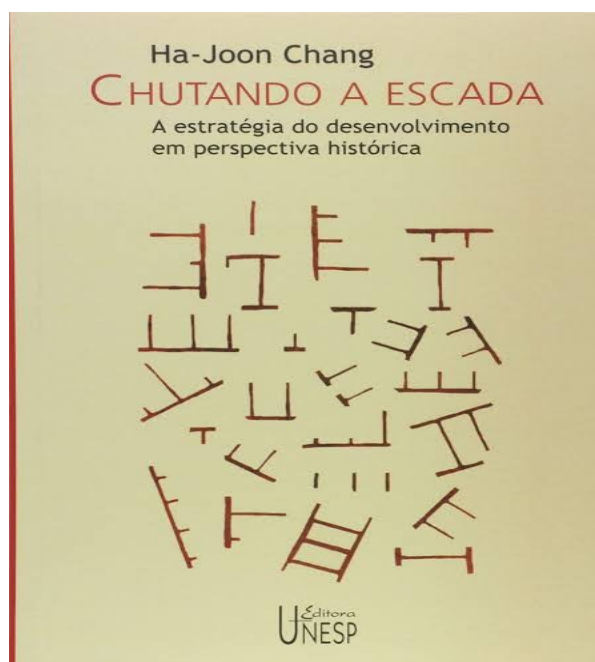


RESENHA DO LIVRO “CHUTANDO A ESCADA”: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica



LIVRO: Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica

AUTOR: Ha-Joon Chang

EDITORA: Unesp, 2004.

Jamila Francine de Godoy Borkowski¹

São muitas as pressões sofridas pelos países em desenvolvimento pelos organismos internacionais, FMI, OMC, Banco Mundial, entre outros. A exigência de padrões de “boas práticas” e de “boa governança” para a adequação ao padrão global de desenvolvimento ocorre constantemente. Os prazos para a adequação são curtos, não havendo uma análise prévia da real necessidade e capacidade do Estado, se realmente elas se fazem necessárias naquele momento e principalmente o custo para sua implementação.

Chang faz um apanhado geral através de acontecimentos históricos verificando como as instituições foram evoluindo e como foram utilizadas pelos países desenvolvidos. Diante da complexidade de cada instituição buscou-se trazer uma visão geral delas e uma atenção especial à democracia.

O interessante título do livro chama a atenção do leitor por sua crítica de forma inusitada, “Chutando a escada”, cuja expressão foi creditada à Friedrich List (1789-1846), resume a ideia central do livro. Através de uma figura de linguagem, ele declara que os países desenvolvidos após utilizarem um caminho para chegar ao

¹ Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Graduada em Direito pelo Centro Universitário Dinâmica das Cataratas (UDC). Bolsista do Programa de Bolsa Institucional – PROBIU/UNILA. E-mail: advocacia.jamila@gmail.com.

desenvolvimento “chutam a escada”, ou seja, tomam medidas para que esse caminho não seja mais utilizado. Assim permanecendo onde estão, cada país na fase de desenvolvimento em que se encontra.

Essas práticas que hoje são tão criticadas pelos PADs (países atualmente desenvolvidos) foram amplamente utilizadas durante o processo de desenvolvimento econômico por eles, e através de algumas delas foi possível esse crescimento. O livro analisa as medidas dos países atualmente desenvolvidos no período temporal entre o século XIX e o início do século XX, estendendo algumas análises particulares por outros períodos de tempo, considerado o período relativamente similar aos países em desenvolvimento nos anos 2000.

O livro originalmente foi publicado em inglês em 2002, com o título “Kicking Away the Ladder”, a presente análise foi feita a partir da tradução feita para o português, por Luiz Antônio Oliveira de Araújo e publicado em 2004 pela editora Unesp. A obra se subdivide em quatro capítulos, destaquei alguns dos pontos importantes trazidos no decorrer da obra.

No primeiro capítulo, “Como os países ricos enriqueceram de fato?” O autor inicia elencando algumas das instituições-chave recomendadas aos países em desenvolvimento:

“a democracia, a burocracia ‘boa’, o Judiciário independente, a forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras, inclusive um banco central politicamente independente” (CHANG,2004, p.12).

Na sequência, ele cita Friedrich List que já havia sido referenciado com relação ao título do livro, considerado o pai da indústria nascente, e que defendia 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”, ainda traz outro posicionamento de List, onde afirma que o livre comércio é benéfico entre países de nível semelhante de desenvolvimento industrial. (CHANG, 2004, pg.14)

O capítulo se encerra com uma “advertência sadia” onde o autor declara que haverá algumas situações que normalmente são pontos pacíficos e que ele demonstrará diferente do pensamento cristalizado. Adverte que o livro poderá incomodar alguns leitores, tanto intelectual quanto moralmente.

O segundo capítulo trata principalmente das denominadas políticas industrial, comercial e tecnológica (políticas ICT). Traz um resumo histórico do início das políticas de mercado e de livre comércio em diversos países, detalhando algumas estratégias usadas por alguns PADs e avalia o tipo de política industrial, comercial e tecnológica, quando esses eram países em desenvolvimento.

Destaca que sem a proteção à indústria nascente, os Estados Unidos não teriam se desenvolvido e se industrializado tão rápido. Sendo o investimento em pesquisa um grande acerto. Chama a atenção para algumas legislações; a Lei Morrill, de 1862, se destaca principalmente por sua inovação, haja vista que através dela o Estado patrocinava a pesquisa agrícola. O autor destaca também o papel do Estado na promoção do desenvolvimento da infraestrutura de transporte.

Alguns países ganham destaque, dentre eles a Alemanha, notadamente conhecida como o berço da indústria nascente, segundo os dados trazidos, praticava atos um tanto questionáveis, como a espionagem industrial patrocinada pelo Estado. No entanto, outras políticas mais adequadas foram utilizadas, como o financiamento estatal das rodovias, e a reforma educacional que foi revolucionária para a época, “...reforma

educacional, que envolveu não só a construção de novas escolas e universidades, mas também a reorientação da instrução teológica rumo a ciência e tecnologia – isso numa época em que a ciência e a tecnologia não eram ministradas nem em Oxford nem em Cambridge”. (CHANG, 2004 p. 67)

Assim como a Alemanha, a França também estimulou a espionagem industrial, chegando a criar um cargo público para os espões com o título “inspetor geral das Manufaturas Estrangeiras”. Enfatize-se que, graças a essa medida, a França superou sua defasagem tecnológica. O Estado também investiu em infraestrutura e criou diversas instituições de pesquisa e ensino.

A Suécia, no pós-guerra, tinha uma postura protecionista, de modo que em diversos momentos utilizou as tarifas para proteger o setor agrícola. O país também ofereceu proteção tarifária à indústria. No final do século XIX, instituiu uma parceria público-privada para irrigação e drenagem para a agricultura e aplicou o mesmo modelo para o desenvolvimento das estradas de ferro a partir de 1850. A espionagem industrial também era utilizada. A política educacional era muito avançada para época. A título de exemplo, segue um trecho do livro onde o autor apresenta datas em que foi instituído o ensino obrigatório no país:

Visando estimular a aquisição de tecnologia, o governo sueco pagava salários e subsidiava viagens de estudo e pesquisa. Em 1809, criou-se o Ministério da Educação, e o ensino básico já era obrigatório desde os anos 40. A escola secundária pública foi instituída na década de 1860; em 1878 acrescentou-se um ano, o sexto ano, ao ensino obrigatório (CHANG, 2004, p. 78).

O desenvolvimento do livro também trata como foi o período na Bélgica, Holanda, Suíça, Japão e os Novos Países Industrializados (NPIs) do Extremo Oriente, além de demonstrar um conjunto de políticas destinadas a impedir o desenvolvimento de manufaturas nas colônias. Trata também sobre os famosos “tratados desiguais” os quais envolviam a imposição de tetos tarifários e a privação da autonomia tarifária com a intenção de travar o desenvolvimento das indústrias dos países menos desenvolvidos

Chang critica vários autores que não analisam as tarifas elevadas que eram amplamente utilizadas como um fator importante para o desenvolvimento industrial. Traz dados, tabelas com alíquotas que eram utilizadas, dados sobre o livre comércio, ou a falta dele. Conclui que os fatos históricos relevam altas taxas, muito protecionismo e o fato de ser impossível subestimar a importância da indústria nascente no desenvolvimento do país.

Fatos históricos importantes são resgatados, onde Direitos humanos fundamentais não eram respeitados, o direito de ter uma nacionalidade era retirado de forma arbitrária. A Grã-Bretanha em 1719, proibiu a emigração de trabalhadores especializados para trabalhar no exterior (estava tendo uma evasão muito grande para outros países), quando os emigrados não se repatriassem seis meses após notificados eram privados do direito a terras e a bens e de sua cidadania. Essa lei foi revogada somente em 1842.

Como dito anteriormente, os países não respeitavam a propriedade intelectual, a espionagem industrial era comum e até a indústria de cada respectivo país estar minimamente em condição de competir no mercado internacional, eles iam adiando o estabelecimento de uma legislação efetiva de proteção.

Entendemos que as atitudes dos países atualmente desenvolvidos se resumem nesse parágrafo:

Quando estavam em situação de catching-up, os PADs protegiam a indústria nascente, cooptavam mão-de-obra especializada e contrabandeavam

máquinas dos países mais desenvolvidos, envolviam-se em espionagem industrial e violavam obstinadamente as patentes e marcas. Entretanto, mal ingressaram no clube dos mais desenvolvidos, puseram-se a advogar o livre comércio e a proibir a circulação de trabalhadores qualificados e de tecnologia; também se tornaram grandes protetores das patentes e marcas registradas. Assim, parece que as raposas têm se transformado em guardiães do galinheiro com perturbadora regularidade (CHANG, 2004 p. 114)

Muitas vezes, de forma ácida, Chang utiliza figuras de linguagem para chamar a atenção sobre a clara contradição entre a atitude praticada pelos PADs, quando estavam em estágios similares de desenvolvimento, e a atitude considerada correta exigida por eles aos países em desenvolvimento.

O capítulo três apresenta como debate central as instituições e sua ligação com o desenvolvimento econômico. O autor esclarece que recentemente a promoção do desenvolvimento institucional em nome da “boa governança” tem ganhado espaço nos debates sobre políticas de desenvolvimento. Segundo ele, vem se produzindo uma literatura, principalmente pelo Banco Mundial e seus associados, empenhada em estabelecer uma correlação estatística com a suposta causalidade que vai do anterior ao posterior. As instituições variam, mesmo que ainda não se conseguiu entender a relação entre determinadas instituições e o desenvolvimento.

Existem críticas em relação a essas instituições quanto ao fato delas poderem colidir com algumas normas sociais e valores culturais de algumas nações. Assim sendo, desaconselha-se a tentativa de impor um padrão institucional comum para países em situações diferentes. Mas, diante dessa problemática, corre-se o risco do país se manter na situação de subdesenvolvimento.

Para evitar a manutenção do *status quo* institucional, o autor sugere que os países em desenvolvimento podem se valer da história, aprender com as experiências dos PADs sem ter que pagar o custo do desenvolvimento de instituições novas. Segue dizendo ser uma das poucas vantagens em ser “retardatário”. Essa vantagem é muito bem-vinda, pois as instituições quando consolidadas são mais difíceis de serem mudadas do que as políticas.

Algumas instituições são analisadas, assim sendo, gostaríamos de enfatizar a Democracia e a Burocracia. Através de diversos dados históricos, que parecem por diversas vezes sido esquecidos pelos PADs, o autor relembra o longo caminho até o sufrágio universal. Lembra que inicialmente o voto era restrito a uma pequeníssima minoria de proprietários do sexo masculino, e com peso desigual, conforme o patrimônio, nível de instrução ou idade.

Muito tardiamente, somente em 1848, algo próximo a uma democracia começou a existir, a França, foi instituído o sufrágio universal masculino. Nos Estados Unidos, somente em 1870, se permitiu o voto aos homens negros, no entanto, os Estados do Sul tomaram medidas para excluir os negros do sistema eleitoral. Para camuflar a medida racista, adotaram métodos como impostos eleitorais, teste de analfabetismo e título de propriedade.

Pouco tempo de democracia se verificou na Espanha, que somente em 1931 instituiu o sufrágio universal, resultando em uma série de acontecimentos até explodir no golpe militar em 1936, suprimindo a democracia até 1977.

Ainda sobre a Democracia, vale destacar que apesar dos PADs após a Primeira Guerra Mundial terem adotado o sufrágio universal masculino, as mulheres e minorias étnicas estavam excluídas. Assim, muito longe de uma Democracia, somente em 1946, a maior parte dos dezenove PADs chegaram ao sufrágio universal. Comparando os PADs com os atuais países em desenvolvimento, em relação ao processo democrático esses se

saíram muito melhor, exceto, o período das ditaduras promovidas por golpes militares, em que ocorreu um grande retrocesso.

Com o retorno dos países em desenvolvimento à democracia, nenhum reintroduziu o direito eleitoral seletivo. Desse modo, Chang entende que esses países estão muito melhores em relação ao exercício da democracia do que os PADs quando estavam em momento similar de desenvolvimento.

A burocracia eficiente e limpa também é um fator decisivo para o crescimento econômico, isso não é mais fruto de discussão. Mas nem sempre foi assim, tendo em vista que se sabe sobre a venda aberta de honras e cargos públicos era uma prática comum entre os PADs. Dessa maneira, eram encarados como propriedade privada em muitos países.

Na Inglaterra, antes da reforma pretendida no começo do século XIX, os ministérios eram estabelecimentos privados que não deviam nenhuma satisfação ao parlamento. Nos Estados Unidos, o sistema de favorecimento para os correligionários era uma prática comum desde o surgimento do sistema bipartidário, em 1828. Além da venda de cargos públicos havia um nepotismo generalizado.

Com a venda de cargos, o sistema de favorecimento e o nepotismo, dificilmente há de se surpreender que imperasse uma notória falta de profissionalismo na burocracia da maioria dos PADs, pelo menos até o fim do século XIX (CHANG, 2004, p.139).

O autor traz um debate interessante a respeito do uso da propriedade: “havendo grupos capazes de utilizar melhor certas propriedades do que os proprietários, é possível que convenha mais à sociedade não proteger o direito de propriedade vigente e criar outro...”. Ele defende assim uma melhor análise de cada propriedade, incluindo a intelectual.

Chang faz um relato histórico sobre mau uso das leis de proteção ao direito intelectual, com registros de “falsas patentes”, sem a verificação de originalidade, e a fragilidade das legislações produzidas naquele momento histórico.

Sobre a governança empresarial, destaca a dificuldade de se estabelecer a sociedade por cotas de responsabilidade limitada, tendo-se em conta que limitar a responsabilidade dos sócios não era bem-visto pela sociedade. Ressalte-se que esse preconceito perdurou até o fim da década de 1850.

Descreve-se também a demora no desenvolvimento das instituições financeiras. O desenvolvimento do sistema bancário foi um processo lento e desigual, com exceção da Grã-Bretanha. Durante a maior parte do século XIX, os estabelecimentos emprestavam a maior parte do dinheiro aos próprios diretores ou aos seus parentes e conhecidos. “Assim, o Banco Central – com o monopólio da emissão de dinheiro, da intervenção no mercado financeiro e da função de prestador de último recurso – é considerado uma pedra angular da economia capitalista estável” (CHANG, 2004, p.163).

No que diz respeito às instituições financeiras públicas, a autor discorre acerca da capacidade de tributação do Estado e faz uma análise sobre a legitimidade política tanto do próprio governo quanto dos impostos cobrados. Assim, declara que o fracasso de um novo imposto pode ocorrer em virtude da não aceitação desse pelo contribuinte, quando o considera “injusto”, e, portanto, ilegítimo. O problema também pode estar na capacidade de arrecadação, tendo em vista que não basta garantir a legitimidade política de um regime tributário, faz-se necessário o desenvolvimento de instituições competentes e de novos mecanismos fiscais e administrativos para melhorar a coleta.

O imposto de renda, por exemplo, foi instituído apenas como um tributo emergencial para financiar guerras. A Inglaterra, em 1842, foi o primeiro país a dar

caráter permanente ao imposto de renda. Em 1903, o mesmo ocorreu na Dinamarca. Somente em 1913, os Estados Unidos adotaram o imposto de renda, haja vista que a primeira tentativa, em 1894 foi considerada inconstitucional, de modo que houve assim uma alteração legislativa, através de uma Emenda Constitucional permitindo a cobrança do imposto.

A pressão sobre os países em desenvolvimento para adotar algumas instituições mínimas de bem-estar-social acontece em menor escala do que outros itens da agenda da “boa governança”.

Todos esses benefícios potenciais das instituições de bem-estar social devem ser confrontados com o seu custo potencial. Primeiro, essas instituições têm efeito potencialmente corrosivo sobre a ética do trabalho e o senso de autoestima dos que recebem os benefícios (CHANG,2004, p.175).

O estigma dos beneficiários das instituições de bem-estar social também ocorria em muitos PADs, a discriminação era tanta que em alguns países eles eram privados do direito ao voto. O trabalho infantil se disseminava nos PADs no auge da industrialização, sendo que as crianças inglesas trabalhavam até 16 horas por dia. Era comum a contratação de famílias inteiras como uma unidade, em função disso se buscavam famílias grandes para obtenção de mais força de trabalho.

A primeira tentativa séria de regulamentar o trabalho infantil ocorreu em 1833 na Inglaterra através do Factory Act, sendo que essa lei proibia o trabalho de crianças menores de nove anos de idade, mas ela se restringia ao âmbito industrial no segmento do algodão, da lã, do linho e da seda.

Por sua vez, a Alemanha foi o primeiro país a introduzir o seguro de acidente industrial, o seguro-saúde e as pensões estatais. Na Prússia, em 1839, foi instituída a primeira lei do trabalho, proibindo-o aos menores de nove anos aos analfabetos menores de dezesseis anos. No entanto, somente em 1878, quase trinta anos depois, quando as fiscalizações se tornaram mais efetivas é que realmente houve uma maior adesão à lei.

O autor faz uma retrospectiva histórica sobre as principais legislações em diversos países referentes ao trabalho infantil; através de uma tabela ele demonstra que apesar de a legislação existir, ela não era aplicada na maioria deles.

Sobre o trabalho adulto, o autor chama a atenção para uma ação judicial, o famoso caso de *Lochner versus* Nova York. A lei adotada pelo Estado de Nova York que estabelecia o limite de 10 horas de trabalho por dia para os bancários foi considerada inconstitucional. A justificativa para esse entendimento foi o livre arbítrio dos trabalhadores. Segundo a Corte a lei feria a constituição pois “privava-os da liberdade de trabalhar quanto quisessem”. Com essa sentença se verifica a dificuldade na conquista dos direitos trabalhistas nos PADs e o não reconhecimento da desigualdade nessas relações de trabalho.

Assim, com vários dados históricos, o autor chega à conclusão que os países em desenvolvimento têm níveis muitos mais elevados de progresso institucional do que tinham os PADs em estágios comparáveis de desenvolvimento.

No quarto e último capítulo o autor conclui as discussões dos capítulos anteriores. Ele reafirma que as “reformas políticas” neoliberais se demonstram incapazes de cumprir a sua grande promessa de crescimento econômico. Que somente a parte ruim da política se confirma, ou seja, a concentração de renda. Mas, a prometida aceleração do crescimento não se verificou. As ditas políticas “ruins” trouxeram um maior crescimento, tanto para os PADs, quanto para os países em desenvolvimento.

Segundo Chang, as instituições hoje recomendadas são um resultado e não causa do desenvolvimento, como os PADs querem fazer que os países em desenvolvimento acreditem. O conjunto de instituições “da melhor prática” é altamente problemático.

Conclui que deve se fazer uma avaliação mais apurada da velocidade com que os países em desenvolvimento podem desenvolver as instituições, sendo que elas devem ser analisadas caso a caso. O argumento de não estarem preparados, tampouco deve ser utilizado, levando-se em conta que as instituições precisam ser desenvolvidas para a obtenção do desenvolvimento. Com a combinação certa entre política e aperfeiçoamento institucional, será gerado um saldo positivo no processo de desenvolvimento.

O “chutar a escada” se refere à utilização de dois pesos e duas medidas, a cobrança de um “padrão global” de direitos de propriedade e governança empresarial que obriga os países em desenvolvimento a deslocar recursos de áreas que exigem uma urgência maior, tais como a formação de professores ou engenheiros para outras áreas que nem sempre terá um resultado efetivo, podendo trazer até mesmo prejuízos em alguns casos.

Percebe-se ser inegável a pressão que os mais fortes sempre vão exercer sobre os mais fracos. No entanto, o argumento de que sem “boas práticas” não se têm investimento é questionável, pois, apesar da China se utilizar de “políticas ruins” atrai uma quantidade enorme de investimento estrangeiro. “(...) o valor potencial de uma política ou de uma instituição deve ser determinado mais pelo que fará na promoção do desenvolvimento interno do que acham os investidores internacionais” (CHANG, 2004, p.226).

Através de dados históricos ricos em detalhes, o autor demonstra que práticas que hoje são consideradas inquestionáveis demoraram muito se desenvolverem, e para serem realmente utilizadas. Verifica-se que a proteção dos direitos de propriedade, incluindo a propriedade intelectual (as legislações sobre marcas e patentes), o sufrágio universal (no sentido de realmente ser instrumento da democracia), o livre comércio como facilitador do desenvolvimento, não como imposição pelo mais forte), são políticas que não foram incorporadas do dia para a noite, isto é, levaram anos, décadas, gerações, como descreve Chang, para serem realmente “boas”, e adequadas. Houve muita discussão, discordância, descumprimento, antes de serem aceitas e colocadas em prática.

Enfatiza-se que a introdução de algumas instituições no momento errado pode não ser eficaz, ou pior ser prejudicial. A motivação dos PADs em intervir pode ser boa, mas o resultado dessa intervenção não leva ao desenvolvimento dos países, como se acredita.

Nas considerações finais, o autor sugere maior divulgação dos fatos históricos referentes aos PADs, mais estudos, mais esforço intelectual para entender melhor o papel das políticas e das instituições. Existe uma necessidade de mudança das condicionalidades vinculadas à ajuda financeira do FMI e do Banco Mundial. As regras da OMC também devem ser repensadas, para que os acordos multilaterais possam permitir o uso mais ativo dos instrumentos de promoção da indústria nascente.

O livro termina com a ideia de cooperação internacional, ao sugerir que os PADs permitam aos países em desenvolvimento a adoção de políticas e instituições adequadas ao seu estágio de desenvolvimento. Assim, em decorrência do crescimento dos países em desenvolvimento, haverá maiores oportunidades de investimento, de modo que todos podem sair ganhando.

REFERÊNCIAS

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

Recebido em 28/02/2022

Aprovado em 24/07/2022