

Deepak Nayyar

# A corrida pelo crescimento

Países em desenvolvimento  
na economia mundial

TRADUÇÃO  
Vera Ribeiro

economia mundial aumentou, à custa dos países industrializados, embora eles tenham sido mais importantes como países de destino do que como países de origem. Essa distribuição foi menos desigual entre as regiões. É possível que a migração internacional seja a mais significativa das formas de entrosamento. Os países em desenvolvimento são a pátria dos migrantes internacionais, enquanto os países industrializados são as nações anfitriãs. Existem hoje novas formas de mobilidade, como os trabalhadores convidados, os imigrantes ilegais e os profissionais especializados, impulsionadas pelos mercados e pela globalização. E a migração internacional tem exercido uma influência importante na economia mundial. Foi um fator decisivo por trás do aumento da produtividade e do dinamismo econômico dos países industrializados. Criou fluxos de remessas de migrantes, que tiveram um aumento fenomenal a partir de 1980, fornecendo uma fonte de financiamento externo e reduzindo as limitações de crescimento dos países em desenvolvimento. A consequência negativa óbvia para o mundo em desenvolvimento é a fuga de intelectos, mas a migração de retorno pode transformá-la num ganho. Esses três canais de entrosamento estão ligados e interagem. Há uma evidente complementaridade entre o comércio internacional e o investimento internacional por meio da causação cumulativa, da qual o comércio intrafirmas é apenas uma dimensão, que atua nos dois sentidos. Mas a migração internacional, através da diáspora, também impõe o comércio internacional e o investimento internacional. De fato, o todo é maior do que a soma de suas partes.

## 6

### O emparelhamento na industrialização

Na era pós-colonial, que começou por volta de 1950, a maioria dos países em desenvolvimento adotou estratégias de desenvolvimento que contrastaram vivamente com seu passado durante a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX. Essa mudança teve três dimensões. Houve uma tentativa consciente de limitar o grau de abertura e de integração à economia mundial, em busca de um desenvolvimento mais autônomo. Atribuiu-se ao Estado um papel estratégico no desenvolvimento, pois o mercado, por si só, não era visto como suficiente para atender às aspirações dos retardatários no desenvolvimento. E a industrialização foi vista como um imperativo do processo de emparelhamento, que tinha de começar pela substituição de importações no setor manufatureiro. Esses três elementos essenciais representaram pontos de afastamento da era colonial, caracterizada por economias abertas e mercados não regulados, que se havia associado à desindustrialização nos cem anos anteriores, em grande parte do mundo subdesenvolvido. Sessenta anos depois, vale a pena examinar se esses países tiveram sucesso em sua busca de emparelhamento na industrialização. Este capítulo pretende abordar essa questão e, para tanto, fornece uma perspectiva global e tece comparações com o passado. Tenta ainda, sempre que possível, desagregar os dados relativos à Ásia, à África e à América Latina, sem que qualquer referência aos países líderes nesse processo venha a ser feita.

A discussão do capítulo é organizada da seguinte maneira. A seção I examina as mudanças estruturais na composição da

produção e do emprego nos países em desenvolvimento. A seção 2 considera as tendências da produção industrial, compilando dados sobre a distribuição de valor agregado industrial na economia mundial durante cinco décadas, de 1960 a 2010, a fim de destacar a mudança drástica na importância dos países em desenvolvimento, o que sugere um emparelhamento em termos da produção fabril. A seção 3 discute como esse processo de industrialização moldou os padrões de comércio dos países em desenvolvimento na economia mundial, refletidos em sua participação crescente nas exportações mundiais de produtos manufaturados, bem como na mudança da composição de suas exportações e importações. A seção 4 procura focar a industrialização com referência à abertura e à intervenção, que foram as questões cruciais no debate sobre políticas e estratégias, a fim de discutir o processo de emparelhamento desde 1950 e analisar os fatores por trás do rápido crescimento da participação dos países em desenvolvimento na produção industrial e nas exportações de manufaturados, na economia mundial, a partir do início da década de 1970.

### 1. Mudança estrutural

O processo de industrialização está associado a uma transformação estrutural das economias. Em perspectiva de longo prazo, a dimensão mais importante dessa transformação é a mudança estrutural da composição da produção e do emprego ao longo do tempo. A princípio, a participação do setor agrícola na produção e no emprego é esmagadoramente grande. Na medida em que avança a industrialização, aumenta a participação do setor manufatureiro na produção e no emprego, enquanto a do setor agrícola diminui. Após a industrialização, numa etapa avançada do desenvolvimento, a participação do setor industrial na produção e no emprego declina, enquanto a dos serviços aumenta. Esse é o padrão clássico, formulado por Fisher (1935), Clark (1940), Chenery (1960) e Kuznets (1966), a partir da experiência dos países que se industrializaram durante a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX.

É possível, portanto, fazer uma distinção analítica entre três estágios da transformação estrutural das economias que obtiveram êxito na industrialização no passado (Nayyar, 1994a). No primeiro estágio, há uma absorção do excedente de mão de obra do setor agrícola na indústria, nos níveis existentes de salários reais e de produtividade (Lewis, 1954). Isso se associa a um declínio da participação da agricultura e um aumento da participação do setor industrial na produção e no emprego. Esse processo pode ser descrito como absorção extensiva da mão de obra. No segundo estágio, há uma transferência de mão de obra de ocupações de baixa produtividade para outras de alta produtividade na indústria, enquanto ocorre, ao mesmo tempo, um aumento na produtividade média dos trabalhadores de ambos os setores, de modo que os salários reais se elevam nos dois. Há um aumento adicional da participação da indústria e um novo decréscimo da participação da agricultura, mais pronunciados na produção que no emprego. Esse processo pode ser descrito como uso intensivo da mão de obra. No terceiro estágio, a participação do setor agrícola continua a declinar, enquanto a do setor industrial se mantém e a do setor de serviços aumenta. Mas, passada uma etapa, quando já não há mão de obra disponível na agricultura ou nos serviços domésticos pessoais, a participação do setor de serviços aumenta à custa do setor industrial, mais no emprego que na produção. Nos países industrializados, esse resultado também foi descrito como desindustrialização (Rowthorn e Wells, 1987).

O foco da narrativa convencional incide sobre um crescimento econômico em que a mudança estrutural é um resultado associado. Postula-se que a elasticidade-renda da demanda de produtos industriais é mais alta que a de produtos agrícolas, ao passo que a elasticidade-renda da demanda de serviços é ainda mais alta que a de produtos industriais (Fisher, 1935). A expansão dos mercados cria novas demandas, de modo que a isso se seguem novas atitudes de produção. Em termos de importância relativa, as economias em crescimento quase sempre acompanham a sequência da

transição do setor primário para o secundário e, mais tarde, para o terciário. Nesta caracterização, o aumento da produtividade do setor de serviços é mais lento que o do setor manufatureiro, por que as possibilidades de atingi-lo por meio da acumulação de capital, das economias de escala ou do progresso técnico são muito menores (Baumol, 1967). Isso explica por que a participação do setor de serviços no emprego total aumenta ainda mais (Rowthorn e Wells, 1987). Ao mesmo tempo, o aumento de sua participação no total da produção pode ser atribuído, principalmente, a um aumento do preço relativo dos serviços (Baumol, 1967).

É importante reconhecer que os padrões de mudança estrutural não são um simples resultado associado do crescimento econômico. Na verdade, a causação funciona nos dois sentidos. E a perspectiva heterodoxa frisa que a mudança estrutural impulsiona o crescimento econômico (Schumpeter, 1942; Hirschman, 1958; Chenery, 1960; Ocampo, Rada e Taylor, 2009). Essa proposição estava implícita no modelo de Lewis (1954), no qual a transferência da mão de obra excedente do setor agrícola para o setor industrial, com um salário acima do nível de subsistência, aumenta os lucros dos capitalistas, cuja reaplicação é uma fonte de acumulação de capital e crescimento econômico. O modelo de Kaldor (1966) foi muito mais longe no desenvolvimento dessa causação, sugerindo que o setor industrial é o motor do crescimento das economias. Isso foi exposto em termos de três leis. Primeiro, há uma relação positiva entre o crescimento da produção industrial e o crescimento do PIB, o que se explica, em parte, pela absorção da mão de obra excedente do setor agrícola pelo setor industrial. Segundo, o crescimento da produção manufatureira leva ao crescimento da produtividade na indústria, que pode ser atribuído a economias de escala estáticas e dinâmicas; o primeiro depende do tamanho das fábricas ou dos níveis de produção num dado momento, enquanto o segundo deriva da aprendizagem na prática, que é uma função da produção cumulativa passada (Arrow, 1962) ou da experiência cumulativa de produção (Kaldor, 1962) no cor-

rer do tempo. Terceiro, o crescimento da produção industrial é associado a um aumento global da produtividade na economia, ligado a efeitos colaterais de outras áreas.

A experiência dos que chegaram tardiamente à industrialização, no período decorrido desde 1950, não se coaduna bem com esses fatos estilizados, pelo menos em termos de seqüência. Ao que parece, durante a segunda metade do século XX e a primeira década do século XXI, a maioria dos países em desenvolvimento passou da primeira etapa, na qual a agricultura predomina, para a terceira, dominada pelos serviços, sem necessariamente passar pelo segundo estágio, no qual a indústria predomina (Kuznets, 1971). A China é a clara exceção nesse trajeto de transformação estrutural. A princípio, é claro, a participação do setor industrial na produção e no emprego aumenta em quase toda parte, talvez menos que na visão de mundo de Chenery-Kuznets, mas depois se estabiliza ou até declina. Entretanto, a participação do setor de serviços começa a aumentar com a queda da participação do setor agrícola, mas, a partir de certo ponto, sua participação no emprego e na produção aumenta à custa do setor industrial. O primeiro fenômeno não é de admirar, visto que o setor de serviços é fonte de criação de empregos nos países em desenvolvimento, mas o segundo é inesperado, dada a convicção difundida de que a indústria é o motor do aumento da produtividade. Em consonância com essa seqüência observável de mudanças, argumentou-se que talvez haja duas ondas de crescimento no setor de serviços: a primeira, composta de serviços tradicionais, dá-se quando um país passa da condição de baixa renda para a de renda média, enquanto a segunda, composta de serviços modernos de comunicação, bem como financeiros e comerciais, dá-se quando o país passa do *status* de renda média para o de alta renda (Eichengreen e Gupta, 2009).

O desdobramento da realidade, todavia, não é tão uniforme nem tão simples quanto o desses fatos padronizados. Alguns retardatários do desenvolvimento, como a China, seguiram o padrão mais clássico de mudança estrutural, no qual o declínio da agri-

cultura justapõe-se à ascensão da indústria, seguida pelo aumento da importância relativa dos serviços, enquanto outros, como a Índia, seguiram um padrão não tradicional de mudança estrutural, no qual o declínio da agricultura justapõe-se a certo aumento da indústria, porém a um aumento muito maior dos serviços. Obviamente, os contextos no espaço e as conjunturas no tempo explicam algumas dessas diferenças. Mas também é importante assinalar que o mundo mudou, particularmente no setor de serviços, desde a época em que os fatos convencionais sobre a mudança estrutural foram formulados pelos pioneiros (Nayyar, 2012). Dado o aumento maciço do tamanho das empresas, é mais lucrativo contratar certos serviços — direito, contabilidade, transportes ou finanças — de fornecedores especializados, em vez de produzi-los na firma (Coase, 1937). Com efeito, os serviços de telecomunicações, financeiros ou comerciais são hoje organizados de um modo que se assemelha muito ao setor industrial, pois as economias de escala e o avanço tecnológico são facilmente incorporados para aumentar a eficiência em sua prestação. A revolução nas tecnologias de transporte, comunicações e informação significou que serviços antes não comercializáveis participam agora do comércio internacional. Neste mundo modificado, o setor de serviços também poderia impulsionar o crescimento econômico, nos termos das primeiras duas leis de Kaldor, elevando o crescimento do PIB e da produtividade industrial, com alguma possibilidade de efeitos colaterais na economia como um todo, implícitos na terceira lei.<sup>1</sup>

Num estudo baseado em dados de uma amostra de 57 países em desenvolvimento e economias em transição, agrupados em doze regiões, durante o período 1970-2006, Ocampo, Rada e Taylor (2009) analisaram a relação entre a mudança estrutural e o crescimento econômico.<sup>2</sup> A taxa anual de crescimento do PIB *per capita* foi justaposta às mudanças nas participações da agricultura e da indústria no total do PIB. O gráfico de dispersão do período mostra uma linha de regressão com inclinação negativa para as quedas na produção agrícola, e uma linha de regressão com incli-

nação positiva para os aumentos da participação da produção industrial em toda a amostra de doze grupos de países. Entretanto, a relação entre a participação agrícola decrescente ou a participação industrial crescente e o crescimento econômico só fica clara nas quatro regiões da Ásia que registraram crescimento contínuo, enquanto as outras oito regiões que tiveram crescimento lento ou atrasado revelam uma dispersão aleatória. Similarmente, as regiões de crescimento acelerado também tiveram uma participação rapidamente crescente do setor de serviços, mas não houve relação aparente nas regiões de crescimento retardado. A mudança estrutural parece ser necessária, mas não suficiente para impulsionar o crescimento econômico. A direção da causação realmente atua nos dois sentidos, mas só é forte e positiva nos países em que há círculos virtuosos de causação cumulativa, que refletem o sucesso do desenvolvimento.

Nesse contexto, é instrutivo examinar as mudanças estruturais na composição da produção nos países em desenvolvimento, desagregados por região, em comparação com os países industrializados, durante e depois da segunda metade do século XX. A tabela 6.1 apresenta os dados disponíveis sobre essas mudanças na composição da produção, distribuídos entre agricultura, indústria e serviços, nos países industrializados, no mundo em desenvolvimento e em suas regiões constitutivas. Ela considera o período de 1970 a 2010 porque as estatísticas completas da ONU sobre contas nacionais começam em 1970, e escolhe três anos de referência, com intervalos de duas décadas, para limitar os dados estatísticos a proporções manejáveis, o que é suficiente e apropriado, pois as mudanças estruturais são lentas e mais fáceis de discernir.

Entre 1970 e 2010, nos países industrializados, a participação da agricultura no PIB caiu de 5% para 1,5%, a da indústria declinou de 38% para 24%, e a dos serviços elevou-se de 57% para 74%. No mesmo período, no conjunto dos países em desenvolvimento, a participação da agricultura no PIB caiu de 25% para 10%, a da indústria subiu de 33% para 39% (mantendo-se inalte-

rada a produção fabril, com 21%), e a dos serviços elevou-se de 42% para 51%. Mas houve diferenças significativas entre as regiões. Foi a Ásia que assistiu a uma mudança estrutural não apenas conducente ao crescimento econômico, mas que também refletiu o progresso na industrialização. Ali, entre 1970 e 2010, a participação da agricultura no PIB despencou 23%, a da indústria aumentou 10% (nos quais a produção fabril foi de apenas 2%, enquanto a mineração, os serviços públicos essenciais e a construção civil contribuíram com 8%, mas estes respaldaram a produção industrial), e a participação dos serviços subiu 13%. Na América Latina e no Caribe, entre 1970 e 2010, a participação da agricultura no PIB declinou 6%, mas a da indústria também caiu 3% (nos quais a participação da produção fabril caiu mais de 7%, de modo que a mineração, os serviços públicos essenciais e a construção civil compensaram parte do declínio), e a participação dos serviços teve um aumento de 9%. Não admira que a região tenha sofrido uma diminuição do ritmo de crescimento e alguma desindustrialização. Entre 1970 e 2010, na África, a participação da agricultura no PIB decresceu 9%, a da indústria aumentou 8% (embora a participação da produção fabril tenha diminuído 3% e a mineração tenha contribuído, possivelmente, com grande parte do aumento), e a participação dos serviços aumentou apenas 1%. Num período de quatro décadas, essa mudança estrutural foi modesta, na melhor das hipóteses. Não impulsionou o crescimento econômico e não refletiu a industrialização, apesar do aumento na parcela industrial da produção.

Os dados sobre a mudança estrutural na composição do emprego são limitados, mas fornecem ampla confirmação deste relato de disparidades marcantes entre as regiões do mundo em desenvolvimento, em termos do emparelhamento na industrialização. A tabela 6.2 apresenta os dados disponíveis sobre a distribuição do emprego entre agricultura, indústria e serviços nas regiões do mundo em desenvolvimento, nos países industrializados e na economia mundial, com intervalos de cinco anos, de 1995 a 2010. Infelizmente,

Tabela 6.1. Mudança estrutural na composição da produção nos países em desenvolvimento: 1970-2010 (como porcentagem do PIB)

Países em desenvolvimento	1970			1990			2010		
	Agricultura	Indústria	Serviços	Agricultura	Indústria	Serviços	Agricultura	Indústria	Serviços
Ásia	33,2	31,6	35,2	17,0	37,1	45,9	10,1	41,3	48,6
África	25,1	30,7	44,2	18,3	34,6	47,1	16,0	38,4	45,6
América Latina	11,6	35,6	52,8	9,3	35,7	55,0	5,7	32,6	61,7
Países industrializados	4,9	38,1	57,0	2,8	31,9	65,3	1,5	24,1	74,4
	25,0	32,7	42,3	15,0	36,3	48,7	9,6	39,0	51,4
	(21,4)	31,6	35,2	17,0	37,1	45,9	10,1	41,3	48,6
	(22,5)	30,7	44,2	18,3	34,6	47,1	16,0	38,4	45,6
	(13,8)	35,6	52,8	9,3	35,7	55,0	5,7	32,6	61,7
	(23,5)	38,1	57,0	2,8	31,9	65,3	1,5	24,1	74,4
	(27,2)				(21,4)			(14,8)	

Nota: "Agricultura" inclui agricultura, caça, silvicultura e pesca. "Indústria" inclui produção fabril, mineração, serviços públicos essenciais e construção civil. As cifras entre parênteses na coluna "Indústria" referem-se à "produção fabril". As porcentagens foram calculadas a partir de dados do PIB em preços correntes, a taxas de câmbio de mercado.

Fonte: UNCTADStat, Divisão de Estatística da ONU, Seção de Contas Nacionais.

te, esses dados não estão disponíveis para anos anteriores, para o agregado dos países em desenvolvimento ou para a mesma desagregação regional, o que os tornaria comparáveis com os da tabela anterior. Eles mostram que, entre 1995 e 2010, nos países industrializados, a participação da agricultura no emprego reduziu-se de 5% para 4%, a da indústria declinou de 29% para 22% e a dos serviços aumentou de 66% para 74%. No mundo em desenvolvimento, no mesmo período, a participação da agricultura no emprego total caiu 20% no Leste Asiático, 13% tanto no Sudeste Asiático quanto na Ásia meridional, 10% no Oriente Médio e norte da África, 8% na África subsaariana e 7% na América Latina. No mesmo período, a participação da indústria no total do emprego subiu 3% no Leste Asiático e 3% no Sudeste Asiático, 7% na Ásia meridional, 5% no Oriente Médio e norte da África e 2% na América Latina, mas se manteve inalterada no nível mais baixo, de 8%, na África subsaariana. Durante esse período, ao que parece, a mudança estrutural na Ásia promoveu crescimento econômico, pois deslocou mão de obra de setores de baixa produtividade para outros de alta produtividade; na América Latina e na África, porém, ela não conduziu ao crescimento, pois não fez esse deslocamento (McMillan e Rodrik, 2011).<sup>3</sup> Em toda parte, houve um aumento da participação dos serviços no emprego, que representou a diferença entre a diminuição da participação da agricultura e o aumento da participação da indústria. Essas mudanças na composição do emprego foram coerentes, de modo geral, com as mudanças na composição da produção. Mas vale notar que, em toda parte, a participação da agricultura no emprego foi muito mais alta que na produção, enquanto a participação da indústria no emprego foi muito mais baixa que na produção, em todas as áreas.<sup>4</sup> Os dados sobre as mudanças estruturais na composição do emprego refletem o progresso considerável da industrialização no Leste Asiático, no Sudeste Asiático, na Ásia meridional, no Oriente Médio e no norte da África, bem como a mudança modesta, se tanto, na América Latina, e o progresso insignificante na África subsaariana.

Tabela 6.2. Composição do emprego por setor nos países em desenvolvimento: 1995-2010

Setor	2010		2005		2000		1995	
	2010	2005	2010	2005	2010	2005	1995	2000
<b>Agricultura</b>	42,6	47,7	34,9	25,9	23,4	24,5	28,6	19,7
Leste Asiático	54,4	47,7	42,5	25,9	23,4	24,5	28,6	19,7
Sudeste Asiático e Pacífico	55,3	49,7	42,5	15,4	16,4	18,0	18,2	29,3
Ásia meridional	64,1	59,5	51,4	13,4	15,6	20,1	20,7	22,5
América Latina e Caribe	23,4	20,5	16,2	20,2	21,6	22,2	22,2	56,4
Oriente Médio	30,8*	22,4	18,3	16,9	20,3*	25,0	25,7	48,9*
África setentrional	70,1	66,3	34,5	28,5	19,4	20,8	21,8	50,1
África subsaariana	5,1	5,5	4,2	8,2	7,9	9,7	8,5	21,7
<b>Países industrializados</b>	44,4	40,5	36,5	21,1	20,4	21,5	22,1	34,5
Mundo	44,4	40,5	36,5	21,1	20,4	21,5	22,1	34,5
<b>Serviços</b>	43,9	49,7	57,4	73,8	70,8	73,8	70,8	41,9
2010	36,4	39,2	27,9	29,0	27,9	29,0	27,9	36,4
2005	32,9	36,2	27,9	29,0	27,9	29,0	27,9	36,4
2000	29,0	33,9	24,9	29,0	27,9	29,0	27,9	36,4
1995	19,7	29,0	24,9	29,0	27,9	29,0	27,9	36,4

(em percentagens)

\* Em 1995, os números representam a participação agregada do Oriente Médio e da África setentrional. Fonte: OIT, *Tendências globais do emprego* (vários anos).

Vale a pena tecer uma comparação com o passado. No conjunto formado por Ásia, África e América Latina, a participação da agricultura no total do emprego em 1900 era de 78%, enquanto a da indústria (inclusive a mineração e a construção civil) era de 10% e a de serviços, de 12% (Bairoch, 1975, p. 160). Houve poucas mudanças nessas proporções na primeira metade do século XX. Em 1950, no conjunto das mesmas três regiões, a participação da agricultura no total do emprego foi um pouco mais baixa, com 73%, a da indústria foi a mesma, com 10%, e a dos serviços foi um pouco mais alta, com 17% (Bairoch, 1975). Essa quase ausência de mudança estrutural foi compatível com o ritmo lento do crescimento econômico e com o ritmo insignificante da industrialização nos países em desenvolvimento, durante esse período de cinco décadas. No entanto, a comparação da distribuição do emprego entre agricultura, indústria e serviços em 2000 ou 2010, na tabela 6.2, com a distribuição de 1950, mesmo não sendo diretamente comparável, por estar desagregada em regiões, mostra claramente que a mudança estrutural na composição do emprego dos países em desenvolvimento, durante a segunda metade do século XX e a primeira década do século XXI, foi significativa em toda parte, embora tenha sido enorme na Ásia.

## 2. Produção industrial

O efeito mais visível da industrialização aparece na produção. Mas é difícil encontrar dados de séries temporais sobre a produção industrial dos países em desenvolvimento e da economia mundial a partir de 1950. E surgem problemas na comparabilidade dos dados ao longo do tempo. A tabela 6.3 exibe as informações compiladas sobre a participação dos países em desenvolvimento no valor agregado industrial da economia mundial durante o período de 1960 a 2010. Ela se compõe de quatro séries temporais, três em preços constantes e uma em preços correntes. A série em preços constantes de 1975 fornece dados sobre o período 1960-1980. A série em preços constantes de 1980 fornece dados sobre o período 1975-

Tabela 6.3. Participação dos países em desenvolvimento no valor agregado industrial global: 1960-2010

Ano	Participação percentual			Ano	Participação percentual		
	Preços de 1975	Preços de 1980	Preços correntes		Preços de 1980	Preços de 2000	Preços correntes
1960	8,2	...	...	1986	14,8	...	16,8
1961	8,4	...	...	1987	15,3	...	16,4
1962	8,2	...	...	1988	15,1	...	17,3
1963	8,1	...	...	1989	15,0	...	18,3
1964	8,3	...	...	1990	15,3	15,9	17,5
1965	8,2	...	...	1991	15,9	16,4	17,9
1966	8,2	...	...	1992	...	17,2	18,8
1967	8,2	...	...	1993	...	18,4	20,6
1968	8,3	...	...	1994	...	18,9	20,5
1969	8,4	...	...	1995	...	19,0	21,5
1970	8,8	...	13,1	1996	...	20,0	23,6
1971	9,1	...	13,5	1997	...	20,5	25,0
1972	9,3	...	13,3	1998	...	20,6	23,7
1973	9,4	...	13,8	1999	...	20,6	23,8
1974	9,8	...	15,1	2000	...	20,9	25,6
1975	10,3	12,6	16,0	2001	...	21,7	26,6
1976	10,3	12,7	16,1	2002	...	22,4	27,0
1977	10,4	12,9	16,2	2003	...	23,4	27,4
1978	10,5	13,1	16,2	2004	...	24,0	28,5
1979	10,7	13,4	17,2	2005	...	25,0	30,8
1980	10,9	13,7	18,4	2006	...	25,8	31,3
1981	...	13,7	19,3	2007	...	27,0	33,3
1982	...	14,0	19,2	2008	...	28,3	35,8
1983	...	14,1	18,8	2009	...	30,8	39,1
1984	...	14,1	18,9	2010	...	32,1	41,4
1985	...	14,1	18,5				

Fonte: Organização das Nações Unidas, Unido e UNCTADStat; ver Apêndice.

1991. A série em preços constantes de 2000 fornece dados sobre o período 1990-2010. A série em preços correntes fornece dados sobre o período 1970-2010. É óbvio que os números de três séries diferentes a preços constantes não são estritamente comparáveis, por causa de problemas nos indicadores. Todavia, certa superposição temporal entre as séries a preços de 1975 e 1980, bem como entre as séries a preços de 1980 e 2000, torna mais fácil interpretar as tendências. A série em preços correntes e a taxas de câmbio de

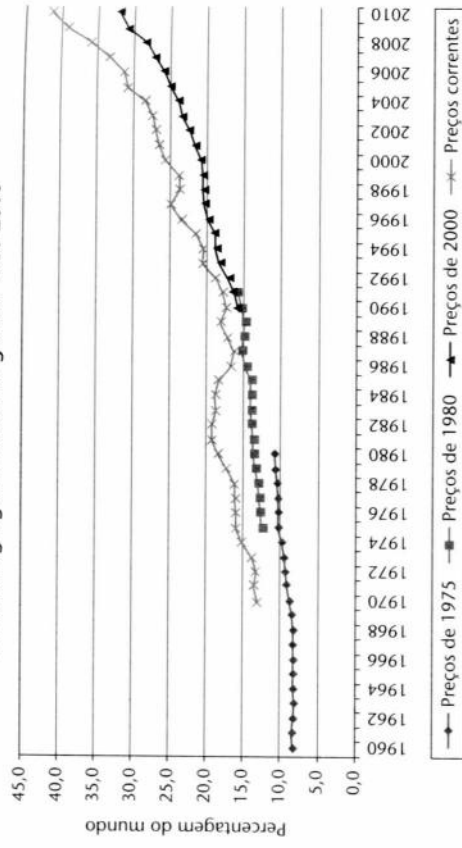


mercado seria difícil de interpretar, se apresentada em termos de valores absolutos, por causa das elevações de preços e das movimentações da taxa de câmbio que estão implícitas. Mas esse não é um problema tão preocupante, ao considerarmos a mudança na participação dos países em desenvolvimento na economia mundial, pois o denominador também é afetado pelos aumentos de preços e a movimentação da taxa de câmbio.

Nesse intervalo de cinquenta anos, é possível discernir três fases. Entre 1960 e 1980, a participação dos países em desenvolvimento no valor agregado industrial global, a preços constantes de 1975, teve um modesto aumento de cerca de 8% para quase 11%, a maior parte dele ocorrida após 1970. Entre 1980 e 1990, a preços constantes de 1980, essa participação teve apenas um ligeiro aumento, de pouco menos de 14% para pouco mais de 15%. Entre 1990 e 2010, a preços constantes de 2000, a participação dos países em desenvolvimento no valor agregado industrial global duplicou, subindo de cerca de 16% para 32%. Em preços correntes, os níveis foram mais altos, porém a tendência foi quase a mesma, já que a participação aumentou de 13% em 1970 para aproximadamente 18% em 1980; permaneceu nesse patamar em 1990, mas teve uma subida drástica para 41% em 2010. Essas tendências emergem com muito mais clareza na figura 6.1, que usa dados de séries temporais para delinear as tendências da participação dos países em desenvolvimento no valor agregado industrial da economia mundial durante cinco décadas, de 1960 a 2010. As superposições temporais entre as três séries em preços constantes e a série em preços correntes também aparecem na figura. Ela mostra que essa participação teve um aumento modesto durante a década de 1970, pouca modificação durante a de 1980 e um rápido aumento na de 1990, o qual ganhou impulso na década de 2000.

O quadro dos países em desenvolvimento, vistos como grupo, não revela as diferenças marcantes entre as regiões. A tabela 6.4 resume a participação desses países no valor agregado industrial global, em preços correntes e desmembrada por região, com inter-

Figura 6.1. Participação dos países em desenvolvimento no valor agregado industrial global: 1960-2010



Fonte: Tabela 6.3.

valos de cinco anos, no período de 1970 a 2010. Ela mostra que as tendências foram muito díspares entre as regiões. A participação da África no valor agregado industrial global, a não ser por pequenas oscilações, permaneceu quase inalterada durante as quatro décadas, na faixa de aproximadamente 1,5%. A participação da América Latina aumentou de 4,5% em 1970 para 6,4% em 1980, diminuiu durante a década perdida até chegar a 4,9% em 1990, mas se recuperou e aumentou a partir de então, chegando a 7,2% em 2010. A Ásia constituiu um nítido contraste, visto que sua participação teve um aumento constante de 7,2% em 1970 para 11% em 1990 e cresceu com extrema rapidez nas duas décadas seguintes, passando a contribuir com quase 1/3 do valor agregado industrial global em 2010. Na verdade, do aumento da participação dos países em desenvolvimento entre 1990 e 2010, parece que quase 9/10 podem ser atribuídos à Ásia.

Mesmo assim, está claro que houve uma transformação drástica da situação desde 1970, já que a participação dos países em desenvolvimento na produção industrial mundial quase quadruplicou em preços constantes, passando de cerca de 1/12 para 1/3, e mais do que triplicou em preços correntes, subindo de aproxi-

**Tabela 6.4. Participação da Ásia, da África e da América Latina no valor agregado industrial global: 1970-2010**  
(em percentagens)

Ano	Ásia	África	América Latina	Países em desenvolvimento
1970	7,2	1,4	4,5	13,1
1975	8,4	1,6	6,0	16,0
1980	10,1	1,9	6,4	18,4
1985	10,7	1,6	6,2	18,5
1990	11,1	1,5	4,9	17,5
1995	14,8	1,3	5,4	21,5
2000	18,2	1,2	6,2	25,6
2005	23,7	1,4	5,7	30,8
2010	32,6	1,6	7,2	41,4

Fonte: Organização das Nações Unidas; ver Apêndice.

madamente 1/8 para 2/5, em apenas quarenta anos — um intervalo temporal curto para tantas mudanças. Em termos de aritmética simples, isso pode ser atribuído, em parte, à redução do crescimento da produção fabril nos países industrializados, na medida em que os anos dourados do capitalismo chegaram ao fim no início da década de 1970, e também a uma aceleração do crescimento da produção fabril dos países em desenvolvimento a partir do começo da década de 1970. Esta última ocorrência, que é importante no contexto do emparelhamento, será analisada adiante neste capítulo.

Uma comparação com o passado será instrutiva. A participação da Ásia, da África e da América Latina na produção industrial mundial foi de aproximadamente 3/4 em 1750, 2/3 em 1800 e 3/5 em 1830. Naquela época, em termos da proporção da produção industrial *per capita*, o nível de industrialização do que hoje são os países em desenvolvimento era comparável ao dos países industrializados, ainda que não se equiparasse a ele. O advento da Revolução Industrial na Grã-Bretanha levou a uma rápida expansão da produção manufatureira, a partir da produção fabril. Ela foi seguida pela disseminação da indústria na Europa Ocidental, depois nos Estados Unidos, no correr do século XIX, o que levou a uma transformação drástica da situação. A participação da Ásia,

da África e da América Latina na produção industrial mundial sofreu uma queda marcante, de 36,6% em 1860 para 11% em 1900 e 7,5% em 1913, permanecendo nesse patamar até o início da década de 1950 (tabela 2.6). Aliás, como vimos, essas regiões, sobretudo a Ásia, que era tão dominante então quanto é agora, passaram por uma dramática desindustrialização no período de 1830 a 1913. Na verdade, até 1970 a participação dos países em desenvolvimento na produção industrial global permaneceu na faixa de 8%, seu nível aproximado de 1913. Essa participação retornou ao nível de 1900 mais ou menos em 1980, e ao nível de 1880 por volta de 1990. A partir daí, a situação se modificou com rapidez. Em 2010, a participação dos países em desenvolvimento na produção industrial global foi maior do que tinha sido em 1860 e, possivelmente, próxima de seu nível de 1850.

### 3. Padrões de comércio

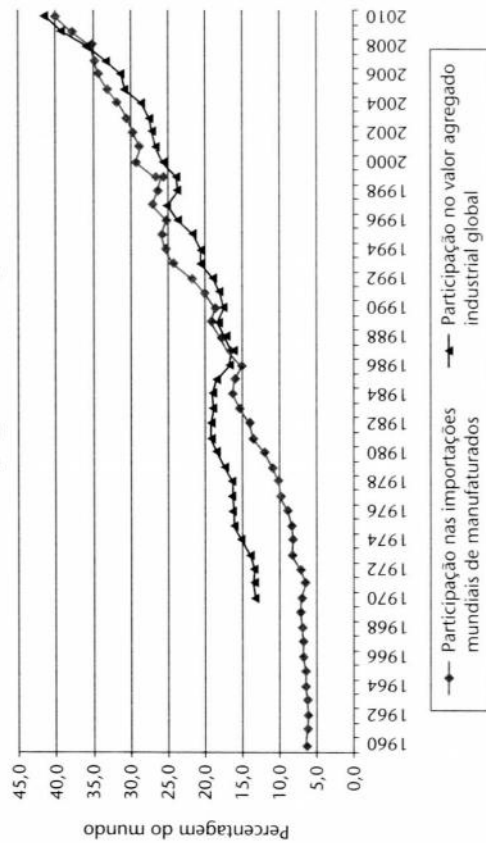
Em termos da participação crescente na produção manufatureira, o emparelhamento se refletiu na emergência dos países em desenvolvimento como fontes importantes de exportação de manufaturados na economia mundial, o que sugere que seus setores industriais também se tornaram competitivos nos mercados internacionais. A tabela 6.5 exibe o valor das exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento e do mundo, em preços correntes e a taxas de câmbio de mercado, em anos de referência seletos, com intervalos de cinco anos durante o período de 1960 a 2010. Entre 1960 e 1975, a participação dos países em desenvolvimento nas exportações mundiais de produtos manufaturados aumentou lentamente, de 6% para 8%. Entre 1975 e 1990, elevou-se de cerca de 8% para 18%. Depois disso, aumentou ainda mais depressa, chegando a 29% em 2000 e a 40% em 2010. Essas alterações se evidenciam com clareza ainda maior na figura 6.2, que usa dados de séries temporais para resumir as tendências da participação dos países em desenvolvimento no total de exportações de manufaturados na economia mundial, de 1960 a 2010. As três fá-

**Tabela 6.5. Exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento e do mundo: 1960-2010**  
(em bilhões de dólares)

Ano	Países em desenvolvimento	Mundo	Participação dos países em desenvolvimento no total mundial (%)
1960	4	58	6,4
1965	6	92	6,4
1970	13	174	7,2
1975	39	473	8,3
1980	126	1.049	12,0
1985	183	1.138	16,0
1990	448	2.498	17,9
1995	974	3.739	25,8
2000	1.404	4.621	29,3
2005	2.506	7.136	33,2
2010	4.163	8.247	40,1

Fonte: Organização das Nações Unidas; ver Apêndice.

**Figura 6.2. Participação dos países em desenvolvimento nas exportações de manufaturados e no valor agregado industrial global: 1960-2010**



Nota: As percentagens foram calculadas a partir de dados sobre exportações de manufaturados e sobre o valor agregado industrial em preços correntes e a taxas de câmbio de mercado.

Fonte: Organização das Nações Unidas; ver Apêndice.

ses desse intervalo de cinquenta anos são claramente discerníveis. Durante a primeira, ao longo da década de 1960 e na primeira metade da década de 1970, o aumento dessa participação foi modesto, se tanto. Na segunda fase, de meados da década de 1970 ao começo da década de 1990, a participação dobrou, passando de cerca de 10% para 20%. Na terceira fase, do começo da década de 1990 e pelos anos 2000 adentro, ela tornou a duplicar, subindo de mais ou menos 20% para 40%.

Não deve causar surpresa saber que essa rápida expansão das exportações de produtos manufaturados também teve uma distribuição desigual entre as regiões do mundo em desenvolvimento. A tabela 6.6 apresenta dados sobre as exportações de manufaturados da Ásia, da África e da América Latina em anos seletos do período de 1990 a 2010, quando ocorreu a maioria das mudanças. Houve um aumento maciço das exportações asiáticas de manufaturados, que subiram de 377 bilhões de dólares em 1990 para 3,626 trilhões em 2010. Não faz muita diferença que isso tenha sido em preços correntes e a taxas de câmbio de mercado, pois a parcela asiática das exportações mundiais de manufaturados também teve um crescimento marcante, de 15% em 1990 para 35% em 2010. Entre 1990 e 2010, as exportações de manufaturados da América Latina subiram de 57 bilhões para 424 bilhões de dólares, enquanto sua participação nas exportações mundiais de manufaturados elevou-se de 2,2% para 4,1%. A África foi a região que se saiu pior. Entre 1990 e 2010, suas exportações de manufaturados tiveram, sim, um aumento em termos absolutos, passando de 14 bilhões para 115 bilhões de dólares, mas sua participação nas exportações mundiais desses produtos permaneceu quase inalterada, na faixa minúscula de 1%. É óbvio que o aumento fenomenal da participação dos países em desenvolvimento nas exportações mundiais de manufaturados pode ser atribuído quase inteiramente à Ásia.

Contudo, é fato que houve uma transformação drástica da situação desde 1975, pois a participação dos países em desenvolvimento nessas exportações quase quintuplicou, passando de 1/12

**Tabela 6.6. Exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento, separados por região: 1990-2010**

Ano	(em bilhões de dólares)			(como % das exportações mundiais de manufaturados)		
	Ásia	África	América Latina	Ásia	África	América Latina
1990	377	14	57	14,8	0,5	2,2
1995	812	38	124	21,3	1,0	3,2
2000	1.145	37	220	24,0	0,8	4,6
2005	2.128	68	312	28,2	0,9	4,1
2010	3.626	115	424	35,3	1,1	4,1

Notas: O total das percentagens das três últimas colunas da Ásia, da África e da América Latina não é exatamente igual à participação percentual dos países em desenvolvimento na última coluna da tabela 6.5, por causa dos resíduos não classificados.

Fonte: Organização das Nações Unidas; ver Apêndice.

para 2/5 em apenas 35 anos, o que, mais uma vez, é um período curto para tamanha mudança. Obviamente, as exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento registraram um crescimento muito mais veloz que as dos países industrializados ou da economia mundial. Essa ocorrência, que também é importante no contexto do emparelhamento, será analisada adiante neste capítulo.

Nesse contexto, vale a pena assinalar que as tendências da participação dos países em desenvolvimento nas exportações mundiais de manufaturados e no valor agregado industrial global revelam paralelos marcantes. Isso é confirmado pela figura 6.2, que também exhibe esse último, justaposto às primeiras, na mesma figura. A participação dos países em desenvolvimento no valor agregado industrial global em preços correntes foi significativamente maior que nas exportações de manufaturados, durante a década de 1970. A diferença estreitou-se ao longo da década de 1980, e as duas participações foram mais ou menos similares desde o fim da década de 1980 até o início da de 1990. Mas a participação dos países em desenvolvimento nas exportações de manufaturados ultrapassou sua parcela do valor agregado industrial na economia mundial desde o começo da década de 1990 até 2008, e as duas caminharam em paralelo a partir daí. Essas semelhanças e

diferenças entre as movimentações das duas parcelas no correr do tempo serão abordadas na próxima seção deste capítulo, ao discutirmos os fatores subjacentes ao rápido crescimento da produção industrial e das exportações de manufaturados no mundo em desenvolvimento.

O aumento da participação no comércio internacional de mercadorias resultou do processo de industrialização nos países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, também é importante examinar como a industrialização alterou a composição do comércio dessas nações. Para tanto, é necessário fazer a distinção óbvia entre produtos primários e produtos manufaturados, mas é igualmente importante distinguir entre diferentes categorias de manufaturados, conforme o grau de elaboração e o nível de tecnologia. Com esse propósito, é apropriado e valioso usar a conhecida classificação desenvolvida pelo falecido Sanjaya Lall (2001), baseada no teor de recursos naturais e no teor tecnológico das exportações de mercadorias. A tabela 6.7 resume as mudanças na composição das exportações dos países em desenvolvimento, também separados por região, e distingue entre produtos primários, produtos baseados em recursos naturais e produtos de baixa, média e alta tecnologia. O foco incide sobre o período de 1980 a 2010, quando ocorreu a transformação destacada acima. A tabela também apresenta dados de anos de referência selecionados no fim de cada década, no intuito de limitar os dados a proporções manejáveis, o que é conveniente, pois a mudança estrutural é lenta e mais fácil de discernir.

Os dados estatísticos revelam uma transformação estrutural que confirma o impacto da industrialização no comércio. No conjunto dos países em desenvolvimento, entre 1980 e 2010, a participação dos produtos primários no total das exportações caiu de mais de 60% para menos de 20%, enquanto a dos produtos baseados em recursos naturais permaneceu na faixa de 15%; já a faixa dos manufaturados (não baseados em recursos naturais) subiu de menos de 20% para mais de 60%. As mudanças na composição dessas exportações de manufaturados também são importantes.

**Tabela 6.7. Mudanças na composição das exportações de mercadorias dos países em desenvolvimento: 1980-2010**  
(em porcentagens)

Ano	Produtos primários	Produtos baseados em recursos naturais	Produtos de baixa tecnologia	Produtos de média tecnologia	Produtos de alta tecnologia
<b>Países em desenvolvimento</b>					
1980	60,4	14,9	9,5	6,1	2,8
1990	29,0	15,5	24,7	17,3	11,9
2000	21,2	12,7	20,2	18,7	25,2
2010	18,6	15,7	16,0	21,6	24,7
<b>Ásia</b>					
1980	32,3	21,8	22,1	13,5	7,2
1990	13,1	13,8	33,4	20,1	17,7
2000	7,1	10,2	26,2	20,4	34,7
2010	6,7	13,6	20,1	24,0	33,6
<b>África</b>					
1980	49,1	17,4	3,5	3,0	0,3
1990	66,9	17,8	9,7	4,7	0,7
2000	53,7	20,9	10,2	8,5	1,8
2010	54,5	20,5	7,9	11,9	1,7
<b>América Latina e Caribe</b>					
1980	55,9	31,1	6,6	4,4	1,1
1990	51,1	23,0	10,3	12,2	2,1
2000	40,8	27,0	8,5	13,9	6,0
2010	42,6	31,1	6,1	12,8	3,8

Nota: As classificações baseiam-se em Lall (2001). As colunas podem não somar 100, por causa dos resíduos não classificados.

Fonte: Cálculos do autor a partir do banco de dados *on-line* COMTRADE, Organização das Nações Unidas.

A parcela dos produtos de baixa tecnologia subiu de 10% em 1980 para 25% em 1990, nas fases iniciais, mas depois teve um declínio expressivo, enquanto a parcela dos produtos de média e alta tecnologia subiu rapidamente, passando de 9% em 1980 para 46% em 2010. Está claro que essa transformação da composição estrutural das exportações dos países em desenvolvimento, durante o período de 1980 a 2010, contrasta vivamente com a Grande Especialização que despontou no período de 1870 a 1914 e continuou até 1950. Na verdade, ela constitui uma inversão do processo que

preendeu a Ásia, a África e a América Latina numa divisão internacional do trabalho com a Europa Ocidental e a América do Norte na qual exportações de produtos primários eram trocadas por importações de produtos industrializados.

Não admira que tenha havido diferenças substanciais entre as regiões do mundo em desenvolvimento. Na Ásia, a parcela dos produtos primários e dos baseados em recursos naturais no total das exportações caiu de 54% em 1980 para 20% em 2010; a dos produtos de baixa tecnologia subiu de 22% em 1980 para 33% em 1990, mas baixou para 20% em 2010; e a parcela dos produtos de média e alta tecnologia, considerados em conjunto, saltou de 21% em 1980 para 58% em 2010 (sendo que só a parcela dos produtos de alta tecnologia subiu de 7% para 34%). Na América Latina, entre 1980 e 2010, a parcela dos produtos primários e baseados em recursos naturais no total das exportações decresceu de 87% para 74% (atribuindo-se grande parte disso à redução dos primeiros); a parcela dos produtos de baixa tecnologia manteve-se inalterada em cerca de 6%, enquanto a dos produtos de média e alta tecnologia subiu de 6% para 17%. Na África, o resíduo não classificado foi grande em 1980. Entre 1990 e 2010, a parcela dos produtos primários no total das exportações baixou de 67% para 55%, a dos produtos baseados em recursos naturais subiu de 18% para 21%, e a dos produtos de baixa e média tecnologia, em conjunto, elevou-se de 14% para 20%; mas a parcela dos produtos de alta tecnologia foi insignificante. Ao que parece, a industrialização levou a grandes mudanças na composição estrutural das exportações da Ásia. No entanto, os produtos primários e os baseados em recursos naturais continuaram a ser dominantes na América Latina e na África, embora a industrialização tenha de fato levado a alguns aumentos na parcela de outros produtos que incorporavam média ou alta tecnologia, na primeira, e baixa ou média tecnologia, nessa última.

A industrialização dos países em desenvolvimento também deveria refletir-se na estrutura de suas importações. A tabela 6.8 resume as mudanças na composição das importações desses países,

com base na mesma classificação, para os mesmos períodos e anos. Nos países em desenvolvimento, entre 1980 e 2010, a parcela dos produtos primários nas importações de mercadorias baixou de 22% para 18%, a dos produtos baseados em recursos naturais manteve-se inalterada, na faixa de 18%, a dos produtos de baixa e média tecnologia declinou de 45% para 36%, e a dos produtos de alta tecnologia subiu de 10% para 24%. Essas mudanças foram compatíveis com o processo de industrialização. É claro que houve diferenças entre as regiões. Na Ásia, entre 1980 e 2010, a parcela

dos produtos primários e dos produtos baseados em recursos naturais no total das importações caiu de 49% para 37%, enquanto a parcela dos produtos de média e alta tecnologia subiu de 37% para 51%. Na América Latina, entre 1980 e 2010, a parcela dos produtos primários e dos produtos baseados em recursos naturais reduziu-se de 38% para 33%, enquanto a de produtos de média e alta tecnologia aumentou de 50% para 54%. Na África, entre 1980 e 2010, a parcela dos produtos primários e dos produtos baseados em recursos naturais elevou-se de 32% para 38%, enquanto a dos produtos de média e alta tecnologia subiu de 44% para 47%. A mudança estrutural na composição das importações parece ter-se coadunado, de modo geral, com a dotação de recursos naturais e com as necessidades de industrialização da Ásia e da América Latina, porém o mesmo não se deu na África, por ter havido muito pouco progresso em termos de industrialização.

**Tabela 6.8. Mudanças na composição das importações de mercadorias dos países em desenvolvimento: 1980-2010**  
(em percentagens)

Ano	Produtos primários	Produtos baseados em recursos naturais	Produtos de baixa tecnologia	Produtos de média tecnologia	Produtos de alta tecnologia
<b>Países em desenvolvimento</b>					
1980	22,2	19,1	13,0	32,0	9,9
1990	16,8	17,5	14,1	32,8	15,6
2000	14,2	14,4	12,9	27,8	27,0
2010	17,6	18,1	9,5	26,9	23,6
<b>Ásia</b>					
1980	28,6	20,3	11,4	27,4	10,3
1990	15,6	16,4	14,8	32,2	17,8
2000	15,0	13,3	12,5	24,7	32,4
2010	19,7	17,9	8,0	23,7	27,5
<b>África</b>					
1980	14,9	16,9	12,1	35,5	8,6
1990	18,9	21,7	14,7	33,6	10,0
2000	19,7	19,5	12,7	30,1	13,8
2010	16,7	21,0	12,1	35,0	12,5
<b>América Latina e Caribe</b>					
1980	18,9	18,8	11,2	38,7	11,1
1990	20,7	20,1	9,6	35,4	12,5
2000	14,2	19,2	12,1	33,5	18,7
2010	13,2	19,3	12,9	35,7	18,0

Nota: As classificações baseiam-se em Lall (2001). As colunas podem não somar 100, por causa dos resíduos não classificados.

Fonte: Cálculos do autor a partir do banco de dados *on-line* COMTRADE, Organização das Nações Unidas.

#### 4. Industrialização, abertura e intervenção

Há uma vasta literatura e muitos debates sobre a industrialização dos países que chegaram tardiamente ao desenvolvimento durante a segunda metade do século XX. Seria uma digressão grande demais entrar na discussão de suas experiências variadas e das opiniões conflitantes sobre o assunto. Dada a limitação de espaço, também é difícil fornecer uma análise sistemática, muito menos uma análise completa dos fatores subjacentes. Todavia, é essencial reconhecer que o grau de abertura em relação à economia mundial e o grau de intervenção do Estado no mercado sempre foram, e continuam a ser, as questões decisivas no debate sobre as políticas e estratégias de industrialização.

No começo da era pós-colonial havia uma aceitação geral da ideia de que os países em desenvolvimento precisavam industrializar-se, a começar pela substituição de importações no setor industrial, fomentada por um papel de apoio ou liderança por parte do Estado nesse processo. O Consenso Desenvolvimentista do início da década de 1950 foi dominante até o começo da década de 1970.

A experiência efetiva da industrialização das economias da Ásia, da África e da América Latina, durante o quarto de século entre 1950 e 1975, levantou questões.

Para a economia ortodoxa de tradição neoclássica, a autopsia dos fracassos levava a um diagnóstico, enquanto a análise dos sucessos levava a receitas. Buscaram-se as lições extraídas da experiência de países específicos, a fim de generalizá-las e transplantá-las para outros locais. A origem desse raciocínio remonta ao livro de Little, Scitovsky e Scott (1970) que forneceu uma crítica minuciosa da experiência de industrialização de uma seleção de países em desenvolvimento, até aquele ponto, sugerindo que a estrutura política levava à ineficiência econômica e à má alocação de recursos, enquanto o efeito cumulativo dessas políticas tornava-se um obstáculo ao crescimento.<sup>5</sup> A principal conclusão foi que as políticas de industrialização que protegiam a indústria nacional da concorrência externa, e levavam a uma intervenção excessiva ou imprópria do Estado no mercado, eram responsáveis pelo custo elevado e pelo baixo crescimento dessas economias. As políticas voltadas para dentro, impulsionadas pela substituição de importações, particularmente na esfera do comércio, foram vistas como as grandes culpadas. A receita foi uma decorrência da crítica. O aumento da abertura e a redução da intervenção deveriam introduzir eficiência e dinamismo no processo. E as políticas voltadas para fora, particularmente na esfera do comércio, foram vistas como as grandes salvadoras. Assim, considerou-se que as políticas de comércio eram cruciais no processo de industrialização e desenvolvimento.

Essa abordagem do comércio e da industrialização tinha um foco estreito, pois não reconhecia que há mais coisas nas políticas comerciais do que a distinção entre a substituição de importações e a promoção de exportações, ou entre a orientação para dentro ou para fora, assim como há muito mais na industrialização do que simples políticas comerciais (Helleiner, 1992; Nayyar, 1997). Com efeito, a ênfase na substituição de importações ou na promoção de exportações e na orientação para dentro ou para fora diferiu entre

os países e mudou ao longo do tempo, num processo de industrialização conduzido pelo Estado. Também não se reconheceu que esse período, quando promovia ou protegia a indústria nacional, assistiu a uma rápida industrialização dos países em desenvolvimento, com taxas de crescimento da produção industrial que revelaram um nítido contraste com seu passado de desindustrialização, durante a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX, quando eles praticaram o livre-comércio. De fato, durante esse período, que coincidiu com os anos dourados do capitalismo, o crescimento industrial dos países em desenvolvimento acompanhou o ritmo do que se verificou nos países industrializados.

Ainda assim, essa abordagem veio a exercer grande influência no pensamento sobre a industrialização, e os primórdios de uma mudança só se fizeram discernir no fim da década de 1970 (Nayyar, 2008b). Muitos países do mundo em desenvolvimento, que seriam seguidos pelas economias em transição, dez anos depois, começaram a reformular sua política econômica interna, para se integrar muito mais à economia mundial e ampliar o papel do mercado em relação ao Estado. Tratou-se, em parte, de uma consequência das percepções da experiência de desenvolvimento dos 25 anos anteriores, frequentemente associada a uma intervenção imprópria ou excessiva do Estado, que não levava aos resultados esperados no desenvolvimento. Isso se justapôs ao impressionante desempenho econômico de alguns países do Leste Asiático, que foi atribuído aos mercados e à abertura. Essas histórias de sucesso — Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan — foram retratadas como modelos de desenvolvimento. A crítica neoclássica foi ganhando impulso ao longo da década de 1980. As receitas políticas derivadas dela tornaram-se cada vez mais influentes, depois de adotadas pelo Banco Mundial, a começar por sua agenda de pesquisas e, mais tarde, por seu menu de políticas. Esse processo foi reforçado pelo desdobramento da realidade. As primeiras histórias de sucesso transformaram-se no milagre do Leste Asiático, que se espalhou pela Malásia, a Tailândia e, na percepção de alguns, até

pela Indonésia. A crise da dívida veio à tona na América Latina, deslocou-se para a África subsaariana e acabou alcançando o Sudeste Asiático. A nova ortodoxia foi prontamente aceita pelas economias em crise, nas quais o FMI e o Banco Mundial exerceram enorme influência nos programas de estabilização e ajuste. O colapso político do comunismo reforçou o processo. Para os defensores dessa visão de mundo, as antigas economias de planejamento central do Leste Europeu e da URSS representavam o fracasso, enquanto as economias abertas de mercado do Leste Asiático eram o símbolo do sucesso. A decepção com o Consenso Desenvolvementista foi completa. No começo da década de 1990, o Consenso de Washington, que frisou as virtudes dos mercados e da abertura para advogar receitas generalizadas nos diversos países, partindo da suposição de que um único molde servia para todos, ganhou *status* quase hegemônico na reflexão sobre o desenvolvimento.<sup>6</sup>

Essa hegemonia não durou muito. O sistema de crenças foi meio abalado pelas crises financeiras da Ásia e de outros locais. A experiência de desenvolvimento da década de 1990 também desmentiu as expectativas. O crescimento econômico foi mais lento e mais volátil. As receitas ortodoxas foram submetidas a um questionamento crescente (Amsden, Kochanowicz e Taylor, 1994; Stiglitz, 1998; Easterly, 2001). Mas a verdadeira ducha fria foi o próprio desdoramento da realidade (Rodrik, 2005; Taylor, 2007; Nayyar, 2008b). Países conformistas e liberalizadores tiveram um desempenho abaixo do esperado, ao passo que países que eram não conformistas, sem serem liberalizadores, foram os que se saíram bem. A maioria das nações da América Latina, da África subsaariana e do Leste Europeu adotou na quase totalidade o programa de reformas do Consenso de Washington. No entanto, seu desempenho em termos de desenvolvimento econômico, desenvolvimento industrial e efeitos distributivos foi não apenas muito pior que o de outras partes do mundo, como foi também nitidamente pior que seu próprio desempenho nas três décadas anteriores. Em nítido contraste, países da Ásia modificaram, adaptaram, contextualizaram

e regularam sua pauta de reformas, usando políticas não ortodoxas ou heterodoxas para objetivos ortodoxos, exatamente como tinham feito antes os pequenos países do Leste Asiático. E se revelaram os grandes destaques em termos de crescimento e industrialização, ainda que não em termos dos efeitos distributivos.

Não é que a crítica neoclássica e a receita neoliberal da industrialização dos países em desenvolvimento tenham sido desacreditadas apenas pelos resultados reais. Essa receita foi submetida a críticas e questionamentos já ao ser articulada e implementada, assim como foi desmentida pelas pesquisas posteriores sobre a experiência dos retardatários na industrialização. Os críticos afirmaram que não era apropriado tirar da experiência de um punhado de pequenos países — Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan —, dois dos quais eram cidades-estado sem regiões interiores, lições que pudessem ser generalizadas e transplantadas para outros locais. Para Hong Kong e Cingapura, dado o tamanho de seu mercado interno, a orientação para a exportação era uma necessidade. Para a Coreia do Sul e Taiwan, a promoção de exportações que apoiassem as firmas nacionais em sua competição nos mercados mundiais também era um modo de obter divisas, a fim de sustentar a substituição de importações através da importação de bens de capital e tecnologia. Ainda mais importante, talvez, foi ter-se enfatizado que essa abordagem usava seletivamente a teoria e a história. Por um lado, havia uma assimetria notável entre o entusiasmo irrestrito pelo comércio (mais) livre, sem atentar para a distinção entre estática e dinâmica ou levar em conta o tempo e o lugar, e a exposição formal da tese do livre-comércio na teoria econômica, com suas criteriosas suposições, provas e exceções.<sup>7</sup> Por outro, a caracterização de economias que se aproximavam do livre-comércio e do *laissez-faire* como histórias de sucesso era uma história parcial, se não uma caricatura, pois a orientação delas para as exportações não equivalia ao livre-comércio, do mesmo modo que a mão visível do Estado evidenciava-se mais do que a mão invisível do mercado.<sup>8</sup>



No entanto, a ortodoxia não viu ou optou por ignorar o fato de que as políticas econômicas e as práticas de desenvolvimento não estavam em conformidade com seu modelo caricato dos mercados e da abertura. Mais ainda, não reconheceu que a distinção entre sucesso e fracasso, apesar de importante, não é exaustiva. De fato, os resultados reais do desenvolvimento eram uma mistura complexa, que não podia ser simplesmente enquadrada no estilo ou isto ou aquilo. Não é como se todos os países pudessem ser inequivocamente classificados numa dessas categorias em todas as épocas. Na verdade, classificações diferentes geravam posições diferentes entre os países (Pritchett, 1996). A experiência de desenvolvimento dentro de cada país também era uma mescla desigual de sucesso e fracasso. Assim, as generalizações prescritivas baseadas na suposição do molde único, que ignoravam as especificidades das economias no tempo e no espaço, amiúde beiravam o simplismo. Talvez o mais importante: as coisas se modificavam com o tempo, conforme os países saíam da fase de aprendizagem da industrialização e passavam pelo desenvolvimento da capacidade administrativa dos indivíduos e da capacidade tecnológica das empresas, até se tornarem competitivos nos mercados mundiais. A industrialização leva tempo. Não é apropriado, evidentemente, concentrar a atenção na fase anterior, isoladamente. Tão importante quanto isso é destacar três limitações analíticas da ortodoxia, que significam que ela deixa escapar algumas dimensões essenciais da industrialização.

Primeiro, o problema não é nem de meios nem de fins em si. A verdadeira questão é o caminho dos meios para os fins. A ênfase na liberalização do comércio, como meio para acertar os preços, presume que a concorrência internacional forçará as empresas nacionais a se tornarem mais eficientes. Comete um erro elementar, embora corriqueiro, na concepção das políticas. Confunde *competição* (entre posições de equilíbrio) com *mudança* (de uma posição de equilíbrio para outra). Na vida real, a política econômica deve concernir não apenas à comparação, mas também à maneira

de dirigir o processo de mudança. Não basta enunciar o princípio geral de que a redução da proteção pode levar a uma economia eficiente em termos de custos, pois não há nada de automático nesse processo. A questão nuclear é a transição do uso de instrumentos de políticas para a concretização dos objetivos das políticas. Nesse caminho, o uso estratégico da política de comércio, da política industrial e da política tecnológica pode fazer a diferença entre o sucesso e o fracasso.

Segundo, o constructo analítico é estreito. O sucesso na industrialização não é só uma questão de alocação de recursos e utilização de recursos no nível micro. É também, se não mais, uma questão de mobilização de recursos e criação de recursos em nível macro. A preocupação exagerada com a alocação de recursos, em termos de critérios de eficiência alocativa estática num dado momento é equivocada, enquanto a ênfase acentuada na utilização dos recursos, em termos da concorrência através da desregulamentação e da abertura, é importante, mas desproporcional. Essa abordagem, que é mais estática que dinâmica em sua concepção, tende a ignorar as considerações intertemporais e não chega a reconhecer a importância crucial dos rendimentos crescentes, das estruturas de mercado, dos níveis de investimento, das externalidades ou da aprendizagem na prática, que são inerentes a qualquer processo de industrialização.

Terceiro, a ênfase marcante na eficiência alocativa corresponde um evidente silêncio sobre a eficiência técnica. Esquece-se que os baixos níveis de produtividade dos países em desenvolvimento podem ser atribuídos mais à ineficiência técnica do que à alocação. E as diferenças entre países, bem como entre empresas, explicam-se, em grande parte, por diferenças na capacidade tecnológica e de gestão no nível micro. Essas capacidades determinam não apenas a eficiência em curto prazo, mas também a competitividade em longo prazo. Todavia, dada a natureza do processo de aprendizagem, elas são específicas de cada empresa e dependem da trajetória (Rosenberg, 1994). A ortodoxia simplesmente des-

conhece essa dimensão crucial do lado da oferta. Em contraste, a literatura heterodoxa situa a aquisição e o desenvolvimento da capacidade tecnológica no centro do palco da história de sucesso na industrialização.<sup>9</sup> Mostra também que a suposta relação entre liberalização do comércio e eficiência técnica é duvidosa, tanto em termos da teoria quanto das evidências.<sup>10</sup>

Agora podemos abordar sucintamente as duas perguntas anteriormente formuladas neste capítulo: O que explica a aceleração do crescimento da produção industrial dos países em desenvolvimento a partir do começo da década de 1970? O que explica a enorme expansão das exportações de produtos manufaturados dos países em desenvolvimento, a partir de meados dessa mesma década? As duas coisas foram parte integrante do processo de industrialização.

O resultado observado na produção industrial pode ser atribuído, em grande parte, a estratégias de desenvolvimento e políticas econômicas da era pós-colonial, que criaram as condições iniciais e lançaram as bases essenciais nos países que chegaram tardiamente à industrialização. As estratégias de industrialização impulsionadas pela substituição de importações, muito malvistas pela ortodoxia, que se importava com a estática comparativa e não com a dinâmica econômica, desempenharam um papel crucial no processo de emparelhamento (Helleiner, 1992; Rodrik, 1992; Nayyar, 1997). É claro que uma explicação completa seria muito mais complexa, pois precisaria reconhecer especificidades e nuances. Ainda assim, fica claro que o papel do Estado na elaboração de políticas, no desenvolvimento de instituições e na feitura de intervenções estratégicas, quer como catalisador, quer como líder, também foi central nesse processo (Stiglitz, 1989; Shapiro e Taylor, 1990; Bhaduri e Nayyar, 1996; Lall, 1997; Amsden, 2001). De fato, até entre os pequenos países do Leste Asiático — histórias de sucesso retratadas pela ortodoxia como modelos de mercados e de abertura — o desenvolvimento teve mais a ver com a mão visível do Estado que com a mão invisível do mercado, sobretudo na Co-

reia do Sul e em Taiwan, mas talvez até em Cingapura (Amsden, 1989; Wade, 1990; Chang, 1996).

Portanto, a industrialização não foi propriamente uma questão de acertar os preços, mas de acertar a intervenção estatal. Com efeito, é plausível sugerir que, durante algum tempo, talvez tenha sido até uma questão de errar os preços (Amsden, 2001). Pode-se argumentar que a intervenção do Estado sob a forma de política industrial deve reconhecer e explorar as vantagens comparativas potenciais, mas é igualmente plausível afirmar que, em vez de subir os degraus passo a passo, talvez fosse recompensador saltar alguns degraus, desafiando o que seria uma vantagem comparativa na época (Lin e Chang, 2009). Em ambos os casos, a intervenção do Estado é crucial. À parte o extenso papel dos governos, o uso de tecnologias obtidas por empréstimo, o intenso processo de aprendizagem, a criação de capacidade administrativa nos indivíduos e capacidade tecnológica nas empresas, o apoio a empresários e firmas de diferentes tipos de iniciativas, todos foram fatores importantes no emparelhamento da industrialização.<sup>11</sup> A criação das condições iniciais foi seguida por um período de aprendizagem da industrialização, a fim de que os resultados desta viessem à tona após uma defasagem temporal. Isso explica a aceleração do crescimento da produção industrial que se tornou visível no começo da década de 1970. Claramente, não foi a magia dos mercados que produziu o surto repentino de industrialização. Ele veio dos alicerces fincados no quarto de século anterior. Nesse contexto, é importante observar que se pode dizer exatamente o mesmo sobre os países hoje industrializados, nos quais a proteção dada à indústria e a intervenção do Estado foram igualmente importantes nas etapas iniciais do desenvolvimento, quando eles estavam atrasados na industrialização (Chang, 2002; Reinert, 2007).

Houve três conjuntos de fatores por trás do rápido crescimento das exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento, iniciado em meados da década de 1970 e que ganhou impulso no começo da de 1990. Fatores interligados, mas sequenciais no tempo.

Primeiro, para os países em desenvolvimento, os mercados externos tornaram-se cada vez mais importantes no processo de industrialização. Foram a prova de fogo para as firmas nacionais que procuravam tornar-se competitivas nos mercados internacionais, embora as exportações mais constituíssem o fim do que o começo da trajetória de expansão de mercado dessas empresas. Mas isso não se deu em toda parte. Em alguns países, particularmente em alguns setores, as empresas multinacionais desempenharam um papel de peso no desenvolvimento das exportações de manufaturados (Helleiner, 1973; Nayyar, 1978). O processo começou pelo Brasil e pelo México, na América Latina, em meados da década de 1960, países em que o rápido crescimento das exportações não prosseguiu além do fim da década de 1970. Mas a expansão das exportações de produtos manufaturados continuou e até ganhou impulso, a partir daí, nas histórias de sucesso do Leste Asiático — Hong Kong, Cingapura, Coreia do Sul e Taiwan —, na medida em que esses pequenos países tornaram-se fontes desproporcionalmente importantes dessas exportações do mundo em desenvolvimento. Mas houve uma mudança significativa, visto que as firmas desses países fabricavam para o mundo, e não para o mercado interno, e dependiam mais das grandes empresas multinacionais como fabricantes, parceiras ou compradoras. Os pequenos países do Sudeste Asiático — Malásia e Tailândia — seguiram os passos dos primeiros, fabricando para os mercados dos países-sede das corporações transnacionais. Não demorou para que a China e a Índia, as megaeconomias da Ásia, também buscassem acesso aos mercados externos. Nessa etapa, suas exportações de manufatura-dos vinham de empresas nacionais que haviam passado pela fase de aprendizagem da industrialização em grandes mercados internacionais. Nesse contexto, vale assinalar que o desempenho das exportações da China, a partir de 1979, da Índia, a partir de 1980, e do Brasil, a partir de 1964 (mas apenas até 1980), foi mais ou menos comparável ao do Japão, a partir de 1960, e da Coreia do Sul, a partir de 1965 (Nayyar, 2010).

Segundo, na medida em que a globalização ganhou impulso, nas duas últimas décadas do século XX, houve uma integração progressiva dos países em desenvolvimento na economia mundial, particularmente na esfera do comércio internacional. Esse foi um efeito da internacionalização da produção. Começou com empresas multinacionais dos países industrializados estabelecendo montadoras no exterior, mediante cláusulas tarifárias especiais, realocando a produção através da terceirização internacional ou importando produtos manufaturados intensivos em mão de obra de alguns países em desenvolvimento em que os salários eram baixos (Helleiner, 1973; Sharpston, 1975; Nayyar, 1978). O fator subjacente essencial eram as grandes diferenças de salário: os custos salariais por unidade de produção eram nitidamente inferiores nesses países em desenvolvimento, apesar dos níveis muito mais baixos de produtividade. Mas o processo foi impulsionado pela disputa de mercados entre as grandes empresas internacionais de países industrializados que visavam reduzir custos. Nessa disputa, indústrias que não enfrentavam limitações quanto à localização de suas montadoras ou fábricas de componentes eram realocadas pelas empresas fabricantes transnacionais, e bens de consumo simples e intensivos em mão de obra, como roupas, eram adquiridos em certos países em desenvolvimento através da terceirização feita por grupos transnacionais de compradores (Nayyar, 1978). Passado algum tempo, isso oferecia às empresas nacionais dos países em desenvolvimento a oportunidade de fabricar para o mercado mundial, competindo ou colaborando com corporações transnacionais, desde que neles se houvessem criado as condições iniciais da industrialização.

Terceiro, os mercados e a globalização, reforçados pela revolução nos transportes e nas comunicações, levaram a uma interdependência crescente e a um aprofundamento da integração dos países na economia mundial, durante a primeira década do século XXI. Essa integração econômica mundial levou a uma realocação cada vez maior, viabilizada pelas mudanças tecnológicas rápidas e pela redução dos custos de transporte, de partes dos pro-

cessos de produção para países em desenvolvimento em que havia mão de obra qualificada e salários baixos. Por sua vez, isso levou a uma expansão maciça do comércio internacional de manufaturas, não só em termos de produtos finais, mas também de produtos intermediários. Esse fenômeno foi descrito como ascensão das cadeias globais de valor.<sup>12</sup> Ele não foi tão novo nem tão súbito quanto às vezes o retratam, mas foi o auge de um processo iniciado duas décadas antes. Dada a natureza das estatísticas do comércio internacional, porém, é difícil medi-lo em termos de evidências empíricas ou de quantificação. Ainda assim, está claro que os fluxos de comércio internacional impulsionados pelas cadeias globais de valor não se restringiram a produtos manufaturados intermediários, mas se estenderam a produtos industriais acabados, inclusive bens de consumo e bens de capital.<sup>13</sup> Na verdade, das três indústrias que são importantes para as cadeias globais de valor, os produtos finais têm muito mais significação do que os intermediários na de roupas e calçados, enquanto produtos finais e intermediários têm quase o mesmo peso nas de produtos eletrônicos e de automóveis e motocicletas, como proporção do comércio internacional, somando importações e exportações (Sturgeon e Memodovic, 2011).<sup>14</sup> E não é de admirar que tenha havido uma realocação crescente da produção desses setores no mundo em desenvolvimento. A participação desses países no comércio internacional de produtos manufaturados intermediários, somando importações e exportações, foi estável durante a década de 1990, com 25,5% em 1992, 27,1% em 1995 e 27,5% em 2001, mas elevou-se para 35,5% em 2006 (Sturgeon e Memodovic, 2011, p. 14). Assim, é plausível sugerir que durante a primeira década do século XXI, provavelmente, as cadeias globais de valor desempenharam um papel expressivo no rápido crescimento das exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento, nos setores de vestuário, calçados, produtos eletrônicos, automóveis e motocicletas. Essa história não estaria completa sem reconhecermos que tal divisão vertical do trabalho entre os países também foi um fator

importante por trás da explosão do comércio internacional de serviços durante a década de 2000, particularmente em tecnologia de informação. Nela, a terceirização de processos comerciais, a terceirização de processos de conhecimento e o desenvolvimento de programas e aplicativos representaram cadeias de valor semelhantes nos vários países.

A participação dos países em desenvolvimento no valor agregado industrial global e nas exportações de produtos manufaturados revelou alguns paralelos, mas mostrou igualmente algumas mudanças em sua importância relativa no correr do tempo. Isso também merece uma breve explicação. Mais uma vez, é plausível sugerir, embora seja impossível provar, a seguinte hipótese: a participação dos países em desenvolvimento no valor agregado industrial global foi maior que sua participação nas exportações globais de produtos manufaturados durante a década de 1970, em sua fase de aprendizagem sobre a industrialização, mas essa diferença reduziu-se na década de 1980, pois alguns países tornaram-se cada vez mais competitivos em certos setores, como os bens de consumo intensivos em mão de obra. As duas formas de participação moveram-se juntas do fim da década de 1980 ao começo da de 1990, na medida em que os países em desenvolvimento tornaram-se competitivos no mercado mundial de manufaturados. A participação desses países nas exportações de manufaturados ultrapassou sua participação no valor agregado industrial na economia mundial de 1992 a 2008, possivelmente em consequência de sua crescente competitividade internacional e de seu entrosamento cada vez maior na economia mundial, parcialmente impulsionados pela internacionalização da produção e pelas atividades das cadeias globais de valor. Não surpreende que os dois tipos de participação também se tenham movido juntos de 2008 a 2010, depois da crise financeira internacional que levou a um declínio econômico e a uma recessão persistente nos países industrializados, o que proporcionou os mercados para as exportações de manufaturados dos países em desenvolvimento.

### Conclusão

É claro que houve um emparelhamento significativo da industrialização do mundo em desenvolvimento, como um todo, com a do mundo desenvolvido, processo iniciado por volta de 1950 e que avançou com mais ímpeto no começo da década de 1970. As mudanças estruturais na composição da produção e do emprego, que levaram a um declínio na participação da agricultura e a um aumento da participação da indústria e dos serviços, foram um fator importante por trás desse processo. Houve uma transformação drástica em apenas quatro décadas, de 1970 a 2010. A participação dos países em desenvolvimento na produção industrial global saltou de 1/12 para 1/3 em preços constantes, e de 1/8 para 2/5 em preços correntes, de modo que, em 2010, aproximou-se de seu nível de meados do século XIX. Similarmente, sua participação nas exportações mundiais de produtos manufaturados subiu de 1/12 para 2/5. A industrialização também levou a mudanças pronunciadas na composição do comércio dessas nações, de modo que sua parcela de produtos primários e de produtos baseados em recursos naturais reduziu-se, enquanto a de manufaturados (em particular os produtos de média e alta tecnologias) aumentou, tanto nas exportações quanto nas importações. Mas essa industrialização foi sumamente desigual entre as regiões. A Ásia liderou o processo, em termos de mudanças estruturais, participação na produção industrial, aumento das exportações de produtos manufaturados e modificação dos padrões de comércio, enquanto a América Latina assistiu a uma mudança relativamente pequena e a África quase não progrediu. O papel do Estado na elaboração de políticas comerciais e industriais, no desenvolvimento das instituições e na implementação de intervenções estratégicas, quer como catalisador, quer como líder, foi central nesse processo. A criação das condições iniciais foi seguida por um período de aprendizagem da industrialização, de modo que os resultados apareceram após uma defasagem temporal. E não foi a magia dos mercados que produziu o surto de industrialização. Na verdade,

o sucesso teve menos a ver com acertar os preços do que com acertar a intervenção estatal. Em alguns países, para começar, ele teve a ver com a substituição de importações através do protecionismo, ao passo que noutros teve a ver com a orientação para as exportações. Em ambos os casos, os mercados externos tornaram-se cada vez mais importantes no processo de industrialização, o que foi um teste decisivo para as empresas nacionais que almejavam tornar-se competitivas nos mercados internacionais. O sucesso também resultou da internacionalização da produção, que começou com a busca da redução de custos por corporações transnacionais de países industrializados, quer como compradoras, quer como vendedoras. Após algum tempo, isso proporcionou oportunidades para as firmas nacionais dos países em desenvolvimento, facilitadas pela ascensão das cadeias globais de valor a partir do fim da década de 1990.