterprise: A Neglected Factor? **Journal of International Business Studies** 29, London, 1998, p.45-66.

ECE (Economic Commission for Europe). **Economic Survey of Europe in 1989**, New York, United Nations, 1989.

FMI. **Exchange rates in central Europe: A blessing or a curse?** Washington, International Monetary Fund Publication Services, 2004. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0402.pdf>. Acesso em: 21 out. 2010.

FMI. **Global financial stability report 2010**, Washington, International Monetary Fund Publication Services, 2010. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2010/02/pdf/text.pdf>. Acesso em: 17 out. 2010.

FMI. **Inflation in Poland: How much can globalization explain?** Washington, International Monetary Fund Publication Services, 2007. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0741.pdf>. Acesso em: 18 out. 2010.

FMI. **Poland: Selected issues 2003**. Washington, International Monetary Fund Publication Services, 2003. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03188.pdf>. Acesso em: 25 out. 2010.

FMI. **Poland: Selected issues 2004**. Washington, International Monetary Fund Publication Services, 2004. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr04218.pdf>. Acesso em: 25 out. 2010.

FMI. **Poland: Selected issues 2008**. Washington, International Monetary Fund Publication Services, 2008. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08131.pdf>. Acesso em: 25 out. 2010.

FMI. **Poland: the Path to a Market Economy**. Washington, International Monetary Fund Publication Services, 1994, p.1-22. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=368.0>. Acesso em: 29 set. 2010.

FMI. **Regional economic outlook 2010: Europe - fostering sustainability**. Washington, International Monetary Fund Publication Services, 2010. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2010/EUR/eng/ereo0510.htm>. Acesso em: 17 out. 2010.

FMI. **The convergence dynamics of a transition economy: The case of the Czech Republic**. Washington, International Monetary Fund Publication Services, 2007. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07116.pdf>. Acesso em: 03 out. 2010.

GEDEON, Péter. **Market and Democracy: The Dual Transition in Hungary**. Paper apresentado na conferência "Democracia e economias de mercado na Europa Central e Oriental - Novas instituições estão se consolidando?" em Hokkaido, Japão, de 3 a 5 de set. 2003.

GODOY, Sergio; STIGLITZ, Joseph E.. **Growth, Initial Conditions, Law and Speed of Privatization in Transition Countries: 11 Years Later**. 2006. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w11992>. Acesso em: 11 out. 2010.

GOMULKA, S. **Reform and Budgetary Policy in Poland, 1989-1990**. Paper apresentado no Painel da Comunidade Européia sobre a Polónia e a Hungria, Bruxelas, 6 fev. 1991.

GREENHOUSE, Steven. **'Shock Therapy' for Poland - Jolt Might Be Too Damaging**. 26 dez. 1989. Disponível em: <http://www.nytimes.com/1989/12/26/business/shock-therapy-for-poland-jolt-might-be-too-damaging.html?pagewanted=all>. Acesso em 21 set. 2010.

GREGORY, Paul R.; LAZAREV, Valery. **Structural Change in Russian Transition. Center Discussion Paper no.896**. Houston. University of Houston. 2004. p.2-17.

GROS, Daniel; STEINHERR, Alfred. **Economic Transition in Central and Eastern Europe: Planting the Seeds**. Cambridge. Cambridge University Press. 2004, p.107-112.

GUS (Główny Urząd Statystyczny). **Rocznik Statystyczny 1990 (Anuário Estatístico de 1990)**, 1990, Varsóvia.

HARLEY, David. **A Brief History of Neoliberalism**. Oxford University Press. 2005, p.132.

HAYLYRYSHYN, Oleg. **Fifteen Years of Transformation in the Post-Communist World: Rapid Reformers Outperformed Gradualists**. Development Policy Analysis. 2007, p.76.

IWE (Instituto de Economia Mundial). **Gospodarka światowa i gospodarka polska w 1986 roku (Economia polonesa e mundial em 1986)**, Varsóvia, IGS, 1987

KASPERKIEWICZ, Witold; STARYNSKA, Wacława. Privatization of State-Owned Enterprises in Poland. **International Advances in Economic Research**. Atlanta, International Atlantic Economic Society, 1995, p.16-23. Disponível em: <http://www.springerlink.com/content/823rg17m71028336/>. Acesso em: 25 set. 2010.

KIERZKOWSKI, Henryk; OKOLSKI, Marek; WELLISZ, Stanisław. **Stabilization and Structural Adjustment in Poland**. Londres, Routledge, 1993, p. 1-33

KLUG, Michael. **Market Entry Strategies in Eastern Europe in the Context of the European: An Empirical Research into German Firms Entering the Polish Market**. Wiesbaden. Deutscher Universitäts-Verlag. 2006, p.72.

KORNAI, JANOS. **Economics of Shortage**, North-Holland, Amsterdam, 1980, p.10-19.

LEDENEVA, Alena V.. **Russia's Economy of Favours - Blat, Networking and Informal Exchange**. Cambridge. Cambridge University Press. 1998, p. 1-190.

MIANI, Stefano; SAGAN, Kasia. The Role of Foreign Banks in Poland. **Transition Studies Review**, Vienna, Srpinger-Verlag, 2006, p. 255-269.

MOHR, J.C.B. **Privatization in Poland: a comparative perspective**. Warsaw, Tybinga, 1992, p.17.

MUGLER, J. The Climate for Entrepreneurship in European Countries in Transition. **The Blackwell Book of Entrepreneurship**, Blackwell, 2000, p.150-175.

OECD. **Economic Survey of Poland 2010**. 2010. Disponível em: [http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en\\_2649\\_34569\\_44904829\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/61/0,3343,en_2649_34569_44904829_1_1_1_1,00.html). Acesso em 11 out. 2010.

OECD. **International Migration and the Economic Crisis: Understanding the Links and Shaping Policy Responses**. 2010. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/45/18/46292981.pdf>. Acesso em: 20 de dezembro de 2010.

PACZKOWSKI, Andrzej, BYRNE, Malcolm. **From Solidarity to Marcial Law: The Polish Crisis of 1980-1981**. Central European University Press, Budapest, 2007, p. 324-527.

PINTO et. al. Transforming State enterprises in Poland: Evidence on Adjustment by Manufacturing Firms. **Working paper WPS 1101 do Banco Mundial**. Washington, 1993, p.10-122.

POPOV, Vladimir. Shock Therapy versus Gradualism Reconsidered: Lessons from

Transition Economies after 15 Years of Reform. **Comparative Economic Studies**. 2007, p.3-43

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America**. Cambridge. Cambridge University Press. 1995, p.110-179.

QUADRO, Alberto Curzio; FORTIS, Marco. **The EU and the Economies of the Eastern European Enlargement**. Florença, 2008, p.1-30.

ROLAND, Gérard. Understanding Institutional Change: Fast-moving and Slow-moving Institutions. **Studies in Comparative International Development**. 2004, p. 109-131.

ROBERTS, Barbara M.; THOMPSON, Steve; MIKOŁAJCZYK, Katarzyna. **Privatization, Foreign Acquisition and the Motives for FDI in Eastern Europe**. 2006, p.408-424. Disponível em: <http://www.springerlink.com/content/w27795654842j70h/>. Acesso em: 24 set. 2010.

SABRIANOVA, K., SVEJNAR, J.; TERRELL, K. Foreign Investment, Corporate Ownership, and Development: Are Firms in Emerging Markets Catching up to the World Standard? **Working paper 734**. Detroit, The William Davidson Institute, 2005.

SACHS, Jeffrey. **Poland's Jump to the Market Economy**. Boston, MIT Press, 1994.

SMALLBONE, David; WELTER, Friederike. **The Distinctiveness of Entrepreneurship in Transition Countries**. Amsterdam, Kluwer Academic Publishers, 2001, p.249-262.

SZELENYI, I. **Socialist Entrepreneurs**. Madison, University of Wisconsin Press, 1988, p.40.

SZTOMPKA, Piotr. Civilization Incompetence. The Trap of Post-Communist Societies. Berlim. **Zeitschrift für Soziologie**. 2003, p.118.

TOSOVSKY, Josef. **Ten Years On: Some Lessons from the Transition**. Paper apresentado em Praga em setembro de 2000. Disponível em: [http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/public/media\\_service/conference\\_s/speeches/download/mmf\\_per\\_jacobsson.pdf](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/en/public/media_service/conference_s/speeches/download/mmf_per_jacobsson.pdf) Acesso em: 07 out. 2010.

WEDER, Beatrice. **Institutional Reform in Transition Economies: How Far Have They Come?** IMF Working Paper. 2001, p.114

WEI, Shang-Jin. Gradualism versus Big Bang: Speed and Sustainability of Reforms. **The Canadian Journal of Economics**. 1994, p.1234-1247.

WILLIAMSON, John. **A Short Story of the Washington Consensus**. Paper apresentado na conferencia "Do Consenso de Washinton rumo à uma nova governança global", realizada em Barcelona, em 24-25 set. 2004.

WINIECKI, J. **The Distorted World of Soviet-type Economies**. Routledge, Londres, 1988. p.7-31.

## ANEXOS

**ANEXO A** - Principais indicadores econômicos da Polônia nos primeiros quatro anos de reformas.

	1990	1991	1992	1993
GDP growth rate	-11.9	-7.6	1.5	3.8
Private Cons. per capita growth	-16.3	6.5	5.3	5.4
Index, 1989=100	83.7	89.1	93.8	98.9
Exports (US\$billion)	10.9	12.8	14.0	13.6
Imports (US\$billion)	8.6	12.7	13.5	15.9
Current Account Balance (US\$billion)	0.6	-0.8	-0.3	-2.3
(percent of GDP)	1.0	-1.0	-0.3	-2.6
Change in Intl. Reserves (US\$billion)	-4.4	-1.3	-1.6	-0.6
Inflation (Consumer Prices)	585.8	70.3	43.0	35.3
Inflation (Producer Prices)	622.4	48.1	28.5	31.9
Real Exchange Rate, PPI (1989=100)	81.9	106.5	97.9	102.2
Unit Labor Cost US\$ (1989=100)	81.3	107.2	102.5	99.0
Real Wage Index (1989=100)	75.6	75.3	73.3	72.3

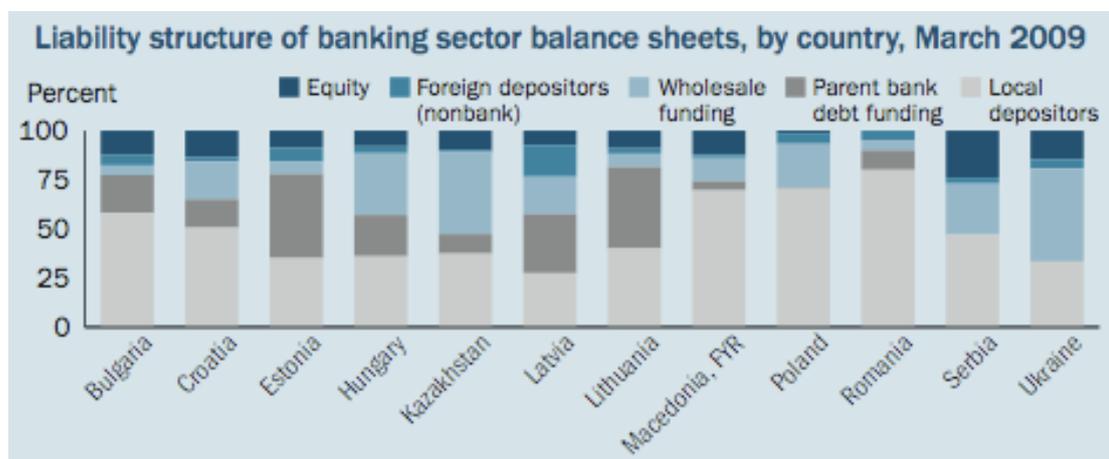
Fonte: BANCO MUNDIAL. **Poland: Growth with Equity - Policies for the 1990s**. 1994. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/28/000009265\\_3961006123404/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/09/28/000009265_3961006123404/Rendered/PDF/multi0page.pdf). Acesso em: 23 set. 2010.

**ANEXO B** - Número de empresas estatais e métodos utilizados na privatização destas.

Years	Total Number of State Enterprises	Total Number of Privatized Enterprises	Enterprises Transformed into State Treasury Companies		Enterprises Privatized Through Liquidation				Ownership Taken Over by State Treasury
			Total	Privatized	On Basis of Article 19		On Basis of Article 37		
					Total	Liquidated	Total	Liquidated	
1990	8,453	130	58	6	28	3	44	15	—
1991	8,228	1,128	250	24	506	29	372	227	—
1992	7,245	1,401	172	22	263	89	246	307	720
1993	5,924	1,271	156	46	294	94	203	184	618
1994	5,258	790	208	36	155	82	120	180	307
1995	4,500	489	234	25	139	87	113	119	9
Total	X	5,209	1,073	159	1,385	384	1,098	1,032	1,654

Fonte: BANCO MUNDIAL. **Growth, employment and living standards in pre-accession Poland**. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/30/000160016\\_20040330103451/Rendered/PDF/282330POL.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/03/30/000160016_20040330103451/Rendered/PDF/282330POL.pdf). Acesso em: 04 out. 2010.

ANEXO C - Composição do balanço do setor bancário, por país, em março de 2009.



Fonte: BANCO MUNDIAL. *Turmoil at twenty: Recession, recovery and reform in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1256842182547/t20-fullreport.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2010.

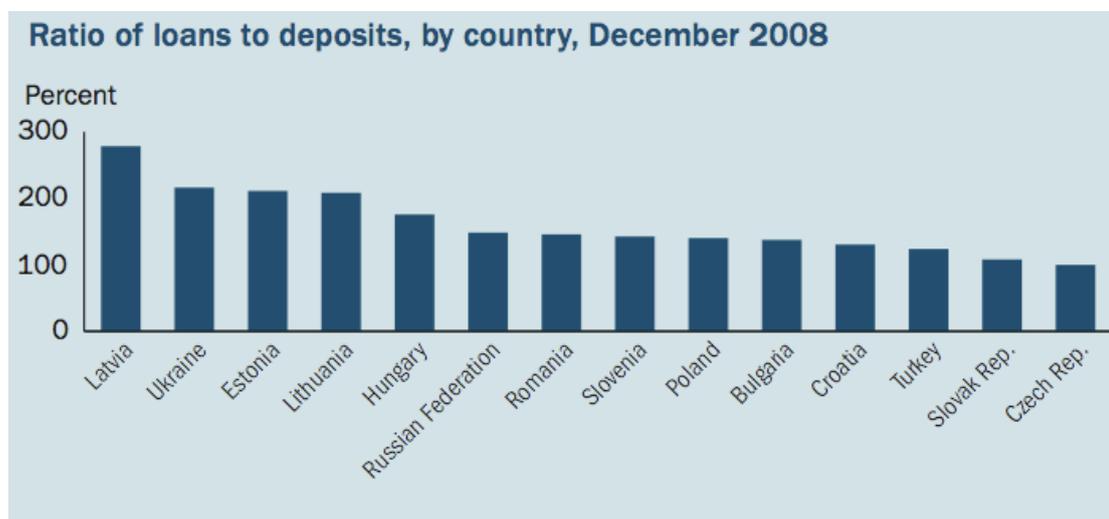
ANEXO D - Características do mercado creditício em países financeiramente integrados.

		Bank funding				
		Wholesale		Parent bank	Resident deposits	
Credit growth	<b>Convergent<sup>a</sup></b>		Hungary	Croatia Serbia	Czech Rep. Slovak Rep. Poland Turkey	<b>Lower risk</b>
		Kazakhstan		Bulgaria	Macedonia, FYR	<b>Gray area</b>
	<b>Excessive<sup>b</sup></b>	Russian Federation	Ukraine Latvia	Lithuania Estonia	Romania	<b>Higher risk</b>
		<b>Low stability</b>	<b>Gray area</b>	<b>Medium stability</b>	<b>High stability</b>	

a. Países cujas taxas de crescimento creditício podem ser julgadas semelhantes àquelas de países com taxas similares de crédito ao setor privado sobre PIB.

b. Países cujas taxas de crescimento creditício podem ser consideradas acima da média; significando que suas taxas de crescimento creditício são altas demais em relação às suas taxas iniciais de crédito sobre PIB.

Fonte: BANCO MUNDIAL. *Turmoil at twenty: Recession, recovery and reform in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union*. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1256842182547/t20-fullreport.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2010.

**ANEXO E - Proporção entre empréstimos e depósitos, por país, em dezembro de 2008.**

Fonte: BANCO MUNDIAL. **Turmoil at twenty: Recession, recovery and reform in Central and Eastern Europe and the former Soviet Union.** Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1256842182547/t20-fullreport.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2010.

**ANEXO F** - Transcrição de entrevista telefônica feita com o ex-primeiro-ministro Jan Krzysztof Bielecki em 26 de agosto de 2010.

**Biografia:** Jan Krzysztof Bielecki, nascido em 3 de maio de 1951, político polonês de centro-direita. Desde 1980 foi conselheiro econômico do Solidariedade. Em 1990 aderiu ao Congresso Liberal-Democrático (*Kongres Liberalno-Demokratyczny*, KLD), que se tornou parte da União pela Liberdade (*Unia Wolności*, UW) em 1994. Em 2001, Bielecki ingressou na recém-fundada Plataforma Cívica<sup>1</sup> (*Platforma Obywatelska*, PO).

Após ser primeiro-ministro em 1991, Bielecki atuou como Ministro de Integração Européia, de 1992 a 1993. Entre 1993 e 2003, representou a Polônia no Banco Europeu para Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD). Mais tarde, tomou a presidência do Banco Pekao S.A. (*Bank Polska Kasa Opieki Spółka Akcyjna*), à qual renunciou em novembro de 2009.

---

<sup>1</sup> Da qual faz parte o atual primeiro-ministro, Donald Tusk.

ER: Em abril, dias antes da tragédia de Smolensk<sup>1</sup>, o Banco Nacional da Polônia interveio, pela primeira vez em anos, para conter a apreciação do zloty, devido ao fato de a conversão em relação ao euro ter caído abaixo da proporção 4:1. Ainda assim, há dois anos atrás, em 2008, a taxa de conversão chegou a 3:1. Seria um zloty fraco, na uma condição *sine qua non* para manter a competitividade da Polônia no mundo pós-crise?

JKB: Eu não diria que há uma necessidade real de interferir para conter a apreciação do zloty. O Banco Nacional agiu com o intuito de proteger o setor financeiro e de negócios de mudanças especulativas e de manter a volatilidade distante. É difícil explicar a razão pela qual o zloty se desvalorizou tanto no início da crise<sup>2</sup>. Após os efeitos mais fortes desta terem se dissipado, uma rápida apreciação ocorreu, seguida de alguma flutuação. A estabilidade da taxa de cambio é a principal preocupação do Banco Nacional. Obviamente boa parte da economia polonesa é composta por exportações, e um zloty depreciado ajudou o setor durante a crise.

ER: Os fluxos de IDE<sup>3</sup> dirigidos para a Europa Central e Oriental (CEE) foram absorvidos especialmente por países com taxas de cambio fixas, que ofereciam retornos mais altos. A Polônia, com seu cambio flutuante, provou ser capaz de crescer com relativa independência, devido a seu mercado doméstico grande e demanda interna forte. A adoção do euro poderia afetar o dinamismo da economia polonesa, ao remover o controle da política monetária, ou uma moeda mais "segura" poderia aumentar os níveis de IDE, a exemplo do ocorrido em outros países da região, compensando a perda de competitividade?

JKB: Esta seria uma boa pergunta dois anos atrás, antes da crise. Agora, entretanto, é difícil dizer, por exemplo, que a Polônia irá ingressar na zona do euro no próximo ano, pois as regras de acessão estão mudando frequentemente. Eu não acredito que esta questão terá uma resposta satisfatória no futuro próximo. (...) O que eu posso afirmar é que, nos últimos 20 anos, uma das mais importantes variáveis em nosso desempenho na transição e uma importante habilidade dos poloneses se destacou: a

---

<sup>1</sup> Cidade russa, próxima a qual caiu o avião que transportava o presidente Kaczyński, sua esposa, e mais 87 oficiais, matando todos a bordo.

<sup>2</sup> Quando a taxa de cambio entre zloty e euro chegou a quase 5:1.

<sup>3</sup> Investimento Direto Estrangeiro.

habilidade de se ajustar. Historicamente, é nossa característica mais importante. Se você olhar para trás, nos últimos 300 anos nós tivemos de nos adaptar a condições extremamente adversas: guerras, a partição do país, etc. A Polônia, como país, desapareceu por 123 anos, para ressurgir das cinzas, como uma fênix. Logo após, nós tivemos o comunismo, e a Polônia sempre se ajustou, nós nunca nos conformamos, como o fizeram os alemães orientais, por exemplo. Nós lutamos mais pela nossa sobrevivência. Portanto, estou certo de que os empreendedores poloneses encontrarão uma maneira de se manter competitivos e mudar as regras de mercado, caso o euro seja introduzido.

ER: Na verdade, este é o tema de minha próxima questão. Essa habilidade de ajustamento, de nunca desistir. Você a consideraria uma característica exclusiva dos poloneses ou ela é partilhada por outros povos da CEE?

JKB: Eu diria que é essencialmente polonesa. Se você me pedisse para identificar a nossa característica mais forte, seria a escolhida por mim. (...) Quando se tem tantos inimigos como a Polônia tinha, era necessário sobreviver a eles. O mesmo ocorreu quando o país foi repartido entre três invasores (...) até mesmo durante os períodos mais difíceis, como a Segunda Guerra Mundial, os poloneses ainda comercializavam e mantinham seus negócios, até mesmo sob risco de serem enviados aos campos de concentração. Nós nos arriscamos mais que a maioria dos outros europeus orientais, às vezes até demais,

ER: Disponibilidade de crédito, proporção de empréstimos sobre depósitos e crédito hipotecário são menores ou mais escassos na Polônia que na maior parte da CEE. Este comportamento conservador dos bancos seria a razão pela qual os poloneses não se endividaram como seus vizinhos?

JKB: Honestamente, nós vínhamos nos comportando, nos últimos anos, um pouco menos racionalmente. Nós começamos a seguir os passos de países mais agressivos, com a Hungria. Felizmente, a crise chegou e os reguladores e bancos retomaram sua parcimônia. (...) nós somos conservadores financeiramente, mas no período 2006-2008 estávamos nos distanciando deste comportamento. A crise veio e, como um choque, nos trouxe de volta à realidade.

ER: Você poderia me contar um pouco sobre como funcionava a Doradca<sup>1</sup> e como era possuir uma empresa que, de certa forma, operava contra o regime comunista vigente?

JKB: Primeiramente, é necessário ter em mente que a empresa foi aberta em 1985, quando a *détente* já havia se iniciado. Não era um regime comunista tão severo quanto o do início dos anos 1980. Eles nos encaravam como se fôssemos alguma espécie de animais estranhos. Eu me lembro de quando fui registrar nossa cooperativa. Nós éramos obrigados a obter uma permissão especial de uma associação de cooperativas, em Gdańsk. Nós entramos no edifício, e os atendentes nos perguntaram "Vocês querem estabelecer uma empresa de consultoria em Gdańsk?". Nós confirmamos e fomos perguntados se tínhamos especialistas no campo. Informamos que sim, alguns acadêmicos, alguns empreendedores, professores, etc.. Então os atendentes nos disseram "Mas nós já possuímos uma empresa de consultoria, então não precisamos de uma segunda". Em suma, eles tentavam criar obstáculos para as nossas atividades, ou mesmo impossibilitá-las, mas os métodos não eram brutais como na primeira metade da década.

ER: Segundo Balcerowicz, ao discutir a transição de países da CEE, não se deve considerar as condições iniciais como determinantes de sua performance econômica futura. Segundo ele, é a extensão e a intensidade das reformas implementadas que a influenciam mais fortemente. De qualquer maneira, as condições iniciais tem um papel no desempenho dos países da região; quais seriam aquelas que ajudaram a Polônia a atingir o patamar de desenvolvimento em que se encontra?

JKB: Primeiramente, por que você acha que os tchecos ou a Tchecoslováquia são bem sucedidos? Porque eles já eram bem-sucedidos antes da Segunda Guerra Mundial. O país constituía a sexta maior nação industrial da Europa. Seu PIB equivalia ao espanhol em 1938. Portanto, o que estou dizendo é que os países cuja situação pré-Segunda Guerra era boa, se mostraram mais aptos a reaver seu status após a queda do comunismo.

ER: Eu assisti à sua palestra na embaixada polonesa em Atenas pela internet e, durante esta, você mencionou que é importante ter em mente um fato: a Polônia está se aproximando dos padrões de vida da República Tcheca. Especialmente na última década,

---

<sup>1</sup> Empresa de consultoria que Bielecki co-fundou em 1985 e que buscava empregos para especialistas que haviam sido demitidos durante a Lei Marcial.

o nível de vida dos poloneses vem se aproximando do encontrado na República Tcheca e se distanciando do dos húngaros. Como está se dando esta convergência com os padrões da vida dos tchecos?

JKB: Talvez seja um pouco de sorte. A geografia tem um papel muito importante. Historicamente nós tivemos problemas imensos com nossos vizinhos, especialmente com os do oeste (Alemanha). Pela primeira vez em séculos a geografia vem sendo favorável à Polônia, visto o fato de que a Alemanha é um importante mercado que contribui ao desenvolvimento da economia polonesa. Ao olhar para a História polonesa, há aproximadamente 500 anos nós declaramos leis que eram únicas na Europa, dando a cada nobre o direito de veto. Nós somos um país relativamente liberal por tradição, um país liberal com forças empreendedoras fortes. Esta combinação combina conosco. Nós também nos beneficiamos muito de investimentos e *know how*, como também do fato de constituirmos um grande mercado doméstico, atrativo aos olhos dos estrangeiros.

ER: Você mencionou o caráter liberal da Polônia. O país teve a primeira constituição da Europa e a segunda do mundo, no século XVIII. Minha pergunta é relativa ao poder da Igreja na atualidade e como os outros membros da UE vêem a Polônia neste aspecto. Durante o comunismo a Igreja teve um papel predominante juntamente ao Solidariedade mas, atualmente, o país é membro da UE, cujos princípios são fortemente liberais. Na Polônia, temas como aborto e direito de homossexuais ainda são altamente influenciados pela opinião da Igreja. Como você vê esta influencia?

JKB: A sua pergunta é excelente. Por que? Ela concerne a situação vista agora pelas ruas de Varsóvia, onde um grande debate<sup>1</sup> vem ocorrendo, sobre a cruz posta em frente ao palácio presidencial por simpatizantes do falecido presidente, Kaczyński. Pela primeira vez desde o início da transição nós estamos vivenciando uma discussão dessa magnitude sobre o papel da Igreja na Polônia. É surpreendente para muitos estrangeiros o fato de os poloneses repentinamente começarem a questionar o fator religião. A Igreja também está surpresa e eu acredito que este é outro exemplo de como a Polônia está

---

<sup>1</sup> O tema do debate era a permanência da cruz em frente ao palácio, que logo se tornou um embate entre católicos conservadores e liberais, do qual partidos políticos, especialmente o Lei e Justiça (*Prawo i Sprawdzliwość*, PiS) - do falecido presidente e seu irmão e ex-primeiro-ministro, Jarosław - se utilizaram.

constantemente mudando na direção certa, em que o papel da Igreja e do Estado sejam autônomos.

ER: Apesar de a maioria dos bancos serem propriedade de estrangeiros, 75% do financiamento do setor bancário polonês se origina de fontes locais. O setor bancário da Estônia, Letônia e Hungria, países que estão entre os mais afetados pela crise, obtêm em torno de apenas 25% de seu financiamento de fontes nacionais. A disponibilidade de crédito na Polônia é uma das mais baixas da CEE. Estes são fatores que reduzem a vulnerabilidade. O que explica a estrutura do setor bancário?

JKB: Esta se desenvolveu na última década. Anteriormente, o setor bancário estava mais envolvido com títulos do tesouro e financiamento de corporações, não se mostrando fortemente ativo no varejo. Os negócios a varejo decolaram nos últimos dez anos. Eu considero uma característica importante do nosso mercado até 2008 o fato de termos boa liquidez; a proporção de empréstimos sobre depósitos estava sob controle. Desde 2009 a situação vem mudando um pouco, nós às vezes temos falta de liquidez e a quantidade de empréstimos se mostra um pouco superior à de depósitos. O problema que você mencionou sobre os Países Bálticos e a Ucrânia se deve ao fato de estes países terem crescido irresponsavelmente, baseados em um euro barato e na rápida apreciação de suas moedas. Foi também uma estupidez os credores terem permitido à Ucrânia ter uma taxa de empréstimos sobre depósitos de 400%. Como estes países tinham acesso a financiamento barato, se endividavam irresponsavelmente, com taxas de crescimento de seus portfólio de empréstimos de 70%, 80% ao ano. Isto nunca ocorreu na Polônia, e é uma das razões pelas quais nós não tivemos um ajuste doloroso como o dos Países Bálticos, por exemplo.

ER: Novamente minha questão é relativa a estrutura do setor bancário: quais são os fatores responsáveis pelo fato de disponibilidade de crédito ser menor que a média da CEE?

JKB: Primeiramente, o nível de depósitos é maior que aquele em países menores. Em segundo lugar, o zloty não estava se apreciando rapidamente como na Estônia e Letônia que, lembre-se, declararam que entrariam na zona do euro em 2008 ou 2009. A Letônia fez uma declaração mais oficializada, o que levou à uma apreciação maior ainda.

Foi fantástico por um tempo, pois a apreciação lhes permitiu emprestar em moeda estrangeira barata. Na Polônia também houve uma situação similarmente perigosa, pois muitas pessoas contraíram empréstimos em francos suíços, pois a taxa de conversão entre o franco e o zloty, que era de 3,5 zloty para 1 franco, passou a ser de 2:1 no ápice da apreciação. Por isso eu afirmei que nós passamos a agir um tanto irracionalmente nos últimos anos, mas a crise nos devolveu a parcimônia.

ER: O economista Joseph Stiglitz afirma que a maneira pela qual os países da CEE e do Leste Europeu privatizaram suas empresas estatais é um dos melhores indicadores do desempenho de suas economias no futuro. O Plano Balcerowicz excluiu a privatização rápida de suas políticas. Ao invés de rapidamente vender as estatais, a Polônia primeiro criou um sistema legal moderno e uma rede de segurança social, para então permitir aos investidores adquirir bancos e etc. Qual o motivo da parcimônia em relação à privatização, já existia um certo medo de abrir a economia rapidamente demais?

JKB: Fui eu quem desacelerou a privatização, por razões bem específicas. O ministro responsável pelo setor, Lewandowski<sup>1</sup>, foi insistente na introdução da privatização por cupons<sup>2</sup>. Ele foi o criador da privatização por cupons na Europa Oriental, e queria implementá-la custasse o que custasse. Eu afirmei que isto não seria bom para a Polônia, pois nosso país precisava recompor ou criar as instituições de mercado necessárias. Além disso, princípios por trás da privatização em massa são contrários à natureza polonesa.

ER: Por reprimir o Solidariedade, uma organização que dava voz às demandas da população, e restringir ainda mais as liberdades pessoais e causar uma queda expressiva na renda real da população, é possível afirmar que a Lei Marcial foi uma medida desesperada que acelerou o colapso do regime comunista, aumentando o apoio popular ao Solidariedade?

---

<sup>1</sup> Janusz Lewandowski, economista e político polonês.

<sup>2</sup> Método de privatização em massa.

JKB: De certa forma sim. (...) Como eu disse a Kohl<sup>1</sup>, chanceler alemão, que se mostrou preocupado com a situação da Alemanha Oriental na época: Quando o poder se desloca dos membros do partido comunista e de seus líderes em direção ao exército, o estágio final do colapso do sistema tem início. Jaruzelski<sup>2</sup> representava o exército, que tomou o poder para si com a introdução da Lei Marcial. Foi um catalisador, porque depois de isso acontecer não é possível devolver o poder aos civis sob o regime comunista.

---

<sup>1</sup> Helmut Kohl, chanceler alemão de 1982 a 1998 (1982-1990 da Alemanha Ocidental e 1991-1998 da Alemanha reunificada), cujo mandato foi o mais longo desde o de Otto Von Bismarck.

<sup>2</sup> General Wojciech Jaruzelski, que declarou a Lei Marcial em 1981.