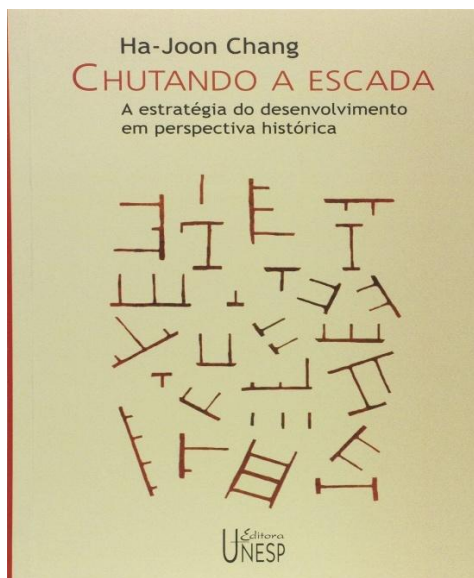


RESENHA DO LIVRO “CHUTANDO A ESCADA: A ESTRATÉGIA DO DESENVOLVIMENTO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA” DE HA-JOON CHANG



Livro: Chutando a escada:
A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.
Autor: Ha-Joon Chang.
Editora: UNESP (2004).

Giovanna Rocha Cristofoli¹
Pietra Regina de Oliveira Vacarin²

O autor Ha-Joon Chang é um economista sul-coreano, professor da Universidade de Cambridge na Inglaterra. Seu livro “Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica” sugere uma análise distinta sobre como os países mais desenvolvidos do mundo chegaram a esse estágio.

¹ Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) - Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Especialista em Integração Paraguai-Brasil: Relações bilaterais, desenvolvimento e fronteiras pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Bacharel em Engenharia Ambiental pela Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), campus de Presidente Prudente. E-mail: cristofoligiovanna@gmail.com.

² Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) - Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); Bacharel em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar (2023) pela Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA); Integrou um Projeto de Extensão Universitária como bolsista remunerada (Proex) em "Projeto Educação Ambiental e Difusão das Abelhas Nativas Brasileiras e sem Ferrão em Escolas Municipais de Foz do Iguaçu PR, Conhecer para Preservar" durante o ano de 2018; Participou como bolsista remunerada do Observatório das Agriculturas Familiares da América Latina pelo Instituto Mercosul de Estudos Avançados (IMEA) durante o ano de 2019; Integrou um Projeto de Iniciação Científica como bolsista CNPq "Atualização de Mapeamentos de Políticas Públicas de Soberania e Segurança Alimentar", em 2020; Participou como voluntária no Projeto de Extensão Universitária "Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar no Âmbito da REAF (Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul) no decorrer de 2019; Foi membro do Observatório AFLA. E-mail: pietravacarin@gmail.com.

O autor examina o processo gradual e cheio de obstáculos na implementação das instituições de “boa governança” nesses países, diferentemente do que é exigido hoje aos países em desenvolvimento. Chang argumenta que para o desenvolvimento dos países em desenvolvimento, é preciso adaptar as abordagens às realidades locais, ao invés de transferir modelos prontos dos países mais desenvolvidos.

O livro é composto pelas seguintes partes:

1. Como os países ricos enriqueceram de fato?
2. Políticas de desenvolvimento econômico: perspectiva histórica das políticas industrial, comercial e tecnológica;
3. Instituições e desenvolvimento econômico: a “boa governança” na perspectiva histórica;
4. Lições para o presente.

No primeiro capítulo de Chutando a Escada, Ha-Joon Chang apresenta suas questões centrais: Como os países ricos enriqueceram de fato? Será que os países desenvolvidos, enquanto ainda estavam em processo de crescimento, aplicaram as mesmas políticas e instituíram os mesmos modelos que hoje recomendam às nações em desenvolvimento? É válido questionar até que ponto os países desenvolvidos não estão tentando ocultar os verdadeiros fatores que levaram ao seu sucesso.

O autor sugere que eles não teriam alcançado o nível de desenvolvimento atual se, no passado, tivessem seguido as mesmas políticas e instituído os mesmos modelos que hoje sugerem aos países em desenvolvimento. Ele argumenta que essa postura é contraditória e prejudicial às nações em desenvolvimento, pois as impede de utilizar os mesmos mecanismos que foram essenciais para o crescimento dos países ricos.

Chang recorre à metáfora da “escada” para exemplificar essa questão: as nações desenvolvidas alcançaram seu progresso utilizando medidas como protecionismo tarifário, subsídios e políticas industriais, mas agora buscam “derrubar a escada” para impedir que outros sigam o mesmo caminho. Esse primeiro capítulo apresenta a ideia central do livro, questionando a visão comum sobre desenvolvimento econômico e mostrando que as regras estão sendo ajustadas para favorecer os países que já são ricos.

No segundo capítulo, o autor dá continuidade à sua análise histórica do desenvolvimento das nações ricas, mostrando que elas se industrializaram por meio de fortes intervenções do Estado e políticas protecionistas. Chang procura desmistificar a crença de que o livre mercado sempre foi essencial para o crescimento, argumentando que os países desenvolvidos só adotaram esses princípios depois de já terem fortalecido suas economias.

Ha-Joon Chang oferece uma análise detalhada das políticas econômicas adotadas por grandes potências como os Estados Unidos, o Reino Unido, a Alemanha e o Japão durante o período de industrialização. Ele argumenta que esses países utilizaram tarifas alfandegárias elevadas, subsídios estatais e regulação do investimento estrangeiro para proteger suas indústrias nascentes. Apenas depois de atingirem um nível significativo de desenvolvimento é que esses países passaram a pregar os princípios do livre mercado para as nações em desenvolvimento.

Chang explica que os países ricos, após se desenvolverem utilizando políticas protecionistas, agora estão sugerindo aos países pobres adotar medidas que eles mesmos nunca aplicaram, e isso revela uma contradição fundamental nas políticas de desenvolvimento global. Temos como modelo disso os Estados Unidos, que hoje são

vistos como um exemplo de economia de mercado livre. Mas, nos séculos XIX e XX, aproveitaram muito o protecionismo.

Do mesmo modo, o Reino Unido, antes de se tornar um defensor do livre comércio, adotou políticas protecionistas para impulsionar a Revolução Industrial. O governo britânico ofereceu subsídios às indústrias de manufatura e criou monopólios comerciais, o que deu às suas empresas uma vantagem competitiva. O objetivo era dar tempo e proteção para que as indústrias em desenvolvimento pudessem se firmar e crescer.

Outro exemplo mencionado por Chang é o da Alemanha, que, sob a liderança de Friedrich List, também adotou uma política protecionista no século XIX. List acreditava que o protecionismo era essencial para o crescimento industrial, defendendo que proteger temporariamente as indústrias emergentes era crucial para garantir sua competitividade a longo prazo. Chang explica que a Alemanha, ao seguir o modelo de List, fez grandes investimentos em infraestrutura e educação, criando condições favoráveis para sua industrialização.

O Japão seguiu um caminho parecido, com forte atuação do governo e proteção de suas indústrias. Após a Restauração Meiji, o país implementou políticas de subsídios e tarifas para estimular a industrialização. Chang aponta que o Japão conseguiu se tornar uma potência industrial graças a políticas de intervenção estatal, que incluíam a proteção de suas indústrias-chave.

Outro ponto central da obra é a hipocrisia dos países ricos ao recomendarem políticas neoliberais para os países pobres, enquanto eles próprios se beneficiaram do protecionismo durante sua fase de crescimento. Chang critica instituições como o FMI e o Banco Mundial, que impõem aos países em desenvolvimento políticas de liberalização econômica, como a abertura de mercados, a privatização e a redução do papel do Estado. Para ele, essas políticas, se aplicadas no passado, teriam impedido o crescimento das economias que hoje dominam o cenário global.

Chang sugere que, ao impor regras de mercado livre, os países ricos estão efetivamente empurrando para longe a possibilidade de ascensão de nações em desenvolvimento e isso perpetua a desigualdade global e limita as oportunidades de crescimento para as economias mais pobres. As recomendações de políticas econômicas globais frequentemente mantêm a hegemonia dos países ricos, ao invés de realmente ajudar os países pobres a se desenvolverem.

No capítulo 3, Chang vai tratar do desenvolvimento das instituições. Os PADs em nome da boa governança, pressionam para que países em desenvolvimento adotem um pacote de “instituições boas”. De acordo com o autor, esse conjunto de instituições incluem a democracia, a burocracia, um judiciário transparente e eficiente, a proteção das propriedades intelectual e privada, além de instituições financeiras bem desenvolvidas.

Contudo, essas instituições exigidas podem opor-se a valores e normas sociais de alguns países. Alguns críticos enfatizam que impor um padrão institucional copiado de outra nação, pode não alcançar bons resultados. A recomendação de que os países aguardem o processo de evolução natural das instituições com o passar dos anos pode, além de demorar, na realidade, não gerar melhorias concretas nas instituições. A abordagem que Chang enfatiza como mais adequada seria de aprender com os erros que os PADs cometeram ao longo de seus processos históricos.

Ao tratar da democracia, Chang discorre que se defende hoje a necessidade indispensável da democracia para alcançar o desenvolvimento. É evidente que o autor não discorda da importância da democracia, mas nos convida a refletir sobre o

processo histórico dos PADs até chegar ao pleno direito ao voto por todos os cidadãos. Através de exemplos de diversos países, é possível perceber que, não muito tempo atrás, o direito ao voto estava vinculado a fatores como patrimônio e renda, raça e gênero. O sufrágio universal, em muitos países europeus, por exemplo, se restringia a homens brancos de determinada idade que detinham posses.

“Por exemplo, na França, entre 1815 e 1830, só podiam votar os homens com mais de trinta anos que pagassem pelo menos trezentos francos em impostos diretos, o que significava que apenas oitenta-cem mil pessoas (isto é, 0,25%-G,3% de uma população de 32 milhões) iam às urnas.” (CHANG, 2004, p. 128)

Nos EUA, os homens negros tiveram direito ao voto no ano de 1870, pela Quinta Emenda da Constituição, que proibia os estados de negarem o voto em virtude da raça. Ao passo que os estados, então, estipularam exigências de propriedade e testes de analfabetismo aos negros. Desse modo, o que parecia um direito consolidado não operava de fato, pois poucos homens negros nos estados do Sul dos EUA conseguiam exercer seu direito ao voto.

No que diz respeito ao voto feminino, Chang aponta que foram a Austrália e a Nova Zelândia os primeiros países a permitir o voto das mulheres, nos anos 1903 e 1907, respectivamente. Enquanto em vários países europeus, o voto feminino só se consolidou como direito após a Segunda Guerra Mundial. O autor finaliza afirmando que os países em desenvolvimento, estão se saindo melhor no processo democrático frente aos PADs quando estavam em estágios de desenvolvimento semelhantes.

Chang disserta sobre a importância de alcançar o profissionalismo na burocracia, mas nem sempre os países desenvolvidos tiveram um sistema burocrático eficiente. A venda de cargos públicos existiu abertamente até meados do século XVIII. Sendo assim, os cargos públicos eram considerados como propriedade privada em certos países.

Ademais, no caso dos EUA, foi difícil regulamentar a burocracia para ser não partidária, visto que imperava um sistema de favorecimento dos cargos públicos a pessoas membros do partido que porventura se encontrava no poder. Para mais, o nepotismo era frequente em parte dos países europeus. O autor menciona que, em países como Alemanha e França, há registros de que, em média, 20% dos cargos públicos de alto escalão eram ocupados por administradores que tinham pais que também ocupavam cargos importantes no governo.

Para modificar essa realidade, medidas foram adotadas pelos países desenvolvidos, como processos seletivos de admissão aos cargos públicos, salários adequados e a existência de uma fiscalização mais rigorosa.

O autor disserta que outro fator do discurso de “boa governança”, está relacionado à garantia do direito da propriedade, pois a segurança desse direito é um incentivo aos investimentos. Diferentemente dos outros aspectos, segundo Chang, mensurar a qualidade das instituições de direito da propriedade é mais complexo, em função de envolver vários segmentos como “[...] Lei de Contrato, Lei de Empresa, Lei de Falência, Lei de Herança, Lei Tributária e leis de regulamentação do uso da terra [...]” (CHANG, 2004, p. 143)

Diante disso, o autor optou por analisar o direito da propriedade intelectual nos PADs, dado que as leis nesse contexto são mais claras e identificáveis. Embora os países desenvolvidos tenham estabelecido há muito tempo sistemas de patente sobre arte e invenções de maquinários, a exemplo da cidade de Veneza em 1474, ou estados alemães no século XVI, ou ainda a Inglaterra em 1623, esses sistemas careciam de regularidades. O autor observa que, em vários PADs, não era necessária

a certificação de originalidade das invenções para requerer a patente. Sendo assim, patentear invenções estrangeiras era uma realidade até por volta do final do século XIX.

No que diz respeito às instituições financeiras, os países altamente desenvolvidos demoraram para estabelecer bons sistemas bancários, visto que a regulamentação das atividades bancárias se estendeu por um longo percurso até ocorrer. Chang apresenta novamente exemplos dos processos históricos de vários países, para demonstrar essa questão.

De forma breve, ele cita que a Inglaterra só estabeleceu a integração financeira total em 1920, mesmo mais tarde, sendo considerada por seu avançado sistema bancário. Na Suécia, bancos de fato só passaram a operar no final do século XIX. Ainda, os bancos só se tornaram instituições profissionais de crédito nos PADs no início do século XX. Também, o empréstimo de dinheiro nesses países, acontecia por meio de associações mercantis até não muito tempo atrás.

As instituições voltadas ao bem-estar social são essenciais para garantir o desenvolvimento de um país, especialmente porque crises econômicas têm ocorrido com mais frequência. Em decorrência disso, países em desenvolvimento são pressionados a elaborar garantias de bem-estar social para as pessoas em situação de vulnerabilidade. Todavia, de acordo com Chang, é notável que a pressão para o desenvolvimento de políticas de bem-estar social não seja tão forte quanto outros aspectos da agenda da “boa governança”.

Os países altamente desenvolvidos possuem um conjunto de instituições voltadas à garantia do bem-estar social de suas populações. Contudo, esses benefícios são considerados um tanto quanto recentes nas políticas desses países, pois, quando foram implementados, a maioria dos PADs já se encontrava em estágios avançados de desenvolvimento. A criação desses benefícios nos PADs começa a datar do século XIX, principalmente pela atuação dos movimentos sindicais e da iniciativa popular, que ganhavam força nesse período. Um país que se destacou nessa área foi a Alemanha, pioneira em diversos auxílios, como o seguro contra acidentes industriais, estipulado em 1871, e o seguro de saúde, instituído em 1883.

Com relação a regulamentação do trabalho infantil, os PADs vêm ameaçando de impor sanções econômicas a países em desenvolvimento, caso não erradiquem o trabalho infantil. É evidente que o trabalho infantil fere direitos e não é algo positivo, mas comenta-se que essas ameaças de sanções não se relacionam efetivamente com a preocupação com a exploração das crianças, e que os países em desenvolvimento enfrentariam sérios problemas econômicos, o que poderia piorar a situação.

Além disso, os PADs demoraram muitos séculos para acabar com o trabalho infantil, um reflexo disso está no período da industrialização.

“O trabalho infantil se disseminava nos PADs na aurora da industrialização. Relata-se que, na década de 1820, as crianças inglesas trabalhavam entre 12,5 e dezesseis horas por dia. Entre 1840 e 1846, cerca de 20% da força de trabalho industrial da Alemanha era constituída de crianças com menos de quatorze anos de idade. Na Suécia, até 1837, podiam-se empregar meninos de cinco ou seis anos” (CHANG, 2004, p. 179)

As tentativas que vieram da Inglaterra a partir de 1819 para regulamentar o trabalho infantil, não previam de fato acabar com ele. O *Cotton Factories Regulation Act* do mesmo ano, propunha que crianças a partir de nove anos tivessem suas horas de trabalho reduzidas por 8 horas diárias nas indústrias têxteis. Porém, a Câmara dos

Lordes Inglesa não aceitou, com a justificativa que o “o trabalho deve ser livre”. (CHANG, 2004, p. 180)

Em 1844 na Inglaterra, as crianças “ganham” o direito de pausar o trabalho para poder se alimentar, que foi compensado pela diminuição da idade mínima permitida para iniciar a trabalhar, sendo de oito anos. Na Suécia em 1846, foi aprovada uma lei para permissão do trabalho infantil a partir de doze anos, e em 1881, se reduziu a jornada de trabalho para seis horas diárias. Na Dinamarca, só se aprovou uma legislação para regulamentar o trabalho infantil em 1892, proibindo o emprego de menores de dez. A Itália só propôs reduzir a idade mínima do trabalho infantil no ano de 1902, Portugal propôs mais tarde ainda, apenas em 1913. Além disso, não havia nenhum tipo de fiscalização séria que cumprisse essas normas. O autor aponta que somente no século XX, a regulamentação e a fiscalização passaram a ser tratadas com maior seriedade.

O autor finaliza o capítulo trazendo comparativos, referentes ao processo de maturidade industrial dos PADs. Percebe-se pelos apontamentos históricos, que durante todo o século XX, muitas das instituições dos países altamente desenvolvidos eram ainda bastante precárias. Nesse contexto, Chang argumenta que, ao compararmos os processos dos países em desenvolvimento atualmente com os dos países desenvolvidos referentes à mesma época, podemos concluir que os países altamente desenvolvidos, naquele momento, estavam institucionalmente menos avançados.

Na parte 4 do livro, Chang argumenta que os países desenvolvidos usaram políticas ativas para impulsionar suas economias, mas agora impõem regras diferentes aos países em desenvolvimento, dificultando seu crescimento. A história mostra que as economias avançadas usaram protecionismo e incentivos à indústria, enquanto hoje defendem o livre comércio para os outros.

O autor traz algumas críticas e argumentos sobre o assunto. A primeira é que os países em desenvolvimento precisam adotar as políticas e instituições dos países desenvolvidos porque, basicamente, os mais fortes ditam as regras. Embora os países ricos realmente influenciem os países em desenvolvimento por meio de ajuda e controle de instituições financeiras, isso não significa que as “novas regras” não precisem mudar.

A segunda objeção de Chang é a ideia de que os países em desenvolvimento devem seguir as recomendações porque os investidores internacionais desbloqueiam isso. Mesmo que seguir os padrões internacionais atraia mais investimentos, isso nem sempre resulta em crescimento. O valor de uma política ou instituição deve ser mais sobre como ela pode ajudar no desenvolvimento interno do que agrada aos investidores.

Em terceiro lugar, algumas instituições “boas”, mesmo que impostas pela pressão externa, podem não funcionar como esperado se não puderem ser aplicadas corretamente. Mesmo que a pressão externa ajude a introduzir instituições que o governo resista à implementação, é importante considerar que, se o país não estiver preparado, essas instituições podem não funcionar bem ou até falhar. Se as mudanças não forem feitas com participação local, elas não poderão funcionar de verdade.

Por último, o argumento de que, em muitos casos, os altos padrões globais de instituições são positivos para os países em desenvolvimento, principalmente para os reformistas. Esses países não precisam lutar tanto quanto os países desenvolvidos no passado, quando enfrentarem resistência a mudanças como o voto feminino ou a

criação de bancos centrais. Os países em desenvolvimento deverão aproveitar essa oportunidade para melhorar suas instituições e alcançar um alto nível de desenvolvimento institucional. No entanto, o autor salienta que o problema é tratar as instituições como algo simples, achando que todos os países deverão atingir rapidamente os padrões globais. Embora os países em desenvolvimento possam avançar mais rápido do que os países pioneiros, é importante lembrar que os países desenvolvidos demoraram décadas ou até gerações para construir e melhorar suas instituições.

Além disso, impor padrões institucionais elevados rapidamente é irrealista, pois os países ricos levaram séculos para desenvolvê-los. A adaptação das políticas ao contexto de cada nação é essencial. Chang sugere que os países em desenvolvimento tenham liberdade para escolher estratégias adequadas à sua realidade, permitindo um crescimento mais rápido e sustentável, o que beneficiaria tanto eles quanto os países desenvolvidos.

Para o autor, a atitude de "chutar a escada" até pode surgir de uma boa fé, baseada na convicção de que as políticas de livre comércio que impulsionaram o desenvolvimento de seus próprios países seriam igualmente eficazes para outros. No entanto, a boa intenção não diminui os danos causados por essas medidas, pois elas podem, na prática, bloquear o caminho para o progresso dos países em desenvolvimento.

O problema não está apenas na adoção dessas políticas, mas na crença inabalável de que elas são infalíveis. Essa atitude, de insistir em suas próprias soluções sem considerar os contextos e desafios específicos de outras nações, é mais prejudicial do que a simples ação de "chutar a escada" para proteger os interesses nacionais, pois cria uma imposição de normas que não se adaptam à realidade dos países em desenvolvimento, dificultando ainda mais seu avanço.

O livro é de extrema relevância por expor a hipocrisia dos países desenvolvidos, especialmente ao abordar as questões discutidas até aqui. Ele traz evidências de como esses países, ao longo da história, se desenvolveram adotando políticas protecionistas e intervencionistas, contrastando com as políticas de livre comércio que agora defendem para os países em desenvolvimento.

A obra torna-se ainda mais essencial ao reforçar a importância da soberania dos países em desenvolvimento, permitindo-lhes definir suas próprias metas institucionais e adaptá-las de acordo com suas realidades econômicas, sociais e políticas sem a imposição de normas externas que não consideram as particularidades e as peculiaridades de cada nação.

REFERÊNCIA:

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Unesp, 2004.

Recebido em: 30/04/2025

Aprovado em: 25/08/2025