

Kicking Away the Ladder: Development strategy in Historical Perspective

Chang, Ha-Joon (2002)

London: Anthem. 256 páginas. US\$ 22,50 (Brochura/Paperback)

Eduardo Strachman

Doutor em Economia (IE-Unicamp)*

Chang, como vem fazendo desde a publicação como livro de sua tese de doutorado, em 1994,¹ continua fundamentando teórica e empiricamente as políticas industriais e a intervenção estatal nas economias, na busca incessante por demonstrar as falácias teóricas e históricas que os liberais freqüentemente utilizam em suas argumentações. Tais preocupações se mantêm em seu novo livro, “*Kicking Away the Ladder: Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*”,² disponível, a partir de agosto, em algumas livrarias virtuais.

O livro, que trata sobretudo do lado empírico mencionado acima, mas com algumas incursões teóricas, praticamente se divide em duas partes: na primeira (concentrada no segundo capítulo), Chang mostra como os Países

* Pesquisador Associado do Grupo de Estudos de Economia Industrial, da Universidade Estadual Paulista (GEEIN/ UNESP), e do Grupo de Estudos de Empresas e Inovação, do Departamento de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências da Unicamp(GEIMP/DPCT/IG/Unicamp). E-mail: edstrach@yahoo.com.

¹ The Political Economy of Industrial Policy. New York: St. Martin's Press. Ver também, entre outros, Chang, Ha-Joon & Rowthorn, Robert (Eds.) (1995) The Role of the State in Economic Change. Oxford: Clarendon. Note-se que Chang utiliza este último livro como um ponto de partida para várias das discussões conduzidas em seu novo livro, principalmente na sua primeira parte.

² “Chutando a Escada para Longe: Políticas e Instituições para o Desenvolvimento Econômico em Perspectiva Histórica”. O livro deverá ser traduzido futuramente para o português, pela Edusp.

Atualmente Desenvolvidos (PADs – segundo sua terminologia) utilizaram-se largamente de políticas intervencionistas durante seus processos de industrialização, políticas estas que atualmente reputam como deletérias ao bom funcionamento dos mercados e ao desenvolvimento econômico dos chamados países em desenvolvimento. Assim, Chang pergunta: “Como os países ricos *realmente* se tornaram ricos?”³ E ele mesmo responde: usando políticas diametralmente diversas das preconizadas atualmente aos países em desenvolvimento, i.e., abusando de mecanismos de proteção e promoção a indústrias e setores específicos. Chang sublinha a diferença entre as políticas aplicadas pelos PADs e o fato de eles, hoje em dia, buscarem obstar o desenvolvimento de outros países, refutando-lhes o direito de utilizarem as mesmas políticas às quais eles recorreram fartamente durante seu processo de desenvolvimento e de *catching-up*.⁴ Vale dizer, conforme expresso com perfeição por List – após longa estadia nos EUA, onde aprendeu com pessoas como Alexander Hamilton boa parte do que passou a defender sobre o assunto – os países desenvolvidos (na época de List, o único PAD era a Grã-Bretanha) procuram sempre “chutar para longe a escada” dos países em desenvolvimento, o que era feito antes e continua a sê-lo, atualmente, por meio das políticas prescritas pela ortodoxia econômica.

Na segunda parte (concentrada no cap. 3), Chang ilustra a falácia que é demandar dos países em desenvolvimento⁵ a presença ou imitação de uma série de instituições, normalmente semelhantes às dos EUA, as quais seriam pré-requisitos para a *boa governabilidade*.⁶ Com isto, tais condicionalidades referentes às instituições vêm se juntar às anteriores condicionalidades concernentes às políticas econômicas, demandadas pelos organismos bilaterais ou multilaterais. Como explica Chang, na maioria dos casos, a presença de tais instituições, em certo sentido modernas, é ou irrelevante ou mesmo

³ Itálicos no original. Como esta resenha foi feita a partir de uma versão do livro anterior à editoração final, gentilmente enviada pelo autor, as citações literais do livro não indicarão página.

⁴ Abramovitz, Moses (1986) “Catching up, forging ahead, and falling behind”. *Journal of Economic History*, v. 46, n. 2, p. 385-406.

⁵ Como o fazem, sobretudo, organismos pretensamente multilaterais, como o FMI, BIRD, etc., os quais Chang chama de Establishment Internacional da Política de Desenvolvimento – EIPD.

⁶ Good governance. Ver, por exemplo, Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart & Zoido-Lobaton, Pablo (1999) *Governance Matters*. Unpublished Paper. The World Bank. Washington, D.C., May., ou mesmo, em sua parte final, o artigo de Rodrik, Dani (2000) *Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them*. NBER Working Paper Series, n. 7.540, mar.

deletéria para o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos, constituindo-se em mais um empurrãozinho para que a escada do desenvolvimento caia, agora por meio do “discurso dominante acerca do avanço [*up-grading*] institucional”.

Ora, Chang demonstra historicamente que os PADs se desenvolveram sem estas instituições modernas, as quais em alguns casos emergiram muito tardiamente, sendo antes **resultado** que **causa** dos processos de desenvolvimento. E, como uma contraprova igualmente desfavorável a esta pré-requisição, observa que vários dos países em desenvolvimento que seguiram os conselhos dos organismos multilaterais, amalgamados no chamado Consenso de Washington, obtiveram índices de crescimento medíocres a partir de tal decisão, como é sobejamente conhecido.⁷ Isto não quer dizer, é claro, que os países em desenvolvimento não possam se beneficiar da experiência dos PADs, “cortando caminho” e emulando uma série de instituições (por exemplo, Bancos Centrais e vários de seus mecanismos de atuação, mecanismos fiscais, direitos de propriedade, ou mesmo uma gama de instituições não propriamente econômicas, como direito a voto, polícia, etc.). Mas isto é diferente de apontar que estas instituições sejam pré-requisitos para o desenvolvimento.

O livro como um todo centra-se entre o fim das Guerras Napoleônicas (1815) – quando a supremacia industrial, econômica e política britânicas tornaram-se incontestes no mundo – e o começo da I Guerra Mundial, pois foi entre estas datas que os PADs, no geral, realizaram suas Revoluções Industriais. Este intervalo de tempo, entretanto, é bastante alongado no caso britânico, abrangendo desde o século XIV, a fim de dar conta das ações pioneiras da Velha Albion em política econômica e desenvolvimento institucional. No caso prussiano, o livro principia antes, no século XVIII, por causa das reformas burocráticas implantadas e dos métodos igualmente pioneiros utilizados para a promoção industrial. Abarca ainda, nos casos japonês e francês (e de alguns países em desenvolvimento), o período após a II Guerra Mundial, em decorrência de esta ter sido uma época de grande crescimento econômico e industrial para estes países, impulsionado em grande medida pelas reformas institucionais realizadas logo após o final do conflito.

⁷ Stiglitz, Joseph E. (2000) “The insider: what I learned at the world economic crisis”. The New Republic, 17 apr. (<http://www.thenewrepublic.com/041700/stiglitz041700.html>).

O livro é constituído de quatro capítulos. O relato anterior é um breve resumo do primeiro, introdutório. No segundo, Chang critica algumas interpretações históricas elaboradas por autores liberais, como Bhagwati, Sachs, entre outros, para os quais, por exemplo, o desenvolvimento dos PADs foi alcançado por meio de políticas liberais, a Grande Depressão foi resultado de tarifas elevadas nos EUA,⁸ e assim por diante. Ao mesmo tempo, para alguns destes autores, a conversão recente de vários países e dirigentes outrora antiliberais – inclusive no Brasil – ao liberalismo, coroada com a corrente forma de atuação das chamadas instituições multilaterais, traria a possibilidade um período de dinamismo sem precedentes, com potencial – de acordo, por exemplo, com o primeiro Diretor Geral da OMC – até para erradicar a pobreza no mundo, já no início do século XXI.

Tendo isto como pano de fundo, Chang principia sua própria reconstituição da história dos PADs, entre 1815 e 1914 (fora as exceções já mencionadas), explicando a reduzida participação dos Estados nacionais até a década de 1930 pela diminuta capacidade fiscal desses Estados e pelo restrito papel, até então, dos Bancos Centrais e das políticas monetárias. Destarte, também por isso, tanto grande parte do planejamento como nacionalizações e programas de direcionamento de crédito eram considerados impensáveis, antes da II Guerra Mundial, a não ser em tempos de conflito. Mesmo assim, virtualmente todos os PADs se utilizaram de políticas industriais, de comércio e tecnológicas, inclusive após terem já realizado seus *catch-ups*.⁹

Chang, então, descreve as medidas intervencionistas aplicadas por cada um destes PADs – políticas de infra-estrutura, de restrições às exportações de produtos não elaborados, de certificação da qualidade das exportações, entre outras, pelos britânicos, durante seu processo de *catch-up* (e, posteriormente, as políticas para suas colônias anteriormente às respectivas independências); promoção de indústrias infantis pelos EUA, sobretudo por meio de tarifas, também para financiar a Guerra

⁸ Em mais uma interpretação algo incrível deste evento histórico ímpar, capaz de rivalizar com a monetária de Friedman. E isto mesmo se considerando a necessária relativização de verdades científicas, a partir da perspectiva de autores como Popper, Lakatos e Bhaskar. Para um esclarecimento, cf. Popper, Karl R. (1963) *Conjecturas e Refutações: O Progresso do Conhecimento Científico*. 2a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982; Popper, Karl R. (1970) "A ciência normal e seus perigos". In Lakatos, Imre & Mursgrave, Alan (Orgs.) *A Crítica e o Desenvolvimento do Conhecimento*. São Paulo: Cultrix, 1979. p. 63-71; Lakatos, Imre (1970) "O falseamento e a metodologia dos programas de pesquisa científica". In Lakatos, Imre & Mursgrave, Alan (Orgs.), *op.cit.*, p.109-243; e Vasconcelos, Marcos R.; Strachman, Eduardo & Fucidji, J. Ricardo (1999) "O Realismo Crítico e as controvérsias metodológicas contemporâneas em economia". *Estudos Econômicos*, v. 29, n. 3, p. 415-445, jun./set.

⁹ Como no caso da Grã-Bretanha, que seguia políticas de proteção e promoção ainda no início do século XIX, e dos EUA, até meados do século XX, este último, até então, com uma das estruturas tarifárias mais elevadas entre os PADs.

de Secessão;¹⁰ políticas de infra-estrutura, educacionais, para o desenvolvimento da Silésia e para os cartéis, na Alemanha; políticas relativamente liberais na França pós-revolução, até o final da II Guerra Mundial, o que acabou conduzindo ao atraso relativo daquele País frente a seus concorrentes; além de políticas seguidas, também no pós II Guerra Mundial, pela Suécia, Bélgica, Holanda, por outros pequenos países europeus, pelo Japão, e pelos países em desenvolvimento do leste da Ásia.

No capítulo 3, Chang discute as prescrições, especialmente por parte do *Establishment* Internacional da Política de Desenvolvimento (EIPD),¹¹ para a instalação de instituições de tipo estadunidense (e em um prazo de 5 a 10 anos), instituições estas que pretensamente iriam conduzir os países em desenvolvimento a uma *boa governabilidade*. Chang critica severamente tais prescrições, seja do ponto de vista teórico, seja histórico. Tais sugestões quanto a instituições normalmente incluem: *a)* democracia; *b)* uma burocracia e um judiciário “limpos” e eficientes; *c)* direitos de propriedade (inclusive intelectual) solidamente estabelecidos; *d)* uma boa governabilidade corporativa, com instituições que garantam uma apresentação regular e adequada de dados corporativos, além de uma boa lei de falências; *e)* instituições financeiras bem desenvolvidas; e, com uma freqüência um pouco menor, *f)* um bom sistema de finanças públicas; e *g)* instituições adequadas de bem-estar social e de trabalho.¹²

Ora, mesmo se pusermos de lado questões como dificuldades para transplantar instituições e a não existência de um mandato que confira ao EIPD direitos para exigir determinadas instituições aos países nos quais intervém, ainda assim restaria a questão da funcionalidade de tais transplantes, ao menos na maioria dos casos e/ou sob a forma que o EIPD os quer impor aos países em desenvolvimento. Mas o que fazer? Quais instituições adotar, a fim de evitar “testes” ou equívocos institucionais com conseqüências drásticas, como os que têm ocorrido em vários países em desenvolvimento (exemplos notórios são

¹⁰ Chang menciona ainda as políticas educacionais implantadas pelo governo americano, desde o século XIX. E nota que as tarifas nos EUA não caíram com o fim da Guerra de Secessão, com o que aquele País permaneceu como o principal promotor de indústrias infantis até a II Guerra Mundial, com a exceção da Rússia, já no começo do século XX. Neste mesmo sentido, salienta que os EUA em nenhum momento foram tão liberais quanto o foi, anteriormente, a Grã-Bretanha, pois os primeiros sempre se utilizaram de políticas protecionistas disfarçadas.

¹¹ Segundo a notação do próprio Chang.

¹² Como Chang mesmo afirma, sem falsa modéstia, logo no capítulo introdutório: “Até onde eu sei, este livro é único em fornecer informações acerca de um espectro tão amplo de instituições em um número elevado de países.”

vários ex-países socialistas)?¹³ Deve-se esperar instituições nacionais se desenvolverem “naturalmente”, mesmo sabendo que este processo pode demorar em demasia ou que elas podem não rumar para a direção desejada?¹⁴

A alternativa proposta por Chang é, uma vez mais, aprender com a história, para se fazer escolhas institucionais com maior fundamentação e acerto: “Neste sentido, os países em desenvolvimento podem aprender com as experiências dos países desenvolvidos, sem ter que pagar todos os custos envolvidos no desenvolvimento de novas instituições (uma das poucas vantagens de ser um ‘*late-comer*’). Isto é especialmente importante na área das instituições, porque, uma vez estabelecidas, as instituições podem se mostrar muito mais difíceis de mudar do que as políticas.”

Então, passa Chang a analisar a história de cada uma destas instituições normalmente prescritas pelo EIPD, seja na maioria dos PADs, seja em vários países em desenvolvimento. No que se refere a democracia e voto, aponta que “democracia é mais um resultado do que uma pré-condição para o desenvolvimento, não sendo, portanto, exatamente um ‘variável’ que possamos manipular, quer a achemos ou não ‘boa’ para o desenvolvimento.” Chang igualmente mostra como o direito a voto era extremamente restrito nos PADs, no século XIX (e mesmo em boa parte do século XX), e a lentidão para que estes países garantissem o voto secreto, o respeito pelos resultados (em caso de vitória da esquerda) e o sufrágio universal. Assim, esta forma de sufrágio foi somente estabelecida em 1946, na França, Alemanha e Itália; em 1948, na Bélgica; em 1952, no Japão; em 1962, na Austrália; em 1965, nos EUA; em 1970, no Canadá; e em 1971, na Suíça, entre os casos mais surpreendentes. Por outro lado, apenas como comparação, a maioria dos países em desenvolvimento listada por Chang chega ao sufrágio universal antes de EUA, Canadá e Suíça.

Quanto à burocracia, destaca a importância de uma burocracia mais weberiana (vale dizer, meritocrática), com exames de admissão (e não prebendas),

¹³ Cf., por exemplo, Hirschmann, Albert O (1995) *Auto-Subversão: Teorias Consagradas em Xequê*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, e os capítulos de Nolan, Ellman e Arkadie, sobre China, Iugoslávia, ex-Repúblicas da URSS, Vietnã e Laos, em Chang, Ha-Joon & Rowthorn, Robert (eds.) (1995) *The Role of the State in Economic Change*. Oxford: Clarendon.

¹⁴ Hodgson, Geoffrey M. (1988) *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press; Hodgson, Geoffrey M. (1991) “Economic evolution: intervention contra Pangloss”. *Journal of Economic Issues*, v. 25, n°2, p. 519-533, June; Lundvall, Bengt-Åke (ed.) (1992) *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter; e Powell, Walter W. & Dimaggio, Paul J. (eds.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.

hierarquias estabelecidas, sistema de pensões, procedimentos disciplinares e relativa segurança no cargo, e o demorado processo para alcançar tais requisitos nos PADs, com algo semelhante ocorrendo até o assentamento de um sistema judiciário independente, qualificado e imparcial. Já no que tange aos direitos de propriedade, expõe a impossibilidade de comparar, em termos de qualidade, regimes de países e períodos diversos, inclusive porque tais regimes possuem vários componentes, como contratos, normas para funcionamento e falências de empresas, propriedade intelectual, da terra, etc. Apresenta também casos históricos em que a violação dos direitos de propriedade foi benéfica ao desenvolvimento, propondo que “[s]e existirem grupos capazes de utilizar melhor certos direitos de propriedade existentes do que seus proprietários atuais, pode ser melhor para a sociedade não proteger os direitos de propriedade existentes e [sim] criar novos que transfiram as propriedades em questão...”.

Especificamente, quanto à propriedade intelectual, Chang explica porque os PADs não respeitavam tais direitos até o começo do século XIX, ou mesmo do XX, em certos casos, como o da química e farmacêutica. A Holanda, por exemplo, aboliu, em 1869, sua lei de patentes de 1817, entre outros motivos, para se coadunar com o movimento europeu em prol do livre comércio;¹⁵ o Japão estabeleceu sua primeira lei de patentes somente em 1885; e a Suíça não reconhecia quaisquer direitos de propriedade intelectual até 1888, quando introduziu uma lei de patentes que protegia apenas invenções mecânicas, a qual apenas a partir de 1907 passou a cobrir processos químicos e farmacêuticos (mas não as substâncias que eram utilizadas como insumos nestes processos). Foi somente em 1954 que “a lei de patentes suíça tornou-se comparável à dos outros PADS, embora substâncias químicas tenham se mantido como não patenteáveis até 1978.”

Chang apresenta, então, uma pequena história das instituições responsáveis pela boa governabilidade corporativa nos PADs, analisando tanto as leis como a época de sua introdução; falências; apresentação de relatórios financeiros, auditoria e abertura das informações ao mercado e aos acionistas; concorrência; regulamentação do mercado financeiro (Banco Central; mercado de títulos; etc.); finanças públicas; e, por fim, instituições para o bem-estar social e os direitos do trabalho (infantil, das mulheres, horários de trabalho, etc.).

¹⁵ Movimento este que considerava as patentes como nada diferentes de quaisquer outras práticas monopolistas.

Como se sabe, os PADs demoraram décadas, ou mesmo séculos, para desenvolverem instituições modernas, havendo um prazo adicional para que tais instituições se espraiassem de um PAD aos outros e, por vezes, depois, aos países em desenvolvimento (processo este que, em muitos desses países, ainda está em andamento). Desta forma, os países em desenvolvimento podem, como vimos, se beneficiar da experiência dos PADs, copiando, sempre que possível, as boas instituições destes últimos. Porém, isto é diferente de tentar estabelecer que estas instituições sejam pré-requisitos para o desenvolvimento, como o faz, atualmente, o EIPD, inclusive porque todo este conjunto de instituições se encontra correntemente muito mais evoluído nos países em desenvolvimento do que quando os PADs tinham um nível de desenvolvimento econômico similar.

No quarto e conclusivo capítulo, Chang procura apresentar algumas “Lições para o Presente”, mostrando a diferença entre o que se pensa a respeito das políticas e instituições adotadas pelos PADs, quando de suas industrializações, e o realmente acontecido naquelas épocas. Chang demonstra, por exemplo, que todas políticas industriais, de comércio e tecnológicas – e isto desde Eduardo III, na Grã-Bretanha do século XIV – a despeito de não serem iguais, apresentam alguns princípios e objetivos comuns, que é o das nações se moverem para indústrias de mais alto valor agregado. Isto porque um tal caminho não é natural, em consequência de fatores como a discrepância entre os retornos individuais e os sociais dos investimentos, a influência de setores sociais contrários à industrialização,¹⁶ a inexistência ou insuficiência de um setor privado forte, fazendo com que muitos desses países recorressem a empresas estatais e/ou criassem seus próprios empresários,¹⁷ entre outros problemas.

Ao mesmo tempo, mostra a já tão conhecida diferença entre o suposto crescimento econômico que políticas liberais iriam possibilitar aos países em desenvolvimento e o resultado efetivo destas políticas, nas duas últimas décadas (dramático no caso dos ex-países comunistas). Tal discrepância mostra-se ainda mais notória quando comparada ao período de grande desenvolvimento

¹⁶ Por exemplo, para uma discussão geral acerca da influência de fatores como política, ideologia, interesses, etc., e também para um relato empírico, sobretudo dos casos francês e britânico, no pós II Guerra Mundial, ver Zysman, John (1983) *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press; e Hall, Peter A. (1986) *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁷ Como o fez o prussiano Frederico o Grande, ainda no século XVIII, com seus burocratas-empresendedores, quando da industrialização da Silésia.

econômico alcançado no pós II Guerra Mundial, nestes mesmos países em desenvolvimento, pois eles, então, utilizavam-se fartamente do que hoje muitos acreditam ser “*bad policies*”.

No entanto, a opção por instituições específicas, atualmente consideradas más, como aquelas que possibilitaram o uso de políticas fiscais e monetárias keynesianas; um Estado do bem-estar social bem desenvolvido; maiores regulações do mercado financeiro; negociações salariais corporativistas; coordenação de investimentos; e, em alguns casos, a estatização de certas empresas e setores; quer dizer, uma série de instituições opostas às que têm sido impingidas sobretudo pelo EIPD aos países em desenvolvimento, parece ter inegavelmente representado um papel importante no desenvolvimento muito mais vigoroso dos PADs e dos países em desenvolvimento, nos 25 ou 30 anos após a II Guerra Mundial.

Chang esclarece também a posição de força em que os PADs se encontram atualmente frente aos países em desenvolvimento, pelo peso dos primeiros no comércio internacional, nos organismos bi ou multilaterais de financiamento, ou mesmo em instituições “democráticas” (como ele mesmo ressalta, ironicamente) como a OMC. Assim a imposição de certas instituições aos países em desenvolvimento, utilizando-se de tal posição de força, além de ser estranha,¹⁸ apresenta reflexos positivos bastante limitados, se tanto, pois tem muito menos influência sobre decisões de investimento (inclusive estrangeiro) do que as taxas de crescimento econômico e o tamanho absoluto dos mercados.

Portanto os países em desenvolvimento deveriam ter maior ou total liberdade (na verdade, devem lutar desesperadamente para isto) para escolher suas próprias instituições e políticas, conhecendo o melhor possível a história e os momentos históricos específicos em que se encontrarem, a fim de tomar decisões mais acertadas. Ademais, como explica Chang, o crescimento dos países em desenvolvimento também beneficiará, no longo prazo, os PADs, pois “aumentará as oportunidades de comércio e investimento disponíveis aos países desenvolvidos nos em desenvolvimento. Que os países desenvolvidos não possam ver isto é a tragédia de nosso tempo... Eles podem estar ‘perdendo’ ganhos maiores, de longo prazo, por estarem buscando muito avidamente os menores, de curto prazo.”

¹⁸ Pois se estas instituições são tão boas para os países em desenvolvimento, por que têm que ser impostas com tanta pressão? Só por causa dos grupos atrasados locais, contrários a esta “boa institucionalidade”? Ou por algum outro motivo?