

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. Tradução: Luiz Antônio Oliveira de Araújo. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

Márcia Guedes Vieira¹

O livro de Ha-Joon Chang², intitulado *Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, traz a tese de que os países atualmente desenvolvidos (PADs) estariam “chutando a escada” pela qual subiram ao patamar de desenvolvimento em que se encontram hoje, dificultando, ou melhor, impedindo que países em desenvolvimento façam o mesmo ao impor políticas econômicas e instituições que eles, na verdade, não adotaram na sua melhor fase de desenvolvimento econômico e industrial. A pressão exercida pelos PADs e pelas políticas internacionais controladas pelo *establishment* visa a que os países em desenvolvimento adotem as chamadas “boas políticas” e “boas instituições”. “Boas políticas” seriam as ditadas pelo Consenso de Washington, destacando-se as “políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação”; e as “boas instituições” são a democracia, a burocracia (boa), o Judiciário independente, a forte proteção aos direitos de propriedade privada e intelectual, uma “governança” empresarial transparente e instituições financeiras, como bancos centrais, politicamente independentes. Nesse sentido, o autor questiona, em seu livro, se essa “receita” (as políticas e instituições recomendadas) é realmente adequada e interessante aos países em desenvolvimento.

Há certo consenso no que o autor chama de “visão ortodoxa da história do capitalismo” de que os PADs adotaram as instituições e políticas econômicas boas, que lhes permitiram alcançar o seu nível atual de desenvolvimento.

Para verificar sua hipótese e questionar a visão ortodoxa da história do capitalismo, Ha-Joon Chang adota a abordagem histórica. O autor considera que são raros os estudos sérios que aplicaram a perspectiva histórica à análise do desenvolvimento econômico e, por esse motivo, um dos objetivos do livro “é reafirmar a utilidade de tal abordagem”, utilizando-a para a realização

¹ Mestranda do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC – UnB.

² O autor Ha-Joon Chang é diretor-assistente de estudos sobre o desenvolvimento na Universidade de Cambridge e atuou como consultor de várias organizações internacionais, incluindo ONU e Banco Mundial.

de uma crítica ao atual discurso a favor das “boas políticas e boas instituições” (ou governança, como também se refere o autor). Contudo, o autor adverte que o objetivo do estudo não é provar a validade de uma perspectiva tomando como referência uma questão política, mas sim discutir “um problema contemporâneo” com a ajuda da história. A adoção da abordagem histórica por Chang se opõe à tendência da economia neoclássica, que tem predominado na economia, tornando as discussões atuais sobre política de desenvolvimento econômico “anistóricas” por não aceitarem o tipo de raciocínio indutivo.

Para o autor, são pouquíssimos os estudos sobre desenvolvimento fundamentados na experiência histórica dos PADs, apesar de haver referências esparsas à experiência desses países, com destaque, na maioria das vezes, aos Estados Unidos e à Grã-Bretanha, feitas, no entanto, de forma estilizada, seletiva e ilusória. Utiliza como principal referência a metodologia de análise histórica da economia de Friedrich List, um economista alemão do século XIX. Chang destaca que essa forma de análise não está relacionada simplesmente a organizar e catalogar fatos históricos na perspectiva de que isso gere algum tipo de modelo, mas sim a uma pesquisa consistente sobre modelos históricos e a construção de teorias que expliquem esses modelos, além de se verificar a aplicação dessas teorias a problemas contemporâneos, considerando, é claro, as mudanças tecnológicas, institucionais e políticas. A abordagem adotada é “concreta e indutiva”, contrastando com o enfoque neoclássico em métodos abstratos e dedutivos. O autor argumenta que tal metodologia orientou a escola histórica alemã, a qual influenciou muitos economistas alemães e norte-americanos importantes. Lembra que as teorias sobre “estágios” de desenvolvimento econômico dos estudiosos Arthur Lewis, Walt Rostow e Simon Kuznets foram orientadas a partir de uma profunda pesquisa histórica sobre a industrialização dos países desenvolvidos.

O título “Chutando a escada” foi emprestado de uma frase de Friedrich List, o qual já afirmava, no século XIX, que era uma prática dos países que atingiram um certo grau de desenvolvimento “chutar a escada” pela qual subiram para impedir que outros o fizessem. Este economista alemão era a favor da indústria nascente, com proteção do Estado, para fazer frente aos países desenvolvidos e conseguir desenvolver sua indústria. E mostra, a partir da perspectiva histórica, como a Grã-Bretanha promoveu sua indústria nascente e prosperou, apesar de esta, já naquele período, receitar o contrário aos países mais atrasados no seu desenvolvimento.

Chang reúne neste livro uma série de informações históricas que mostram quais as políticas e instituições implantadas pelos países desenvolvidos quando ainda trilhavam os caminhos para o desenvolvimento, colocando em xeque as afirmativas de que as boas políticas e as boas instituições hoje sugeridas tenham sido utilizadas por eles. Então, como eles enriqueceram? A resposta encontrada pelo autor mostra que, com certeza, eles não teriam alcançado o seu nível de desenvolvimento se tivessem adotado as suas atuais recomendações aos países em desenvolvimento.

A pesquisa mostra que muitos países protegeram suas indústrias nascentes (como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha); subsidiaram as exportações; muitos não possuíam banco central (os Estados Unidos só constituíram o seu em 1913), ou seja, antes de se tornarem o que são, e não possuíam todas as instituições hoje recomendadas. Na verdade, muitas dessas instituições são resultado do desenvolvimento e não a sua causa.

O período pesquisado pelo autor vai do século XIX ao início do século XX (mais especificamente entre 1815 e 1914, abarcando o fim das guerras napoleônicas e o início da Primeira Guerra Mundial), abrangendo um período em que a maior parte dos PADs estava vivendo a Revolução Industrial. Por outro lado, foi necessário pesquisar outros períodos, como é o caso da Grã-Bretanha a partir do século XV, devido ao pioneirismo na política econômica e no desenvolvimento institucional, e da Prússia no século XVIII, devido a reformas na burocracia e métodos inovadores no fomento da indústria por parte do Estado. O período de estudo foi dilatado também em casos como o do Japão e da França, após a Segunda Guerra Mundial, tendo em vista o crescimento econômico devido à transformação institucional ocorrida nesses países a partir de então.

O estudo envolve um grupo de nações consideradas mais “importantes” e por isso mais conhecidos, ou seja, Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e Japão, a fim de apresentar “lições mais gerais” e também para superar concepções e mitos acerca de sua história. O autor informa que a abordagem sobre outros países não pôde ser tão abrangente devido à escassez de estudos sobretudo na língua inglesa. Para superar esse limite serviu-se do trabalho de assistentes de pesquisa que falavam outros idiomas; entretanto, esse método apresentou muitos limites.

O livro está dividido em quatro capítulos. O primeiro, “Como os países ricos enriqueceram de fato?”, é introdutório ao estudo e discorre sobre as questões metodológicas e apresenta sucintamente as discussões de cada capítulo. O capítulo dois intitula-se “Políticas de

desenvolvimento econômico: perspectiva histórica das políticas industrial, comercial e tecnológica” e apresenta um quadro geral sobre a “lenda” de que os PADs se tornaram o que são hoje em virtude de políticas de livre comércio e políticas industriais de *laissez-faire*, destacando-se que tal visão é o que orienta as atuais recomendações do Consenso de Washington. O capítulo discorre também sobre as políticas industrial, comercial e tecnológica adotadas pelos PADs em seu período de desenvolvimento e compara-as com os países hoje em desenvolvimento, concluindo que esses são menos protecionistas do que foram os PADs. Essa parte do estudo envolve um número menor de países, devido à dificuldade de caracterização das políticas, por terem uma variedade maior do que as instituições, e requer uma análise mais pormenorizada de cada país.

O capítulo três tem como título “Instituições e desenvolvimento econômico: a ‘boa governança’ na perspectiva histórica”. Este capítulo estuda um grande número de instituições, destacando-se a democracia, a burocracia, o Judiciário, os direitos de propriedade, com destaque para a propriedade intelectual, instituições de governança empresarial, que envolve leis como as de Concorrência e Falência, além da responsabilidade limitada, etc., as instituições financeiras, como banco central e outros bancos, além de instituições sociais e trabalhistas, como leis do trabalho infantil e instituições de regulamentação da jornada e de condições do trabalho adulto. O quarto capítulo tem como título “Lições para o presente”, onde o autor faz um apanhado dos capítulos anteriores, voltando à questão central apresentada inicialmente no livro, ou seja: estão mesmo os PADs tentando “chutar a escada” para que os países em desenvolvimento não alcancem o topo? Apresenta também algumas conclusões e propostas de novas pesquisas a partir dos achados do estudo apresentado.

Finalmente, o autor conclui, em seu estudo, que os PADs estão, sim, “chutando a escada”, porém sugere que isso pode estar sendo feito de “boa fé”, decorrente de má informação histórica, por acreditarem que chegaram até o topo motivados pela política do livre comércio. O que ocorre na verdade é que a aplicação da receita de políticas e instituições boas não tem surtido o efeito desejado, ou seja, o desenvolvimento dos países. Por isso, o autor sugere que os fatos históricos relacionados ao processo de desenvolvimento sejam conhecidos e divulgados, para que os países em desenvolvimento possam usufruir da “condição de retardatários” e fazer escolhas mais fundamentadas, informadas sobre as instituições e políticas que possam adotar. Chang sugere, ainda, que ocorra uma mudança significativa nas condicionalidades de ajuda financeira feitas

pelos PADs, o FMI e o Banco Mundial, abolindo modelos de políticas que todos devem seguir, e nas regras da Organização Mundial do Comércio e em outros acordos multilaterais de comércio, de forma a permitir a promoção da indústria nascente. Enfim, o autor acredita que, para que os países em desenvolvimento cresçam mais rapidamente, é imprescindível que eles adotem políticas e instituições relacionadas ao seu estágio de desenvolvimento e adequadas à sua realidade e necessidade. Isso trará benefícios também aos países atualmente desenvolvidos, pois aumentará o comércio e as oportunidades de investimento. Chang defende a necessária mudança das regras do mercado mundial, mesmo ciente do quanto é remota essa idéia; mas entende que a pesquisa proposta por este livro, de identificar historicamente sob quais “regras” os PADs se desenvolveram, poderá contribuir para essa discussão.

A forma de organização do livro demonstra o compromisso do autor com a aplicação da abordagem histórica a fim de buscar o esclarecimento de perguntas até então respondidas por perspectivas anistóricas, o que para Chang compromete a verdade sobre o processo que levou os PADs ao seu nível de desenvolvimento econômico. A divisão dos capítulos e a clareza com que é apresentado o problema da pesquisa são feitos de forma pedagógica permitindo ao leitor, mesmo o leigo no campo da teoria econômica, compreender perfeitamente as idéias centrais do estudo. A proposta do autor de retomar a perspectiva histórica na análise do desenvolvimento e na solução de problemas contemporâneos do desenvolvimento amplia essa discussão para além do campo exclusivo da economia e apresenta outros elementos que precisam ser considerados nesse debate, com destaque para a discussão sobre instituições, distinguindo-as das políticas econômicas.

Por outro lado, o estudo não chega a indicar outras vias de desenvolvimento fora da perspectiva capitalista, mas busca encontrar melhores soluções dentro dessa lógica a partir de uma investigação de abordagem histórica sobre o desenvolvimento dos países atualmente desenvolvidos. A ressalva do autor sobre a possibilidade de que, mesmo “chutando a escada”, pode haver “boa fé” nas recomendações não se sustenta num mundo cada vez mais marcado por decisões pragmáticas, estratégicas e ideologicamente definidas a partir dos interesses dos países atualmente desenvolvidos de manterem-se hegemônicos no processo de condução das políticas globais.