

© 2002 Ha-Joon Chang

Título original em inglês: *Kicking Away the Ladder*

© 2003 da tradução brasileira:

Fundação Editora da UNESP (FEU)

Praca da Sé, 108

01001-900 – São Paulo – SP

Tel.: (0xx11) 3242-7171

Fax: (0xx11) 3242-7172

www.editoraunesp.com.br

feu@editora.unesp.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Chang, Ha-Joon

Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica / Ha-Joon Chang; tradução Luiz Antônio Oliveira de Araújo. – São Paulo: Editora UNESP, 2004.

Título original: *Kicking Away the Ladder: development strategy in historical perspective.*

Bibliografia.

ISBN 85-7139-524-1

1. Desenvolvimento econômico – Aspectos políticos 2. Desenvolvimento econômico – História 3. História econômica 4. Países em desenvolvimento – Política econômica 5. Países em desenvolvimento – Relações econômicas exteriores 6. Relações econômicas internacionais I. Título. II. Título: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.

04-1786

CDD-338-9009

Índice para catálogo sistemático:

1. Desenvolvimento econômico: História 338.9009

Editora afiliada:



Asociación de Universidades
de América Latina y el Caribe



Associação Brasileira de
Editoras Universitárias



Associação de Editores
de Livros da China

Agradecimento

Três nomes merecem ser mencionados como os principais catalisadores do nascimento deste livro. O primeiro é Erik Reinert que, com o seu extraordinário conhecimento de história da economia e do pensamento econômico, me deu acesso a inúmeras fontes de que eu nem tinha conhecimento. O segundo é James Putzel; o seu apoio ao meu projeto de história do desenvolvimento institucional, que constitui a base do Capítulo 3, imbuu-me de energia crítica para levar este livro adiante. Por fim, mas nem por isso em último lugar, devo mencionar Charles Kindleberger, que, malgrado as nossas divergências, enriqueceu a primeira versão do manuscrito com comentários excepcionalmente detalhados e inteligentes. Foi ele quem me chamou a atenção para a passagem de Friedrich List, da qual colhi a frase que serve de título a este trabalho.

Devo muito a Wolfgang Drechsler, Michael Ellman, Stanley Engerman, Peter Evans, Ben Fine, Ilene Grabel, William Millberg, Eyüp Özveren, Peter Nolan, Howard Stein, Lance Taylor e Larry Westphal, que leram atentamente as muitas versões iniciais do

Sumário

1	Como os países ricos enriqueceram de fato?	11
1.1	Introdução	11
1.2	Algumas questões metodológicas: tirando lições da história	14
1.3	Os capítulos	24
1.4	Uma “advertência sadia”	27
2	Políticas de desenvolvimento econômico: perspectiva histórica das políticas industrial, comercial e tecnológica	29
2.1	Introdução	29
2.2	As estratégias de <i>catch-up</i>	38
2.3	A estratégia para passar à frente do líder e a reação dos países em <i>catching-up</i> – a Grã-Bretanha e seus seguidores	94
2.4	Políticas de desenvolvimento industrial: alguns mitos e lições históricos	106

3	Instituições e desenvolvimento econômico: a “boa governança” na perspectiva histórica	123
3.1	Introdução	123
3.2	A história do desenvolvimento institucional nos países desenvolvidos	127
3.3	O progresso institucional nos países em desenvolvimento: outrora e hoje	188
4	Lições para o presente	207
4.1	Introdução	207
4.2	Repensando políticas econômicas para o desenvolvimento	208
4.3	Repensando o desenvolvimento institucional	215
4.4	Possíveis objeções	224
4.5	Observações finais	229
	Referências bibliográficas	233
	Índice remissivo	255

Como os países ricos enriqueceram de fato?

1

1.1 Introdução

Atualmente, os países em desenvolvimento estão sofrendo uma enorme pressão, por parte das nações desenvolvidas e das políticas internacionais de desenvolvimento controladas pelo *establishment*, para adotar uma série de “boas políticas” e “boas instituições” destinadas a promover o desenvolvimento econômico.¹ Segundo essa agenda, “boas” são as políticas prescritas pelo chamado Consenso de Washington em geral. Entre elas figuram políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação.² “Instituições boas” são, essencialmente, as

1 De modo que, além das “condicionalidades econômicas” convencionais, ligadas à ajuda financeira multilateral e bilateral aos países em desenvolvimento, agora temos “condicionalidades ligadas à governança” (cf. Kapur & Webber, 2000).

2 Williamson (1990) é a afirmação clássica disso. Sobre algumas críticas recentes, ver Stiglitz, (2001a) e Ocampo (2001).

existentes nos países desenvolvidos, sobretudo nos anglo-saxônicos. Entre as instituições-chave, incluem-se a democracia, a burocracia "boa", o Judiciário independente, a forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente).

Como veremos adiante, discute-se muito se as políticas e instituições recomendadas são deveras convenientes para os atuais países em desenvolvimento. Mas o curioso é que numerosos críticos, que questionam a aplicabilidade de tais recomendações, dão como ponto pacífico que essas políticas e instituições "boas" foram efetivamente adotadas pelos países desenvolvidos quando estes ainda estavam em processo de desenvolvimento.

Por exemplo, aceita-se amplamente que a Grã-Bretanha veio a ser a primeira superpotência mundial graças à política de *laissez-faire*, ao passo que a França ficou relegada ao atraso em razão de uma política intervencionista. Do mesmo modo, é comum admitir-se que os Estados Unidos abandonaram o livre-comércio em favor da protecionista tarifa Smoot-Hawley e que o início da Grande Depressão (1930) foi, como disse Bhagwati (1985, p.22, n.10), o famoso economista partidário do livre-comércio, "a lei mais notória e expressiva da estupidez anticomércio". Outro exemplo da certeza de que os países desenvolvidos chegaram a esse *status* econômico graças às políticas e instituições "boas" encontra-se na freqüente divulgação de que, sem a Lei de Patentes e os demais direitos de propriedade intelectual, eles não teriam gerado as tecnologias que os levaram à prosperidade. O National Law Center for Inter-American Free Trade (1997, p.1), com sede nos Estados Unidos, proclama que "[o] registro histórico nos países industrializados que outrora estavam em desenvolvimento demonstra que a proteção à propriedade intelectual foi um dos mais poderosos instrumentos do desenvolvimento

econômico, do aumento das exportações e da difusão de novas tecnologias, da arte e da cultura". E assim por diante.

Será, no entanto, verdade que as políticas e instituições tão recomendadas aos países em desenvolvimento foram adotadas pelos desenvolvidos quando se achavam em processo de desenvolvimento? Mesmo em termos superficiais, não faltam indícios e evidências históricas fragmentárias sugerindo o contrário. É possível que alguns saibam que, contrariamente à sua natureza nos séculos XVIII ou XX, o Estado francês do século XIX foi essencialmente conservador e não-intervencionista. Também é provável que estejam informados sobre as elevadas tarifas praticadas pelos Estados Unidos, pelo menos a partir do fim da Guerra de Secessão. Uns poucos terão ouvido dizer que o banco central norte-americano, o Federal Reserve Board, foi criado bastante tardiamente, nada menos que em 1913. E é possível que uma ou duas pessoas saibam até que, no século XIX, a Suíça se alçou à categoria de líder mundial em tecnologia sem contar com uma só Lei de Patentes.

À luz dessas provas contrárias à visão ortodoxa da história do capitalismo, cabe indagar até que ponto os países desenvolvidos não estão procurando esconder o "segredo de seu sucesso". Este livro reúne vários elementos de informação histórica que contradizem a visão ortodoxa da história do capitalismo e oferecem um quadro abrangente, embora conciso, das políticas e instituições de que os países desenvolvidos se serviram quando estavam em processo de desenvolvimento. Em outras palavras, o que este livro pergunta é: como os países ricos enriqueceram de fato?

A resposta mais sucinta é que eles não seriam o que são hoje se tivessem adotado as políticas e as instituições que agora recomendam às nações em desenvolvimento. Muitos recorrem ativamente a políticas comerciais e industriais "ruins", como a de proteção à indústria nascente e a de subsídios à exportação – práticas hoje condenadas ou mesmo proscrias pela Organiza-

ção Mundial do Comércio (OMC). Antes de se tornarem completamente desenvolvidos (ou seja, antes do fim do século XIX e do início do XX), eles possuíam pouquíssimas dessas instituições agora consideradas tão essenciais aos países em desenvolvimento, inclusive as mais “básicas” como os bancos centrais e a responsabilidade limitada.

Se for esse o caso, as nações desenvolvidas não estarão se valendo do pretexto de recomendar políticas e instituições “boas” unicamente para dificultar o acesso dos países em desenvolvimento às políticas e instituições que elas implementaram no passado a fim de alcançar o desenvolvimento econômico? Eis a questão que nos propomos a discutir.

1.2 Algumas questões metodológicas: tirando lições da história

O economista alemão do século XIX Friedrich List (1789-1846) geralmente é considerado o pai do argumento da indústria nascente, ou seja, que, em face dos países desenvolvidos, os mais atrasados não conseguem desenvolver novas indústrias sem a intervenção do Estado, principalmente por meio de tarifas protecionistas. Sua obra principal, *The National System of Political Economy* [O sistema nacional de economia política], foi publicado pela primeira vez em 1841.³ List inicia o livro com uma longa discussão histórica. Aliás, dedica as primeiras 115 das 435 páginas do texto ao exame das políticas comercial e industrial dos países

mais importantes do mundo ocidental da época. Seu levantamento engloba a experiência de Veneza (e de outros Estados italianos), das cidades da Liga Hanseática (lideradas por Hamburgo e Lübeck), da Holanda, da Inglaterra, de Portugal e Espanha, da França, da Alemanha e dos Estados Unidos.

Grande parte da exposição se opõe frontalmente ao que a maioria de nós sabe (ou julga saber) da história econômica desses países.⁴ Para o leitor contemporâneo, é particularmente interessante a análise que ela faz da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos – os supostos berços do liberalismo. List argumenta que a Grã-Bretanha foi, sem dúvida alguma, o primeiro país a aperfeiçoar a arte de promover a indústria nascente, arte essa que, a seu ver, é o princípio em que se escora a maior parte dos países que lograram prosperar: Chega a afirmar que “nós [que não estamos convencidos do argumento da indústria nascente] devemos primeiro estudar a história da indústria inglesa” (List, 1885, p.39). Vale a pena citar na íntegra a síntese que ele faz da trajetória de sucesso desse país.

[T]endo atingido certo grau de desenvolvimento por meio do livre-comércio, os grandes monarcas (da Grã-Bretanha) perceberam que não se podia obter um alto grau de civilização, poder e riqueza sem uma combinação de manufatura, comércio e agricultura. Deram-se conta de que a recém-criada indústria nacional não teria chance de sucesso em livre concorrência com as estrangeiras, estabelecidas havia muito mais tempo (as italianas, as hanseáticas, as belgas e as holandesas) ... Portanto, mediante um sistema de restrições, privilégios e incentivos, trataram de transplantar para

3 O livro foi traduzido nos Estados Unidos já em 1856 (Henderson, 1983, p.214), refletindo a grande afinidade de então entre os Estados Unidos e a Alemanha como os dois centros de economia “nacionalista” (cf. também Dorfman, 1955; Balabkins, 1988; Hodgson, 2001). Entretanto, a tradução britânica, versão utilizada neste livro, só viria a ser publicada em 1885, o que reflete o domínio da doutrina do livre-comércio na Grã-Bretanha da metade do século XIX.

4 Ela também é interessante pelo grau assombroso de sofisticação na compreensão do papel da política e das instituições públicas no desenvolvimento econômico. Por exemplo, List (1885, p.107) afirma: “Por industriais, parcimoniosos, inventivos e inteligentes que sejam, os cidadãos individuais não podem compensar a falta de instituições livres. A história também ensina que os indivíduos derivam grande parte de sua energia produtiva das instituições sociais e das condições que lhes são dadas”.

o solo nacional a riqueza, o talento e o espírito empreendedor dos estrangeiros.⁵

Eis uma caracterização do desenvolvimento industrial inglês fundamentalmente oposta à imagem predominante da Grã-Bretanha, a de uma destemida economia de comércio e mercado livres em luta com os países *dirigistas* do continente, que finalmente demonstrou a superioridade de sua política com um sucesso industrial sem precedentes na história humana.

List prossegue alegando que o livre-comércio é benéfico entre países de nível semelhante de desenvolvimento industrial (motivo pelo qual ele defendia veementemente a união alfandegária dos Estados alemães – a *Zollverein*), mas não entre os que têm diferentes níveis de desenvolvimento. Como muitos contemporâneos de nações que estavam tentando alcançar a Grã-Bretanha, ele argumenta que o livre-comércio favorece este país, mas não as economias menos desenvolvidas. Afirma que o livre-comércio certamente beneficia os exportadores de produtos agrícolas dessas economias, se bem que, a longo prazo, em detrimento da manufatura local e da prosperidade da economia nacional. De modo que, na sua opinião, o panegírico do livre-comércio, feito pelos políticos e economistas britânicos da época, tinha propósitos nacionalistas, por mais que se servisse da linguagem generalista que ele denominava “doutrina cosmopolita”. Convém citá-lo neste ponto:

É um expediente muito comum e inteligente de quem chegou ao topo da magnitude *chutar a escada* pela qual subiu a fim de impedir os outros de fazerem o mesmo. Não é outro o segredo da dou-

trina cosmopolita de Adam Smith e das tendências cosmopolitas de seu grande contemporâneo William Pitt, assim como de todos os seus sucessores no governo britânico.

Qualquer nação que, valendo-se de taxas protecionistas e restrições à navegação, tiver levado sua capacidade industrial e sua navegação a um grau de desenvolvimento que impeça as outras de concorrerem livremente com ela não pode fazer coisa mais sábia do que *chutar a escada* pela qual ascendeu à grandeza, pregar os benefícios do livre-comércio e declarar, em tom penitente, que até recentemente vinha trilhando o caminho errado, mas acaba de descobrir a grande verdade. (List, 1885, p.295-6 – grifos meus).

No tocante aos Estados Unidos, List (1885, p.99) assinala que o país foi erroneamente julgado pelos grandes teóricos da economia Adam Smith e Jean Baptiste Say, que os consideravam “uma Polônia”, isto é, uma nação fadada a depender da agricultura. De fato, em *A riqueza das nações*, Adam Smith (1937, p.347-8) aconselha seriamente os norte-americanos a não caírem na tentação de promover sua indústria incipiente:

Se os americanos, seja mediante boicote, seja por meio de qualquer outro tipo de violência, suspenderem a importação das manufaturas européias e, assim, concederem um monopólio aos seus compatriotas capazes de fabricar os mesmos bens, desviando uma parcela considerável do capital para esse fim, estarão retardando o futuro crescimento do valor de seu produto anual, em vez de acelerá-lo, e estarão obstruindo o progresso do país rumo à riqueza e à grandeza verdadeiras, em vez de promovê-lo.

Duas gerações depois, enquanto List escrevia o seu livro, muitos europeus continuavam concordando com a visão de Smith. Afortunadamente, argumenta List (1885, p.99-100), os norte-americanos rejeitaram essa análise com firmeza e, preferindo o “bom senso” e a “intuição do que era necessário ao país”, passaram a proteger suas indústrias incipientes com grande sucesso a partir de 1816.

5 Então ele prossegue, argumentando: “Essa política foi implementada com sucesso maior ou menor, mais acelerado ou mais lento, na exata proporção em que as medidas adotadas foram mais ou menos judiciosamente adaptadas à meta visada e aplicada ou implementada com mais ou menos energia e perseverança” (p.111).

A observação de List ficou plenamente confirmada quando, no século que se seguiu à publicação desses trechos, os Estados Unidos não só se tornaram o mais ardente praticante – e o berço intelectual – do protecionismo, como, no fim do período, passaram a ser o líder mundial da indústria (ver seção 2.2.2 do Capítulo 2). Os fatos históricos ulteriores deram razão a List também no tocante ao “chutar a escada”. Depois da Segunda Guerra Mundial, quando sua supremacia industrial ficou absolutamente patente, os Estados Unidos fizeram exatamente a mesma coisa que a Grã-Bretanha do século XIX, preconizando o livre-comércio, muito embora tivessem obtido essa supremacia mediante o uso nacionalista e de um vigoroso protecionismo.

Esses importantes fatos históricos serão objeto de um exame mais detalhado no próximo capítulo. Por ora, eu queria chamar a atenção do leitor para a metodologia de List, ou seja, para a sua análise histórica da economia.

Essa análise, quando feita adequadamente, não se restringe a compilar e catalogar fatos históricos na esperança de que isso venha a gerar naturalmente um modelo. Pelo contrário, exige uma busca persistente de modelos históricos, a construção de teorias que os expliquem e a aplicação dessas teorias a problemas contemporâneos, ainda que sem deixar de levar em conta as circunstâncias alterações tecnológicas, institucionais e políticas.

Tal abordagem, que é concreta e indutiva, contrasta muito com o atualmente prevalente enfoque neoclássico fundamentado em métodos abstratos e dedutivos. Aliás, esse tipo de metodologia serviu de base à escola histórica alemã, corrente econômica dominante em muitos países europeus continentais até a Segunda Guerra Mundial, e se encontra nos trabalhos de autores ingleses como Polanyi (1957) e Shonfield (1965).⁶ Entre os expoentes dessa escola, figuraram Wilhelm

Roscher, Bruno Hildebrand, Karl Knies, Adolph Wagner (da famosa lei de Wagner),⁷ Gustav Schmoller, Werner Sombart e (discurtivelmente) Max Weber. Embora hoje equivocadamente considerado apenas sociólogo, sabe-se que Weber foi professor de economia nas universidades de Friburgo e Heidelberg (ver Balabkins, 1988, cap.6; Tribe, 1995; Hodgson, 2001).

Atualmente, poucos admitem que, antes da Segunda Guerra Mundial, a Europa Continental se tenha deixado influenciar pela escola histórica alemã. Todavia, essa tendência marcou fortemente um dos fundadores da economia neoclássica, Alfred Marshall, que observou que ela, “mais do que qualquer outra, serviu para ampliar as nossas idéias, aumentar o nosso conhecimento de nós mesmos, ajudando-nos a compreender o planejamento central quase como o governo divino do mundo” (*Principles of Economics* apud Hutchison, 1988, p.529).

No fim do século XIX e no início do XX, muitos destacados economistas norte-americanos sofreram a influência direta ou indireta dessa escola (Balabkins, 1988, cap.6; Hodgson, 2001; Dorfman, 1955).⁸ Conquanto tenha se afastado de tal tendência, John Bates Clark, o santo padroeiro dos economistas neoclássicos dos Estados Unidos, que hoje empresta o nome ao prêmio mais cobiçado pelos jovens economistas do país, esteve na Alemanha em 1873, onde estudou sob orientação de Roscher e Knies (Balabkins, 1988, p.95; Conkin, 1980, p.311). Richard Ely, um dos principais economistas norte-americanos da época, também foi aluno de Knies. Posteriormente, influenciou a American Institutional School por intermédio de seu aluno John Commons (Balabkins, 1988, p.95; Cochran & Miller, 1942, p.260; Conkin, 1980, p.311; Garraty & Carnes, 2000, p.562). Ely foi um

6 Ela também se encontra, em certos filamentos, no marxismo – por exemplo, na teoria da história de Marx, mais que em sua teoria do valor do trabalho.

7 A lei de Wagner afirma que há uma tendência natural ao aumento do tamanho relativo do governo com o desenvolvimento da sociedade humana.

8 Balabkins (1988, p.95) cita uma pesquisa feita em 1906, mostrando que a metade dos norte-americanos que estudaram ciências sociais na Europa fizeram-no na Alemanha.

dos fundadores da American Economic Association (AEA); atualmente, a conferência anual mais importante dessa associação é ministrada em seu nome, embora poucos membros da AEA saibam quem foi ele.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, quando o desenvolvimento dos países pós-coloniais passou a ser um tema importante, a abordagem histórica prosperou muito entre os criadores da “economia do desenvolvimento”.⁹ Estudiosos como Arthur Lewis, Walt Rostow e Simon Kuznets formularam suas teorias dos “estágios” de desenvolvimento econômico com base num conhecimento profundo da história da industrialização nos países desenvolvidos.¹⁰ Igualmente prestigiosa foi a tese do “desenvolvimento tardio” do historiador econômico russo-americano Alexander Gerschenkron, que, com base na experiência da industrialização europeia, argumentava que o ritmo continuamente crescente do desenvolvimento tecnológico impunha aos países que estavam empreendendo a industrialização a criação de veículos institucionais mais eficazes para mobilizar o financiamento industrial. O trabalho de Gerschenkron (1962) ergueu um importante pano de fundo para a obra pioneira de Hirschman (1958) sobre economia do desenvolvimento. O texto clássico de Kindleberger (1958) acerca do mesmo tema reporta-se exaustivamente às experiências históricas dos países desenvolvidos, sempre com inúmeras referências a Gerschenkron.

Na década de 1960, que marcou o auge da economia do desenvolvimento, organizaram-se coletâneas de ensaios explicitamente destinadas a transmitir aos países em desenvolvimento as lições extraídas da experiência histórica das nações desenvolvidas (cf. Supple, 1963; Falkus, 1968). Mais tarde, em 1969,

9 Para uma seleção de obras-chave anteriores na área, ver Agarwala & Singh (1958).

10 Sobre o desenvolvimento dessas teorias, ver Lewis (1955); Rostow (1960); Kuznets (1965, 1973).

Gustav Ranis, um dos principais economistas do desenvolvimento neoclássicos (embora de uma safra anterior e mais moderada), publicou no veículo mais importante da tendência prevalente, a *American Economic Review*, um artigo intitulado “Economic Development in Historical Perspective” [“Perspectiva histórica do desenvolvimento econômico”] (Fei & Ranis, 1969).

Infelizmente, nas últimas décadas, mesmo a economia do desenvolvimento e a história econômica – dois subcampos da economia que dão grande relevância à abordagem histórica – foram abafadas pela predominância da economia neoclássica, que rejeita categoricamente esse tipo de raciocínio indutivo. A consequência funesta disso foi tornar particularmente aiostóricas as discussões contemporâneas sobre a política de desenvolvimento econômico.

Sem dúvida, a literatura do desenvolvimento está repleta de proposições teoricamente fundamentadas (por exemplo, o livre-comércio beneficia todos os países) e também pode se armar confortavelmente nas experiências contemporâneas (por exemplo, a literatura acerca do “Estado desenvolvimentista” no Extremo Oriente). Não obstante, são raras as discussões fundamentadas na experiência histórica dos países atualmente desenvolvidos (doravante denominados PADS). É certo que se fazem referências históricas esparsas, mas estas sempre se estream em caracterizações altamente estilizadas e, além disso, tendem a referir-se exclusivamente à Grã-Bretanha e aos Estados Unidos. A suposta história de livre-comércio e mercado livre dessas nações é apresentada como exemplo aos países em desenvolvimento. No entanto, tais discussões sobre a experiência britânica e norte-americana são extremamente seletivas e, portanto, ilusórias, coisa que mais adiante teremos oportunidade de verificar.

O lamentável resultado é que, nas últimas décadas, com raras e honrosas exceções, poucos estudos sérios aplicaram a perspectiva histórica à análise do desenvolvimento econômico

(Senghaas, 1985; Bairoch, 1993; Weiss & Hobson, 1995; Amsden, 2001.¹¹ Por esse motivo, um dos objetivos do presente trabalho é reafirmar a utilidade de tal abordagem, empregando-a para criticar o atualmente divulgadíssimo discurso em prol das “boas políticas” e da “boa governança”. Mas isso pode dar ao leitor a falsa impressão de que a nossa principal meta seria provar a validade de um enfoque, tomando como matéria-prima uma questão política. Não é esse o objetivo primordial deste livro. É, isto sim, discutir um problema contemporâneo com o auxílio da história. Eu ainda acrescentaria que, ante a polémica sobre as políticas e instituições “boas”, tal visão é particularmente relevante no momento atual.

Naturalmente, o livro focaliza o século XIX e o início do XX, mais especificamente o período entre o fim das guerras napoleônicas (1815) e o início da Primeira Guerra Mundial (1914), durante o qual a maioria dos países hoje desenvolvidos estava passando pela Revolução Industrial. Todavia, em certos casos, dilatamos o período em estudo. Por exemplo, a Grã-Bretanha merece atenção já a partir do século XV, dado o seu papel pioneiro em inúmeras áreas da política econômica e do desenvolvimento institucional. A Prússia do século XVIII é outro caso especial, digno de atenção, em razão das reformas burocráticas e do desenvolvimento de novos métodos de fomento à indústria promovido pelo Estado. Outras exceções a serem destacadas são as

experiências posteriores à Segunda Guerra Mundial de países como o Japão e a França, que se mostraram aptos a empreender um expressivo crescimento econômico graças à radical transformação institucional que se seguiu ao conflito.

Empenhamo-nos em estudar o maior número de nações possível. Embora reforce as nossas principais convicções, essa tentativa de abarcar uma faixa mais ampla suscita necessariamente a crítica dos especialistas na história econômica desses países. Já contávamos com isso e acolhemos tal crítica de bom grado. Não só porque esperamos estimular os economistas do desenvolvimento a reexaminarem suas teorias em bases históricas, mas também porque gostaríamos de ver os historiadores econômicos tomarem mais consciência das implicações teóricas de seu trabalho. Se conseguir estimular o debate a partir das generalidades e particularidades discutidas nas páginas que se seguem, este livro terá atingido o seu objetivo principal.

Outro esforço especial foi incorporar ao trabalho exemplos que vão além do grupo das nações mais “importantes” e, portanto, mais conhecidos (isto é, a Grã-Bretanha, os Estados Unidos, a França e o Japão), com o intuito de esboçar lições mais gerais. Entretanto, a abordagem dos outros países é necessariamente menos abrangente pela escassez de estudos sobre eles em língua inglesa. Tentei superar parte desse problema com a ajuda de assistentes de pesquisa que falam outros idiomas, mas os limites desse método são evidentes. Ademais, convém assinalar que continua sendo importantíssimo examinar as experiências dos países supostamente mais conhecidos, sobretudo porque não faltam mitos e concepções errôneas de sua história.

A distinção entre políticas e instituições adotada no livro é inevitavelmente arbitrária. Em relação a senso comum, poder-se-ia dizer que as instituições são dispositivos mais permanentes, ao passo que as políticas são mais facilmente cambiáveis. Por exemplo, o aumento de tarifas para certas indústrias pode constituir uma “política”, enquanto a tarifa em si há de ser conside-

¹¹ No entanto, os primeiros três desses estudos não são abrangentes como este livro. Bairoch (1993), conquanto abarque um amplo espectro de países, concentra-se principalmente na política comercial. Senghaas (1985) se ocupa de um grupo de nações ainda mais amplo, mas sua discussão sobre elas é breve, a não ser no tocante aos países escandinavos. Weiss & Hobson (1995) abarcam um amplo espectro de políticas – industrial, comercial e fiscal –, mas ficam em um número relativamente limitado de nações – Grã-Bretanha, França, Prússia, Japão, Rússia e Estados Unidos. O estudo de Amsden (2001) oferece muitas referências localizadas às experiências históricas dos países desenvolvidos, mas, na verdade, concentra-se sobretudo na experiência histórica dos países em desenvolvimento

rada uma “instituição”. Mas essa distinção simplista arrisca perder facilmente a eficácia. Por exemplo, conquanto se possa considerar a Lei de Patentes uma “instituição”, um país tem a possibilidade de adotar uma “política” de não reconhecimento de patentes – como a Suíça e a Holanda fizeram efetivamente até o começo do século XX. Do mesmo modo, ao examinar a Lei da Concorrência, nós o faremos no contexto das instituições incorporadas ao governo, mas também como parte de uma política industrial.

1.3 Os capítulos

O Capítulo 2 trata principalmente das hoje denominadas políticas industrial, comercial e tecnológica (ou políticas ICT, para simplificar). Na minha ótica, isso se deve ao fato de que são justamente as diferenças entre tais políticas que separam dos outros os países mais bem-sucedidos na geração do crescimento e da mudança estrutural. Há algumas centenas de anos que as políticas ICT ocupam o centro das polêmicas sobre a teoria do desenvolvimento econômico. É claro que isso não implica que as outras políticas não tenham importância para o desenvolvimento, ¹² tampouco que a única coisa importante seja o crescimento econômico (e muito menos o industrial), por mais que eu acredite que o crescimento é a chave do desenvolvimento econômico mais amplamente definido.

Ao contrário dos capítulos seguintes, dedicados às instituições, o Capítulo 2 se concentra em um número menor de paí-

12 Por exemplo, pouca gente nega que chegar à estabilidade macroeconômica por meio das políticas orçamentárias e monetárias adequadas é um pré-requisito do desenvolvimento, muito embora eu não concorde em definir isso, de modo tão estreito, como a simples manutenção de baixos índices inflacionários (digamos, abaixo de 5%), como reza a ortodoxia corrente (ver também Stiglitz, 2001a, p.23-5^a)

ses. Isso ocorre sobretudo porque as políticas, por serem mais variáveis, como já observamos, são muito mais difíceis de caracterizar do que as instituições. Por exemplo, podemos datar facilmente a legislação formal que regula a responsabilidade limitada ou os bancos centrais (embora não seja tão fácil determinar o momento preciso em que a instituição em questão passou a ser amplamente reconhecida e efetiva), porém é muito mais difícil determinar, por exemplo, se a França teve uma política de livre-comércio no fim do século XIX. Pela dificuldade de identificar claramente a existência e a intensidade de cada política, parece-me necessário um número maior de análises baseadas em países, o que, por sua vez, me impossibilitou de examinar tantas nações, tanto no capítulo sobre política quanto no que trata das instituições (Capítulo 3).

O Capítulo 3 é mais abrangente geográfica e conceitualmente. Estuda um número relativamente elevado de instituições, em parte pela complexidade institucional das sociedades modernas, mas também porque é limitada a nossa compreensão de quais são as instituições verdadeiramente decisivas para o desenvolvimento econômico. Entre elas, encontram-se a democracia, a burocracia, o Judiciário, os direitos de propriedade (particularmente os de propriedade intelectual), as instituições de governança empresarial (responsabilidade limitada, Lei de Falência, exigências de auditoria/*disclosure*, Lei da Concorrência), as instituições financeiras (bancos, banco central, regulamentação dos seguros, instituições públicas de crédito), as instituições sociais e trabalhistas (leis do trabalho infantil, instituições de regulamentação da jornada e das condições do trabalho adulto). Tanto quanto me é dado saber, este livro é o único que oferece informações em um espectro tão amplo de instituições, passando por um grande número de países.

O quarto e último capítulo retoma a questão central: os países desenvolvidos estão tentando “chutar a escada” pela qual subiram ao topo, impedindo as nações em desenvolvi-

mento de adotarem as políticas e instituições que eles próprios adotaram?

Argumento que a atual política ortodoxa faz o possível para “chutar a escada”. O fomento à indústria nascente (mas, convém ressaltar, não exclusivamente via proteção tarifária) foi a chave do desenvolvimento da maioria das nações, ficando as exceções limitadas aos pequenos países da fronteira tecnológica do mundo ou muito próximos dela, como a Holanda e a Suíça. Impedir que as nações em desenvolvimento adotem essas políticas constitui uma grave limitação à sua capacidade de gerar desenvolvimento econômico.

No caso das instituições, a situação é ainda mais complexa. Minha principal conclusão é que, na verdade, muitas instituições atualmente consideradas tão imprescindíveis ao desenvolvimento são mais a consequência do que a causa do desenvolvimento econômico das atuais nações desenvolvidas. Isso não quer dizer que os países em desenvolvimento não devam adotar as instituições hoje predominantes nos desenvolvidos (embora não devam adotar as políticas industrial e comercial neles implementadas atualmente). Algumas dessas instituições podem ser até benéficas para a maioria das nações em desenvolvimento, se bem que não necessariamente para todas, embora o formato exato a ser adotado seja matéria controversa. Por exemplo, o banco central é necessário à administração dos riscos financeiros sistêmicos, mas é discutível se ele deve gozar de independência política quase absoluta, concentrando-se exclusivamente no controle da inflação, como quer a ortodoxia em voga. Aliás, tendo em vista que muitas instituições potencialmente benéficas se desenvolveram à custa de dolorosas lições econômicas e lutas políticas, seria um desperdício os países em desenvolvimento abrirem mão da vantagem de ser retardatários, a qual resulta na possibilidade de um “catch-up institucional”.

Convém, no entanto, não exagerar os benefícios do catch-up institucional, já que nem todas as instituições de “padrão glo-

bal” são proveitosas ou necessárias para a totalidade dos países em desenvolvimento. Do mesmo modo, talvez não haja tanta necessidade assim de algumas outras instituições, como a regulamentação anitruiste, o que significa que as consequências de sua adoção podem ser até mesmo nefastas, uma vez que sua implantação e manutenção exigem recursos, sobretudo os geralmente escassos recursos humanos qualificados. Também cabe indagar se a introdução de instituições “avançadas” em países ainda despreparados para recebê-las não implica que elas talvez não funcionem tão bem quanto se pretende. Além disso, não se pode perder de vista que, na realidade, os atuais países em desenvolvimento contam com um grau mais elevado de desenvolvimento institucional em comparação com os PADs quando se encontram em estágios equivalentes (ver seção 3.3.3 do Capítulo 3). Sendo esse o caso, é possível que, a curto prazo, haja relativamente pouco espaço para um aprimoramento institucional efetivo em tais nações.

A partir dessa perspectiva, também se pode dizer que o preponderante discurso do desenvolvimento com base no *upgrading* institucional traz em seu bojo um elemento da atitude de “chutar a escada” à medida que muitas instituições impostas aos países em desenvolvimento, além de custosas, são irrelevantes ou mesmo prejudiciais, tendo em vista o estágio em que eles se encontram.

1.4 Uma “advertência sadia”

Sem dúvida, o que este livro tem a dizer há de incomodar muitos leitores, tanto intelectual quanto moralmente. Questionará boa parte dos mitos que eles dão como ponto pacífico ou nos quais acreditam fervorosamente, do mesmo modo como as minhas hipóteses foram questionadas no processo de pesquisa. Algumas conclusões talvez sejam moralmente desconfortáveis para certas pessoas. É claro que não pretendo atribuir superiori-

dade moral à argumentação que se segue. No entanto, espero esclarecer parte da complexidade que cerca essas questões durante tanto tempo obnubiladas por alegações aistóricas e muitas vezes moralistas.

2 Políticas de desenvolvimento econômico: perspectiva histórica das políticas industrial, comercial e tecnológica

2.1 Introdução

No capítulo anterior, sublinhei o fato surpreendente de serem pouquíssimas as tentativas de aproveitar as lições oferecidas pela experiência histórica dos países desenvolvidos para solucionar os problemas contemporâneos do desenvolvimento. Ademais, como exporei adiante, as escassas referências a tais experiências tendem a eivar-se de mitos que corroboram a versão ortodoxa da história da política econômica dos PADDs, dando muita ênfase aos benefícios do livre-comércio e da política industrial do *laissez-faire*. A lenda, que realça virtualmente todas as recomendações da política típica do Consenso de Washington, é mais ou menos a seguinte:¹

¹ Sachs & Warner (1995) é uma das versões mais equilibradas e informadas, ainda que bastante deficiente. Bhagwati (1985, 1998) oferece uma versão menos equilibrada, mas provavelmente mais representativa. Artigos de estrategistas políticos internacionais adeptos dessa visão podem ser encon-