



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

**ANÁLISE COMPARATIVA DO
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ENTRE
BRASIL E MALÁSIA NO PERÍODO 1990-2015**

Orientador: Professor Carlos Aguiar de Medeiros

Guilherme Cardozo Guedes

Rio de Janeiro-RJ

2019

RESUMO:

Esta monografia tem por objetivo investigar as razões que levaram ao baixo crescimento econômico do Brasil no período demarcado de vinte e cinco anos. Este fenômeno se deu em contraste com o observado na Malásia, um país do sudeste asiático, que progressivamente deslocou sua especialização em produtos primários para bens industriais. Seu modelo de desenvolvimento pode ser caracterizado, em linhas gerais, por sua centralidade em um Estado forte, atuando no planejamento econômico e alocação de recursos, tendo a industrialização como seu vetor de crescimento. Este modelo se diferenciava frontalmente do observado no Brasil a partir da década de 1990, com a implementação do Neoliberalismo no país, cujas bases viriam a nortear a política econômica brasileira desde então. Sua chegada marcou o abandono no Brasil de seu projeto industrial desenvolvimentista em prol de um outro, baseado na redução do Estado e na delegação do papel de alocador de recursos ao mercado. Este trabalho, portanto, se propõe a investigar estas distintas trajetórias de desenvolvimento, respeitando os diferentes contextos nos quais os países estão inseridos, restringindo-se, assim, à análise de políticas específicas, cujas aplicações ou não, foram resultado de escolhas de política econômica.

ABSTRACT:

This thesis seeks to investigate the reasons that led to Brazilian low economic growth in this period of twenty-five years. This event took place at the same time Malaysia moved on the opposite direction, progressively shifting its specialization in primary goods to industrial products. Malaysia's model of development, in general terms, can be described by its centrality on a strong State, acting on economic planning and resource allocation, having industrialization as its core. This would contrast with what would be seen in Brazil from the 1990s on, with the establishment of Neoliberalism, which basis still remain guiding Brazilian economic policies. Its arrival marked the renunciation of Brazil's industrial developmental Project, and its replacement for another one, based on the reduction of the State and transferring the role of resources allocator to the market. Therefore, this thesis aims to analyse the distinct trajectories of development, taking into account the different contexts in which both countries were inserted, limiting the discussion to specific policies that were implemented or not, due to economic policies choice.

Índice:

| | |
|--|----|
| Introdução | 5 |
| Capítulo 1: O Neoliberalismo como Base de Política Econômica | 10 |
| Capítulo 2: Política Industrial | 22 |
| 1.1 Brasil | 22 |
| 1.2 Malásia | 30 |
| Capítulo 3: Política Cambial | 39 |
| Conclusão | 49 |
| Referências Bibliográficas | 52 |

Tabelas:

| | |
|--|----|
| Tabela 1: PIB em Bilhões de Dólares | 6 |
| Tabela 2: Evolução das Tarifas de Importação em (%) | 12 |
| Tabela 3: Crescimento Médio Anual de Produção, Emprego e Produtividade por Setores (%) | 16 |
| Tabela 4: Participação da Indústria no PIB (%) | 38 |
| Tabela 5: Distribuição das Exportações de Brasil e Malásia (%) | 48 |

Gráficos:

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Participação do Setor de Manufaturas no PIB Brasileiro (%) | 26 |
| Gráfico 2: Participação do Setor de Manufaturas no PIB Brasileiro (%) | 37 |
| Gráfico 3: Participação Relativa no PIB - Manufaturas/Serviços | 46 |
| Gráfico 4: Crescimento Econômico Anual Comparado de Brasil e Malásia (%) | 46 |
| Gráfico 5: Crescimento Econômico Anual Comparado de Brasil e Malásia (%) | 48 |

INTRODUÇÃO

Muito se tem debatido acerca do processo de desenvolvimento brasileiro recente, em uma tentativa de se identificar erros e tirar possíveis lições para o país. A maior parte destes trabalhos de cunho comparativo recorrem aos chamados “tigres asiáticos de primeira geração” - Coreia do Sul, Hong Kong, Cingapura e Taiwan - como modelos a serem seguidos, não somente pelo Brasil, mas por quaisquer países em desenvolvimento na tentativa de superarem suas condições de atraso econômico e social.

De fato, estes países conseguiram transitar, em um curto espaço de tempo, de típicas economias subdesenvolvidas para economias de alta renda, através de processos notáveis de catch-up industrial. No entanto, não se pode ignorar o contexto histórico no qual estes processos se deram. Durante a Guerra Fria, estes países estavam inseridos em uma região de suma importância estratégica na disputa político-ideológica entre as duas potências globais da época, Estados Unidos e União Soviética. O triunfo das economias destes países, portanto, não dizia respeito somente a eles próprios, mas também ao sucesso do Bloco Capitalista como um todo e, por isso, contavam com um apoio norte-americano diferenciado, que os garantia, por exemplo, vantagens comerciais exclusivas e aporte de investimentos.

Este contexto já seria o suficiente para que estes países não se apresentassem como modelos de desenvolvimento projetáveis para o Brasil, um país de dimensões continentais e tradicionalmente especializado na exportação de produtos primários. Mas, qualquer comparação com o caso brasileiro se tornaria ainda mais imprecisa, levando-se em conta que este trabalho propõe um recorte histórico a partir dos anos 1990, quando estes países já estavam em vias de completarem seus processos de transição para economias de alta renda. Com isto em mente, houve a preocupação de se buscar um país que apresentasse um perfil socioeconômico comparável ao brasileiro até o momento imediatamente anterior ao recorte histórico proposto. Este foi o primeiro motivo para a escolha da Malásia como objeto de comparação com o Brasil.

Até meados da década de 1980, ambos os países apresentavam economias típicas de países em desenvolvimento de industrialização tardia. Havia altos índices de pobreza e elevada concentração de renda, com a Malásia apresentando como agravante, as tensões étnicas entre seus quatro principais grupos populacionais. Os dois países tiveram um passado colonial agrário exportador, mas pode-se dizer que o Brasil largou na frente em relação aos asiáticos.

Além de conquistar sua independência com mais de um século de antecedência sobre a Malásia, o processo de industrialização brasileiro havia começado na década de 1930, e engrenado na década de 1950, épocas em que o país asiático ainda era uma colônia britânica de economia basicamente extrativista e renda per capita muito inferior. De fato, até a década de 1980 a Malásia detinha uma indústria mais atrasada e menos diversificada que a brasileira. Os malaios até apresentaram maiores taxa de crescimento que o Brasil entre as décadas de 1960 e 1980 (7.02% contra 5,55% segundo o Banco Mundial), porém, o país crescia sobre uma base consideravelmente menor.

Outro ponto que favoreceu esta escolha foi o fato de que até a década de 1980, tanto o Brasil quanto a Malásia tinham seus Estados atuando ativamente no planejamento econômico e alocação de recursos. Políticas econômicas como a estratégia de “substituição de importações” e manutenção do câmbio desvalorizado para fins de exportação também foram pontos comuns entre os países em diversos momentos do século XX. E finalmente, foi entendido que o país ofereceria uma base ideal de comparação com o caso brasileiro, pois após a ruptura do Brasil com sua trajetória desenvolvimentista, o país pareceu adotar um caminho de estagnação econômica e queda de seu produto industrial relativo, movimento inverso ao observado no país asiático, que manteve crescimento sustentado, diversificação industrial e melhora substancial em seus indicadores sociais. Estes fatos fazem crer que as diferenças constatadas entre ambos, a partir de então, estão relacionadas à implementação e manutenção de um modelo de desenvolvimento neoliberal no Brasil. Na tabela 1 pode-se observar um comparativo entre o PIB de ambos os países anteriormente e dentro do período analisado.

Tabela 1: PIB em Bilhões de US\$

| Ano | Brasil | Malásia |
|------------|---------------|----------------|
| 1970 | 42,328 | 3,864 |
| 1980 | 235,025 | 24,488 |
| 1990 | 461,952 | 44,024 |
| 2000 | 655,421 | 93,79 |
| 2010 | 2.209 | 255,017 |
| 2015 | 1.802 | 296,636 |

Fonte: Banco Mundial

Este trabalho reconhece, no entanto, que trajetórias de desenvolvimento de países distintos estarão sempre condicionadas a uma série de fatores que vão além de suas políticas internas e, portanto, fogem do controle destes. Entre estes fatores pode-se citar, o contexto global do momento, e a região geográfica em que estão inseridos, uma vez que cada uma delas apresenta suas próprias dinâmicas, impondo limitações e oferecendo facilidades. Aprofundando-se nos casos de países da Ásia e América Latina, alguns pontos particulares destas regiões devem ser destacados para uma melhor compreensão de seus dinamismos próprios pós década de 1980.

A valorização do iene, em decorrência do acordo de Plaza em 1985, foi responsável por um grande fluxo de dispersão de capital industrial e produtivo japonês para o restante do continente asiático (MEDEIROS, 1997). Neste primeiro momento, os principais alvos do capital nipônico eram os tigres de primeira geração, que avançavam em seus processos de industrialização apoiados, entre outros fatores, no já destacado tratamento diferencial que recebiam dos americanos. No final da década, uma onda de valorização das moedas destes países, aliada ao fim do tratamento preferencial vindo dos EUA, levou a um novo fluxo de dispersão de capitais industriais e produtivos para o restante da Ásia, desta vez de origem não só japonesa, mas também dos próprios tigres. Estes movimentos, em especial o segundo, vieram a ter grande impacto nos países que viriam a ser conhecidos como tigres asiáticos de segunda geração – Malásia, Tailândia Indonésia e Filipinas. Não se trata somente de um processo de deslocamento industrial. Estes fluxos de capitais provocaram uma redefinição da divisão regional do trabalho, com uma combinação de investimento, substituição de importações e promoção de exportações (MEDEIROS, 1997). Um evento paralelo a este também deve ser destacado ao se tratar do dinamismo econômico da região. A ascensão econômica da China, a partir da década de 1980, alavancou uma grande expansão do comércio na região, diretamente associado aos investimentos estrangeiros com origem em centros financeiros da Ásia, em especial de Hong-Kong.

Já a América Latina foi atingida em cheio pela crise da dívida na década de 1980. Somente a partir da reestruturação de suas dívidas os países da região reinseriram-se no circuito internacional de capitais. Com as aberturas comercial e financeira, a região virou um grande atrativo para fluxos financeiros de curto prazo, e foi esta liquidez que permitiu políticas macroeconômicas de estabilização apoiadas na sobrevalorização das moedas nacionais (MEDEIROS, 1997). A combinação da abertura comercial e financeira com um câmbio sobrevalorizado aumentava o déficit comercial na América Latina. Vale destacar o contraste

entre as políticas de Estados Unidos e Japão como líderes de suas regiões. Enquanto os japoneses deslocaram parte de seus setores produtivos de menor densidade tecnológica para países periféricos, os americanos mantiveram seus mercados protegidos. Portanto, foi construído no continente um cenário muito diferente do dinamismo que se via na Ásia.

Portanto, os desempenhos econômicos observados em países pertencentes a diferentes regiões não devem ser analisados de forma isolada. Deve-se sempre levar em consideração que as políticas adotadas por eles dialogam com as circunstâncias específicas nas quais estes países se encontram. Por esta razão, o trabalho limita sua análise a pontos específicos das políticas econômicas de ambos os países, por entender que estas, senão as únicas, são as principais causadoras do aumento das disparidades econômico-sociais observadas em ambos ao longo do período abordado.

O trabalho será dividido em três capítulos, além desta introdução e de uma conclusão. O primeiro diz respeito ao processo de implementação do Neoliberalismo no Brasil, fato que representou o ponto de ruptura com o período anterior, caracterizado pelo nacional-desenvolvimentismo. Ele traz inicialmente o conceito do termo e como ele veio a ascender globalmente, para depois abordar o processo de implementação no Brasil. O que este capítulo busca demonstrar é como a política neoliberal gerou um ambiente inóspito para o crescimento econômico no Brasil, levando à queda do investimento, e aumento de sua vulnerabilidade externa.

O segundo capítulo tratará do tema mais extenso do trabalho, a política industrial. O objetivo será mostrar que, ao se submeter à agenda neoliberal, o Brasil em um primeiro momento abdicou de qualquer política industrial explícita, intensificando o, já em curso, processo de desindustrialização brasileiro. Depois será demonstrado que, mesmo com a adoção de políticas industriais verticais durante os governos petistas, elas estiveram submetidas ao Tripé Macroeconômico, ocasionando o fracasso destas e comprovando a permanência de um regime prioritariamente neoliberal no país. Na segunda parte será apresentado o prosseguimento do processo de industrialização malaio. Será destacado o papel decisivo do Estado em seu planejamento e na execução de medidas no âmbito econômico, através da implementação de sucessivos planos industriais governamentais. Assim, será possível compreender como o país chegou a 2015 em um estágio industrial em muito superior ao brasileiro, e como isto auxiliou o desenvolvimento nacional como um todo.

O terceiro capítulo analisará as distintas políticas cambiais adotadas pelos países no período. O objetivo será demonstrar como, após as crises cambiais da década de 1990, o Brasil aumentou sua vulnerabilidade externa e perdeu parte de sua autonomia de política cambial, enquanto a Malásia promoveu uma reestruturação de seu sistema financeiro visando se prevenir contra estes efeitos. Na segunda parte do capítulo, vai ser apresentado como os países utilizaram suas políticas cambiais no contexto de elevação dos preços internacionais das commodities após a entrada da China na Organização Mundial do Comércio. Será introduzido o conceito de “doença holandesa”, que ajudará a entender parte do processo de desindustrialização pelo qual o Brasil vinha passando, e como a Malásia o evitou.

Por fim, será apresentada uma conclusão, com as considerações finais acerca do que foi debatido e das possíveis lições que podem ser tiradas do estudo para o desenvolvimento brasileiro.

CAPÍTULO I: O NEOLIBERALISMO COMO BASE DA POLÍTICA ECONÔMICA

Poucos termos econômicos causam tanta controvérsia e atraem tanta polêmica acerca de sua própria definição quanto Neoliberalismo. Seu nome indica uma conexão com a economia clássica liberal, mas subentende uma releitura e adaptação a um novo contexto. Sucintamente, a doutrina neoliberal representa a superioridade do mercado sobre o Estado no que diz respeito ao seu papel de alocador de recursos na economia. Dentro de um contexto histórico, esta doutrina pode ser definida como um conjunto de políticas pró-mercado, que visavam dismantelar o consenso Keynesiano do pós-guerra, o fim do “Welfare State”, e das políticas industriais nos países em desenvolvimento. (GAMBLE, 1979). Mas, para dar ao termo um sentido mais prático e que melhor se encaixa no contexto de sua implementação no Brasil, pode-se recorrer a John Williamson (1990) que dividiu as reformas neoliberais em três partes: i) estabilidade macroeconômica alcançada através de políticas econômicas restritivas; ii) integração com o mercado global através de liberalização econômica; iii) desregulação dos mercados, em especial, o financeiro e o de trabalho.

O crescimento do Neoliberalismo e sua difusão global tiveram início ainda na década de 1970, quando este assumiu uma posição influente como corrente de pensamento econômico no meio acadêmico. Mas, foi somente a partir da década seguinte, que pôde-se observar em larga escala a disseminação de sua doutrina, primeiramente em países desenvolvidos e posteriormente em países em desenvolvimento. Seu estabelecimento no “mainstream” do pensamento econômico é associado a ascensão de governos conservadores em algumas das principais potências do mundo capitalista, caso do Reino Unido com Margaret Thatcher, e dos Estados Unidos com Ronald Reagan.

Aquela década foi marcada por uma grave recessão econômica global, inflamada pelas crises do petróleo da década de 1970 e pelas elevações dos juros internacionais, engatilhadas pela subida dos juros norte-americanos em 1979. O mundo se viu, então, em um contexto de escassez de dólar barato e baixa liquidez internacional, o que levou a uma crise generalizada nos países endividados. Isto fez com que muitos destes não conseguissem honrar o pagamento de suas dívidas externas, sendo levados a declararem moratória, a começar pelo México em 1982.

Este cenário precedente é fundamental para que se entenda a razão do surgimento da onda neoliberal que viria a atingir os países em desenvolvimento a partir de meados dos anos 1980, alcançando seu auge na década seguinte. A manutenção do serviço da dívida destes países em crise, em um contexto de baixa liquidez internacional, estava no cerne da questão. E não foi por outro motivo que a América Latina se converteu no maior laboratório de experiências neoliberais dentre os países em desenvolvimento, uma vez que além do México, outros países da região, dentre os quais Brasil e Argentina, já haviam anunciado que não conseguiriam honrar os pagamentos de suas dívidas.

A adoção do Neoliberalismo nestes países não partiu de iniciativas domésticas, mas de uma forte pressão exercida por organizações financeiras multilaterais, como FMI e o Banco Mundial, comandadas pelos principais credores internacionais. Estes organismos impunham uma agenda de “boas práticas” aos países em desenvolvimento, que consistia em políticas que visavam, de forma geral, trazer estabilidade macroeconômica e manter o pagamento dos serviços da dívida externa.

É importante destacar que, no entanto, a imposição desta agenda era propagada de forma bem diferente. A agenda neoliberal, sintetizada pelo economista John Williamson, no que ficou conhecido como Consenso de Washington, prometia colocar os países que a adotassem em um caminho de elevado crescimento econômico e melhor distribuição de renda. Assim, o FMI e o Banco Mundial promoviam estudos, relatórios e seminários com o intuito de persuadir as elites político-econômicas de países latino-americanos para a importância da adoção de políticas que priorizassem a estabilidade macroeconômica nestes países (EDWARDS, 1995). Foi desta forma que o discurso neoliberal ganhou defensores entre líderes nacionais e as classes médias destes países, cansadas da estagnação e instabilidade econômica que enfrentavam.

No Brasil, foi no governo Collor (1990-1992) que o país mergulhou de vez na nova doutrina. Ele chegara ao poder com um discurso pautado na agenda neoliberal, conquistando assim o apoio das elites político-econômicas do país, que viam nela uma expressão de modernidade, em contraste com o Estado Desenvolvimentista, tido como culpado pela estagnação econômica que o país enfrentara na década anterior (OLIVEIRA, 1992). Logo em seu primeiro ano de governo, Collor deu início a abertura comercial, com a revogação da proibição da importação de diversos produtos e a eliminação de quase todas as barreiras não

tarifárias sobre importações. Ele ainda deu início à redução das tarifas médias, que viriam a ser cair progressivamente ao longo dos anos 1990, como pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2: Evolução das Tarifas de Importação em (%)

| Setor | 1985/88 | 1989/93 | 1994/97 |
|---|---------|---------|---------|
| Transf. de Prod. Min. Não-Metálicos | 87,7 | 18,97 | 7,18 |
| Metalúrgica | 65,15 | 21,33 | 12,14 |
| Mecânica | 58,88 | 31,59 | 16,76 |
| Material Elétrico e de Comunicações | 91,73 | 34,69 | 18,31 |
| Material de Transporte | 105,53 | 40,65 | 24,69 |
| Papel e Papelão | 75,8 | 17,34 | 10,48 |
| Borracha | 95,58 | 37,12 | 12,63 |
| Química | 32,48 | 16,7 | 6,63 |
| Produtos Farmacêuticos e Veterinários | 43,28 | 22,92 | 8,58 |
| Perfumaria, Sabões e Velas | 158,83 | 44,4 | 8,58 |
| Produtos de Materiais Plásticos | 142,93 | 34,79 | 16,38 |
| Têxtil | 142,03 | 39,54 | 15,18 |
| Vestuário, Calçados e Artef. de Tecidos | 166,55 | 45,31 | 19,55 |
| Alimentícia | 77,5 | 23,51 | 12,53 |
| Bebidas | 159,50 | 54,66 | 13,93 |
| Fumo | 176,10 | 60,55 | 10,16 |
| Média | 104,97 | 34 | 13,37 |

Fontes: Pinheiro e Almeida (1994), Kume (1996), 1997 - dados preliminares baseados na tarifa comum do Mercosul. Apud Rossi Jr e Ferreira, P. C. (1999)

Esta redução drástica das barreiras tarifárias às importações, em conjunto com a eliminação dos subsídios às exportações, provocou uma guinada na Balança Comercial brasileira. Em 1995, pela primeira vez desde o ano de 1980, o país apresentou déficit em sua Balança Comercial, cenário que se manteve até o ano de 2000. Ao remover estes mecanismos de controle estatal, houve uma amplificação do poder da taxa de câmbio sobre o comércio do país com o resto do mundo. A abertura da conta capital levou a entrada de grandes quantidades de capital estrangeiro no Brasil, gerando pressões sobre a taxa de câmbio para que esta se apreciasse, contribuindo para aumentar o déficit comercial e também dando continuidade ao processo de desindustrialização brasileiro, o que será analisado, em maiores detalhes, no terceiro capítulo. Entre 1988 e 1997, as importações brasileiras apresentaram um crescimento médio de cerca de 15,4% ao ano, alcançando 61,3 bilhões de dólares. Já as

exportações tiveram um crescimento de apenas 4,6% ao ano, alcançando 53 bilhões de dólares. Esta desproporção no crescimento de ambas aumentava a dependência brasileira do capital estrangeiro (VASCONCELOS et al., 1999).

Já a abertura da Conta Capital brasileira, no processo descrito como liberalização financeira, se mostrou uma empreitada mais longa e complexa. Ela estava inserida na tentativa de introduzir o Brasil na chamada “Nova Ordem Internacional”, um período marcado pela expansão sem precedentes da globalização, trocas comerciais, e circulação de ativos entre nações. Com este intuito, portanto, o governo deu início a uma série de reformas visando uma maior integração do país com o resto do mundo, eliminando barreiras e reduzindo custos de transação, tanto para brasileiros que quisessem investir no exterior, quanto para estrangeiros que desejassem investir no Brasil.

Parte importante da abertura econômico-financeira do país viria a se manifestar no amplo processo de privatizações que se desenrolaria a seguir. Apesar de elas ocorrerem no Brasil desde a década de 1980, estas se davam de forma pontual e em ritmo espaçado. Isto porque, naquele momento, elas eram vistas basicamente como uma ferramenta para aliviar o déficit fiscal em um contexto de crise da dívida (PINHEIRO et al., 1991), não fazendo parte, portanto, de um amplo e bem definido plano de governo, como viria a ser o caso nos anos 1990. O ponto de partida foi dado no dia 12 de abril de 1990, com o lançamento do PND (Plano Nacional de Desestatização). As privatizações passaram com ele de um artifício para reduzir o déficit público para uma ferramenta de redefinição do papel do Estado (ALMEIDA, 2007). O que diferenciava a PND do processo de privatizações da década anterior era: i) número maior de grandes empresas envolvidas; ii) montante exponencialmente maior que o arrecadado nos anos 1980; iii) o fato das privatizações fazerem parte de uma ampla reestruturação estatal; iv) redução das críticas da oposição ao PND; v) maior legitimidade do processo, por ter sido regido por lei aprovada pelo congresso (CASTELAR e GIAMBIAGI, 1992).

Ao fim do curto governo Collor, a PND já havia conseguido finalizar 16 processos de desestatização (VELASCO JR, 1999). As privatizações ocorriam de forma bastante acelerada, apesar das dificuldades de avaliação dos valores dos ativos devido aos anos de inflação e turbulência financeira enfrentados (GIAMBIAGI et al., 2011). Outra dificuldade do momento dizia respeito à falta de legislação para reger o processo. Assim, diversas delas foram criadas em um curto período para viabilizar legalmente as desestatizações. Dentre as quais pode-se

citar a resolução 1806 de 1991, que criava fundos que permitiam a investidores estrangeiros comprarem participações em empreendimentos públicos sujeitos a privatizações, algo até então restrito a residentes.

O programa de privatizações foi ampliado a partir de 1995, já no governo FHC. Isto ocorreu, não somente por estratégia de política econômica, mas também por conta da persistência do déficit fiscal. Neste governo, mais legislações foram criadas com o intuito de facilitar as privatizações, e tiveram início os programas de privatizações estaduais. Mas sem dúvidas, as principais mudanças diziam respeito à participação estrangeira no processo. O governo revogou qualquer favorecimento legal do capital nacional em relação ao capital estrangeiro, buscando coloca-los em estágio de igualdade. Como exemplo pode-se citar a PEC 6/1995, que estabelecia que empresas oriundas de capital estrangeiro, cujas sedes administrativas estivessem no Brasil, poderiam obter concessões para explorar energia hidráulica e recursos naturais no país. Abria-se também a possibilidade de estrangeiros obterem participações em empreendimentos nacionais, inclusive na área de infraestrutura, que tinha até aquele ponto, monopólio do setor público. Reformas como estas representaram uma guinada bastante significativa no processo de privatizações no país, visto que cerca de 50% das vendas concluídas antes de 1995 foram feitas para o exterior, e impressionantes 99% delas nos anos seguintes à esta emenda (DALTO, 2007). O programa de privatizações de fato atraiu grandes montantes de investimento estrangeiro direto para o país, mas em troca promoveu a desnacionalização do parque industrial brasileiro (De CAMARGOS, 2002). Assim, em especial durante o governo FHC, o setor produtivo brasileiro perdia a tutela do Estado, e completava sua integração ao capital global, controlado por residentes dos países centrais (De CAMARGOS, 2002).

No que tange a liberalização financeira, o setor bancário desempenharia um papel fundamental, em especial, a partir da chegada de bancos comerciais estrangeiros ao país. Em 1995, o BACEN criou o PROER (Programa de Estímulo à Reestruturação e Fortalecimento do Sistema Financeiro) e em 1997 o PROES (Programa de Estímulo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária). Estes programas promoviam ajuda financeira ao sistema bancário nacional, viabilizando fusões e aquisições. Eles marcaram um ponto de partida para os incentivos do governo à entrada de instituições estrangeiras no sistema financeiro brasileiro, através de privatizações de bancos públicos e repasse de ativos de bancos que estivessem à beira da falência.

O conjunto destas medidas promoveu uma integração sem precedentes da economia brasileira ao circuito internacional, principalmente no que diz respeito ao controle de propriedade e financeirização. Todo este processo de reestruturação econômica levou à grandes expectativas por parte dos mercados financeiros e de seus consultores de que o país entrasse em um período de elevado crescimento econômico, estável e de longo prazo, consonante com o que fora apregoado pelos defensores da doutrina neoliberal, dentre os quais, as grandes organizações internacionais multilaterais. O que pôde se observar, no entanto, contrariou as expectativas criadas, como será demonstrado a seguir.

Analisando de forma mais detalhada, o período entre 1990 e 1994 mostrou-se especialmente turbulento devido ao problema inflacionário, cuja persistência inviabilizava a estabilidade macroeconômica do país. A situação se tornava ainda mais grave em um contexto de abertura econômica, em que era imprescindível para o Brasil gerar um ambiente econômico interno que transparecesse confiança para os investidores estrangeiros, de forma que estes se dispusessem a investir recursos no país (DALTO, 2007). A necessidade de combater à inflação se sobrepôs em um primeiro momento à busca pelo crescimento econômico, mas como será visto a seguir, não foi a causa do desempenho econômico medíocre do Brasil.

O único período de crescimento econômico destacado nos anos 1990 foi o triênio 1993-1994-1995. Este desempenho pode ser explicado pelo aumento da confiança no país, em especial após a implementação dos Planos Real e Brady, ambos em 1994. Passado este momento de otimismo, as taxas de crescimento caíram e as de desemprego aumentaram. A queda do emprego não foi resultado apenas do baixo crescimento econômico, mas também da reforma da legislação trabalhista, que, entre outras medidas, barateou os custos de demissão, levando, além das demissões, a trabalhadores sujeitarem-se a empregos com menores salários (MORETTO et al., 2003). A partir do fim da década de 1980, o número de trabalhadores formais na economia brasileira vinha decaindo frente ao crescimento do setor informal. Segundo dados do IBGE, trabalhadores informais e autônomos ganham cerca de 18% e 14% a menos que trabalhadores formais. Portanto, inicialmente a redução da inflação teve um efeito positivo na renda dos trabalhadores com o aumento do salário real destes, mas posteriormente, com o aumento do desemprego e do emprego relativo no setor informal, houve uma redução considerável da renda do trabalho frente a renda do capital, com a primeira perdendo 10 pontos em relação à segunda referentes ao PIB entre 1990 e 2003, segundo dados do IBGE

(DALTO, 2007). As reformas trabalhistas, portanto, provocaram uma alteração na relação ganho do trabalho/ganho do capital, com uma redução do primeiro frente ao segundo.

Outro ponto no qual as reformas neoliberais não foram capazes de alcançar seus objetivos diz respeito ao suposto aumento de produtividade. Apesar de um pequeno aumento nos primeiros anos após a reforma, este ganho esteve confinado a este curto período, não se revelando um progresso contínuo, como supunha a teoria. Pelo contrário, foi observada uma retração da produtividade brasileira nos setores de manufaturas e serviços na segunda metade da década de 1990, como pode ser observado na tabela 3.

Tabela 3: Crescimento Médio Anual de Produção, Emprego e Produtividade por Setores (%)

| | Agricultura | | Manufaturas | | Serviços | |
|---------------|-------------|-----------|-------------|-----------|-----------|-----------|
| | 1990-1995 | 1996-2003 | 1990-1995 | 1996-2003 | 1990-1995 | 1996-2003 |
| Produção | 3.1 | 3.7 | 2.2 | 1.0 | 3.0 | 2.0 |
| Emprego | 0.4 | -2.0 | -1.8 | -0.1 | 2.4 | 2.7 |
| Produtividade | 2.8 | 5.8 | 4.0 | 1.1 | 0.6 | -0.7 |

Fonte: IBGE

Essa deterioração tem ligação direta com as reformas trabalhistas que entraram em vigor no período. Este movimento contrariava a suposição neoliberal de que haveria uma relação causal entre a liberalização financeira e o crescimento sustentável de produtividade. Por outro lado, o caso brasileiro parece muito mais em concordância com a teoria de Kaldor (1967), que relaciona o aumento da produtividade ao crescimento econômico (DALTO, 2007). Para efeito de comparação, a partir da década de 1990, a taxa anual do PIB per capita do Brasil tem tido um crescimento quatro vezes menor do observado entre 1950-1980 (BRESSER-PEREIRA, 2009).

A já citada reforma trabalhista estava inserida na estratégia de desregulamentação do mercado de trabalho através de medidas legais que em conjunto promoviam uma flexibilização das condições de uso da força de trabalho. Esta reforma, aliada à série de falências de empresas provocadas pela abertura econômica em si, levou ao aumento do desemprego e queda dos salários médios, reduzindo a renda média da população.

Este movimento se mostrou um grave empecilho para a busca de crescimento econômico, pois a queda da renda reduzia também o consumo e a demanda interna. Vale destacar, que isto acontecia paralelamente ao aumento das importações brasileiras frente às exportações do país, o que também afetava negativamente a demanda interna, uma vez que a redirecionava para fora.

Um dos principais objetivos perseguidos e não alcançados pela liberalização financeira era a elevação dos investimentos na economia brasileira, que se daria pela atração de capital estrangeiro, uma vez que este estaria livre para circular pelo país. Até a década de 1980, as funções de provedor de empréstimos e financiador de projetos recaíam sobre as instituições financeiras públicas, que assim desempenhavam um papel central na oferta de investimentos. Com a liberalização financeira, este papel foi delegado às instituições privadas, muitas das quais haviam há pouco entrado no mercado brasileiro. O que se observou, na prática, foi que elas não se mostraram substitutas à altura das instituições públicas no desempenho daquela função. A principal razão para este descompasso estava no fato de no Brasil haver um grande histórico de busca por ganhos de curto prazo com atividades especulativas, em decorrência da ausência de mecanismos que inibissem essas práticas. Elas vieram acentuar-se grandiosamente com o processo de liberalização financeira (DALTO, 2007). Isto se dava, pois, os instrumentos criados pela abertura facilitavam e agilizavam as trocas de ativos internacionais (GRABEL, 1995). No Brasil, portanto, a desregulamentação acabou por desprover as instituições públicas de suas atribuições de ofertantes de investimento no país, sem garantir um substituto à altura para a função, resultando no aumento da atividade especulativa em detrimento da geração de investimentos. O que se deu, então, foi um crescimento estéril do mercado de capitais, que não se converteu em uma fonte de fundos confiável e madura o suficiente a ponto de sustentar o crescimento das firmas brasileiras (DALTO, 2007).

Outra assunção teórica neoliberal que acabou não se provando verdadeira, no caso brasileiro, diz respeito a suposta diminuição do preço do crédito no país, como consequência da maior oferta de bancos em razão da abertura do mercado nacional. Apesar de todas as vantagens que bancos internacionais poderiam ter, como menores custos operacionais, maior expertise ou acesso a mais mercados, estes adotaram comportamento similar ao de bancos brasileiros já estabelecidos, inclusive quanto a sua relação crédito/ativos, mantendo o volume de crédito na economia praticamente inalterado (DALTO, 2007).

Além disso, a abertura econômica induziu a uma grande concentração no sistema bancário privado ao longo da década de 1990, como consequência da redução das instituições financeiras públicas e internacionalização do sistema bancário doméstico, através de compras e privatizações. Esta posição, por exemplo, lhes conferia poder de mercado suficiente para que mantivessem as taxas de juros elevadas segundo seus próprios interesses (MOGUILLANSKY, et al 2004), como será visto mais adiante. Devido a esta menor oferta de crédito, firmas que precisavam investir se viam sem alternativas senão financiarem seu próprio investimento. Isto se dava em um contexto de baixos lucros, derivado da queda da demanda devido aos cortes de gastos do governo, aumento do desemprego e menores salários reais dos trabalhadores (DALTO, 2007).

A abertura financeira abrupta trouxe ao Brasil um grande problema quanto à sua autonomia de política econômica. O aumento da vulnerabilidade é algo que qualquer país que passe por um processo de liberalização econômica pode enfrentar, devido ao aumento da volatilidade dos ativos de sua economia. Como Frieden (1991) alerta, os agentes estrangeiros passam a ter mais influência sobre as políticas governamentais internas. Mas, no caso do Brasil, isto se mostrou um problema particularmente grave, uma vez que o país apresentava um grande histórico de instabilidade econômica e alta inflação, o que tendia a afastar investidores estrangeiros receosos quanto aos riscos de aplicar recursos no país. Sendo assim, para atrair estes capitais e assegurar aos investidores maior credibilidade, adotavam-se taxas de juros bastante elevadas. As taxas de juros praticadas no Brasil, portanto, deveriam ter um diferencial sobre a taxa de juros internacional suficientemente grande para cobrir os possíveis riscos associados ao país.

Devido a uma grande parte do controle das firmas brasileiras ter passado para mão de não residentes, assim como grande parte do volume de investimentos do país agora vir do exterior, o Brasil se via inclinado a adotar políticas que satisfizessem tais investidores. Isto começava pela adoção de taxas de juros extremamente elevadas, o que encarecia o crédito, gerando um ambiente pouco favorável ao investimento, e asfixiando o desenvolvimento econômico brasileiro. O que se observou, na prática, foi uma queda do investimento por parte do poder público e o redirecionamento de seus recursos para o pagamento de juros, afastando os dispêndios do governo das atividades geradoras de emprego, renda e crescimento econômico.

Apesar dos esforços do Brasil para manter os investidores internacionais satisfeitos e gerar um ambiente interno que transmitisse credibilidade, o país não estava imune à ataques

especulativos contra sua moeda, como se observou em 1999 e 2002. O ataque contra o Real em 1999 foi facilitado pelos sucessivos déficits em conta corrente, provocados pela liberalização financeira e a apreciação cambial dos anos anteriores (DALTO, 2007). A austeridade do governo brasileiro não foi suficiente para conter as saídas de capitais do país. Depois da crise de 1999, novas concessões foram feitas em favor dos rentistas internacionais. Para garantir o superávit em conta corrente sem interromper os pagamentos dos juros, foram determinadas, após um acordo com o FMI, mais restrições aos gastos governamentais, com a aprovação de Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 (DALTO, 2007), que buscava induzir o superávit primário vinculando as despesas dos entes políticos às suas receitas.

A adoção do Neoliberalismo pelo Brasil, portanto, não partiu de uma iniciativa nacional espontânea. Ela foi fomentada no país, assim como em grande parte da América Latina, por organizações internacionais multilaterais, contando também com o apoio dos banqueiros e grande parcela dos industriais, que desde a década de 1970 eram contrários à estatização da economia, e apoiavam reformas pró-mercado. O que a doutrina neoliberal propunha, em linhas gerais, era uma redefinição do papel do Estado, passando de um Estado-empresário atuante na alocação de recursos, para um Estado regulador e fiscal, transferindo o foco da acumulação de capital para a busca por eficiência (PINHEIRO et al., 1999).

A implementação deste regime trazia consigo a promessa de melhoras nos indicadores econômicos e sociais do país. O que se observou, no entanto, foi bem diferente, com os principais indicadores mostrando uma piora no quadro geral brasileiro. Na década de 1990, o PIB cresceu a uma média inferior à década anterior (1,7% contra 2,9%); a taxa média de desemprego apresentou uma piora (de 5,4% para 5,7%); a inflação anual durante a década de 1990 foi maior que na década anterior (278% contra 272,5%); a taxa média de investimento a preços constantes também foi inferior (15,9% na década de 1990 contra 19,2% na década de 1980); e as exportações também apresentaram uma queda brusca (de 8,5% a.a. para 4,5% a.a.) (GAMBIAGI et al., 2011).

O processo de liberalização financeira no Brasil acabou sendo financiado pelo aumento do déficit público, uma vez que coube ao governo federal atrair e garantir a lucratividade dos investidores estrangeiros (DALTO, 2007). Além disso, adoção de juros altos no país, para evitar a evasão do capital estrangeiro, induzia à apreciação da taxa de câmbio. A manutenção desta variável elevada, levava ao aumento das importações e queda das exportações, fazendo crescer ainda mais o déficit público do país. Assim, mesmo quando o Brasil alcançava o

superávit primário, o déficit permanecia em expansão. O seu financiamento dependia da manutenção de um fluxo contínuo de capitais no país. Neste ciclo de capitais voláteis, o país só parecia capaz de produzir capital financeiro, especulativo e não real, alocado no setor produtivo (KREGEL, 2004). Assim, o Brasil se tornava refém dos rentistas internacionais, cujos interesses se apoiavam em juros altos e endividamento público. (DALTO, 2007)

A adoção do Neoliberalismo no Brasil só pode não ser encarada como um fracasso se desconsiderarmos a busca por crescimento econômico e igualdade social como as razões para sua implementação. Tem sido argumentado que ela se deu prioritariamente em favor dos interesses financeiros internacionais, o que teria ocorrido em detrimento da expansão de políticas econômicas socialmente orientadas, tornando-se o fator primordial para a redução da capacidade do Estado de servir como um agente de transformação na sociedade brasileira (DALTO, 2007).

A Malásia, por sua vez, optou por uma abordagem bem distinta quanto ao Neoliberalismo. Diferentemente dos países latino-americanos e alguns outros asiáticos, como as Filipinas, que embarcaram em um Neoliberalismo sem especialização industrial, os malaios assimilaram a ideologia, voltados para sua indústria manufatureira, através de uma estratégia nacional orientada pelas exportações para o mercado global (JUEGO, 2013, 2015). Em outras palavras, a Malásia decidiu por manter em curso sua estratégia desenvolvimentista, promovendo algumas adaptações ao seu modelo, como a promoção da liberalização financeira e privatizações, que ocorreram de forma gradual.

Em 1991, o primeiro ministro Mahathir Mohamad lançou o WAWASAN 2020. Este correspondia ao ideal malaio de alcançar o status de economia desenvolvida de alta renda até o ano de 2020, e seu anúncio funcionou como uma boa medida da posição do país no contexto de disseminação do Neoliberalismo entre diversos países industrializados em desenvolvimento. Apesar de seus governantes se mostrarem favoráveis à ideologia, eles a adaptaram às suas próprias convicções desenvolvimentistas. Ideias como a abertura de mercados, não seriam mal vistas por um governo que prezava pelo constante aumento de produtividade de suas firmas, e a expansão do comércio para novas regiões ia de encontro à sua estratégia de crescimento por exportações. No entanto, no próprio documento de lançamento do WAWASAN 2020, o governo ratificava a necessidade de proteção à indústria nacional e a manutenção de algumas regulações econômicas. Nas palavras do próprio primeiro ministro:

“Nós devemos levar à máxima consideração, a capacidade da Malásia de aceitar a liberalização. Nós não devemos abandonar o argumento da indústria nascente, mas não devemos nos curvar às pressões ilegítimas” (MAHATHIR, 1991).

Em outro trecho, o primeiro ministro também diz:

“O processo de desregulamentação vai continuar. Não pode haver dúvidas que as regulações são uma parte essencial da governança da sociedade, da qual a economia faz parte” (MAHATHIR, 1991).

Quanto às privatizações, elas desempenhavam um papel importante na busca pelo aumento da eficiência no país. Mas segundo o próprio governo, elas não representavam uma convicção ideológica (MAHATHIR, 1991), como seria o caso no Brasil. Elas eram mais uma ferramenta na constante busca do país por aumento de competitividade.

O governo malaio permaneceu fomentando a entrada no país de Investimento Estrangeiro Direto, que desempenhava um papel central na industrialização nacional. Isto se mostrou outra diferença fundamental para o caso brasileiro, onde houve queda do investimento público, com a delegação do papel de investidor para instituições privadas que não se mostraram substitutas à altura da tarefa.

Portanto, apesar de assimilar em parte um tipo de Neoliberalismo, a Malásia atravessou os anos 1990 dando prosseguimento às suas políticas econômicas heterodoxas, indo contra as direções do Consenso de Washington. A decisão do governo de não abrir mão de suas convicções desenvolvimentistas se explicava pelo entendimento de que, apesar dos benefícios trazidos pela liberalização financeira, como o “choque de competitividade” e abertura de novos mercados, era necessário proteger a indústria nacional e os interesses públicos da nação. Assim, o papel de planejador econômico permaneceu nas mãos do Estado. A adoção de medidas de cunho neoliberal não representou uma ruptura com o desenvolvimentismo, mas funcionou de forma auxiliar ao processo.

CAPÍTULO II: POLÍTICA INDUSTRIAL

Neste capítulo será discutido o tema considerado central para a compreensão da disparidade entre os desempenhos econômicos dos países analisados. Será buscado demonstrar como a implementação do Neoliberalismo no Brasil lesou o outrora significativo progresso industrial do país, e como a Malásia, por sua vez adotou um caminho inverso, dando prosseguimento ao seu processo de diversificação e sofisticação industrial.

Brasil

Introdução:

No começo do século XX, o Brasil detinha uma típica economia agrário-exportadora latino-americana, com perfil de alta concentração de renda, forte dependência do setor externo e uma industrialização em estágio bastante incipiente. O café era a principal commodity nacional e o país era altamente dependente da exportação do produto, que influía decisivamente em sua restrição externa. Esta dependência punha o Brasil em uma posição econômica bastante vulnerável, uma vez que a variável preço internacional do café desempenhava um papel central no Balanço de Pagamentos do país. A chegada da Grande Depressão, após a Crise de 1929, causou uma redução drástica da demanda mundial pelo produto, atingindo em cheio a economia, uma vez que restringiu a capacidade de importação do país, além de levar ao esgotamento das reservas internacionais e ao desequilíbrio das contas públicas. Este episódio expôs o problema da vulnerabilidade externa brasileira, e levou a uma formulação de estratégia de desenvolvimento econômico nacional baseada na industrialização, através de um Programa de Substituição de Importações (PSI).

A partir da década de 1950, o Brasil se aprofundou em seu modelo de desenvolvimento autárquico voltado “para dentro”, tendo como pilares, a proteção do mercado interno e os controles cambiais (CAMARGOS, 2002). O Brasil foi pioneiro na América Latina na adoção de políticas de controle de câmbio, que foram uma importante ferramenta no processo de industrialização nacional por PSI (BAER, 1996) com a manutenção de taxas de câmbio subvalorizadas. Neste período foi criado o BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, que viria a assumir um importante papel no desenvolvimento industrial brasileiro, ao investir em diversos setores da indústria de transformação do país (TONI, 2007).

Ainda na década de 1950, houve outro marco importante para a industrialização brasileira, com o lançamento do Plano de Metas pelo presidente Juscelino Kubitschek. Seu objetivo era gerar uma estrutura industrial sólida para o país através da atuação do BNDE. O plano estava dividido em cinco áreas de atuação: transportes, energia, indústrias de base, educação e alimentação. Houve forte incentivo aos setores de bens de capital e duráveis e um aumento da diversificação industrial brasileira.

Para alcançar as metas, o governo brasileiro adotou uma política de crédito a juros baixos, através de bancos públicos, e facilitação da obtenção de empréstimos estrangeiros, com incentivos à entrada de capital externo. Neste período, os investimentos públicos foram custeados basicamente pela emissão de moeda, acelerando a inflação.

Em 1964, no primeiro governo da ditadura militar, foi lançado um outro importante plano para o setor industrial, chamado PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo – visando prioritariamente a estabilização dos preços no país. Este programa abriu caminho para o que ficou conhecido como “Milagre Econômico Brasileiro”, o período entre 1968 e 1973, no qual o Brasil experimentou elevadas taxas de crescimento (média superior a 10% a.a.), com relativo controle sobre os preços (inflação entre 15% e 20% no período) (GREMAUD et al., 2002). Este crescimento foi possibilitado pela adoção de políticas monetária e fiscal mais flexíveis. As fontes principais de crescimento no período foram a elevação do investimento das empresas públicas, a demanda por bens duráveis e o investimento público em infraestrutura (GREMAUD et al., 2002).

O crescimento econômico espetacular experimentado pelo Brasil foi interrompido com a chegada da primeira Crise do Petróleo em 1973. Ela causou um choque global devido ao aumento do preço do produto e seus derivados, levando a uma escalada inflacionária que atingiu o Brasil, que ainda sofreu com crescentes déficits em sua Balança Comercial, e com a redução dos investimentos. Em resposta a esta crise foi implementado o PND II (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento) em 1974, durante o governo Geisel. Este plano transferia a prioridade dos bens de consumo duráveis do período do “milagre” para bens de capital, insumos básicos e expansão da capacidade energética nacional. Entre 1974 e 1979, o Brasil cresceu em média 6,5% a.a. Apesar de este valor corresponder apenas a metade do período de pico durante o milagre, ainda representou um crescimento expressivo. Em compensação, a dívida externa saltou de US\$ 14,9 bilhões para US\$ 55,8. Mesmo com as

críticas acerca do aumento da concentração de renda, houve também um grande aumento na renda per capita do país, elevando a qualidade de vida geral da população.

Durante a década de 1980, o Brasil se via em meio à grave crise econômica gerada pelo turbulento cenário internacional, com escassez de dólares e uma crise de solvência generalizada. Esta foi considerada uma década perdida para o Brasil devido ao fato dos indicadores de desempenho econômico terem apresentado dados bem inferiores aos da década anterior. Neste ambiente econômico crítico, o Brasil começou a flertar com políticas neoliberais, com as primeiras privatizações e medidas comerciais liberalizantes. No entanto, o país só aderiria de vez à doutrina a partir de 1990, como anteriormente examinado.

Política Industrial Recente:

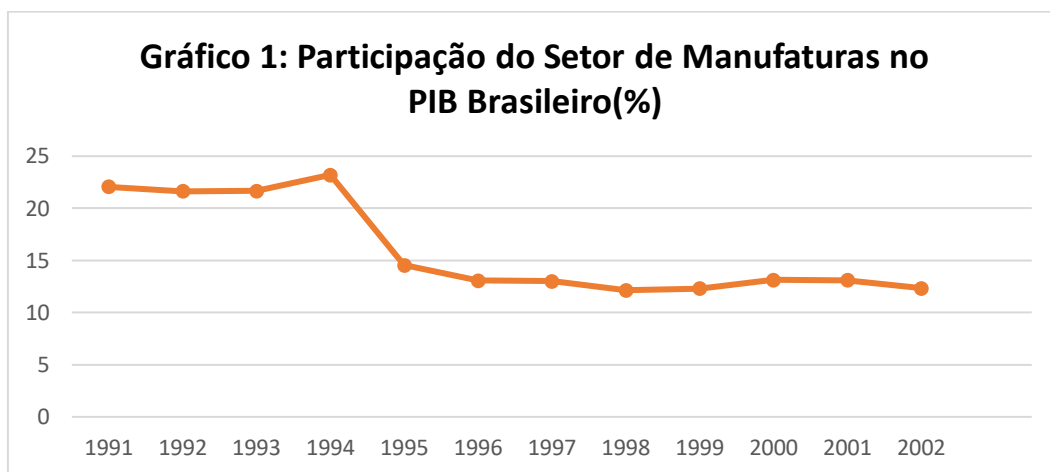
As novas diretrizes da política industrial brasileira foram dadas logo no início do governo Collor, com o lançamento da PICE (Política Industrial e de Comércio Exterior). Ela propunha uma reestruturação geral do que se entendia por política industrial no país, com o objetivo de inaugurar um novo *modus operandi* no setor, que teria a competitividade como ponto de equilíbrio, ao invés da busca por expansão da capacidade produtiva e substituição de importações (GUIMARÃES, 1995). Ela foi criada para atuar de forma complementar à eliminação das restrições não tarifárias para importações e exportações no país (SALLUM Jr e CASARÕES, 2011). Assim, pretendia-se introduzir o Brasil ao novo cenário global, caracterizado pela terceira revolução industrial, onde o desenvolvimento nacional se daria apoiado nas forças de mercado, e não mais na centralidade do Estado. Entre suas principais medidas estava a reestruturação tarifária, com implementação prevista para os cinco anos seguintes. Previa-se que até 1994, a tarifa média estivesse em 14% e a máxima em 40% (VEIGA, 1997). A PICE também propunha a criação de programas de capacitação industrial e pôr em destaque alguns setores específicos da indústria, que seriam protegidos por serem considerados estratégicos para o desenvolvimento do país. Eram basicamente indústrias de alta tecnologia, como informática, biotecnologia, entre outras. Apesar de Giambiagi (2011) atestar a importância da PICE para o incentivo da competitividade do mercado brasileiro através da redução tarifária, seu insucesso em cumprir seus objetivos foi notório. A seletividade dos setores industriais nem chegou a ser posta em prática (VEIGA, 1997), assim como os programas de capacitação que não saíram do papel. Neste primeiro momento, a política industrial ficou aquém dos objetivos traçados e subordinada ao combate à inflação

(CASTRO, 2005). Os incentivos à competitividade e desestímulos aos monopólios propostos pelo plano não obtiveram grandes resultados, à parte dos que advinham naturalmente da abertura comercial, uma vez que por si só já provocava um “choque de competitividade” para as empresas brasileiras, em virtude da exposição à competição externa. Exposição esta, que ocasionou a falência de muitos empreendimentos nacionais.

Ao analisarmos esta primeira fase da política industrial sob a égide do Neoliberalismo, fica bastante evidente que ela passara a adotar um papel passivo e secundário, se comparado ao observado no período anterior de industrialização induzida (substituição de importações). A princípio, pode-se atribuir isto ao fato de os esforços estarem direcionados ao controle da inflação e busca por estabilidade econômica, prioridades nacionais naquele momento. De qualquer forma, não se limitava a isso. A passividade da política industrial observada por toda a década de 1990 era reflexo da aplicação fiel da teoria neoliberal. Para os seus defensores, a simples observância das chamadas “boas práticas” que conduziam ao equilíbrio macroeconômico seria o suficiente para impulsionar o desenvolvimento da indústria do país, não havendo, portanto, necessidade de uma política industrial explícita, vertical e ativa. Os esforços do governo para impulsionar o setor industrial, portanto, eram indiretos e estavam concentrados na busca pela estabilidade macroeconômica do país. Suas áreas de atuação restringiam-se assim a políticas horizontais, como austeridade fiscal, controle das taxas de inflação, estímulo à concorrência e sistema judiciário eficiente.

Durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o papel atribuído à política industrial manteve-se sem grandes alterações, com a busca por estabilidade econômica permanecendo como prioridade absoluta. A existência ou não de alguma política industrial explícita no país suscitou debate entre acadêmicos. Vieira Resende (2000), por exemplo, apoiava-se em documentos oficiais do governo para sustentar a tese de que teria havido sim uma política industrial no período. Já defensores do pensamento oposto, afirmavam que as propostas de âmbito nacional postas em prática, foram somente as relacionadas à promoção da estabilidade macroeconômica. Portanto, políticas como a tentativa de fomentar o setor automobilístico na região Nordeste não se encaixariam nesta categoria por serem regionais, não alcançando grande relevância a nível de país. De qualquer forma, as políticas industriais explícitas pontuais e regionais acabavam sendo eclipsadas pelo compromisso prioritário de se manter os pilares da estabilidade macroeconômica, como preconizado pela agenda neoliberal a qual o governo se submetia. No que diz respeito à política industrial explícita, o que foi apresentado

durante o governo FHC pode ser considerado pouco relevante, uma vez que as decisões do governo sempre pendiam para o lado da manutenção da estabilidade econômica em detrimento da fomentação da indústria. Abaixo os números da redução do produto industrial frente ao produto total no Brasil ao fim dos três primeiros governos da era neoliberal.



Fonte: Banco Mundial

As políticas industriais explícitas só voltariam a ter destaque a nível nacional com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência da República, em janeiro 2003. Em seu segundo ano de governo foi lançado o primeiro plano governamental da era petista voltado especificamente para o setor industrial, a PITCE (Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior). Este é um ponto de inflexão que merece destaque. Diferentemente do ocorrido nos governos anteriores, foi detectada naquele momento, a necessidade de uma política industrial ativa que pudesse fomentar a indústria que já se apresentava em claro processo de retração há mais de uma década. Mas, apesar do diagnóstico e criação de um plano com este propósito, era imperativo que qualquer esforço visando a alavancagem industrial não comprometesse sob nenhuma hipótese a diligente política macroeconômica ortodoxa praticada no país, sob a égide do tripé macroeconômico adotado em 1999, no governo FHC. Ou seja, regime de metas inflacionárias, superávit primário e câmbio flutuante atravessavam mais um governo federal com status de prioridade absoluta na esfera econômica, demonstrando a continuidade do apego aos preceitos e compromissos neoliberais no novo governo. É de se destacar a enorme contradição que viria marcar a política industrial brasileira a partir deste ponto, onde se pretendia fomentar a industrialização no país (ou

reduzir o processo de desindustrialização em curso) em paralelo à prática econômica ortodoxa de submissão ao tripé macroeconômico, que no caso brasileiro significava, juros altos, câmbio valorizado e controle de gastos, que somados davam resultado a um ambiente inóspito ao florescimento industrial.

No período de criação do PITCE no Brasil, o comércio mundial já apresentava uma nova dinâmica resultante do aumento da liquidez internacional e da entrada da China na Organização Mundial do Comércio, no final de 2001. Estes fatores provocaram uma elevação generalizada dos preços internacionais das commodities, o que viria a impactar diretamente a Balança Comercial brasileira, visto que o país era uma potência na produção destes bens. Este movimento de aumento e manutenção de preços altos viria a marcar aquela década e definiria a política comercial brasileira naquele período. Mais do que a geração de superávits na Balança Comercial, o governo brasileiro viu na elevação de preços das commodities uma oportunidade de promover o desenvolvimento nacional por via das exportações. Como o Banco Central fixava a Selic em patamares muito elevados, o investimento ficava bastante comprometido. Porém, com a elevação da demanda internacional por commodities, abria-se a possibilidade de redução da restrição externa do país. Através desta estratégia o governo brasileiro esperava retomar o crescimento econômico e resolver o hiato de investimento que emperrava a modernização da estrutura produtiva defasada do país.

Neste contexto, se inseria a PITCE que teria a incumbência de auxiliar o proposto desenvolvimento por exportações do Brasil. Em seu documento oficial, ela se dividia em três grandes blocos: linhas de ação horizontais, opções estratégicas e atividades portadoras de futuro. A primeira correspondia a busca por modernização industrial, maior inserção no mercado internacional e aumento da eficiência do setor produtivo através de inovações. A segunda visava priorizar setores estratégicos como informática e medicamentos. A terceira intencionava impulsionar áreas como biotecnologia e energias renováveis. (ABRAHAO, 2014; todo o parágrafo)

As dificuldades iniciais da PITCE se davam pelo fato de nos governos anteriores, as ferramentas de coordenação e planejamento industrial terem sido desmanteladas ou privatizadas (CANO e SILVA, 2010). Laplane e Sarti (2006) também destacam que havia escassez de recursos para o desenvolvimento da pequena indústria brasileira devido à grande alocação destinada ao financiamento das exportações. Segundo Cano e Silva (2010), apesar de não conseguir redirecionar o nível de investimentos de forma a possibilitar uma

reestruturação produtiva, a PITCE conseguiu alguns resultados positivos. Sendo eles, o estabelecimento de uma estrutura institucional de apoio a políticas industriais com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial; e de legislações que beneficiavam o setor, como a “Lei de Inovação” e a “Lei do Bem”, ambas promovendo incentivo à inovação tecnológica. Cano e Silva (2010) também destacam o papel fomentador do BNDES e de suas linhas de crédito, especialmente úteis para as pequenas empresas. Por fim, eles concluem que o grande empecilho para a PITCE foi o descompasso entre política industrial e macroeconômica, e Castilhos (2005) define que a política aparentemente heterodoxa era na verdade predominantemente ortodoxa, devido às ações priorizadas no país.

No segundo governo Lula teve início a formulação de uma segunda fase da PITCE, visando expandir o plano original. Esta nova etapa chamou-se PDP (Política de Desenvolvimento Produtivo) e foi promulgada em maio de 2008. Seus principais objetivos eram aumentar a competitividade das indústrias brasileiras e sustentar um prolongado ciclo de desenvolvimento produtivo, com base na inovação, competitividade das empresas, investimento e ampliação das exportações (CANO e SILVA, 2010). Entre suas principais medidas para o desafoço do setor, o plano propunha a desoneração de produtores equivalendo a uma renúncia fiscal de R\$ 21,4 bilhões entre 2008 e 2011 (CANO e SILVA, 2010).

Diferentemente da PITCE, a PDP entrou em vigor em um momento favorável a expansão da economia global. No Brasil houve crescimento industrial e melhora no saldo da Balança Comercial. No entanto, pouco tempo depois, a crise mundial viria a atingir a economia do país, fazendo com que o governo buscasse acelerar suas medidas. (AZEVEDO et al., 2011). Outra diferença da PDP foi que esta tinha metas estabelecidas e uma metodologia para acompanhá-las. Elas seriam: Ampliação do investimento fixo para evitar gargalos; elevar o esforço de inovação no setor industrial; Ampliação da participação das exportações brasileiras; Dinamização das Micro e Pequenas Empresas, tornando-as mais competitivas (ABRAHAO, 2014).

Como a PITCE, a PDP também obteve resultados aquém dos esperados. Das quatro metas estipuladas, a única alcançada foi a de ampliação das exportações. Era o segundo plano industrial no governo Lula que fracassava na tentativa de desacelerar o processo de desindustrialização do país.

A chegada de Dilma Rousseff à presidência não significou uma ruptura com a política industrial da era Lula. Em seu primeiro ano no cargo, foi lançado pelo governo federal o

terceiro plano da era petista direcionado para a indústria brasileira, chamado PBM (Plano Brasil Maior), em agosto de 2011. Mais uma vez, o foco era estimular o setor produtivo através de incentivos à inovação, elevando a competitividade das empresas. Assim como no PDP, havia uma série de metas a serem alcançadas. Elas podem ser divididas em: i) redução dos custos dos fatores de produção; ii) estímulo ao investimento e ao desenvolvimento tecnológico; defesa do mercado interno; iii) apoio ao desenvolvimento das cadeias produtivas; promoção das exportações e defesa comercial (ABRAHAO, 2014).

Em sua implementação foi dado grande destaque às políticas de desonerações tributárias. Era entendido pelo governo que a principal razão para a baixa competitividade das indústrias nacionais seria os altos custos associados à produção no país (CORDILHA, 2015), de forma que as desonerações provocariam um estímulo no Emprego e na Renda. Assim, foi dado destaque para os setores de calçados, móveis, confecções e software, com desonerações de suas folhas de pagamentos. Também sobre os bens de investimento houve redução do IPI, e para bens de capital houve uma redução do prazo de devolução dos créditos do PIS-PASEP/COFINS. Com a chegada da segunda etapa do PAC, as desonerações tributárias em relação ao plano ampliaram-se, com a Lei Geral das Microempresas, o Programa REIDI, o reajuste da tabela de IRPF, entre outras medidas (CORDILHA, 2015).

Segundo Serrano e Summa (2012), o fraquíssimo desempenho econômico observado a partir do governo Dilma está mais ligado às decisões macroeconômicas internas do que ao cenário externo. A partir do início do governo Dilma, o Brasil entrou em período de ajuste fiscal, o que contribuiu para a desaceleração econômica do país. Ainda em 2010, no final do segundo governo Lula, foi estabelecida como prioridade a contenção das pressões inflacionárias. Este compromisso foi ratificado com a chegada de Dilma à presidência, e veio ao custo da desaceleração econômica, com um aumento da restrição ao crédito e a elevação da SELIC (FREITAS, 2012). A perseguição da “meta cheia” do superávit primário e aumento progressivo dos juros foram definidos como regras a serem seguidas. Devido ao contexto de desaceleração externa e desestímulos à demanda agregada, o Brasil se viu em meio a baixíssimos índices de crescimento econômico (de OLIVEIRA, 2016).

Segundo Gentil e Hermann (2015), este período foi marcado por uma condução de política fiscal ambígua, com um claro descompasso entre gasto público e política tributária. Eles atestam que durante todo o primeiro mandato de Dilma houve uma tentativa de fomento ao investimento privado em detrimento do público, através de estímulos fiscais e creditícios à

empreendimentos privados. As desonerações no setor chegaram ao valor de R\$ 254 bilhões em 2014, 4,9% do PIB (de OLIVEIRA, 2016). Porém, apesar dos esforços voltados para o estímulo à iniciativa privada, esta não correspondeu às expectativas, havendo uma queda do investimento, em especial na indústria, o que reduziu ainda mais a renda das famílias.

Além disso, as desonerações foram responsáveis por uma deterioração do Orçamento de Seguridade Social. A redução das receitas provenientes de impostos indiretos sobre produção e consumo em detrimento de impostos progressivos, não foram compensadas pelos incentivos aplicados, afetando em especial as classes mais baixas (CORDILHA, 2015).

Portanto, o maior erro na aplicação destas políticas de desonerações tributárias foi a falta de complementaridade, uma vez que por si só, elas não tinham poder de estimular a indústria. Assim, o ajuste fiscal do primeiro governo Dilma teve por resultado um impacto negativo no desempenho econômico brasileiro.

Como nos planos anteriores, as medidas adotadas no PBM produziram alguns efeitos positivos no setor industrial, seja por desonerações, financiamentos ou incentivos. A principal crítica quanto a esse plano, no entanto, recai sobre a falta de ações que visassem a elevação da produtividade industrial. De qualquer forma, o principal problema seguia sendo o descompasso entre política industrial e macroeconômica, uma vez que o governo Dilma, como seus dois antecessores, se submetia ao tripé macroeconômico e canalizava seu foco para o controle inflacionário. Abaixo os dados da continuidade do processo de perda de participação relativa da indústria no PIB nacional nos governos petistas.

Malásia

Introdução:

A primeira etapa da industrialização malaia caracterizou-se por um processo de substituição de importações, com produção voltada para o mercado interno. Esta fase durou pouco mais de uma década, estendendo-se de 1957 a 1970. O principal objetivo neste primeiro momento era instituir uma base industrial para o país, que vinha de um passado basicamente agrário e desprovido de infraestrutura. O setor de bens finais, em especial bebidas e alimentos, liderou o crescimento industrial até este ponto. Estas firmas, em geral estrangeiras, não promoviam de forma relevante, transferência de tecnologia para firmas nacionais e o crescimento do setor de

uma forma geral não obtinha resultados muito expressivos. Apesar do protecionismo fazer parte da estratégia de desenvolvimento do país, as taxas impostas sobre produtos importados eram relativamente moderadas se comparadas a outros países que adotavam o regime de substituição de importações, sobretudo para produtos intermediários (ZAINAL-ABIDIN,1994). Isto se dava em parte pela dependência que o setor produtivo do país tinha da importação de bens que serviriam de insumos para a produção doméstica. Apesar do relativamente curto período de implementação, pode-se dizer que esta estratégia obteve êxito tanto por induzir a altas taxas de crescimento quanto em seu objetivo inicial, de criar uma base industrial para o país.

Ao fim dos anos 1960 ocorreu uma importante mudança estratégica em sua política industrial. Foi antecipado pelo governo local, que apesar dos resultados relativamente positivos, a política de substituição de importações estava chegando ao seu limite. Este limite era determinado pela fragilidade do mercado interno que não poderia sustentar as elevadas taxas de crescimento apresentadas até então, além do fato das empresas malaias não terem capacidade de competir no mercado externo. Assim, concluiu-se que o país deveria seguir um caminho de industrialização para fins de exportação, aproveitando também o fato dele possuir abundância de mão de obra barata, tornando o local ideal para empreendimentos exportadores trabalho-intensivos.

Para Alavi (1996), o processo de industrialização voltado para exportações sucedendo um período de substituição de importações seria algo natural, representando etapas complementares entre si. Segundo o autor, a política de substituição de importações funcionaria como uma fase inicial que possibilitaria a construção da infraestrutura e capacitação técnica que viabilizaria a segunda. Portanto, este redirecionamento para o mercado externo seria esperado, uma vez que o mercado interno imporia uma restrição ao crescimento do país.

Os incentivos para o desenvolvimento industrial nesta nova fase foram variados e tiveram início ainda em 1968 com o “Investment Incentives Act”. Este plano para atrair investimentos estrangeiros previa medidas como financiamento, isenção tributária para exportações e isenções tarifárias para importações de bens de capital (IEDI, 2013). Em 1970, foram lançados a Nova Política Econômica e o Plano Quinquenal, confirmando a mudança de direcionamento iniciada em 1968, e pavimentando o caminho para toda uma reestruturação do

modelo de desenvolvimento do país que ia muito além da esfera econômica, com planos para unificar as diferentes etnias que compunham o povo malaio.

Logo no início da década de 1970, o governo promoveu a criação de zonas francas com o objetivo de atrair investimentos e obteve sucesso com o crescimento do setor de eletrônicos e têxteis (IEDI, 2013). Faziam parte da estratégia de atração destes empreendimentos, as novas leis trabalhistas que limitavam os direitos da classe trabalhadora, mantendo salários a níveis baixos. Também se destacam as políticas de incentivos fiscais para o setor exportador relacionadas a capacitação da mão de obra e pesquisa e desenvolvimento (P&D). Ao longo dos anos 1970, as exportações do país cresceram consideravelmente, enquanto suas importações elevaram-se em um ritmo muito mais lento. Assim, o saldo positivo da balança comercial tornava-se cada vez maior. Isto se deu até o início da década de 1980, quando a crise internacional levou a uma queda da demanda internacional, pondo em cheque seu modelo de desenvolvimento, após o país ver reduzirem-se suas taxas de crescimento.

Assim, teve início uma terceira fase do processo industrializante do país, com a volta do modelo de substituição de importações, na primeira metade da década de 1980. O governo voltava a focar no mercado interno, desta vez em especial na indústria de base. O objetivo era desenvolver e impulsionar a produção nacional de bens de capital, elevando a interatividade entre setores industriais do país. De qualquer forma, neste período a Malásia apresentou suas menores taxas de crescimento desde a sua independência. As limitações do mercado interno e a falta de capacidade competitiva das empresas nacionais no mercado externo comprometiam o desempenho econômico malaio, o que fez com que o país repensasse mais uma vez seu modelo de desenvolvimento. A partir da segunda metade da década de 1980, o país voltava a redirecionar o foco de sua indústria para o setor externo, como veremos em detalhes mais à frente.

É importante destacar que, apesar das mudanças de rota destas políticas, estas não representavam uma ruptura completa com a fase anterior, como o ocorrido no caso brasileiro na virada para a década de 1990. Pelo contrário, cada uma destas etapas estava inserida na lógica do desenvolvimentismo, que era definido por Bielschowsky (2000) como uma ideologia que pregava a superação do subdesenvolvimento através da industrialização capitalista apoiada no Estado.

Política Industrial Recente:

Em 1986, a Malásia dava início à uma nova etapa em seu complexo processo desenvolvimentista, com o lançamento do primeiro Plano Master Industrial (IMP1). Este plano representava a etapa inicial do que viria a ser uma série de três grandes planos que o governo malaio pretendia implementar até o ano de 2020, todos direcionados para o setor industrial. O objetivo, como um todo, era desenvolver a indústria do país, até que ela atingisse a maturidade do setor industrial dos países considerados desenvolvidos.

O IMP1 apresentava uma estratégia mais seletiva que os planos anteriores (LALL, 1996), com um foco maior nos setores de eletroeletrônicos e têxtil. Seu objetivo principal era a elevação das vantagens comparativas, aumentando a eficiência e competitividade das firmas locais, tendo tecnologia e capacitação da mão de obra como pontos de apoio. Já pode ser sublinhado aqui, que esta preocupação em elevar a competitividade interna e capacitar a mão de obra seriam constantes em todos os três grandes planos promovidos a partir de então. Também fazia parte do plano, a promoção da absorção de tecnologia por parte das empresas nacionais, o que era visto como indispensável para que se gerassem os efeitos positivos de encadeamento para o resto da economia.

Em 1990 entrou em vigor o “Action Plan for Industrial Technology Development”, em consonância com o IMP1. Este plano de ações buscava o fomento da atração de IED para o setor industrial exportador do país, contribuindo assim para a transferência tecnológica e reforço da estratégia de desenvolvimento por exportações. Assim, foram formuladas políticas de incentivo aos empreendimentos que, segundo o governo, poderiam contribuir para o desenvolvimento nacional. Como exemplo destas políticas, empresas que fabricavam produtos intensivos em tecnologia, considerados de alta prioridade para o mercado doméstico passariam a dispor de privilégios em sua estrutura de propriedade, podendo ter até 51% de seu controle nas mãos de investidores internacionais. Da mesma forma, agentes estrangeiros poderiam possuir fatias cada vez maiores de empresas exportadoras na Malásia, quanto maiores fossem as porcentagens de volume exportado dentre o total de produção destas. Como exemplo, empresas que exportavam entre 20% e 50% da sua produção, poderiam ter de 30% a 50% de suas ações nas mãos de estrangeiros. Essas porcentagens subiam até que se uma empresa exportasse 80% da sua produção, poderia ter 100% de seu controle na mão de não residentes.

Pode-se traçar um paralelo entre o processo de abertura seletiva dos direitos de propriedade sobre firmas na Malásia e o processo de abertura de capitais de empresas ocorrido no Brasil. A abertura brasileira se deu de acordo com a lógica neoliberal de diminuição da interferência do Estado na economia, fazendo parte de um processo que também incluía a abertura do próprio mercado brasileiro às importações. Com isso, ao mesmo tempo em que se oferecia às empresas nacionais uma possibilidade de captação de recursos de longo prazo, que as permitia aumentar sua competitividade, ocorria em paralelo um aumento da exposição destas empresas à concorrência externa como nunca antes visto. Esta abertura abrupta resultou na falência de muitas empresas nacionais, além do desperdício da oportunidade de redirecionar recursos para setores que promoveriam um aumento do bem-estar da população. Além disso, é de se destacar que muitas das firmas que sobreviveram ao truculento processo, o fizeram com a passagem de seu controle completo ou parcial para agentes estrangeiros, resultando em um aumento da vulnerabilidade do país.

O IMP1 obteve êxito em seu objetivo de atrair investimentos para a Malásia, que experimentou taxas mais altas de crescimento na primeira metade da década de 1990. Contudo, houve alguns pontos em que o plano ficou abaixo do esperado. Os efeitos de encadeamento internos não apresentaram resultados tão satisfatórios quanto pretendido pelo governo. As multinacionais, que tinham seus objetivos próprios, importavam cada vez mais produtos intermediários, não produzindo o estímulo desejado à integração econômica interna. Também a absorção de tecnologia por parte das firmas nativas ficou abaixo das expectativas, e não houve aumento considerável do valor agregado produzido dentro do país.

Foi detectada, então, a necessidade de estimular a interação dos empreendimentos locais com as multinacionais que puxavam o crescimento, além de capacitar a mão de obra local. Foi então que o governo introduziu o segundo plano mestre industrial (IMP2) em meados de 1996. Mais uma vez fica clara a diferença entre a política industrial ativa do país e a passividade observada no Brasil no mesmo período, quando se delegava ao mercado o papel de estimulador e desenvolvedor da indústria nacional. Apesar de obter crescimento econômico muito superior ao brasileiro, a Malásia ainda assim, optava por mais um redirecionamento em sua política econômica, baseando-se nos resultados observados, para assim promover os ajustes necessários. Este novo plano, portanto, buscava estimular a competitividade das firmas locais, visto que o setor industrial que puxava o crescimento nacional era composto basicamente por empresas multinacionais, cujos interesses conflituosos poderiam representar um obstáculo aos objetivos do governo (MITI, 1996). Passou, então, a

ser visto como fundamental, uma maior integração entre as empresas nacionais e as multinacionais, que detinham a tecnologia e o know-how necessários para competir internacionalmente. O salto que o governo malaio pretendia seria buscado através da capacitação das firmas do país, que assim teriam seu nível de competitividade elevado, com mudanças em suas estruturas. Uma passagem de um estágio de produção trabalho-intensivo para uma etapa tecnológico-intensiva (MITI,1996).

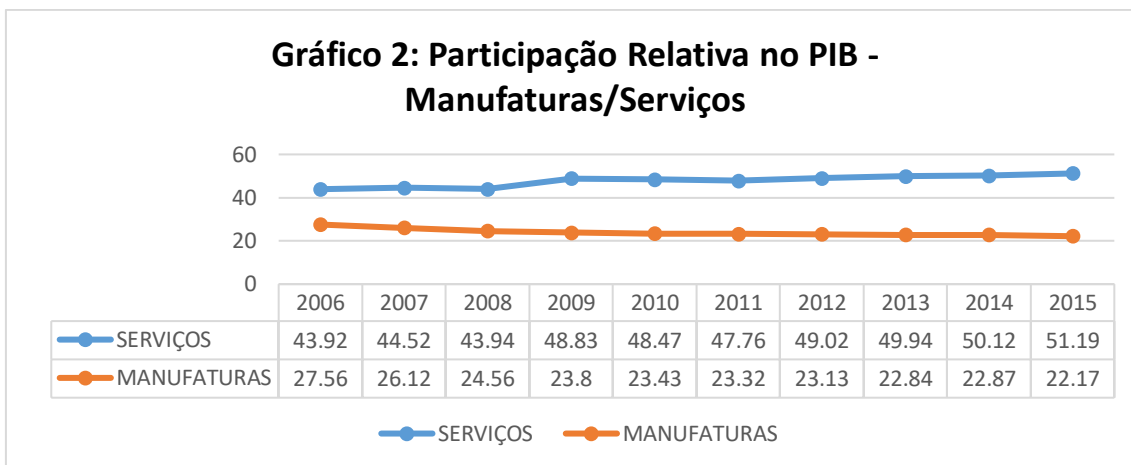
Uma das estratégias utilizadas pelo IMP2 foi a “cluster-based approach”. Em linhas gerais, firmas menores trabalhariam de forma mais próxima às grandes subsidiárias internacionais instaladas dentro do país. Assim, seria facilitado o intercâmbio de tecnologia e aumentariam os efeitos de encadeamento das cadeias de valor internas (MITI, 1996). Este processo viria a mudar o papel da Malásia também nas cadeias de valor globais, com sua economia transacionando de um papel montador para uma economia industrializada integrada, abrangendo também o setor de serviços relacionado (MITI, 1996). O plano incluía em seus objetivos: desenvolvimento da cadeia de valor através de incentivos direcionados às multinacionais para que estas adotassem tecnologias de ponta; desenvolvimento da capacidade das formas domésticas; desenvolvimento do setor de Tecnologia da Informação e indústria de multimídia; com isto, desenvolver indústrias malaias com alto grau de sofisticação (MITI, 1996).

Com a implementação do IMP2, a Malásia deu início ao seu processo de transição para uma “Knowledge Economy Industrialization”, também chamada “K-Economy”, ou ainda, Economia de Conhecimento. Como abordado anteriormente, o país escolheu as empresas multinacionais de tecnologia de ponta como o novo motor de seu desenvolvimento (MOF, 2014). Por esta razão, o governo propôs o que ficou conhecido como “Multimedia Super Corridor” (MSC), inaugurado em 1996. Este “corredor” corresponde a uma área de 50km por 15km nos arredores da capital Kuala-Lumpur, e consiste em cinco cidades cibernéticas interligadas. Ele foi concebido com o objetivo de se tornar o centro tecnológico do país, de onde partiriam inovações que ajudariam a impulsionar o desenvolvimento de diversos setores internos, como educação, saúde, manufaturas, entre outros (HARRIS, 1998). O projeto foi particularmente bem-sucedido na criação de empregos, transferência de tecnologia e abertura de mercados internacionais (HARRIS, 1998). Sua implantação se deu em três fases. A primeira corresponde ao período 1996-2003, e consistia na construção de infraestrutura com tecnologia avançada para atrair companhias estrangeiras e também nacionais. A segunda fase foi de 2004-2010, visando integrar o corredor à outras cidades, formando uma rede de

corredores pelo país. A terceira fase, de 2011-2020 pretende conectar os corredores do país a outros empreendimentos similares em outros países do mundo.

Iniciativas como esta demonstravam o comprometimento do país em seu objetivo de completar a transição de uma economia típica de um país em desenvolvimento para uma economia industrializada, madura e orientada pelo setor de serviços, baseada em firmas conhecimento-intensivas. Assim, em 1996 o governo promoveu a Agenda Nacional de Tecnologia e Informação com o objetivo de coordenar e oferecer infraestrutura para as novas empresas que deveriam ser atraídas. As quais viriam a se tornar o novo motor de desenvolvimento do país (OKPOSIN e CHENG, 2000).

Nesta etapa de desenvolvimento, na Malásia se observava a uma certa queda da parcela do produto industrial frente ao produto total. Mas, diferentemente do caso brasileiro, este processo era benéfico para a economia do país, com a perda de espaço relativo do setor industrial para o setor de serviços associado ao desenvolvimento da indústria. Isto gera um efeito para a economia muito diferente de um processo de desindustrialização em que a indústria perde espaço para o setor primário, onde os efeitos de encadeamento são menores. Segundo Palma (2005), a queda do produto industrial relativo no Brasil ocorreu em um estágio muito prematuro, em função do fim da política de substituição de importações após a adesão ao Consenso de Washington na década de 1990, com a liberalização financeira ocorrendo sem que o país tivesse alcançado o nível esperado de renda per capita. Portanto, a desindustrialização por si só não significa necessariamente um mal para uma economia, contanto que ocorra através de uma transição natural em direção a um setor com maior poder de encadeamento. Pode se observar na tabela 2 que uma parte da perda da participação industrial no PIB era absorvida pelo setor de serviços. Esta parcela em grande parte estava associada ao setor de serviços de alta remuneração associado ao desenvolvimento industrial.



Fonte: Banco Mundial

Em 2005 foi introduzido o Industrial Master Plan III (IMP3), planejado para durar até 2020. Ele tinha como objetivo aumentar a diversificação da economia, incluindo o setor de serviços e alavancar pequenos negócios, dando sequência ao foco em tecnologia, recursos humanos e logística (MITI, 2008). Em linhas gerais, o governo pretendia substituir a estratégia anterior de gerar efeitos positivos de encadeamento baseados em empresas multinacionais, pelo estímulo a criação de pequenos negócios nacionais intensivos em tecnologia. Nesta nova etapa, permanecia a busca constante por aumentar a competitividade no país através da tecnologia. O IMP3 promovia a colaboração entre institutos de pesquisa públicos, instituições de ensino e parques tecnológicos e industriais. Ele incentivava também o uso maior de ICT ao longo das cadeias internas de valor (MITI, 2006). Assim, o país conseguiu atrair IED de diversos países do mundo, notadamente europeus e a chineses, interessados em fazer parcerias de e-commerce.

Assim, a Malásia chegou a 2015 em meio ao seu terceiro grande plano industrial em um período de aproximadamente 30 anos. Estes representaram etapas complementares de um processo bem definido, com o objetivo claro de promover a transição econômica do país de uma condição tipicamente subdesenvolvida para uma condição industrializada desenvolvida, com crescimento sustentado pelo setor de serviços associados a alta tecnologia.

Abaixo pode ser observada a evolução da participação do setor industrial no PIB de Brasil e Malásia a partir de 1990.

Tabela 4: Participação do Setor Industrial no PIB (%)

| Ano | Brasil | Malásia |
|------------|---------------|----------------|
| 1990 | 32.83 | 42.19 |
| 2000 | 23 | 48.32 |
| 2010 | 23.26 | 40.49 |
| 2015 | 19.36 | 39.06 |

Fonte: Banco Mundial

CAPÍTULO III: POLÍTICA CAMBIAL

Este capítulo discutirá a política cambial adotada por Brasil e Malásia sob duas óticas principais. Primeiramente será analisado como ambos os países lidaram com suas crises cambiais na segunda metade da década de 1990. O objetivo será demonstrar como a Malásia saiu deste período com uma posição mais sólida e autônoma, enquanto o Brasil caminhou na direção oposta, com perda de sua autonomia de política cambial e aumento de sua vulnerabilidade externa. Na segunda parte, será tratado como eles utilizaram suas estratégias de política cambial, uma vez que o período de maior turbulência havia passado. Em especial, será debatido o papel das taxas de câmbio na condução de suas políticas comerciais após a alta dos preços internacionais das commodities nos anos 2000 e seus impactos nos setores industriais de ambos os países. A política cambial, portanto, será abordada neste trabalho como mais um elemento de política econômica, e que necessita ser aplicada de forma coerente com a política industrial de um país, para que esta obtenha resultados satisfatórios.

O período que se estendeu entre meados da década de 1990 e o início dos anos 2000 se mostrou turbulento para o mercado cambial global, particularmente, para os países em desenvolvimento. Em um curto espaço de tempo, diversos deles viriam a sofrer ataques especulativos contra suas moedas em um “efeito dominó”, a começar pelo peso mexicano em dezembro de 1994. Tanto a Malásia como o Brasil viriam a integrar este grupo, com ataques contra o Ringgit malaio em 1997, e contra o Real em 1999 e também 2002.

A política cambial brasileira passou por diversas transformações durante a primeira metade dos anos 1990, em virtude da grave crise econômica que o país enfrentava. No primeiro ano da década, a inflação chegou a 73% ao mês, colocando o Brasil pela primeira vez à beira de um processo hiperinflacionário. Neste contexto caótico, a prioridade absoluta no que tangia à política econômica consistia no combate à escalada da inflação e à busca pela estabilidade macroeconômica nacional. Depois de sucessivos planos de estabilização fracassados na década anterior, Fernando Collor assumiu a presidência naquele ano, e em seu terceiro mês de governo, foi lançado seu primeiro plano de estabilização.

O Plano Collor impôs uma série de alterações ao regime cambial brasileiro. Entre elas, o abandono das políticas das minidesvalorizações, presente na economia nacional desde o fim da década de 1960. Este deu lugar a um regime de flutuações administradas com restrições cambiais, regime que utilizava o mercado como meio de se chegar à taxa cambial de equilíbrio, tornando a moeda mais vulnerável a ataques especulativos. As intervenções do

Banco Central buscavam equilibrar a trajetória da taxa de câmbio nominal com o crescimento dos preços internos, de forma que se evitasse a deterioração na Conta Corrente do Balanço de Pagamentos. Assim, ela era bastante suscetível à apreciação da taxa de câmbio real. Como na prática, não houve muita flutuação, por conta das intervenções do BACEN, em outubro de 1991, o país voltara ao regime de câmbio fixo com enfoque nas metas reais.

A adoção deste regime, com a liberalização financeira em curso, exigia uma elevação das taxas de juros, que com a queda do “custo Brasil” atraiu um grande fluxo de capitais para o país. Com o aumento da entrada de divisas, o governo implementou o Plano Real em fevereiro de 1994, adotando um regime flexível de bandas cambiais. A manutenção dos juros altos para fixar as bandas, contribuiu para a elevação da dívida interna e deterioração da Balança Comercial através da queda das exportações líquidas com a apreciação da taxa de câmbio. As crises cambiais asiática e russa, respectivamente em 1997 e 1998, levaram a grandes perdas de reservas na casa de US\$ 40 bilhões, por conta da desconfiança dos investidores. Assim, em janeiro de 1999 houve uma ampliação das bandas cambiais e aumento das intervenções do Banco Central no mercado cambial, devido a uma enorme maxidesvalorização sofrida pela moeda brasileira. Apesar disto, as medidas adotadas não se provaram suficientes para conter o mercado, e em 15 de janeiro daquele ano começou o período de livre flutuação do Real.

A adoção deste regime representou mais um passo na incursão do país no empreendimento neoliberal. A taxa de câmbio passava a flutuar com uma maior liberdade, sendo determinada pelo equilíbrio no mercado cambial, com intervenções esporádicas do Banco Central na compra e oferta de divisas, em um regime denominado de “flutuação suja”. Este regime era um dos três componentes do que viria a ser conhecido por Tripé Macroeconômico, ao lado das metas inflacionárias e fiscais, e que viria a ser o alicerce para a política macroeconômica brasileira a partir de então.

Em um primeiro momento, a adoção deste novo regime possibilitou a atenuação da volatilidade de curto prazo do Real, oferecendo uma maior proteção à moeda brasileira contra os ataques especulativos. A redução desta vulnerabilidade, no entanto, não impediu um novo ataque contra a moeda brasileira às vésperas das eleições presidenciais de 2002, quando o dólar chegou próximo de quatro Reais. Este ataque contra a moeda brasileira só seria revertido após Lula, então candidato líder na corrida presidencial, assumir publicamente o compromisso de respeitar o Tripé Macroeconômico, no que ficou conhecido como “carta ao

povo brasileiro”. A necessidade de publicação desta “carta” para evitar um colapso econômico no país, e que na realidade era direcionado aos investidores internacionais, dá a dimensão do compromisso que a era petista viria a ter com o empreendimento neoliberal e seus fundamentos.

Historicamente, o aumento dos preços no Brasil era proveniente dos choques na taxa cambial. Por conta disso, o programa de estabilização constituía-se basicamente na neutralização e valorização da taxa de câmbio. Assim, a política cambial brasileira se tornava prioritariamente uma ferramenta no esforço de controle inflacionário. O regime cambial adotado compunha com o restante do Tripé Macroeconômico um mecanismo único que expressava de forma clara o modelo de desenvolvimento econômico neoliberal que o Brasil adotara para si, com prioridade à estabilidade do sistema financeiro e equilíbrio macroeconômico, visando a manutenção do serviço da dívida. Assim, o que se observava no Brasil, mesmo que não oficialmente, era uma subordinação do regime cambial ao regime monetário.

No momento da implementação do regime de câmbio flutuante, o país já havia avançado o suficiente no processo de liberalização econômica, a ponto de ter havido absorção de recursos para o financiamento do rombo em transações correntes durante o regime anterior de bandas cambiais. A partir de então, novas medidas foram tomadas aumentando a liberalização da economia nacional, como a flexibilização dos investimentos estrangeiros nos mercados domésticos de renda fixa, ações e derivativos. Esse maior acesso da figura do investidor estrangeiro ao mercado futuro interno resultou em uma mudança de dinâmica da taxa cambial brasileira. Como o mercado internacional apresenta ciclos de maior e menor liquidez, geralmente associados ao otimismo ou pessimismo percebido pelos agentes estrangeiros, a maior integração brasileira ao circuito financeiro internacional resultou num grande impacto do equilíbrio entre oferta e demanda de fluxos de capitais internacionais sobre variáveis internas, em especial a taxa de câmbio. Esta acabou por se tornar um importante fio condutor da volatilidade destes fluxos de capitais para a economia real do Brasil. Por fim, este movimento estreita os laços entre os três componentes do Tripé Macroeconômico, e de certa forma engessa a autonomia de políticas próprias para qualquer uma dessas áreas.

Voltando à política cambial em si, esta acabou por se tornar subordinada, não somente às metas de inflação, mas com o aumento da liberalização financeira, ela se tornou também subordinada à processos de tomada de decisões de alocação de recursos de agentes externos.

A determinação da taxa de câmbio passou a ter um componente financeiro extremamente forte, o que expôs o país a uma situação de maior vulnerabilidade ao ambiente internacional, a partir do momento em que uma das suas mais importantes variáveis econômicas estava à mercê da volatilidade dos mercados externos. Isto reforça a crítica que este trabalho propõe acerca da falta de controle por parte do governo brasileiro sobre seu próprio processo de desenvolvimento.

Após uma sucessão de diferentes regimes cambiais ao longo do século XX, a Malásia chegou a década de 1990, com um regime de câmbio flexível com “flutuação suja”, que permaneceria até a crise cambial asiática em 1997. Do início da década até a deflagração da crise financeira, a Malásia havia experimentado altas taxas de crescimento econômico, acompanhadas de baixa inflação, baixas taxas de desemprego, altas taxas de poupança e pequena dívida externa (CHENG e HOSSAIN, 2000). A origem da crise estava relacionada à implementação por parte da Tailândia de medidas de cunho neoliberal similares às adotadas pelo Brasil no mesmo período. Seu processo de liberalização financeira e abertura da Conta Capital levou a severos ataques especulativos contra sua moeda, o Thai Baht. O governo tailandês optou, então, por adotar um regime de câmbio flutuante, devido a intensa saída de capitais do país, ocasionando uma onda de pânico contra diversas moedas asiáticas, dentre as quais o Ringgit malaio.

O contágio da crise pela Malásia se deu via setor financeiro, tendo como primeiros efeitos a queda dos preços dos produtos e da taxa de câmbio (MIRANDA, 2010). A flutuação do Thai Baht, em julho daquele ano, ocasionou uma redução drástica dos fluxos de capitais de curto prazo para toda a região (CHENG e HOSSAIN, 2000). Esta evasão levou a depreciação da taxa de câmbio malaia e à consequente elevação dos juros por parte do governo, o que não se mostrou suficiente para evitar os efeitos devastadores da crise no país. Houve uma contração de 7,5% do PIB em 1998 e um aumento da pobreza de 6,1% para 7% no mesmo ano. IED e investimento privado nacional também despencaram, resultado das crescentes incertezas com as taxas de câmbio flutuantes. A moeda malaia apresentou uma queda de 35% ao fim do ano, e a bolsa de valores do país (Kuala Lumpur Stock Exchange) caiu 52% (MIRANDA, 2010). Apesar destes números alarmantes, a Malásia foi, dentre os países atingidos pela crise, o que mais rapidamente conseguiu se reabilitar. Isto se deu principalmente, como será demonstrado a seguir, pela agilidade do governo em alterar a rota adotada inicialmente para o combate à crise.

As medidas de combate à crise adotadas pela Malásia ilustram bem o embate entre a submissão às chamadas “boas práticas” macroeconômicas genéricas defendidas pelas organizações multilaterais internacionais e a adoção de uma estratégia desenvolvida por um Estado autônomo, respeitando as características intrínsecas de seu próprio país. Após seguir a cartilha padrão prescrita pelo FMI para superação de crises, o governo malaio decidiu rever sua abordagem ao tema, alterando completamente sua forma de combate à crise. As medidas recomendadas como redução dos gastos governamentais, e elevação das taxas de juros, provocaram uma crise de liquidez interna, impactando negativamente o lado real da economia, com o mercado financeiro do país crescendo em instabilidade ao longo do ano de 1998.

Neste contexto foi formulada o NERP (National Economic Recovery Plan) – Plano Nacional de Recuperação Econômica. Este plano foi formulado pelo NEAC (National Economic Action Council) – Conselho Nacional de Ação Econômica - que consultou mais de duzentas organizações e indivíduos especializados (CHENG e HOSSAIN, 2000), propondo uma reestruturação completa do sistema financeiro do país, contendo mais de quinhentas recomendações. Podemos dividir o NERP em seis objetivos principais, sendo eles: i) Estabilização do Ringgit; ii) restauração da confiança do mercado; iii) manutenção da estabilidade do mercado financeiro; iv) fortalecimento dos fundamentos econômicos; v) dar prosseguimento a agenda de busca por igualdade socioeconômica; vi) revitalizar os setores afetados pela crise (ZAINAL-ABIDIN et al., 2000). Paralelamente, o governo promovia um relaxamento das políticas fiscal e monetária, o oposto da proposta do FMI. Essas medidas fortaleceram tanto o lado financeiro quanto o real da economia, e trouxeram estabilidade econômica para o país (CHENG e HOSSAIN, 2000).

Como a transmissão da crise havia se dado pela via financeira, foi detectada a necessidade de se proteger a economia nacional, reduzindo sua vulnerabilidade externa. Assim, em setembro de 1998 foram estabelecidos controles sobre a convertibilidade do Ringgit, com sua taxa de câmbio fixada ao dólar com razão 3,8 com a pretensão de isolá-la das pressões resultantes da volatilidade dos mercados cambiais externos (MIRANDA, 2010). Também foram aplicados controles sobre o fluxo de capitais para o exterior, e sobre as saídas de lucros, pelo período de um ano. No mês anterior, o governo já havia reduzido a taxa de juros e elevado seus gastos, ajudando a restaurar o sistema financeiro com a recapitalização e compra de empréstimos vencidos (MIRANDA, 2010).

Em fevereiro de 1999, começou o período de relaxamento gradual das restrições aplicadas, uma vez que o país havia angariado um nível seguro de reservas. Ficou estabelecida uma imposição de 30% sobre os lucros gerados e repatriados em até um ano, e de 10% sobre os lucros repatriados após um ano. Isto refletia a intenção do país de proteger-se dos capitais especulativos, e atrair investidores de longo prazo, preocupação nunca demonstrada pelo governo brasileiro. As medidas de relaxamento foram adotadas segundo o ritmo entendido pelo governo que melhor se encaixaria no perfil específico do país (CHENG e HOSSAIN, 2000). Assim, no segundo quarto de 1999, a economia malaia já voltara a crescer, com baixa inflação e queda da taxa de desemprego, demonstrando a recuperação do setor industrial e agricultor do país. Este progresso também se refletiu na maior estabilidade dos preços das propriedades e na elevação do preço das ações (MIRANDA, 2010). Entre as medidas aplicadas em prol da recuperação econômica, estavam redução das taxas de juros, aumento da liquidez do sistema bancário, e expansão dos gastos do governo com serviços públicos essenciais, como saúde, educação e moradias de custo baixo.

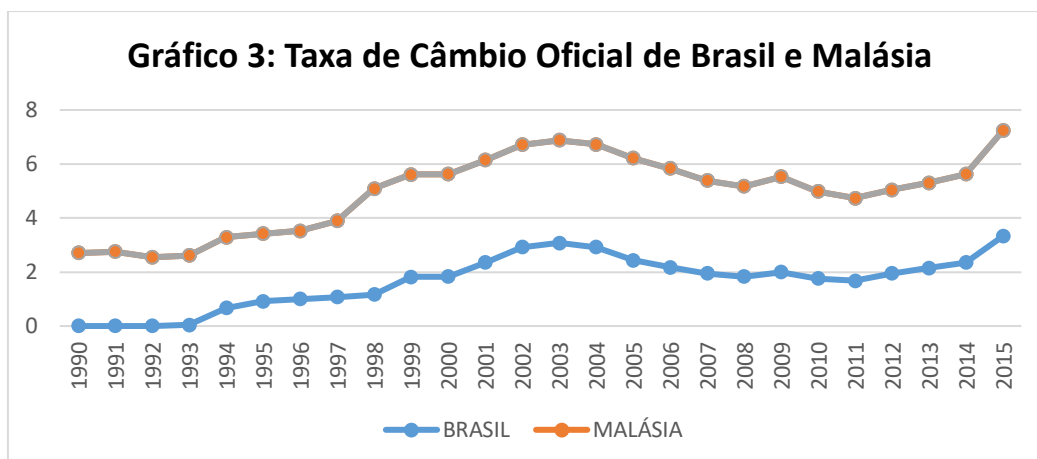
A reestruturação do sistema financeiro malaio proposta pelo NEAC passava pela redução dos riscos no setor bancário e por garantir sua efetividade na função de intermediário financeiro. Assim, foi detectada a necessidade de se tomar medidas para garantir o seu fortalecimento. Seria necessário prioritariamente recapitalizar as instituições bancárias e lidar com os problemas dos créditos não produtivos, chamados em inglês “Non-Productive Loans” (NPLs), assim como reestruturar os débitos das grandes corporações. Então, o governo criou a Danaharta em junho de 1998, uma agência governamental com o objetivo de remover os NPLs do sistema bancário do país, assim como maximizar os valores de recuperação dos ativos adquiridos (MAJID, 1999). Para complementar a Danaharta, foi criada a Danamodal, em agosto de 1998. Esta agência nacional foi criada com os objetivos de recapitalizar as instituições bancárias domésticas através do financiamento de bancos, e também para facilitar a racionalização de instituições financeiras através de fusões (MAJID, 1999). Também foi criado o “Corporate Debt Restructuring Committee” (CDRC), com a função de auxiliar na reestruturação dos débitos corporativos promovendo um espaço para credores e devedores encontrarem soluções extrajudicialmente (CHENG e HOSSAIN, 2000). Todas as três ferramentas de auxílio na reestruturação do sistema financeiro malaio deram resultado. A Danaharta conseguiu adquirir as NPLs do sistema bancário até junho de 1999 (CHENG e HOSSAIN, 2000). A Danamodal investiu 6,4 bilhões de Ringgits até maio de 1999 e a CDRC possibilitou a continuidade do financiamento para corporações com problemas de liquidez.

Estas experiências evidenciam as diferenças entre Brasil e Malásia quanto a alguns pontos chave. Primeiramente, a pró-atividade do Estado malaio que após não obter resultados satisfatórios com as recomendações do FMI, desenvolveu um plano próprio com urgência através do qual possibilitou a superação da crise. Crise que, diga-se de passagem, não teve origem interna, mas, justamente na adoção de medidas de cunho neoliberal no bloco regional no qual o país estava inserido, indicando uma tendência à instabilidade do regime. Outro ponto central, foi a preocupação do país em, não somente superar sua crise, mas superá-la sem abrir mão de sua autonomia de política econômica. Preocupação que não pareceu incomodar os formuladores da política econômica brasileira, que talvez por conta disso, tiveram que lidar com outra crise cambial apenas três anos depois.

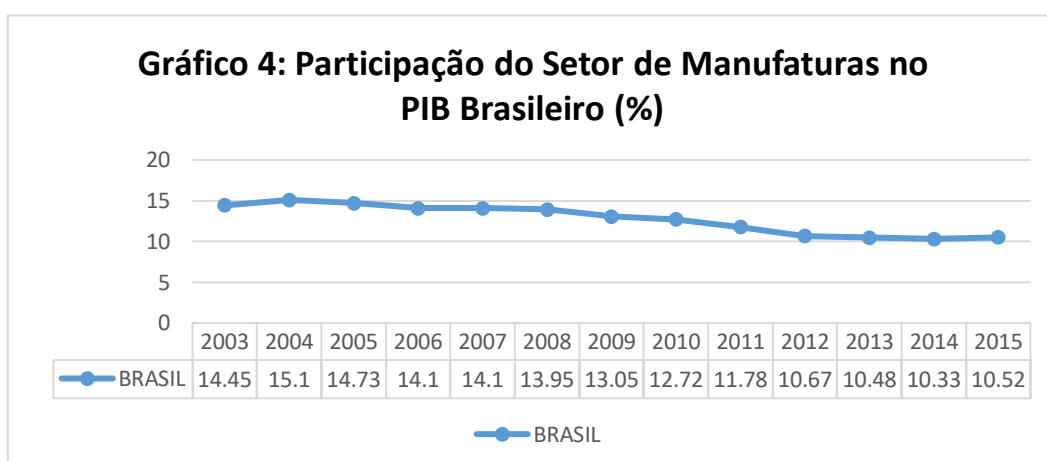
A primeira década do século XXI se mostrou menos turbulenta para o mercado cambial que a anterior, e introduziu um novo cenário para Brasil e Malásia. De imediato, houve um aumento generalizado dos preços internacionais das commodities, em virtude, principalmente, da elevada demanda chinesa em um contexto de aumento da liquidez internacional. A China passaria a se tornar a principal parceira comercial do Brasil, e esta nova dinâmica viria a ter consequências significativas para o país. O aumento das vendas brasileiras elevou os saldos da Balança Comercial brasileira, ocasionando intensa entrada de reservas. Por conta do câmbio flutuante, a forte pressão exercida por essa entrada levou à apreciação da taxa de câmbio real, o que provocou uma deterioração da competitividade de produtos brasileiros no mercado externo, em especial, manufaturados.

A crescente das exportações brasileiras puxada pelo setor primário levou ao aumento das importações de produtos industrializados devido a uma política de apreciação do câmbio entre 2003-2008. Os empreendimentos industriais que em um primeiro momento haviam deixado de importar, acabaram por perder também o mercado nacional. Esta apreciação cambial fez parte de uma política planejada, uma vez que tinha por objetivo aumentar as reservas nacionais e cumprir as metas inflacionárias estabelecidas.

O processo de perda da participação relativa do setor industrial no PIB brasileiro decorre principalmente da implementação do Neoliberalismo no país e da ausência de políticas industriais explícitas por consequência, como extensamente discutido no segundo capítulo. Porém, a este fator, soma-se a perda de competitividade dos produtos nacionais no exterior devido a sobrevalorização da moeda brasileira nos anos seguintes à elevação dos preços internacionais das commodities.



Fonte: Banco Mundial



Fonte: Banco Mundial

Apesar de grande exportadora de commodities e ida proximidade geográfica e comercial com a China, a Malásia não apresentou sinais perceptíveis da tal “doença holandesa” em nenhum momento do ciclo de apreciação dos preços destes produtos. Mesmo com a grande entrada de recursos no país, devido ao aumento das exportações de commodities, os malaios conseguiram manter o crescimento do seu setor industrial frente ao setor primário por todo o período. Este fato, por si só, evidencia que não existe nenhuma maldição em se produzir recursos naturais em abundância. Esta maldição associada ao termo estaria ligada à condução de política cambial de um país dentro deste contexto, e que sem os devidos cuidados pode

levar ao atrofamento do setor manufatureiro de um país. A seguir será mostrado como a Malásia se precaveu contra isto.

De começo, o país asiático enxergava sua taxa de câmbio de forma bem distinta do caso brasileiro. No Brasil, ela era encarada como um meio para se evitar crises no balanço de pagamentos, segundo a abordagem neoliberal. Os malaios, no entanto, a utilizavam como um instrumento estratégico para seu desenvolvimento econômico e expansão industrial. Desde a década de 1980, o país mantinha suas taxas de câmbio subvalorizadas para que seus produtos, em especial manufaturados, pudessem chegar com preços competitivos no mercado internacional. Esta prática protegia a indústria nacional tanto internamente quanto no exterior e foi a principal responsável pelo seu desempenho notável neste período.

Em 2005, o Bank Negara Malaysia anunciou a volta de um regime de câmbio flutuante com “flutuação suja”, sendo monitorado por uma cesta de moedas (MIRANDA, 2010). Apesar da volta de um regime de câmbio flexível, havia o esforço político de manutenção do câmbio relativamente subvalorizado, e assim foi feito, apesar de um período de leve valorização entre 2005 e 2008.

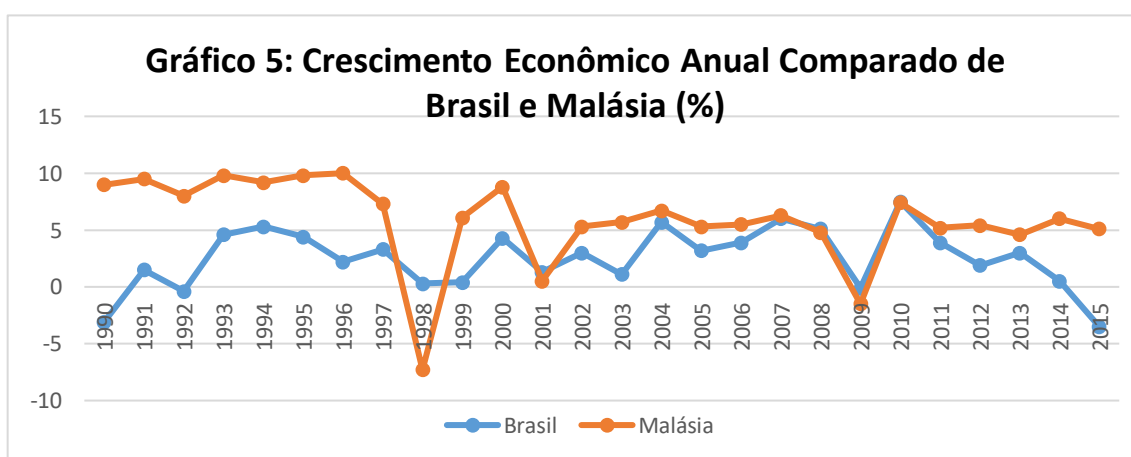
Assim como no caso da superação da crise cambial de 1997, o sucesso malaio em evitar uma perda de participação relativa do seu setor industrial se deveu em parte à adoção de medidas que solidificavam a posição econômica do país, em períodos anteriores. Para Rosser (2007), a Malásia criou condições para isto através da utilização de política externa e diversificação da sua estrutura econômica. Esta diversificação se dava preferencialmente pela atração de IED, e o país vinha desde o final da década de 1980 promovendo vantagens locais para atrair este tipo de capital (KIMURA, 2006). Segundo Sachs (2007) o país manteve o ritmo de sua industrialização direcionando a receita dos recursos naturais para investimentos na indústria pesada. Isto ia de acordo com a teoria do autor, que dizia que a tal maldição poderia ser evitada caso o país em questão utilizasse a receita dos ganhos com os recursos naturais para investimento público e não consumo, como ocorrido no Brasil. Outro trunfo do país estava no “National Trust Fund”, um fundo do qual o país dispunha desde 1988, direcionado especificamente para o desenvolvimento de projetos (KINKYO e DEMACHI, 2014). Na tabela 5 pode-se observar a distribuição das exportações de Brasil e Malásia entre total de maquinário e produtos minerais, commodities importantes para ambos os países e que sofreram grande alta em seus preços na década de 2000.

Tabela 5: Distribuição das Exportações de Brasil e Malásia (%)

| | | Brasil | Malásia |
|------|-------------------|---------------|----------------|
| 1995 | Máquinas | 12 | 47 |
| | Produtos Minerais | 7,5 | 8,7 |
| 2000 | Máquinas | 13 | 63 |
| | Produtos Minerais | 8,6 | 8,7 |
| 2010 | Máquinas | 7,9 | 47 |
| | Produtos Minerais | 26 | 17 |

Fonte: UN COMTRADE e The Center for International Data from Robert Feenstra

Em suma, a Malásia conseguiu evitar a perda de participação relativa de seu setor industrial em um contexto de elevação dos preços internacionais de commodities através do estabelecimento de um sistema de financiamento criado com a finalidade de investir em projetos; da diversificação de seu parque industrial; e do reforço de suas instituições. Pode-se concluir, portanto, que apesar de uma elevação generalizada de preços de commodities poder se mostrar um empecilho para o setor industrial de um determinado país, existem sim meios de se evitar tal desfecho. Assim, muito mais que uma maldição, parece se tratar de uma mera escolha de política cambial.



CONCLUSÃO

O objetivo deste trabalho foi extrair lições para o desenvolvimento brasileiro através de um estudo comparativo do país com a Malásia. Feitas as ressalvas acerca de suas particularidades históricas, geográficas e socioeconômicas, este país foi escolhido devido ao fato de seu governo ter optado por seguir caminhos opostos ao Brasil em pontos específicos considerados chave para a compreensão da estagnação econômica brasileira, e do processo de perda de importância relativa da indústria de transformação na renda do país. Como demonstrado ao longo dos três capítulos, ambos os fenômenos estão diretamente ligados à adesão do Brasil a um modelo de desenvolvimento neoliberal e o conseqüente abandono por parte do país de sua política anterior de industrialização induzida.

A implementação do Neoliberalismo no Brasil na década de 1990, causou um forte impacto sobre a indústria do país. O aumento abrupto da exposição dos empreendimentos nacionais à competitividade externa proveniente da liberalização comercial provocou a falência de muitos deles. A liberalização financeira, apesar de permitir a expansão e modernização de empresas nacionais, foi feita de forma pouco criteriosa, levando a passagem do controle de muitas destas para agentes estrangeiros. Isto foi baseado na concepção equivocada do governo de que o choque de competitividade proveniente da abertura do mercado nacional seria suficiente para impulsionar o desenvolvimento industrial no país.

O processo de liberalização financeira se mostrou particularmente complexo no caso brasileiro, devido à tradição do país de alta circulação de capitais especulativos, e ao seu longo histórico de instabilidade econômica e altas taxas de inflação. Portanto, para atrair a confiança de investidores internacionais, se fez necessária a manutenção de taxas de juros extremamente elevadas, o que juntamente com a queda do investimento público levou a diminuição das margens de lucros e ao aumento do preço do crédito, asfixiando o desenvolvimento industrial do país.

Na virada do século, o governo FHC implantou o que viria a ser conhecido como o Tripé Macroeconômico. Ele representava a base da política econômica neoliberal no país e era composto por regime de câmbio flutuante, regime de metas de inflação, e regime de metas fiscais, este último materializado na Lei de Responsabilidade Fiscal. A soma destas medidas aumentou a vulnerabilidade externa do Brasil e limitou sua autonomia de política econômica para os anos seguintes.

Durante os governos Collor, Itamar Franco e FHC, o Brasil experimentou uma total falta de política industrial explícita. Esta passividade era reflexo do entendimento destes governos de que a promoção de um ambiente macroeconômico estável seria suficiente para a alavancagem industrial no país. Portanto, eles se limitavam à aplicação de políticas industriais horizontais, por assim dizer. Com a intensificação do processo de desindustrialização no país, foi detectado, por parte do governo Lula, a necessidade de se aplicar políticas industriais verticais. Porém, também nos governos petistas, estas políticas estiveram submetidas a observância do Tripé Macroeconômico, o que as asfixiava, e expressava a continuidade do projeto neoliberal no país.

Na primeira década do século XXI, houve um aumento generalizado nos preços internacionais das commodities, causado pela entrada da China na OMC, entre outros fatores. Isto viria a causar um impacto positivo na Balança Comercial Brasileira, visto que o país era um grande produtor destes bens. O aumento das reservas nacionais, devido aos crescentes saldos positivos na Balança Comercial, aliado ao regime de câmbio flutuante levou à apreciação da moeda brasileira. Por sua vez, esta apreciação provocou a perda de competitividade dos produtos nacionais exportados, em especial dos manufaturados. Assim, apesar de não ser sua principal causa, o componente cambial veio a contribuir com o processo de desindustrialização brasileiro, medido pela perda da participação do produto industrial frente ao produto total do país. Esta perda de competitividade, em seu início, fez com que as indústrias brasileiras perdessem espaço no mercado internacional, mas posteriormente também levou à retração no mercado interno, devido ao aumento das importações de produtos industriais.

O que se observou na Malásia, no entanto, foi bem diferente do Brasil. Apesar de aderir a um processo de liberalização financeira, o país asiático entrou nos anos 1990 dando seguimento ao seu modelo desenvolvimentista baseado na figura de um Estado forte, buscando a superação do perfil socioeconômico subdesenvolvido do país, através de uma política bem definida de diversificação industrial. O ano de 1991 marcou o lançamento do WAWASAN 2020, que representa o ideal do país de alcançar a posição de uma economia desenvolvida até o ano de 2020, transformando a sociedade malaia em diversos aspectos, com a promoção de bem-estar social, harmonia étnica, desenvolvimento educacional e melhor distribuição de renda.

A busca por esses objetivos se deu através da implementação de sucessivos planos industriais governamentais que permitiram a sofisticação gradual do setor industrial no país. Isto culminou no estágio atual de “desindustrialização positiva”, em que o setor industrial perde espaço frente a um setor de serviços ligados à própria sofisticação da indústria. Fato observado nos “tigres asiáticos de primeira geração”, que completaram sua transição para economias de alta renda.

Para que fosse permitido o desenvolvimento adequado da política industrial, a Malásia adotou uma política cambial coerente. O país asiático vinha praticando taxas de câmbio subvalorizadas desde a década de 1980, e conseguiu a façanha de mantê-la mesmo com câmbio flexível em um contexto de alta dos preços internacionais das commodities, das quais a Malásia é grande produtora.

Ao aliar estas duas políticas econômicas, a Malásia se configura em um bom exemplo para o Brasil em sua tentativa de retomada do crescimento e superação de suas condições de subdesenvolvimento. Apesar das diferenças entre os dois, que não devem ser ignoradas, a Malásia, que é apontada como o próximo país em desenvolvimento a completar a transição para uma economia desenvolvida, mostrou que é possível caminhar rumo ao desenvolvimento através de um longo processo bem estruturado e conduzida, sem recorrer a soluções genéricas para suas mazelas.

Portanto, ao que tudo indica, para superar o cenário de estagnação econômica e desindustrialização no qual o Brasil se encontra, o país deverá repensar sua estratégia de desenvolvimento como um todo, se desvencilhando da ordem de prioridades e conceitos estabelecidos e mantidos por governos passados. Fatos que se deram por razões que não parecem ir de encontro aos interesses nacionais de crescimento econômico, melhor distribuição de renda e solidez internacional. Será necessário, acima de tudo, redefinir o papel do próprio Estado no Brasil, e mais do que isso, reconstruir sua capacidade de ação, restaurando sua função de agente de transformação para a sociedade brasileira.

Referências Bibliográficas:

- ABRAHAO, P. V. (2014) *Políticas Industriais dos governos Lula e Dilma*, p. 4-6.
Dissertação (Mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional) - Universidade de Taubaté, Taubaté.
- ALAVI, R. (1996) *Industrialisation in Malaysia. Import Substitution and Infant Industry Performance*. Routledge. London.
- ALMEIDA, M. P. (2007) "Programa Nacional de Desestatização do Governo Collor: Uma Leitura Gramsciana". UFF – POLIS – Laboratório de história econômica e social.
- AZEVEDO, A. F. Z. et al. (2011) *Impactos da Política de Desenvolvimento Produtivo na Economia Brasileira: Uma Análise de Equilíbrio Geral Computável*. Pesquisa e Planejamento Econômico, [S.L.], v. 41, n. 2.
- BACHA, E.; BAUMGARTEN, M. (2014) *O Futuro da Indústria no Brasil*.
- BAER, W. A. (1996) *economia brasileira*. São Paulo: Nobel.
- BIELSCHOWSKY, R. A. (2000) *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. 4.ed. Rio de Janeiro: Contraponto. BIELSCHOWSKY, Ricardo A. *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2009) *Globalização e Competição*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- CAMARGOS, M. A. de (2002) *Reflexões sobre o cenário econômico brasileiro na década de 90*, p. 1-4. CEPEAD - Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da FACE-UFMG.
- CANO, W.; SILVA, A. L. G. (2010) *Política industrial do governo Lula*. Campinas: IE/UNICAMP, (Texto para discussão, 181).
- CASTELAR, A. P.; GIAMBIAGI, F. (1992) *As Empresas Estatais e o Programa de Privatização do Governo Collor*. Brasília: IPEA.
- CASTILHOS, C. C. (2005) *Contradições e limites da política industrial do Governo Lula*. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 33, n. 1.

- CASTRO, L. B. de (2005) Privatização, Abertura e Desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994) in GIAMBIAGI et ali. (org.) Economia Brasileira Contemporânea. Ed. Campus.
- CHENG M-Y.; HOSSAIN S. (2000) The Asian Financial Crisis – The Malaysian Experience. New Economy - Multimedia University, Malaysia.
- COLLIER, P.; GODERIS, B. (2007) Commodity prices, growth and the natural resources curse: reconciling a conundrum. Working Paper, Centre for the Study of African Economies, n. 276.
- CORDILHA, A. C. (2015) *Desoneração da Folha de Pagamentos: impactos na competitividade e política social*, p. 129-132. Dissertação (Mestrado em Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas) - Instituto de Economia – UFRJ.
- DALTO, F. (2007) *Government, Market and Development: Brazilian economic development in historical perspective*, p. 189-229. Tese (Doutorado em Filosofia) - University of Hertfordshire, Hertfordshire.
- EDWARDS, S. (1995) Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope. New York: Oxford University Press.
- FREITAS, M. C. P. (2012) Política monetária e meta de inflação no Brasil em 2011. São Paulo: Fundap.
- FRIEDEN, J. A. (1991) "Invested Interests: The Politics of National Economic Policies in a World of Global Finance." *International Organization*, 45:4, p. 425-451.
- GAMBLE, A. (1979) The Free Economy and the Strong State: The Rise of The Social Market Economy. *Socialist Register*.
- GENTIL, D. L.; HERMANN, J. (2015) A Política Fiscal do Primeiro Governo Dilma Rousseff: ortodoxia e retrocesso. Seminário de pesquisa. Instituto de Economia.
- GIAMBIAGI, F., A.; VILLELA, J. HERMANN e L. B. de CASTRO (Orgs.) (2011) *Economia Brasileira Contemporânea: 1945/2010*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, p. 131-165.
- GRABEL, I. (1995) "Speculation-led Economic Development: A Post-Keynesian Interpretation of Financial Liberalization Programmes in the Third World." *International Review of Applied Economics*, 9:2, p. 127-149.

- GREMAUD, A. P.; TONETO JUNIOR, R.; VASCONCELLOS, M. A. S. (2002) *Economia Brasileira Contemporânea*.
- GUIMARÃES, E. A. (1995) *A Experiência Recente de Política Industrial no Brasil: Uma avaliação*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ (Texto para Discussão, n. 326).
- HARRIS, R.W. (1998) *Malaysia's Multimedia Super Corridor. An IFIP WG 9.4 Position Paper*. Faculty of Information Technology, University Malaysia Sarawak
- IEDI. Carta de 28 mar. 2013. Disponível em: www.iedi.org.br. Acesso em: 27 jan. 2019.
- JUEGO, B. (2013) *Capitalist development in contemporary Southeast Asia: Neoliberal reproduction, elite interests, and authoritarian liberalism in the Philippines and Malaysia*. Unpublished PhD dissertation, Department of Culture and Global Studies, Aalborg University, Denmark.
- JUEGO, B. (2015) *Elite capture and elite conflicts in Southeast Asian neoliberalization processes*. In *SouthSouth Tricontinental Collaborative Programme (Ed.), Inequality, democracy and development under neoliberalism and beyond*, p. 68-93. Buenos Aires: CLACSO – Latin American Council of Social Sciences.
- KALDOR, N. (1967) *Strategic Factors in Economic Development*. Ithaca: Cornell University.
- KIMURA, F. (2006) *International Production and Distribution Network in East Asia: Eighteen Facts, Mechanics, and Policy Implication*. *Asian Economic Policy Review* 1, p. 326-344.
- KINKYO, T.; DEMACHI, K. (2014) *Macroeconomic Management in Resource-Rich Developing Economies*. *Kokuminkeizaijassi* 210.
- KREGEL, J. (2004) "Can We Create a Stable International Financial Environment that Ensures Net Resource Transfers to Developing Countries?" *Journal Post Keynesian Economics*, 26:4, p. 573-590.
- LALL, S. (1996) *Learning From The Asian Tigers*. Studies in Technology and Industrial Policy. New York.
- LAPLANE, M.; SARTI, F. (2006) *Prometeu acorrentado: o Brasil na indústria mundial no início do século XXI*. In: CARNEIRO, R. (Org.). *A Supremacia dos Mercados e a Política Econômica do Governo Lula*. São Paulo: Editora Unesp.

- MAJID, R. (1999) "Restructuring the Banking sector: Role of Danaharta and Danamodal.", p. 2-3. Northern Malaysian Economic Bulletin. School of Economics – Universiti Utara Malaysia.
- MALÁSIA. 1996. "Malaysia International Trade and Industry Report."
- MALÁSIA. 2006. "Malaysia International Trade and Industry Report."
- MALÁSIA. 2008. "Malaysia International Trade and Industry Report."
- MEDEIROS, C. A.; de, (1997) *Globalização e a Inserção Internacional Diferenciada da Ásia e América Latina*. Poder e Dinheiro, org. por Tavares e Fiori, Vozes.
- MIRANDA, D. (2010) *Como é que a política cambial aplicada na Malásia de 1991 a 2008 influenciou o seu crescimento económico?* p. 3-12. Dissertação (Mestrado em Economia monetária e financeira) – Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa.
- MOGUILLANSKY, G., STUDART, R.; e S. VERGARA (2004) "Comportamiento Paradojico de la Banca Extranjera.", p. 19-36. Revista de la Cepal, 82.
- MORETTO, A. J., MARACCI GIMENEZ D., e WEISHAUPT P. M. (2003) "Os Descaminhos das Políticas de Emprego no Brasil," in Trabalho, Mercado e Sociedade. Marcelo Weishaupt Proni and Wilnes Henrique eds. São Paulo: Unesp-Unicamp.
- OKPOSIN, S. B.; CHENG, M-Y. (2000) *Economic Crises in Malaysia: Causes, Implications & Policy*. Asean Academic Press.
- OLIVEIRA, F. (1992) *A Falsificação da Ira*. São Paulo: Imago.
- OREIRO, J. L; MARCONI, N. (2014) *Teses Equivocadas no Debate sobre Desindustrialização e Perda de Competitividade da Indústria Brasileira*. Revista NECAT, Santa Catarina, p. 24-48.
- PALMA, G. (2005) *Quatro fontes de desindustrialização e um novo conceito de doença holandesa*. Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento. Organizada pela FIESP e IEDI, Centro Cultural da FIESP.
- PINHEIRO; CASTELAR A. e OLIVEIRA-FILHO L. C. (1991) "Privatização no Brasil: Passado, Planos e Perspectivas." Paper para Discussão 230: 60. IPEA: Rio de Janeiro.

PINHEIRO, A. C.; GIAMBIAGI, F.; GOSTKORZEWICZ, J. (1999) O desempenho macroeconômico do Brasil nos anos 90. In: GIAMBIAGI, F., MOREIRA, M. M. (orgs) A economia brasileira nos anos 90. Rio de Janeiro: BNDES, p. 11-42.

RESENDE, A. V. (2000) A política industrial do Plano Real. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar.

ROSSER, A. (2007) Escaping the Resource Curse: The Case of Indonesia. *Journal of Contemporary Asia* 37, p. 38-58.

SACHS, J. D. (2007) How to Handle the Macroeconomics of Oil Wealth. In: M Hamphreys, JD Sachs, JE Stiglitz (eds) *Escaping the Resource Curse*. Columbia p. 173-193.

SALLUM Jr., B.; CASARÔES, G. (2011) "O Impeachment de Fernando Collor: A Literatura e o Processo". *Lua Nova*, nº 82.

SERRANO, F.; SUMMA, R. (2012) A desaceleração rudimentar da economia brasileira desde 2011. *OIKOS* (Rio de Janeiro), v. 11, n. 2.

TONI, J. D. (2007). Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 134.

VASCONCELOS, M. A. S.; GREMAUD, A. P.; TONETO Jr. (1999) R. Economia brasileira contemporânea. São Paulo: Atlas.

VELASCO JR L. (1999) A Economia Brasileira nos Anos 90: Privatização: Mitos e Falsas Percepções, Rio de Janeiro, v. 1, n.1, p. 180-213.

VEIGA, P. et ali. (1997) As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: Rumos e Indefinições. In *Texto para discussão n 527*. Rio de Janeiro.

WILLIAMSON, J. (1990) "What Washington Means by Policy Reform," in *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?:* Institute for International Economics.

ZAINAL-ABIDIN, M. (1994) 'Economic Liberalisation and Structural Reform: The Malaysian Experience.' In D.T. Nguyen and K.C. Roy (eds.) *Economic Reforms, Liberalisation and Trade in the Asia Pacific Region*. Wiley Eastern.

ZAINAL-ABIDIN, M.; MEI LING, S-L.; HENG, L. W. (2000) *Liberalisation and Deregulation of Malaysia's Services*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press.

