



## A PERSPECTIVA DE HA-JOON CHANG SOBRE O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

## THE PERSPECTIVE OF HA-JOON CHANG ON THE ROLE OF INSTITUTIONS IN ECONOMIC DEVELOPMENT

Geisiane Michelle Zanquetta de Pintor<sup>1</sup>  
Ricardo Rippel<sup>2</sup>

### RESUMO:

O objetivo deste estudo é analisar a contribuição do economista institucional sul-coreano Ha-Joon Chang para a compreensão da relação entre o desenvolvimento institucional e o desenvolvimento econômico. Chang, ao realizar uma análise histórica do desenvolvimento institucional dos países atualmente desenvolvidos, demonstra que o progresso institucional destes países foi um processo longo e tortuoso e que o aprimoramento de suas instituições foi consequência e não a causa de seu desenvolvimento. Além disto, o autor questiona as pressões que os países em desenvolvimento veem sofrendo para adotarem as mesmas instituições das nações desenvolvidas. Ao comparar o avanço institucional dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, Chang demonstra que os últimos possuem instituições com qualidade superior às dos países desenvolvidos quando estes se encontravam em estágio semelhantes de desenvolvimento. Além disto, o autor afirma que nem sempre as instituições que maximizam a liberdade do mercado e protegem fortemente os direitos de propriedade promovem o desenvolvimento econômico.

**Palavras-chave:** países atualmente desenvolvidos; desenvolvimento institucional; instituições do padrão global; países em desenvolvimento.

### ABSTRACT:

The purpose of this study is to analyze the contribution of South Korean institutional economist Ha-Joon Chang to the understanding of the relationship between institutional development and economic development. Chang, conducting a historical analysis of the institutional development of the developed countries, shows that the institutional progress of these countries has been a long and tortuous process and that the improvement of their institutions has been a consequence, not the cause of their development. In addition, the author questions the pressures that developing countries are facing to adopt the same institutions of developed nations. By comparing the institutional advancement of developed and developing countries, Chang shows that the latter have institutions of higher quality than developed countries when they are at a similar stage of development. In addition, the author states that institutions that maximize market freedom and strongly protect property rights not always promoted economic development.

**Keywords:** institutional development; developed countries; Global Standart Institutions; developing countries.

<sup>1</sup> Doutora em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE. Docente da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. E-mail: geisiane.pintor@unila.edu.br

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócios, Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Toledo, PR, Brasil. Doutor em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: ricardorippel@yahoo.com.br



## 1 INTRODUÇÃO

As instituições começaram a ganhar popularidade como explicação das diferenças internacionais no desenvolvimento econômico com a ascensão dos teóricos da Nova Economia Institucional. Desde o final da década de 1990, a ideia de que as instituições com baixa qualidade são a causa dos problemas econômicos nos países em desenvolvimento se generalizou. Com isto, os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, e os países ricos passaram a incluir condicionalidades relacionadas à governança aos seus auxílios bilaterais, de modo a pressionar os países em desenvolvimento a instituírem o que eles acreditam serem “instituições boas” ou instituições do padrão global (*Global Standard Institutions – GSIs*).

As pesquisas sobre o papel das instituições no desenvolvimento econômico foram encorajadas e estimuladas pela crescente demanda por reformas institucionais nos países em desenvolvimento. O economista institucional sul-coreano Ha-Joon Chang critica as exigências que os países em desenvolvimento veem sofrendo para adotarem as “instituições boas” em decorrência da visão dominante de que as instituições anglo-americanas devem ser adotadas por todos os países. Para Chang (2011a, p. 475), “[...] GSIs are institutions that inherently favour the rich over the poor, capital over labour, and finance capital over industrial capital [...]”. Além disto, Chang questiona a visão de que as instituições que maximizam o livre mercado e possuem forte proteção aos direitos de propriedade são melhores para promover o desenvolvimento econômico.

Deste modo, o objetivo deste estudo é analisar a contribuição de Chang para a compreensão da relação entre o progresso institucional e o desenvolvimento econômico. Para cumprir tal objetivo, este trabalho está estruturado em cinco seções, incluindo a presente introdução. A segunda seção descreve a metodologia utilizada. A terceira seção descreve as principais considerações do autor a respeito da evolução institucional dos países atualmente desenvolvidos (PADs), expostas em sua obra *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, publicada em 2004. A quarta apresenta as ideias de Chang sobre o papel das instituições no desenvolvimento econômico de uma nação publicadas em seu artigo *Institutions and economic development: theory, policy and history* (2011a). Por fim, considerações finais encerram este estudo.

## 2 METODOLOGIA

Ha-Joon Chang utiliza o método histórico em sua obra *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica* (2004), para analisar a evolução das instituições nos PADs. Para o autor, são raras as discussões baseadas na experiência histórica das nações desenvolvidas e poucos estudos aplicaram a perspectiva histórica para a análise do desenvolvimento econômico. Um de seus objetivos com o referido livro é reafirmar a utilidade da análise histórica. O método histórico, para Lakatos (1990, p. 31):



[...] consiste em investigar acontecimentos, processos e instituições do passado para verificar a sua influência na sociedade de hoje, pois as instituições alcançaram sua forma atual através de alterações de suas partes componentes, ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto cultural particular de cada época. Seu estudo, para uma melhor compreensão do papel que atualmente desempenham na sociedade, deve remontar aos períodos de sua formação e de suas modificações.

Este trabalho utilizou como método a pesquisa bibliográfica, que consiste em uma técnica de documentação indireta, sendo “[...] elaborada com base em material já publicado” (GIL, 2010, p. 29). Considerando que o objetivo deste estudo é descrever a contribuição de Ha-Joon Chang sobre a importância das instituições para o desenvolvimento, a pesquisa bibliográfica abrangeu somente as publicações do referido autor relacionadas ao tema em questão.

### 3 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DOS PAÍSES ATUALMENTE DESENVOLVIDOS

Ha-Joon Chang em sua obra *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*, publicada em 2004, questiona a pressão que os PADs exercem sobre os países em desenvolvimento para que os últimos adotem “instituições boas”. Segundo o autor, tais instituições seriam, basicamente, as que existem nos países desenvolvidos ou cópias das instituições norte-americanas. Na referida obra, o autor busca responder a seguinte indagação:

[...] 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? [...] (CHANG, 2004, p. 14).

O autor destaca que sua análise se estendeu a um número relativamente elevado de instituições, considerando a complexidade institucional das sociedades modernas e pela compreensão ainda limitada de quais instituições são necessárias ao desenvolvimento. Para Chang (2004, p. 124), “[...] ainda não se conseguiu entender a relação entre determinadas instituições e o desenvolvimento econômico”.

Dentre tais “instituições boas” recomendadas pelas nações desenvolvidas aos países em desenvolvimento, de acordo com Chang (2004, p. 124), figuram:

[...] a democracia, uma burocracia e um Judiciário limpos e eficientes; a forte proteção ao direito de propriedade (privada), inclusive de propriedade intelectual; boas instituições de governança empresarial, sobretudo as exigências de divulgação de informação e a Lei de Falência; e instituições financeiras bem desenvolvidas. [...] bom sistema financeiro público e boas



instituições previdenciárias e trabalhistas capazes de oferecer “redes de amparo” e proteger os direitos do trabalhador.

O autor defende a ideia de que muitas destas instituições consideradas essenciais ao desenvolvimento são consequência e não causa do desenvolvimento econômico dos PADs. Chang (2004) deixa claro que isto não significa que os países em desenvolvimento não devam adotar as instituições que hoje vigoram nos países desenvolvidos e que algumas delas podem ser benéficas para estes países. Entretanto, o autor questiona se tais instituições são realmente proveitosas e necessárias para os países em desenvolvimento e se sua implementação em países despreparados para recebê-las não poderia prejudicar o seu funcionamento.

De acordo com Chang (2004), o *upgrading* institucional traz consigo a atitude dos PADs de “chutar a escada” pela qual subiram ao desenvolvimento, visto que as instituições por eles impostas aos países em desenvolvimento são custosas, irrelevantes ou prejudiciais, considerando o estágio de desenvolvimento no qual se encontram.

Chang (2004) descreve como as instituições, que são vistas como essenciais, evoluíram nos PADs quando tais países estavam se desenvolvendo. O autor analisa três estágios de desenvolvimentos dos países atualmente desenvolvidos: 1820, os primórdios da industrialização mesmo nos PADs mais avançados; 1875, o auge da industrialização nos PADs adiantados e ao início dela nos menos desenvolvidos; e 1913, o começo da maturidade industrial nos PADs mais desenvolvidos e seu auge nos menos desenvolvidos.

Chang (2004) analisa seis amplas áreas: democracia; a burocracia e o Judiciário; os direitos de propriedade; a governança empresarial; as instituições financeiras privadas e públicas; e as instituições previdenciárias e trabalhistas.

O autor inicia sua análise da evolução institucional dos PADs demonstrando que a experiência histórica destes países questiona a visão ortodoxa de que a democracia é uma condição prévia do desenvolvimento. Isto é justificado pelo fato de que o início do processo de industrialização das nações desenvolvidas foi marcado pela inexistência do sufrágio universal. O direito ao voto, quando outorgado, era restrito a uma minoria de proprietários do sexo masculino. Além disto, o número de votos era desigual, variando de acordo com o patrimônio, nível de instrução e idade (CHANG, 2004).

Até o século XVIII, a venda de honras e cargos públicos era uma prática comum nos PADs, de modo que os cargos públicos eram formalmente vistos como propriedade privada. Nos Estados Unidos, por exemplo, havia o sistema de favorecimento, o qual era caracterizado pela alocação de cargos públicos aos correligionários do partido no poder. Tal sistema foi importante para a política norte-americana desde o surgimento do sistema bipartidário, em 1828. Além disto, havia um nepotismo generalizado. Na França pré-industrial, por exemplo, cerca de 23% dos burocratas do topo da hierarquia eram filhos de administradores da elite (CHANG, 2004).

A qualidade do sistema de direito de propriedade é de difícil mensuração, visto que apresenta diversos componentes, dentre eles a Lei de contrato, Lei de Empresa, Lei de Falência, Lei de Herança, Lei Tributária e leis de regulamentação do uso da terra. Para



Chang (2004), os direitos de propriedade intelectual permitem a avaliação da qualidade dos regimes de direito de propriedade ao longo da história pois são definidos por um número reduzido de leis identificáveis, como, por exemplo, a Lei de Patente, a Lei de Direito Autoral ou *copyright* e a Lei de Marca Registrada.

Chang (2004) questiona o discurso ortodoxo de que a maior proteção aos direitos de propriedade é melhor para o desenvolvimento econômico, pois estimula a criação de riqueza. Para o autor, existem casos na história nos quais a preservação dos direitos de propriedade foi nociva para o desenvolvimento econômico, bem como de exemplos nos quais a violação de tais direitos foi benéfica para o desenvolvimento. Deste modo:

A segurança dos direitos de propriedade não pode ser encarada como algo bom em si. [...] O que importa para o desenvolvimento econômico não é, portanto, a mera proteção de todos os direitos de propriedade em vigor [...] e sim qual direito de propriedade está sendo protegido e em que condições (CHANG, 2004, p. 144-145).

O primeiro sistema de patente foi inventado em Veneza, em 1474, e concedia dez anos de privilégio aos inventores de novas artes e máquinas, já a Inglaterra criou sua Lei de Patente em 1623. Até 1820 países como a Rússia, Prússia, Bélgica, Holanda e Espanha já haviam instituído as leis de patente (CHANG, 2004).

Os primeiros regimes de direito de propriedade intelectual (DPI) não eram eficientes, considerando os padrões atuais. Um exemplo disto é que não existia uma rigorosa verificação da originalidade da invenção. Até 1936, por exemplo, os Estados Unidos concediam patentes sem prova de originalidade (CHANG, 2004).

As instituições de governança empresarial, analisadas por Chang (2004), incluem: a sociedade por cotas de responsabilidade limitada; a Lei de Falência; auditoria, relatório financeiro e transparência de informação (*disclosure*) e a Lei da Concorrência.

A responsabilidade limitada, criada no século XIX para grandes projetos comerciais arriscados, era encarada com desconfiança. Acreditavam que levaria os proprietários e administradores a riscos excessivos ao solapar os mecanismos disciplinares do capitalismo (o medo ao fracasso e à destituição), principalmente diante das severas leis de falência da época (CHANG, 2004).

Nos Estados Unidos, por exemplo, a primeira lei de responsabilidade limitada geral foi aprovada no Estado de Nova York em 1811, porém caiu em desuso em 1816, em decorrência de uma apatia generalizada com as sociedades de responsabilidade limitada, visto que os demais Estados não as autorizaram antes de 1837 (CHANG, 2004).

O desenvolvimento industrial demonstrou que as empresas poderiam falir por razões distintas que escapam ao controle individual, não somente como consequência da desonestidade e esbanjamento. Assim, a Lei de Falência passou a ser vista, juntamente com a responsabilidade limitada, como uma forma de socialização do risco (CHANG, 2004).



De acordo com Chang (2004), existe um debate sobre qual seria a melhor lei de falência: a dos Estados Unidos (favorece o devedor), a do Reino Unido (beneficia o credor) ou a da França (protege o empregado). Apesar disto, há um consenso de que uma lei de falência eficaz é importante.

No Reino Unido, por exemplo, a primeira Lei de Falência foi instituída em 1542 e consolidada em 1571. Tal lei era rigorosa com os negociantes falidos pois considerava que o patrimônio futuro do devedor podia ficar comprometido com as dívidas antigas. Em 1705-1706 foram introduzidas medidas que permitiam aos falidos cooperativados manter 5% dos ativos e poderia desonerar dos débitos futuros se os credores permitissem (CHANG, 2004).

Apesar da importância da auditoria e da *disclosure* financeiras, os PADs não possuíam instituições de regulamentação que exigissem auditorias externas ou transparência total das informações (CHANG, 2004).

A governança empresarial não é somente uma questão interna da empresa, ela envolve outras regulamentações e normas informais que regem as práticas empresariais. Uma destas regulamentações é a Lei de Concorrência (legislação antimonopólio e/ou antitruste), a qual, até 1820, nenhum PAD possuía (CHANG, 2004).

O desenvolvimento do sistema bancário dos PADs ocorreu de forma lenta e desigual, o que fez com que a criação de instituições para regulamentação da atividade bancária fosse tardia (CHANG, 2004). Até 1820, os bancos eram uma novidade (CHANG, 2004).

A criação de um banco central foi também um processo lento nas nações desenvolvidas. Durante o início da industrialização, nenhum PAD possuía um banco central com monopólio de emissão monetária. O primeiro banco central do mundo foi fundado em 1688 na Suécia. Porém, somente conseguiu funcionar como tal em meados do século XIX, pois não possuía o monopólio da emissão monetária, obtido em 1904 (CHANG, 2004).

Os mercados de capitais e outros mercados de títulos tornaram-se fonte de instabilidade financeira, o que tornou necessária a criação de instituições que os regulassem. Na Inglaterra, por exemplo, a primeira tentativa de regulamentação do mercado de capitais ocorreu em 1697 e limitou o número de corretores e impôs teto à sua remuneração (CHANG, 2004).

A capacidade tributária de uma nação requer legitimidade política do governo e dos impostos cobrados. Para garantir tal legitimidade é necessário desenvolver instituições competentes e mecanismos para melhorar a coleta dos impostos. A capacidade tributária dos PADs era limitada em seus estágios iniciais de desenvolvimento. Durante os séculos XVII e XVIII, o poder de tributar das nações atualmente desenvolvidas era restrito, de modo que a atuação dos coletores particulares era vista como um modo de aumentar a renda do governo, visto que as instituições financeiras públicas eram precárias nesses países (CHANG, 2004).

Além da incapacidade de arrecadar impostos, as guerras frequentes agravaram os problemas de finanças públicas dos PADs, pois necessitavam de financiamento



público. O imposto de renda, inicialmente, foi utilizado como um tributo emergencial para financiar guerras. Em 1799, por exemplo, a Inglaterra instituiu o imposto de renda para financiar a guerra com a França, enquanto a Dinamarca usou o mesmo tributo como financiamento de emergência durante a Guerra Revolucionária de 1789 e a Guerra Napoleônica de 1809 (CHANG, 2004).

As instituições de bem-estar social, para Chang (2004), são mais do que “redes de seguridade”. Segundo o autor, quando tais instituições são bem projetadas e implementadas podem aumentar a eficiência e produtividade. O investimento público em saúde e educação, por exemplo, pode melhorar a qualidade da força de trabalho, o que aumenta a eficiência e a produtividade.

Chang (2004) analisa a adoção de quatro instituições de bem-estar social em dezenove PADs<sup>3</sup>: seguro de acidente industrial, seguro saúde, pensões estatais e seguro desemprego. Para o autor, no começo da industrialização nenhum PAD possuía tais instituições. A maioria dos PADs não possuía instituições que regulamentassem a jornada e as condições do trabalho adulto durante o século XIX.

O trabalho infantil se disseminou entre os PADs no início da industrialização, não existindo instituições que regulamentassem o trabalho infantil. Em 1820, as crianças inglesas trabalhavam entre 12,5 e 16 horas por dia, enquanto nos Estados Unidos metade dos operários da indústria têxtil de algodão possuía menos de dezesseis anos. Na Alemanha, entre 1840 e 1846, aproximadamente 20% da força de trabalho industrial era formada por crianças menores de quatorze anos de idade (CHANG, 2004).

O Quadro 1 apresenta uma síntese do desenvolvimento institucional dos PADs na primeira etapa de desenvolvimento analisada por Chang (2004).

O segundo período analisado por Chang (2004) foi caracterizado pelo auge da industrialização nos PADs adiantados e ao início dela nos menos desenvolvidos. Nele os PADs apresentaram um avanço institucional considerável. Entretanto, a qualidade das instituições existentes nestes países ainda estava aquém do que eles exigem atualmente dos países em desenvolvimento.

A partir de 1848 começaram a aparecer formas limitadas de democracia nos PADs, ano no qual a França instituiu o sufrágio universal masculino. Os Estados Unidos permitiram que os homens negros votassem a partir de 1870, porém os Estados sulistas utilizaram outros métodos, como impostos eleitorais, exigências de propriedade e testes de analfabetismo, para restringir o voto dos homens negros (CHANG, 2004).

O voto secreto somente tornou-se comum no século XX. A compra de votos e a fraude eleitoral eram comuns neste período. Nas eleições britânicas, por exemplo, suborno, ameaças e promessas de emprego para os eleitores eram comuns até o fim do século XIX (CHANG, 2004).

<sup>3</sup> Chang (2004) analisa a adoção de instituições de bem-estar social nos seguintes PADs: Alemanha, Suíça, Áustria, Noruega, Finlândia, Reino Unido, Irlanda, Itália, Dinamarca, França, Nova Zelândia, Espanha, Suécia, Holanda, Austrália, Bélgica, Canadá, Estados Unidos e Portugal.



### Quadro 1 - Desenvolvimento institucional dos PADs em 1820

Instituição	1820: o começo da industrialização
Democracia	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nenhum PAD tinha sufrágio universal masculino;</li><li>• O direito de votar, quando e se outorgado, foi destinado unicamente aos homens que fossem donos de patrimônio substancial.</li></ul>
Burocracia e Judiciário	<ul style="list-style-type: none"><li>• Em todos os países, o nepotismo, favoritismo, sinecuras e a venda de cargos públicos eram comuns nas nomeações burocráticas;</li><li>• Os cargos eram formalmente tratados como propriedade privada e não existia uma burocracia profissional e assalariada no sentido moderno.</li></ul>
Regimes de direito de propriedade	<ul style="list-style-type: none"><li>• O direito de propriedade em vigor tinha de ser violado rotineiramente para dar lugar a outros, novos, sobretudo nos países novos como os Estados Unidos;</li><li>• Poucos países tinham leis de patente (Inglaterra, Estados Unidos, França e Áustria) e sua qualidade era péssima.<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Sem verificação da originalidade das invenções que solicitassem patenteamento.</li></ul></li></ul>
Governança empresarial	<ul style="list-style-type: none"><li>• A responsabilidade limitada não havia se generalizado em parte alguma e era mais um privilégio do que um direito;</li><li>• Os países com sistemas financeiros empresariais mais desenvolvidos careciam de regulamentações que exigissem auditorias externas ou a transparência total das informações;</li><li>• As leis de falência existentes eram muito deficientes e não cobriam senão uma classe restrita de empresas;<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Tinham capacidade limitadíssima de “socializar o risco” e de “limpar o nome” dos falidos;</li></ul></li><li>• Lei de concorrência simplesmente não existia.</li></ul>
Instituições financeiras	<ul style="list-style-type: none"><li>• Os bancos ainda eram uma novidade;</li><li>• Nenhum país contava com um banco central adequado, com o monopólio da emissão monetária e a função formal de prestador de último recurso;</li><li>• A regulamentação do mercado de títulos existia em alguns países, mas era altamente inadequada e raramente aplicada;</li><li>• Nenhum país recolhia imposto de renda, a não ser como medida de “emergência” em caso de guerra.</li></ul>
Bem-estar social e as instituições trabalhistas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nenhum PAD tinha instituições de bem-estar social ou regulamentações da jornada adulta, do trabalho infantil, nem sistema de saúde ou de segurança no trabalho.</li></ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de Chang (2004).

Até o final do século XIX havia falta de profissionalismo na burocracia na maioria dos PADs em decorrência da venda de cargos, do sistema de favorecimento e o nepotismo. Nos Estados Unidos, por exemplo, em 1883, apenas cerca de 10% dos empregos públicos civis eram submetidos ao recrutamento competitivo (CHANG, 2004).

A Prússia foi pioneira na modernização da burocracia. No começo do século XIX ela já havia instituído alguns elementos da burocracia moderna: concurso ou exame de admissão, organização hierárquica, sistemas de pensão, procedimento disciplinar e segurança de estabilidade (CHANG, 2004).

Na segunda metade do século XIX, os PADs acrescentaram outros elementos aos regimes de DPI, como as leis de direito autoral e de marca registrada. Entretanto, a maioria dos países permitia o patenteamento de invenções importadas, o que fez crescer as pressões por um regime internacional de DPI (CHANG, 2004).

O primeiro país a introduzir a responsabilidade limitada generalizada foi a Suécia, em 1844, já nos Estados Unidos o preconceito com as sociedades de responsabilidade perdurou até o fim da década de 1850. Na França, a responsabilidade





limitada se generalizou em 1867, enquanto na Espanha as sociedades anônimas somente se estabeleceram plenamente em 1951, apesar de terem surgido em 1848 (CHANG, 2004).

A Lei de Falência continuou deficiente até metade do século XIX. No Reino Unido, por exemplo, a recuperação da falência era um privilégio para poucos homens de negócio, os credores eram responsáveis por processar os devedores e o sistema não era uniforme em toda a nação. Além disto, existia falta de profissionalismo e corrupção entre os comissários de falência (CHANG, 2004).

Embora as companhias limitadas necessitassem de mais transparência para coibir ações oportunistas dos acionistas e administradores, a regulamentação da obrigatoriedade do relatório e da *disclosure* financeiros nos PADs era de péssima qualidade. O Reino Unido, por exemplo, tornou obrigatória a auditoria externa das empresas em 1844, porém, em 1856, esta voltou a ser opcional (CHANG, 2004).

Apesar da ascensão dos grandes conglomerados, até 1875 nenhum PAD havia instituído uma legislação antitruste. Os Estados Unidos foram pioneiros da Lei da Concorrência ao instituírem o *Sherman Antitrust Act* em 1890, o qual não foi utilizado contra grandes conglomerados até 1902 (CHANG, 2004).

O desenvolvimento do sistema bancário nos PADs ocorreu de forma lenta. Na França, por exemplo, o uso de títulos de crédito somente se generalizou no meado do século XIX e, em 1863, a maioria da população ainda não tinha acesso ao sistema bancário. Na Suécia os bancos somente apareceram no final do século XIX (CHANG, 2004).

A instituição de um banco central também ocorreu vagarosamente nos PADs. O banco central da Bélgica, fundado tardiamente em 1851, foi um dos primeiros bancos centrais genuínos, com monopólio da emissão monetária. O banco central alemão, fundado em 1871, somente obteve o monopólio da emissão monetária em 1905, enquanto o banco central italiano, fundado em 1893, somente atingiu o monopólio da emissão monetária em 1926 (CHANG, 2004).

A primeira tentativa de regulamentação do mercado de títulos nos Estados Unidos ocorreu em 1789 e teve como objetivo as negociações internas, proibindo os funcionários do Tesouro de especular com títulos. Embora o Governo Federal tentasse introduzir regulamentações de títulos, isto foi feito pelos Estados individuais ao longo do século XIX. Porém, nem todos possuíam leis que regulamentassem as transações com títulos e as leis que existiam eram fracas em sua aplicação (CHANG, 2004).

As finanças públicas de muitos PADs viviam em dificuldade. Em 1842, por exemplo, alguns Estados norte-americanos não conseguiam saldar empréstimos assumidos com a Inglaterra. Neste mesmo ano, a Inglaterra instituiu permanentemente o imposto de renda, embora esta medida enfrentasse grande oposição (CHANG, 2004).

Até 1870, as instituições de bem-estar social dos PADs eram precárias. Os receptores de ajuda do Estado eram estigmatizados, sendo, em alguns países, privados do direito ao voto. Tais instituições só começaram a surgir nestes países no fim do século XIX. Em 1875, nenhum dos dezenove países analisados possuía seguro de acidente



industrial, seguro saúde, pensões estatais e seguro desemprego, exceto a Alemanha, que havia instituído o seguro de acidente industrial em 1871 (CHANG, 2004).

Em 1875, a maioria das nações ainda não havia instituído leis de regulamentação do trabalho infantil e o funcionamento de tais regulamentações era precário nos países que já as haviam instituído. Na Inglaterra, por exemplo, a primeira tentativa séria de regulamentação do trabalho infantil ocorreu em 1833 e somente se aplicava às indústrias do algodão, lã, linho e seda. A Prússia instituiu a primeira lei do trabalho infantil em 1839, proibindo o emprego de crianças menores de nove anos e das analfabetas com menos de dezesseis anos nas fábricas e nas minas. Porém, somente quando a fiscalização tornou-se mais rigorosa, em 1878, o trabalho infantil de menores de doze anos tornou-se ilegal (CHANG, 2004).

Somente na metade do século XIX começou a surgir a legislação de regulamentação da jornada de trabalho diário adulto. Uma das primeiras leis que controlaram a jornada adulta foi o *Factory Act*, instituído em 1844 na Inglaterra, que reduziu a jornada de trabalho feminino de mais de dezoito horas para doze. O *Factory Act* de 1847 diminuiu para dez horas a jornada feminina e infantil. Os empregadores, entretanto, passaram a explorar as brechas legais para reduzir o impacto da legislação. Deste modo, as regulamentações mínimas de jornada e condições de trabalho adulto não surgiram antes do fim do século XIX e início do XX (CHANG, 2004).

O Quadro 2 apresenta uma síntese do desenvolvimento institucional dos PADs na segunda etapa de desenvolvimento analisada por Chang (2004).

O terceiro período analisado por Chang (2004) teve como característica o começo da maturidade industrial dos PADs. Em relação à democracia, a maioria das nações desenvolvidas instituiu o sufrágio universal masculino até o final da Segunda Guerra Mundial. Entretanto, o direito ao voto ainda era negado para as mulheres e as minorias étnicas. Em 1946 a maior parte das dezenove nações desenvolvidas<sup>4</sup> analisadas conseguiu instituir o sufrágio universal (CHANG, 2004).

A democracia formal estabelecida pelos PADs ainda possuía um problema de qualidade em relação ao direito eleitoral de acordo com a raça, gênero e patrimônio. Além destas restrições, algumas nações criaram restrições relacionadas ao credo político. Este foi o caso da Finlândia, que proibiu comunistas de votar até 1944 (CHANG, 2004).

O voto secreto somente tornou-se comum no século XX. A Noruega, por exemplo, somente o instituiu em 1884, enquanto a França adotou o envelope e cabine eleitorais em 1913, décadas após a instituição do sufrágio universal masculino (CHANG, 2004).

Segundo Chang (2004), o caminho da democracia trilhado pelos PADs foi “áspero e pedregoso”. Foram necessárias décadas de campanhas políticas e reformas eleitorais para que estas nações alcançassem duas bases fundamentais da democracia: sufrágio universal e voto secreto (CHANG, 2004).

<sup>4</sup> Chang (2004) analisa a instituição da democracia nos seguintes PADs: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Itália, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça.



## Quadro 2 - Desenvolvimento institucional dos PADs em 1875

Instituição	1875: industrialização a todo vapor
Democracia	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nenhum deles tinha sufrágio universal;</li><li>• Uns poucos haviam instituído, pelo menos teoricamente, o sufrágio universal masculino;</li><li>• Faltavam algumas instituições básicas da democracia, como o voto secreto, e a fraude eleitoral era generalizada.</li></ul>
Burocracia e Judiciário	<ul style="list-style-type: none"><li>• A burocracia apenas começava a adquirir as principais características modernas, como recrutamento meritocrático e as medidas disciplinares, porém somente em alguns países pioneiros;</li><li>• Os sistemas de favoritismo continuavam grassando em muitos deles.</li></ul>
Regimes de direito de propriedade	<ul style="list-style-type: none"><li>• Maioria dos PADs haviam instituído leis de patentes;</li><li>• Qualidade dessa legislação deixava muito a desejar;</li><li>• Proteção aos direitos de propriedade intelectual dos estrangeiros era particularmente ruim.<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Não havia um sistema internacional de proteção a esses direitos.</li></ul></li></ul>
Governança empresarial	<ul style="list-style-type: none"><li>• A responsabilidade limitada se generalizou em vários países;</li><li>• Nenhum deles dispunha de regulamentações concernentes à auditoria e aos procedimentos de <i>disclosure</i> de informação;</li><li>• Não existiam leis de concorrência, apesar da rápida ascensão das grandes empresas e das atividades de truste.</li></ul>
Instituições financeiras	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bancos seguiam como instituições novas em muitos PADs;</li><li>• Alguns careciam de banco central;</li><li>• Os que, nominalmente, tinham banco central, em geral a eficiência era limitadíssima, pois lhes faltava o monopólio da emissão monetária;</li><li>• As regulamentações bancárias continuavam uma raridade;</li><li>• Imperava o favorecimento pessoal nos empréstimos;</li><li>• Falências eram frequentes;</li><li>• Não havia regulamentação adequada do mercado de títulos;</li><li>• Imposto de renda permanente, introduzido em 1842, era uma grande novidade.</li></ul>
Bem-estar social e as instituições trabalhistas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nenhum PAD contava com um esquema moderno de previdência social;</li><li>• Em alguns países existiam instituições regulamentando o trabalho infantil, mas com funcionamento precário;<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Muitas nações continuavam permitindo o emprego de crianças relativamente pequenas (9 e 12 anos de idade);</li><li>▪ Outros não tinham nenhuma regulamentação do trabalho infantil.</li></ul></li><li>• Não havia limites à jornada de trabalho adulto nos PADs;<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Alguns tinham legislação restringindo a feminina;</li><li>▪ Mesmo nestes, a jornada era relativamente longa (10 a 12 horas).</li></ul></li><li>• Leis de segurança no trabalho, quando existiam, dificilmente eram cumpridas.</li></ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de Chang (2004).

O processo de modificação no qual as burocracias dos PADs se modernizaram também foi longo. A Bélgica, por exemplo, somente profissionalizou o serviço público



civil em 1933. Já na Espanha, até o começo do século XX, as carreiras do serviço público eram determinadas por apadrinhamento (CHANG, 2004).

A qualidade do sistema Judiciário pode ser avaliada em relação à sua independência política, o profissionalismo dos funcionários judiciais, a qualidade dos julgamentos e o custo da administração do sistema. O Judiciário das nações desenvolvidas sofreu influência política e corrupção nas nomeações até o final do século XIX e após este período. A justiça era ministrada, muitas vezes, de forma tendenciosa e sem profissionalismo em decorrência da nomeação de homens pertencentes a uma classe social privilegiada com pouco ou nenhum conhecimento jurídico (CHANG, 2004).

Em 1883, onze países assinaram a Convenção de Paris da União Internacional para a Proteção da Propriedade Industrial, a qual abrangeu patentes e leis de marca registrada. Já em 1886 firmou-se a Convenção de Berna sobre direito autoral ou *copyright*. Entretanto, apesar do surgimento de um regime internacional de DPI, as nações desenvolvidas continuavam violando com frequência o DPI dos cidadãos dos outros países no século XX (CHANG, 2004).

As sociedades de responsabilidade limitada passaram a ser vistas como um mecanismo importante para socializar o risco, o que possibilitou investimentos em larga escala. As sociedades aceitaram a responsabilidade limitada como a base da moderna governança empresarial (CHANG, 2004).

A Lei de Falência, segundo os padrões modernos, ainda era ineficiente. Somente em 1898 os Estados Unidos conseguiram instituir uma Lei de Falência duradoura. Tal Lei previa: pagamento de todas as dívidas, autorização da falência involuntária e da voluntária, exclusão dos agricultores e assalariados da falência involuntária, proteção das propriedades isentas de embargo pela lei estadual e concessão de um período de moratória para que os insolventes pudessem reorganizar os negócios ou fizessem acordo com os credores (CHANG, 2004).

Em pleno século XX, a qualidade das instituições de regulamentação que exigissem auditorias externas ou transparência total das informações estava aquém dos padrões modernos. Somente em 1900 o Reino Unido instituiu a auditoria externa obrigatória para as empresas. Entretanto, não havia a obrigatoriedade da elaboração e publicação de relatórios anuais para os acionistas, o que só se tornou obrigatório em 1907. Tal lei possuía uma brecha: não especificava o prazo de apresentação do relatório. As empresas britânicas se aproveitaram disto e apresentavam o mesmo relatório, ano após ano. Esta brecha somente foi corrigida em 1928. Até 1948 as normas da *disclosure* britânicas continuaram precárias (CHANG, 2004).

Até 1923 os PADs ainda não possuíam uma Lei de Concorrência de acordo com os padrões modernos. A Lei do Cartel, instituída em 1923, foi a primeira lei geral de concorrência da Europa e permitiu que a Justiça pudesse anular os cartéis. Na Noruega, a primeira Lei do Truste, introduzida em 1926, teve como principal efeito o de publicidade e controle, não de imposição de proibições diretas. Já o Reino Unido, durante a depressão dos anos 30, apoiou a cartelização, instituindo somente em 1956 uma legislação antitruste (CHANG, 2004).



No século XX os bancos se tornaram instituições profissionais do crédito. Antes disto, as decisões de empréstimos dos bancos eram influenciadas por conexões pessoais. A regulamentação da atividade bancária, entretanto, ainda era inadequada. Nos Estados Unidos, por exemplo, o sistema bancário, em 1929, ainda era composto de pequenos bancos e casas de corretagem que não eram geridas de forma profissional e nem eram supervisionadas (CHANG, 2004).

Em 1891, com a instituição do monopólio da emissão de dinheiro do Banco de Portugal, a maioria dos onze bancos centrais<sup>5</sup> analisados por Chang (2004) adquiriu tal monopólio. Os Estados Unidos, entretanto, somente instituiu um banco central com monopólio de emissão de moeda após 1929. Os grandes bancos de Nova York exerciam a função de prestador de última instância para garantir a estabilidade. Em 1913 foi criado o *US Federal Reserve System*. Entretanto, em 1929, cerca de 65% dos bancos permaneciam fora dele, de modo que até a Grande Depressão o *Federal Reserve Board* era controlado por Wall Street.

A regulamentação do mercado de títulos ainda não existia, mesmo em países com mercados de títulos desenvolvidos. Nos Estados Unidos a primeira regulamentação federal efetiva de títulos foi instituída em 1933, com o *Federal Securities Act*. Já a Inglaterra somente instituiu um sistema abrangente de regulamentação de títulos em 1986, através do *Financial Service Act* (CHANG, 2004).

O imposto de renda permanente ainda era uma novidade. Nos Estados Unidos, por exemplo, somente conseguiram instituir o imposto de renda federal em 1913, após a primeira Lei de Imposto de Renda, de 1894, ter sido considerada inconstitucional. A Bélgica adotou o imposto de renda em 1919, enquanto a Suécia o fez em 1932 (CHANG, 2004).

Os PADs progrediram no desenvolvimento de suas instituições de bem-estar social no final do século XIX e início do XX. Em 1925, dentre os dezanove países analisados por Chang (2004), dezesseis já haviam instituído o seguro de acidente industrial, treze possuíam o seguro saúde, doze tinham um sistema de pensão e doze já haviam adotado o seguro desemprego. O Reino Unido, por exemplo, instituiu o seguro de acidente industrial em 1897, o sistema de pensão em 1908 e o seguro saúde e o seguro desemprego em 1911.

De acordo com Chang (2004), somente no início do século XX passou a prevalecer nos PADs uma regulamentação “razoavelmente séria” do trabalho infantil. Nos Estados Unidos, por exemplo, a proibição do trabalho infantil somente ocorreu em 1938, com a instituição do *Fair Labour Standart Act*.

As primeiras regulamentações “modernas” da jornada de trabalho surgiram no século XX. A Espanha, por exemplo, instituiu a jornada oito horas em 1902, enquanto a Dinamarca o fez em 1920. A semana de 48 horas foi instituída na Suécia em 1920 e na

---

<sup>5</sup> Chang (2004) analisou o ano da fundação e o ano de obtenção do monopólio da emissão monetária de onze países desenvolvidos: Suécia, Reino Unido, França, Holanda, Espanha, Portugal, Bélgica, Alemanha, Itália, Suíça e Estados Unidos.



Bélgica em 1936. Já a semana de 40 horas foi implantada nos Estados Unidos em 1938 (CHANG, 2004).

O Quadro 3 apresenta uma síntese do desenvolvimento institucional dos PADs na terceira etapa de desenvolvimento analisada por Chang (2004).

### Quadro 3 - Desenvolvimento institucional dos PADs em 1913

Instituição	1913: começo da maturidade industrial
Democracia	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Sufrágio universal ainda era novidade;</li><li>▪ Não era nem mesmo comum o sufrágio universal masculino autêntico, no sentido de “um voto por cabeça”.<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Estados Unidos e a Austrália tinham qualificações raciais;</li><li>▪ Na Alemanha, o número de votos variava conforme o patrimônio, grau de instrução e idade do eleitor;</li><li>▪ Voto secreto acabava de ser instituído na França, os alemães ainda não o conheciam.</li></ul></li></ul>
Burocracia e Judiciário	<ul style="list-style-type: none"><li>• A modernização burocrática progredira significativamente;</li><li>• Sistema de favorecimento continuava disseminado em muitos países;</li><li>• O profissionalismo burocrático apenas começava a surgir em países como os Estados Unidos.<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Não fazia duas décadas que se havia introduzido um grau mínimo de recrutamento competitivo na burocracia federal.</li></ul></li></ul>
Regimes de direito de propriedade	<ul style="list-style-type: none"><li>• Já vigorava a Convenção de Paris da União Internacional para a proteção da Propriedade Industrial (inclui patentes e leis de marca registrada) e a Convenção de Berna sobre direito autoral ou <i>copyright</i>;</li><li>• Apesar a emergência de um regime internacional de direito de propriedade intelectual (DPI), mesmo os PADs mais desenvolvidos seguiam violando rotineiramente os DPI dos cidadãos dos outros países.</li></ul>
Governança empresarial	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mesmo nos Estados Unidos e Inglaterra, as instituições de governança empresarial estavam miseravelmente longe dos padrões modernos;<ul style="list-style-type: none"><li>▪ 1900: Inglaterra instituiu a auditoria externa obrigatória nas companhias limitadas, mas, em razão de uma brecha da legislação, as empresas se furtavam a atualizar os balancetes.</li></ul></li><li>• Inexistia Lei de Concorrência.</li></ul>
Instituições financeiras	<ul style="list-style-type: none"><li>• Setor bancário continuava subdesenvolvido;<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Exemplo: não se autorizavam as filiais bancárias.</li></ul></li><li>• Regulamentação do setor continuava sendo feita de remendos na maioria dos países;</li><li>• Bancos centrais começavam a se tornar uma instituição comum;<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Qualidade estava longe do que hoje em dia se espera.</li></ul></li><li>• Nem os países com mercados de títulos mais desenvolvidos da época (Estados Unidos e Inglaterra) tinham regulamentação no setor;</li><li>• Imposto de renda era uma novidade.<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Estados Unidos o introduziram em 1913, após duas décadas de lutas políticas e demandas judiciais.</li></ul></li></ul>
Bem-estar social e as instituições trabalhistas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Maioria dos países possuía seguro de acidente industrial, seguro saúde e pensões estatais;</li><li>• Seguro desemprego ainda era uma novidade;<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Países continuavam discriminando os que recebiam auxílio estatal.</li></ul></li><li>• Havia muitas leis regulamentando a jornada e a segurança do trabalho, o trabalho feminino e o infantil;<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Padrões eram baixos;</li><li>▪ Cobertura limitada;</li><li>▪ Aplicação precária.</li></ul></li><li>• Nenhum país havia chegado à semana de 48 horas (muito menos à de 40).</li></ul>

Fonte: Elaboração própria a partir de Chang (2004).

De acordo com Chang (2004), quando os países atualmente desenvolvidos compreenderam a importância das instituições, eles levaram décadas ou séculos para desenvolvê-las. No processo de desenvolvimento institucional, os PADs apresentaram



frequentes retrocessos. Deste modo, “[...] it took the developed countries a long time to develop their economic institutions. Institutions typically took decades, and sometimes generations, to develop” (CHANG, 2003, p.13).

Após analisar o desenvolvimento institucional das nações desenvolvidas, Chang (2004) realiza uma comparação entre os PADs e os países em desenvolvimento. Segundo o autor:

Contrary to the advice the rich nations now give to the poor ones, in the earlier stages of their development, today’s developed countries did not even have such “basic” institutions as professional civil service, central bank, and patent law. [...] the levels of institutional development in today’s developed countries in the earlier period were much lower than those in today’s developing countries (CHANG, 2003, p.13-14)

De acordo com Chang (2004), os PADs foram institucionalmente menos avançados do que os atuais países em desenvolvimento quando estavam em estágios semelhantes de desenvolvimento. O nível de desenvolvimento institucional das nações desenvolvidas estava muito abaixo dos “padrões globais” elevados impostos aos países atualmente em desenvolvimento.

Chang (2004) considera inadequados os prazos de transição de cinco a dez anos impostos aos países em desenvolvimento para que adaptem suas instituições aos “padrões globais”. Segundo o autor, as pressões internacionais exercidas pelos PADs para que os países em desenvolvimento aprimorem suas instituições não estão sendo exercidas de maneira realista, de modo que elas constituem um ato de “chutar a escada” pela qual os PADs se desenvolveram. Deste modo, “[...] rich countries are trying to kick away the ladder that allowed them to climb to where they are” (CHANG, 2003, p.14).

Entretanto, Chang (2004) destaca que isto não significa que os países em desenvolvimento não devam adotar instituições de “padrão global” ou que utilizem a justificativa de que ainda não estão preparados para não promoverem o aprimoramento institucional. Entretanto, tais nações devem avaliar a velocidade com que podem desenvolver suas instituições e explorar a vantagem de serem atrasados e conseguirem promover o mais alto nível possível de desenvolvimento institucional.

#### 4 INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO

Ha-Joon Chang aprofunda sua análise da relação entre as instituições e o desenvolvimento econômico ao realizar uma avaliação crítica do discurso dominante sobre instituições e desenvolvimento em seu artigo *Institutions and economic development: theory, policy and history*, publicado em 2011 no *Journal of Institutional Economics*.

De acordo com Chang (2011a), as teorias institucionais do *mainstream* possuem problemas para compreender a relação entre as instituições e o desenvolvimento



econômico. Em primeiro lugar, elas ignoram a influência do desenvolvimento nas instituições e apenas analisam como as instituições influenciam o desenvolvimento. Em segundo lugar, acreditam que as instituições que maximizam o livre mercado e possuem forte proteção dos direitos de propriedade ocasionam maior crescimento e, assim, são melhores para o desenvolvimento econômico. Em terceiro lugar, tais teorias veem a relação entre instituições e desenvolvimento como linear e uniforme.

Chang (2011a) afirma que o discurso dominante possui dois problemas teóricos. O primeiro decorre do fato de que tal discurso, ao assumir que a relação de causalidade ocorre das instituições para o desenvolvimento econômico, ignora a possibilidade de o próprio desenvolvimento modificar as instituições. Em segundo lugar, mesmo considerando somente a causalidade das instituições para o desenvolvimento, a relação é simplista, linear e estática.

Para Chang (2011a), a visão dominante negligencia a causalidade do desenvolvimento econômico para as instituições. Segundo o autor, o desenvolvimento econômico modifica as instituições de diversas formas. Em primeiro lugar, o aumento da riqueza decorrente do crescimento aumenta a demanda por instituições de maior qualidade. Em segundo lugar, uma maior riqueza torna melhores instituições acessíveis, visto que as instituições com maior qualidade possuem custos elevados. Em terceiro lugar, o desenvolvimento econômico cria novos agentes de mudança, os quais demandam novas instituições.

Existem evidências históricas que sugerem que a causalidade pode ser mais forte no sentido do desenvolvimento econômico melhorando as instituições, do que melhores instituições promovendo o desenvolvimento. Para Chang (2011a, p. 476), “[...] today’s rich countries acquired most of the institutions that today’s dominant view considers to be prerequisites of economic development *after*, not before, their economic development [...]”. Deste modo, os países anglo-americanos não possuíam as instituições que hoje são consideradas requisitos para o desenvolvimento em seus primeiros estágios de desenvolvimento. Tais instituições somente foram conseguidas quando estes países se tornaram ricos.

Chang (2011b, p. 596) “[...] *not* believe that institutions are necessarily the most important determinant of economic development”. O autor, entretanto, deixa claro que isso não significa que as instituições sejam desnecessárias para o crescimento e desenvolvimento econômico. O autor ainda afirma que a relação entre as instituições e o desenvolvimento é muito mais complexa do que o discurso dominante conseguiu teorizar.

A relação entre as instituições e o desenvolvimento econômico não é linear. Ela difere entre as sociedades e se modifica ao longo do tempo em uma mesma sociedade. Embora uma instituição promova o crescimento em algum nível, ela pode dificultar em outro. Um exemplo disto são os Direitos de Propriedade Intelectual (DPI). Certo nível de proteção ao DPI é necessário para incentivar as empresas a investir em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Entretanto, a proteção excessiva pode dificultar a inovação ao tornar a difusão tecnológica custosa (CHANG, 2011a).





Uma mesma instituição pode ser boa para um país e ruim para outro. A proteção ao DPI, por exemplo, pode trazer benefícios para as nações ricas e ser prejudicial para os países em desenvolvimento, os quais possuem poucas patentes. Além disso, uma instituição pode promover crescimento em um determinado momento, já em outro não, podendo, inclusive, tornar-se um obstáculo ao longo do tempo (CHANG, 2011a).

Chang (2011a) questiona o argumento de que as instituições que maximizam o liberalismo e promovem uma forte proteção aos direitos de propriedade promovem investimentos e, assim, crescimento econômico. Para o autor, em primeiro lugar, é impossível definir objetivamente o limite do livre mercado à medida que pessoas diferentes com valores diferentes verão graus diferentes de liberdade em um mesmo mercado. Assim, não é possível saber qual arranjo institucional maximizará o liberalismo. Além disso, é improvável que as instituições que maximizam a liberdade nos negócios sejam mais eficientes do ponto de vista social. A crise de 2008, por exemplo, mostrou dar liberdade para que as empresas financeiras acumulassem riscos individuais não foi bom para a economia como um todo.

Para Chang (2011a), existem regulamentações podem restringir a liberdade dos negócios no curto prazo, mas promover maiores lucros para todas as empresas no longo prazo. O autor cita como exemplo a regulamentação do trabalho infantil. Segundo ele, as empresas poderiam beneficiar-se do uso do trabalho infantil no curto prazo. Entretanto, isto prejudicaria a educação e saúde das crianças, o que reduziria a qualidade da força de trabalho no futuro.

Chang (2011a) sugere que os recursos financeiros e humanos utilizados pelos países em desenvolvimento para adquirir tais instituições devem ser destinados para outras políticas que diretamente estimulariam o desenvolvimento econômico, como o investimento em educação, infraestrutura e subsídios industriais, visto que tais políticas contribuem indiretamente para o desenvolvimento institucional ao promoverem o desenvolvimento econômico.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste estudo foi analisar a contribuição do economista institucional sul-coreano Ha-Joon Chang para a compreensão da relação entre o desenvolvimento institucional e o desenvolvimento econômico. O autor questiona a visão dominante de que as instituições de padrão global que maximizem a liberdade do mercado e promovam forte proteção aos direitos de propriedade sejam essenciais para o desenvolvimento econômico.

Chang defende que as instituições não são condições *sine qua non* para o desenvolvimento de uma nação. Porém, o autor enfatiza que isso não significa que elas não sejam necessárias. Os países considerados desenvolvidos atualmente alcançaram tal *status* não possuindo instituições de padrão mundial, pelo contrário. A partir de uma análise histórica do processo de desenvolvimento institucional destes países, o autor



demonstra que as instituições foram se aperfeiçoando à medida em que as nações foram tornando-se desenvolvidas. Assim, Chang concentra sua análise em como o desenvolvimento econômico é capaz de promover o aprimoramento institucional.

Ao comparar os países desenvolvidos com os países em desenvolvimento, Chang conclui que os últimos possuem instituições mais desenvolvidas do que os primeiros quando estes estavam em estágios similares de desenvolvimento. Além disto, o autor considera incorreta a forma como os países em desenvolvimento têm sido pressionados para adotarem instituições de padrão global. A tentativa de impor a estes países instituições que eles não necessitam ou não conseguem sustentar, segundo ele, caracteriza-se como um ato de “chutar a escada” pela qual alcançaram o desenvolvimento.

Deste modo, tendo em vista a relação de causalidade no sentido do desenvolvimento econômico promovendo o institucional, Chang sugere que os países atualmente em desenvolvimento invistam em setores e/ou atividades que contribuam para gerar crescimento e desenvolvimento econômico, como infraestrutura e educação. Estes investimentos, ao promoverem o desenvolvimento econômico, contribuirão para o aprimoramento institucional destes países.

## REFERÊNCIAS

CHANG, H.-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHANG, H.-J. Institutions and economic development: theory, policy and history. **Journal of Institutional Economics**, v. 7, n. 4, p. 473-498, 2011a.

CHANG, H.-J. Kicking away the ladder: neoliberals rewrite history. **Monthly Review**, v. 54, n. 8, p. 10-15, 2003.

CHANG, H.-J. Reply to the comments on ‘Institutions and Economic Development: theory, policy and history’. **Journal of Institutional Economics**, v. 7, n. 4, p. 595-613, 2011b.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LAKATOS, E. M. **Sociologia geral**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1990.

*Recebido em 28/03/2021*

*Aprovado em 27/08/2021*

