

Ha-Joon Chang

Chutando a escada
A estratégia do desenvolvimento em
perspectiva histórica

Tradução
Luiz Antônio Oliveira de Araújo

Editora
UNESP

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

2.1 Introdução

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

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

A partir do século XVIII, o sucesso industrial do *laissez-faire* britânico comprovou a superioridade das políticas de mercado livre e de livre-comércio. Mediante essas práticas que lhe desataram a energia empreendedora, a Grã-Bretanha superou a França intervencionista, sua principal rival na época, elevando-se à categoria de maior potência econômica do planeta. E teve condições de assumir o papel de arquiteto hegemônico da nova ordem econômica “liberal” mundial, sobretudo a partir de 1846, quando abandonou o deplorável protecionismo agrícola (as Corn Laws) e outras medidas remanescentes do antigo protecionismo mercantilista.

Na busca dessa ordem liberal mundial, a principal arma da Grã-Bretanha foi seu sucesso econômico fundado no sistema mercado livre/livre-comércio; isso levou outros países a perceberem as limitações da política mercantilista e a adotarem o comércio livre (ou pelo menos um pouco mais livre) a partir da década de 1860. No entanto, o projeto da Grã-Bretanha também contou com a valiosa ajuda da obra de seus economistas clássicos, como Adam Smith e David Ricardo, que provaram teoricamente a superioridade da política do *laissez-faire*, sobretudo no tocante ao livre-comércio. De acordo com Willy de Clercq (1998, p.196), o comissário europeu para relações econômicas externas no início da Rodada do Uruguai (1985-1989),

O livre-comércio só pôde florescer [no fim do século XIX] graças à legitimação teórica, oposta ao mercantilismo generalizado, produzida por David Ricardo, John Stuart Mill, David Hume, Adam Smith e outros beneméritos do iluminismo escocês, e em consequência da relativa estabilidade oferecida pelo Reino Unido,

tradados em Bhagwati & Hirsch (1998), uma coletânea de ensaios organizada em homenagem a Arthur Dunkel, que dirigiu a Rodada do Uruguai (1986-1993) na qualidade de diretor-geral do General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt). Os trabalhos de Clercq e Ruggiero, citados a seguir, são dessa coletânea.

a única superpotência ou hegemonia relativamente benévola da segunda metade do século XIX.

Essa ordem liberal mundial, aperfeiçoada por volta de 1870, apoiava-se em: políticas industriais do *laissez-faire* internamente; poucas barreiras aos fluxos internacionais de bens, capital e trabalho; e estabilidade macroeconômica nacional e internacional, a qual era garantida pelo padrão-ouro e pelo princípio do equilíbrio orçamentário. Seguiu-se um período de prosperidade sem precedentes.

Infelizmente, segundo essa lenda, as coisas começaram a andar mal com a irrupção da Primeira Guerra Mundial. Reagindo à conseqüente instabilidade do sistema político e econômico mundial, os países voltaram a erguer barreiras comerciais. Em 1930, os Estados Unidos abandonaram o livre-comércio, instituindo a famigerada tarifa Smoot-Hawley. Segundo De Clercq (1988, p.201-2), essa tarifa “teve conseqüências desastrosas para o comércio internacional e, passado algum tempo ..., para o crescimento econômico e o emprego norte-americanos. Atualmente, ainda há economistas convencidos de que a Grande Depressão foi provocada principalmente por essas tarifas”. Outros países, como a Alemanha e o Japão, erigiram elevadas barreiras comerciais e também passaram a criar poderosos cartéis, os quais se ligaram estreitamente ao fascismo e às agressões externas por eles perpetrados nas décadas seguintes.² O sistema mundial de livre-comércio finalmente sucumbiu em 1932, quando a Grã-Bretanha, até então sua ferrenha defensora, cedeu à tentação de reintroduzir tarifas alfandegárias. A resultante contração e a instabilidade da

2 Conforme essa versão da história, o nexos infeliz entre intervencionismo estatal e autocracia foi desfeito posteriormente, com o fim da Segunda Guerra Mundial, quando as autoridades norte-americanas de ocupação nesses países, percebendo que os cartéis eram a causa fundamental do fascismo, trataram de dispersá-los.

economia e, a seguir, o conflito de 1939-1945 liquidaram o pouco que restava da primeira ordem liberal mundial.

Depois da Segunda Guerra Mundial, prossegue a lenda, fizeram-se alguns progressos significativos, no que se refere à liberalização do comércio, com o início das negociações do General Agreement on Trade and Tariffs (Gatt).³ Não obstante, a visão *dirigista* da economia seguiu dominando o cenário político do mundo desenvolvido até a década de 1970 e o dos países em desenvolvimento até o início da de 1980 (bem como o do mundo comunista até o colapso final de 1989). Segundo Sachs & Warner (1995, p.11-21), uma série de fatores contribuiu com a persistência do protecionismo e do intervencionismo nos países em desenvolvimento. Prevaleram teorias “equivocadas”, como o argumento da indústria nascente, a teoria do *big push* de Rosensetin-Rodan (1943) e o estruturalismo latino-americano, sem falar nas motivadas por exigências políticas, tais como a necessidade de construção nacional e a de “agradar” certos grupos de interesses. Não faltaram heranças do controle do tempo de guerra que perduraram no período de paz.

Afortunadamente, segundo se sustenta, grande parte das políticas intervencionistas vem sendo abandonada em todo o mundo desde a ascensão do neoliberalismo, nos anos 80, que enfatiza as virtudes do Estado mínimo, das políticas do *laissez-faire* e da abertura internacional. No fim da década de 1970, o crescimento econômico começou a claudicar na maioria dos países em desenvolvimento, com exceção dos do leste e do sudeste asiáticos, que já vinham implementando políticas “boas”. Essa falta de crescimento, que se manifestou muitas vezes nas crises econômicas do início do decênio de 1980, evidenciou as limitações do intervencionismo e do protecionismo antiquados.

Conseqüentemente, a maioria dos países em desenvolvimento acabou adotando políticas de reforma neoliberal. Segun-

3 Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. (N. T.)

do Bhagwati (1998, p.37), as mudanças mais simbólicas foram: a implantação da doutrina neoliberal no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, um dos expoentes da teoria da dependência até os anos 80; o ingresso do México, tradicionalmente antiamericano, no North American Free Trade Agreement (Nafta); e o deslocamento da Índia, antigo baluarte do protecionismo e da regulamentação, para uma economia aberta e liberal. Essa tendência à liberalização e à abertura coroou-se de glória com a derrocada do comunismo em 1989, que finalmente acabou com a “anomalia histórica” do sistema fechado de comércio mundial que prevaleceu nos primeiros anos do pós-guerra.⁴

Combinada com a instauração de novas instituições de governança global, representadas pela OMC, tais alterações políticas em âmbito nacional criaram um novo sistema econômico global que, em seu potencial de prosperidade, só é comparável com a primeira “Idade de Ouro” do liberalismo (1870-1914).⁵ Renato Ruggiero (1998, p.131), o primeiro diretor-geral da OMC, alega que, graças a essa nova ordem mundial, temos hoje “o potencial de erradicar a pobreza global já na primeira metade do próximo século [o XXI] – uma idéia utópica há algum décadas, mas uma possibilidade real hoje em dia”.

Como veremos adiante, essa lenda pinta um quadro vigoroso, mas basicamente falaz. Com efeito, deve-se admitir que, em certo sentido, o fim do século XIX pode realmente ser descrito como a era do *laissez-faire*.

Para começar, como se vê na Tabela 2.1, no fim do século XIX houve um período, embora fugaz, em que prevaleceram regimes liberais de comércio em grande parte da economia mundial. Iniciando-se em 1846, com a revogação das Corn Laws, a Grã-

4 A expressão foi extraída de Sachs & Warner (1995, p.3).

5 Sachs & Warner (1995) situam essa “Idade de Ouro” no período 1850-1914.

Bretanha deu uma guinada decisiva para o regime unilateral de livre-comércio (que se concluiu na década de 1860), muito embora essa guinada se baseasse em sua incontestável superioridade econômica na época e estivesse inextricavelmente ligada à sua política imperial. Entre 1860 e 1880, muitos países europeus aboliram substancialmente a proteção tarifária. Ao mesmo tempo, a maior parte do resto do mundo foi obrigada a praticar o livre-comércio pelo colonialismo (ver a seção 2.3.1) e, no caso de algumas nações nominalmente “independentes” (como as latino-americanas, a China, a Tailândia (Sião na época), o Irã (Pérsia) e a Turquia (Império Otomano)), mediante tratados desiguais (ver seção 2.3.2). Naturalmente, a exceção óbvia foram os Estados Unidos, que, mesmo nesse período, conservaram uma elevadíssima barreira tarifária. Entretanto, como o país ainda representava uma parcela relativamente pequena da economia mundial, não há de ser de todo insensato afirmar que esse foi o regime mais próximo do livre-comércio que o mundo já teve ou (provavelmente) terá.

Mais importante ainda: até a Primeira Guerra Mundial (e talvez inclusive até a Segunda), a extensão do intervencionismo estatal era bastante restrita para os padrões modernos. Por exemplo, até os anos 30, tanto a doutrina hegemônica do equilíbrio orçamentário quanto o limitado alcance do tributável (já que a maioria dos países carecia, entre outras coisas, de imposto de renda de pessoa física e jurídica) estreitavam muito o espectro da política orçamentária. A limitada arrecadação restringia o orçamento governamental e dificultava os grandes desembolsos fiscais para o desenvolvimento, por mais que o Estado estivesse empenhado em fazê-los – sendo as ferrovias uma notória exceção em certos países. Na maioria deles, não havia bancos centrais maduros até o começo do século XX, de modo que o campo de ação da política monetária era igualmente exíguo. Em geral, os bancos eram particulares e pouco regulamentados pelo Estado, o que reduzia extremamente o espaço de implantação dos

“programas de crédito dirigido” que, no pós-guerra, foram aplicados tão ampla e exitosamente em países como o Japão, a Coreia, Taiwan e a França. Antes da Segunda Guerra Mundial, medidas como a nacionalização da indústria e o planejamento indicativo de investimentos – práticas adotadas por muitos países europeus nos primeiros anos do pós-guerra, principalmente pela França, a Áustria e a Noruega – eram consideradas impensáveis, a não ser em tempo de guerra. Uma consequência um tanto paradoxal de todas essas limitações foi a proteção tarifária ter sido um instrumento político muito mais importante no século XIX do que em nossa época.

Apesar dessas restrições, como já aponte no Capítulo 1 e vou mostrar com mais detalhes neste, virtualmente todos os PADs usaram ativamente políticas industrial, comercial e tecnológica (ICT) intervencionistas para promover a indústria nascente durante o período de *catch-up*.⁶ Como veremos adiante, houve algumas aparentes exceções, como a Suíça e a Holanda, mas esses países já haviam chegado ou estavam muito perto de chegar à fronteira tecnológica, de modo que, por definição, não tinham tanta necessidade de promover a indústria nascente. Alguns outros se valeram ativamente de políticas ICT mesmo depois de haver concluído o *catch-up* com sucesso (a Grã-Bretanha no começo do século XIX, os Estados Unidos no limiar do XX). É óbvio que a proteção tarifária foi um instrumento importantíssimo no pacote de políticas ICT implementadas pelos PADs, mas, como demonstraremos a seguir, não foi o único recurso usado nem necessariamente o mais importante.

Na frente comercial, os subsídios e os reembolsos aduaneiros aos insumos eram usados com frequência para estimular a exportação. O Estado tanto subsidiava a indústria quanto recorria a diversos programas de investimento público, sobretudo em

6 Sobre a clássica discussão acerca do *catching-up*, ver Abramowitz (1986, 1989).

Tabela 2.1 – Taxa tarifária média dos produtos manufaturados em países desenvolvidos selecionados nos primeiros estágios de desenvolvimento (peso médio; em porcentagem de valor)¹

	1820 ²	1875 ³	1913	1925	1931	1950
Áustria ³	R	15-20	18	16	24	18
Bélgica ⁴	6-8	9-10	9	15	14	11
Dinamarca	25-35	15-20	14	10	n.d.	3
França	R	12-15	20	21	30	18
Alemanha ⁵	8-12	4-6	13	20	21	26
Itália	n.d.	8-10	18	22	46	25
Japão ⁶	R	5	30	n.d.	n.d.	n.d.
Holanda ⁴	6-8	3-5	4	6	n.d.	11
Rússia	R	15-20	84	R	R	R
Espanha	R	15-20	41	41	63	n.d.
Suécia	R	3-5	20	16	21	9
Suíça	8-12	4-6	9	14	19	n.d.
Reino Unido	45-55	0	0	5	n.a	23
EUA	35-45	40-50	44	37	48	14

Fonte: Bairoch (1993, p.40, Tabela 3.3).

Notas:

R = Eram muitas e importantes as restrições à importação de bens manufaturados, de modo que o índice médio de tarifas não é significativo.

¹ O Banco Mundial (World Bank, 1991, p.97, Tabela 5.2) fornece uma tabela parecida, parcialmente extraída dos estudos de Bairoch, que são a base da Tabela 2.1. Entretanto, as cifras do Banco Mundial, embora semelhantes às de Bairoch na maioria dos casos, são médias *não ponderadas*, o que obviamente é menos preferível do que as médias *ponderadas* oferecidas por Bairoch.

² Essas são taxas muito aproximadas e dão o alcance da média, não das taxas extremas.

³ Império Austro-Húngaro até 1925.

⁴ Em 1820, a Bélgica e a Holanda foram unidas.

⁵ As cifras de 1820 valem exclusivamente para a Prússia.

⁶ Até 1911, o Japão foi obrigado a manter as baixas taxas tarifárias (até 5%) em razão de uma série de “tratados desiguais” com os países europeus e os Estados Unidos. A tabela do Banco Mundial citada na nota 1 apresenta as taxas tarifárias médias *não ponderadas* do Japão para *todos os bens* (não só para os manufaturados) nos anos de 1925, 1930, 1950 como sendo de 13%, 19%, 4%, respectivamente.

infra-estrutura, mas também na manufatura. Financiava a aquisição de tecnologia estrangeira, às vezes por meios legais, como o financiamento de viagens de estudo e treinamento, outras por meios ilegais, entre os quais figuravam o apoio à espionagem industrial, o contrabando de maquinário e o não-reconhecimento de patentes estrangeiras. Incentivava-se o desenvolvimento da capacidade tecnológica interna mediante o apoio financeiro à pesquisa e desenvolvimento, à educação e treinamento. Também se tomaram medidas para aumentar o conhecimento das tecnologias avançadas (por exemplo, a criação de fábricas-modelo, a organização de exposições, a concessão de livre importação de maquinaria a empresas do setor privado). Ademais, alguns governos criaram mecanismos institucionais para facilitar a parceria público-privada (por exemplo, *joint ventures* público-privadas e associações industriais intimamente ligadas ao Estado). É importante ressaltar que muitas dessas políticas são seriamente condenadas hoje em dia, ainda que os acordos bilaterais ou multilaterais não as tenham declarado explicitamente ilegais.

Uma vez atingida a fronteira tecnológica, os PADs recorreram a uma série de medidas para ficar à frente dos competidores reais ou potenciais. Dada a duração do período em que manteve a posição de “economia de fronteira”, a Grã-Bretanha é o caso mais notório nesse aspecto, porém outros países também lançaram mão dos mesmos recursos sempre que possível. A Grã-Bretanha tomou providências para impedir a transferência de tecnologia para os concorrentes potenciais (por exemplo, o controle da migração da mão-de-obra especializada ou da exportação de maquinaria) e pressionou os países menos desenvolvidos para que abrissem seus mercados, inclusive empregando a força quando necessário. Não obstante, as economias em *catch-up* que, formal ou informalmente, não eram colônias não aceitaram passivamente essas medidas restritivas. Trataram de recorrer a uma variedade de estratégias para superar os obstáculos

impostos pelas restrições, incluindo meios “ilegais”, como a cooptação da mão-de-obra e o contrabando de máquinas.⁷

2.2 As estratégias de *catch-up*

Nesta seção, examino as experiências de um grupo de PADs – Grã-Bretanha, Estados Unidos, Alemanha, França, Suécia, Bélgica, Holanda, Suíça, Japão, Coreia e Taiwan – e avalio o tipo de política industrial, comercial e tecnológica (ICT) implementado quando eram países em desenvolvimento. Demonstro que a maioria deles aplicou políticas quase opostas ao que a ortodoxia atual diz que eles aplicaram “e recomenda aos atuais países em desenvolvimento”.

2.2.1 A Grã-Bretanha

Sendo a fonte intelectual das doutrinas modernas do *laissez-faire* e o único país que se pode gabar de ter praticado um livre-comércio total em determinada etapa de sua história, a Grã-Bretanha geralmente é considerada uma nação que se desenvolveu sem intervenção significativa do Estado. No entanto, isso está muito longe da verdade.

Ao ingressar no período pós-feudal (séculos XIII e XIV), a Grã-Bretanha era uma economia relativamente atrasada. Até 1600, importou tecnologia do Continente (Kindleberger, 1996, p.109). Sua exportação limitava-se à lã bruta e, em menor escala, ao tecido de lã com pouco valor agregado (hoje conhecido como *short cloth*) e se destinava aos bem mais adiantados Países Baixos, principalmente às cidades de Bruges, Ghent e Ypres, em Flandres, hoje

7 Escrevo a palavra “ilegais” entre aspas porque, no caso, “legalidade” era nos termos da legislação britânica, cuja legitimidade podia não ser (e, na prática, certamente não foi) aceita pelos outros países.

parte da Bélgica (Ramsay, 1982, p.59; Davies, 1999, p.348). Os monarcas britânicos da época gravavam esses produtos sobretudo por motivos de renda, mas o fato de o pano ser mais levemente tributado do que a lã bruta incentivou a substituição da importação de tecido de lã e favoreceu algum sucesso na exportação (Ramsay, 1982, p.59). Acredita-se que Eduardo III (1327-77) foi o primeiro monarca a procurar, deliberadamente, desenvolver a manufatura local de tecido de lã. Dando o exemplo para o resto do país, ele só usava roupa de pano inglês,⁸ atraiu tecelões de Flandres, centralizou o comércio de lã bruta e proibiu a importação do tecido de lã (Davies, 1966, p.281; 1999, p.349).

Os soberanos da dinastia Tudor deram novo ímpeto ao desenvolvimento da indústria com uma política que só pode ser descrita como de deliberado fomento à indústria nascente. Daniel Defoe, o famoso comerciante, político e escritor do século XVIII, descreve essa política em seu hoje quase esquecido livro *A Plan of the English Commerce [Um plano do comércio inglês]* (1728).⁹ Nele, narra minuciosamente como os Tudor, especialmente Henrique VII (1485-1509) e Elizabete I (1558-1603), transformaram a Inglaterra, uma nação muito dependente da exportação de lã bruta para os Países Baixos, numa das maiores fabricantes de lã do mundo (Defoe, 1728, p.81-101).

Segundo Defoe, antes de ser coroado, em 1485, Henrique VII foi uma espécie de refugiado na corte de sua tia, a duquesa de *Borgonha* [em itálico no original].¹⁰ Profundamente impressionado com a prosperidade dos Países Baixos, que se apoiavam na manufatura de lã, a partir de 1489, ele tratou de pôr em prática o

8 Isso lembra as políticas adotadas pelo Japão e pela Coreia, no período do pós-guerra, de controle do “consumo de luxo”, principalmente de bens de luxo importados. Sobre isso, ver Chang (1997).

9 Agradeço a Erik Reinert por ter me chamado a atenção para esse livro, tanto por sua obra (por exemplo, Reinert, 1996) quanto pessoalmente.

10 No entanto, aqui Defoe se equivoca quanto aos fatos. Antes de ser coroado em 1485, Henrique VII passou anos exilado na Bretanha e na França, não

plano de fomentar tal manufatura na Inglaterra. As medidas adotadas incluíram o envio de missões reais para identificar os lugares adequados à instalação das manufaturas,¹¹ a contratação de mão-de-obra especializada dos Países Baixos,¹² o aumento das tarifas e até mesmo a proibição temporária da exportação de lã bruta. Ramsay também documenta a legislação de 1489, 1512, 1513 e 1536, que vetava a exportação de tecido inacabado, com exceção dos panos ordinários, abaixo de certo valor de mercado. Segundo ele observa, isso reflete “a influente visão contemporânea, segundo a qual, se é preferível exportar pano em vez de lã bruta, também há de ser preferível que aquele esteja perfeitamente acabado e tingido em vez de semimanufaturado, ‘sem abaetar nem cisalhar’” (Ramsay, 1982, p.61).

Como sublinha Defoe, tendo em vista a defasagem tecnológica da Grã-Bretanha ante os Países Baixos e sabendo que essa transformação seria demorada, Henrique VII adotou um enfoque gradualista.¹³ Por esse motivo, só elevou os impostos sobre a

na Borgonha (Gunn, 1995, p.9). Dado que a Borgonha tinha uma antiga aliança com os partidários dos York (Elton, 1997, p.5-6), era impossível que o jovem Henrique, um lancastriano perseguido pelo regime dos York, se refugiasse na Borgonha. Obviamente, o erro factual de Defoe não altera a circunstância de o esforço britânico pelo *catch-up*, no reinado de Henrique VII, ter se concentrado nos Países Baixos, inclusive na Borgonha. Agradeço a Tom Penn por ter levantado essa importante questão.

- 11 Segundo Defoe (1728, p.95), Henrique VII “ergueu a manufatura de lã em diversas partes do país, como *Wakefield*, *Leeds* e *Hallifax*, e no West Riding of *Yorkshire*, região escolhida em virtude da sua situação especial, adaptada ao trabalho, com inúmeras nascentes, minas de carvão e outras coisas adequadas a semelhante empreendimento”.
- 12 Segundo Defoe (1728, p.96), Henrique VII “recrutou secretamente um grande número de estrangeiros, que eram perfeitamente hábeis em manufatura, para que viessem para cá instruir o seu povo no começo”.
- 13 Henrique VII percebeu “que os *flamengos* eram antigos no ramo, tinham muita experiência e se empenhavam em novos tipos de bens que, na época, os *ingleses* não tinham como conhecer nem eram capazes de imitar; e que, portanto, ele devia proceder gradualmente” (Defoe, 1728, p.96).

exportação de lã bruta quando a indústria ficou mais consolidada. Tão logo se evidenciou que a Grã-Bretanha não tinha condições de processar toda a sua produção de lã, ele voltou a suspender os impostos e liberou a exportação.¹⁴ Segundo Defoe (1728, p.97-8), foi só no reinado de Elizabete I (1587), quase cem anos depois de Henrique VII ter inaugurado sua política de substituição de importações (1489), que a Grã-Bretanha ganhou suficiente confiança na competitividade internacional da sua indústria para proibir definitivamente a exportação de lã bruta. Isso acabou por levar os fabricantes dos Países Baixos à ruína.

Conforme a análise de Defoe, além dessa política de substituição de importações, outros fatores favoreceram o triunfo britânico na indústria de lã no reinado de Elizabete I. Alguns deles foram fortuitos, como a migração dos tecelões protestantes de Flandres depois da guerra de independência contra a Espanha, em 1567. No entanto, outros elementos foram criados deliberadamente pelo Estado. Para abrir novos mercados, Elizabete I enviou emissários comerciais ao papa e aos imperadores da Rússia, da Mongólia e da Pérsia. O investimento maciço da Grã-Bretanha na obtenção da supremacia naval possibilitou a entrada em novos mercados, os quais muitas vezes foram colonizados e mantidos cativos (*ibidem*, p.97-101).

Não é fácil determinar a importância relativa dos fatores já citados para explicar o sucesso britânico na manufatura de lã. Mas parece claro que, sem esse equivalente, no século XVI, da estratégia moderna de fomento à indústria nascente, tal como o concebeu Henrique VII e foi mantido por seus sucessores, teria sido difícil ou mesmo impossível à Grã-Bretanha o sucesso inicial na

-
- 14 Henrique VII “não proibiu imediatamente a exportação de lã para os *flamengos*, tampouco gravou essas exportações com tarifas adicionais, a não ser alguns anos depois” (Defoe, 1728, p.96). Quanto à proibição da exportação de lã bruta, Defoe (1728, p.96) diz que Henrique VII estava “tão longe ... de realizar o seu desígnio que nunca logrou impor a proibição total da exportação de lã para aquele reino”.

industrialização: sem o apoio dessa indústria-chave, que chegou a representar pelo menos a metade da renda da exportação no século XVIII, a Revolução Industrial britânica seria, no mínimo, difícilíssima.¹⁵

A reforma da legislação mercantil de 1721, promovida por Robert Walpole, o primeiro premiê britânico, no reinado de Jorge I (1724-1727), significou uma extraordinária mudança de foco nas políticas industrial e comercial do país.

Antes disso, a política governamental britânica geralmente visava conquistar o comércio (sobretudo pela colonização e pelos Navigation Acts, que exigiam que o comércio com a Grã-Bretanha fosse feito em navios britânicos)¹⁶ e gerar renda para o Estado. A exceção mais importante foi o incentivo à manufatura de lã, como se discutiu anteriormente, porém mesmo este foi parcialmente motivado pelo desejo de gerar renda para o governo. Em compensação, as políticas introduzidas a partir de 1721 destinavam-se inequivocamente a promover a indústria manufatureira. Ao apresentar a nova lei, Walpole declarou mediante a fala do trono ao Parlamento: “é evidente que nada contribui mais para promover o bem-estar público do que a exportação de bens manufaturados e a importação de matéria-prima estrangeira”.¹⁷

A legislação de 1721 e as subsequentes alterações políticas suplementares incluíram as seguintes medidas:¹⁸ em primeiro lugar, reduziram-se ou até se aboliram as tarifas alfandegárias

15 A exportação de tecidos (principalmente de lã) representava cerca de 70% da exportação inglesa em 1700 e continuou acima dos 50% do total das exportações até a década de 1770 (Musson, 1978, p.85).

16 Sobre a evolução dos primeiros *Navigation Acts*, ver Wilson (1984, p.164-5).

17 Como é citado em List (1885, p.40). Na opinião de List (1885, p.40), esse “foi, durante séculos, o princípio dominante da política comercial inglesa, assim como anteriormente havia sido o da política comercial da República de Veneza”.

18 Para mais detalhes, ver Brisco (1907, p.131-3, 148-55, 169-71); McCusker (1996, p.358); Davis (1966, p.313-4); Wilson (1984, p.267).

das matérias-primas importadas pela manufatura;¹⁹ em segundo, elevou-se o reembolso aduaneiro para as matérias-primas importadas pelas manufaturas de exportação – política já bem implantada no país desde o tempo de Guilherme e Maria.²⁰ Por exemplo, reduziu-se o imposto da pele de castor e, em caso de exportação, permitiu-se o reembolso da metade da tarifa paga (Brisco, 1907, p.132); em terceiro, aboliu-se o imposto de exportação da maior parte dos manufaturados;²¹ quarto, elevou-se significativamente a tarifa aduaneira dos bens manufaturados; quinto, estenderam-se os subsídios à exportação (“subvenções”) a novos itens, como os produtos de seda (1722) e a pólvora (1731), e aumentaram os já existentes subsídios à exportação do pano de vela e do açúcar refinado (em 1731 e 1733, respectivamente);²² e, por fim, introduziram-se regulamentações para controlar a qualidade dos produtos manufaturados, principalmente a dos têxteis, a fim de evitar que os produtores inescrupulosos prejudicassem a imagem dos produtos britânicos no mercado externo.²³

19 O interessante é que, no caso dos produtos para a tintura, aboliram-se as tarifas de importação a fim de auxiliar as indústrias de tingimento, ao passo que se introduziram impostos de exportação “para impedir que a exportação beneficiasse as manufaturas estrangeiras” (Brisco, 1907, p.139).

20 Brisco (1907, p.153) assinala que o primeiro reembolso de tarifas foi concedido por Guilherme e Maria à exportação de cerveja, *ale, mum*, cidra e mosto de pêra. Essa política ficou famosa por sua aplicação bem-sucedida nos países do Extremo Oriente após a Segunda Guerra Mundial (ver seção 2.2.7).

21 Até o fim do século XVII, a maior parte das exportações, assim como das importações, pagava uma tarifa de 5%. Guilherme III elevou a de importação para 15%-25%, porém manteve a de exportação em 5% na maioria dos produtos (Davis, 1966, p.310-1). As exceções, na subsequente abolição do imposto de exportação, no governo Walpole, foram o alume, o chumbo, o minério de chumbo, o estanho, o couro curtido, o carvão, o tecido de lã cru e as peles (para mais detalhes, ver Brisco, 1907, p.131, n.1).

22 Brisco (1907, p.152) observa que o governo Walpole não concedeu subsídios à indústria nascente, e sim às já estabelecidas.

23 Nas palavras de Brisco (1907, p.185), “Walpole compreendeu que, para vender com sucesso num mercado extremamente competitivo, eram necessá-

Brisco (1907, p.129) sintetiza nos seguintes termos os princípios embutidos na nova legislação: “internamente, [as manufaturas] tinham de ser protegidas contra a concorrência dos produtos acabados estrangeiros; devia-se garantir a livre exportação de artigos acabados; e, sempre que possível, deviam-se oferecer incentivos na forma de isenções e subvenções”. Aqui é interessante notar o quanto as políticas introduzidas pela Reforma de 1721, assim como os princípios a elas subjacentes, se parecem, como veremos na seção 2.2.7, com as aplicadas por países como Japão, Coréia e Taiwan no pós-guerra.

Com a Revolução Industrial, na segunda metade do século XVIII, a Grã-Bretanha começou a ampliar a sua liderança tecnológica sobre os outros países. Mas nem por isso renunciou à política de fomento à indústria até o meado do século XIX, quando sua supremacia tecnológica já era incontestável.²⁴

O primeiro e mais importante componente dessa política era, evidentemente, a proteção tarifária. Como se depreende da Tabela 2.1, a Grã-Bretanha aplicou tarifas muito elevadas sobre os produtos manufaturados até o fim da década de 1820, cerca de duas gerações após a Revolução Industrial. Em 1699, o Wood Act proibiu as exportações de produtos de lã provenientes das colônias, destruindo totalmente a indústria de lã irlandesa, na época

rios bens de alto padrão. Sendo demasiado gananciosos para vender a preços mais baixos que os do rival, os fabricantes piorariam a qualidade de suas mercadorias, coisa que enfim se refletiria em outros bens produzidos na Inglaterra. Só havia um meio de garantir bens de alto padrão, que consistia em regular a manufatura mediante a supervisão governamental”. Tornamos a encontrar a versão moderna de tal política em países como o Japão e a Coréia no período do pós-guerra, quando as agências comerciais do Estado agiram não só como fontes de informação e canais de *marketing*, mas também como um controlador da qualidade dos produtos de exportação.

24 Davis (1966) argumenta que o período entre 1763 e 1776 presenciou uma grande proliferação de meditas protecionistas, as quais, em sua opinião, influenciaram a formação da visão de Adam Smith do mercantilismo em *A riqueza das nações*, publicado em 1776.

superior (ver seção 2.3). Em 1700, impôs-se uma barreira à importação dos produtos de algodão da Índia (o morim), também de qualidade superior, debilitando aquele que, na época, era considerado o setor manufatureiro de algodão mais eficaz do mundo. Subseqüentemente, em 1813, a indústria indiana de algodão acabou sendo destruída, com o fim do monopólio comercial da Companhia das Índias Orientais, quando a Grã-Bretanha passou a ser uma produtora mais eficiente do que a Índia (ver seção 2.3). Duas gerações depois, em 1873, já se estimava que 40%-45% da exportação têxtil de algodão da Grã-Bretanha se destinava a esse país.²⁵

Sem embargo, com o fim das Guerras Napoleônicas em 1815, os manufatores, cada vez mais confiantes, intensificaram a pressão pelo livre-comércio na Grã-Bretanha. Nessa época, eles já estavam firmemente estabelecidos como os mais eficientes do mundo na maior parte dos segmentos industriais, a não ser em umas poucas e limitadas áreas, nas quais países como a Bélgica e a Suíça eram tecnologicamente mais fortes (ver seção 2.26). Muito embora a nova Corn Law de 1815 (a Grã-Bretanha tivera numerosas Corn Laws que remontavam a 1463) haja aumentado o protecionismo agrícola, a pressão por um comércio mais livre não cessou de se intensificar.²⁶

Conquanto tenha havido uma rodada de redução tarifária em 1833, a grande mudança ocorreu em 1846, quando a Corn Law

25 A exportação britânica de produtos têxteis de algodão para as Índias Orientais, a maior parte da qual se destinava à Índia, cresceu de 6% do total da exportação de produtos têxteis de algodão, depois das guerras napoleônicas (ca. 1815), para 22% em 1840 e algo acima de 60% a partir de 1873 (ver Hobsbawm, 1999, p.125).

26 Naturalmente, na maior parte dos casos, o apoio dos fabricantes ao livre-comércio era autocentrado e pouco tinha a ver com sua conversão intelectual ao elevado princípio do livre-comércio – embora apoiando a revogação da Corn Law, os fabricantes de algodão continuaram se opondo à livre exportação de maquinaria de algodão praticamente até o fim da proibição (imposto pela primeira vez em 1774) em 1842 (Musson, 1978, p.101; ver seção 2.3.3).

foi revogada e se aboliram as tarifas de muitos produtos manufaturados (Bairoch, 1993, p.20-1). A revogação da Corn Law é atualmente interpretada como a vitória final da doutrina econômica clássica liberal sobre o desatinado mercantilismo. Embora não se deva subestimar a influência da teoria econômica nessa mudança de política, muitos historiadores mais familiarizados com o período ressaltam que o fato pode ser interpretado como um ato do “imperialismo do livre-comércio”,²⁷ perpetrado com o intuito de “conter a industrialização do Continente mediante a ampliação do mercado de produtos agrícolas e matérias-primas” (Kindleberger, 1978, p.196).²⁸

Aliás, muitos expoentes da campanha pela revogação da Corn Law, como os políticos Richard Cobden e John Bowring, do Board of Trade [Comitê de Comércio], encaravam sua cruzada precisamente nesses termos (Kindleberger, 1975; Reinert, 1998).²⁹ A visão de Cobden se desnuda na seguinte passagem:

É bem provável que o sistema fabril não se tivesse instalado na América do Norte nem na Alemanha. É quase certo que não teria conseguido florescer como floresceu nesses países, assim como na França, na Bélgica e na Suíça, sem os incentivos que o alto preço da alimentação do artesão britânico ofereceu aos fabricantes desses países, que pagam menos para comer.³⁰

Por simbólica que tenha sido a revogação da Corn Law, a verdadeira guinada para o livre-comércio só se verificou na década de 1850, particularmente em 1860, em conjunção com o

27 A expressão procede de Gallagher & Robinson (1953).

28 Ver em Semmel (1970) um estudo clássico do papel da teoria econômica no desenvolvimento da política comercial britânica entre 1750 e 1850.

29 Em 1840, Browning aconselhou os Estados-membros da *Zollverein* alemã a plantar e vender trigo para comprar bens manufaturados britânicos (Landes, 1998, p.521).

30 *The Political Writings of Richard Cobden*, 1868, William Ridgeway, London, v. 1, p.150 apud Reinert, 1998, p.292.

acordo anglo-francês de livre-comércio (conhecido como o Tratado Cobden-Chevalier), firmado nesse ano, que aboliu a maior parte das tarifas. A passagem seguinte descreve sucintamente a magnitude da liberação do comércio ocorrida na Grã-Bretanha na década de 1850. “Em 1848, a Grã-Bretanha tinha 1.146 produtos tributáveis; em 1860, não mais que 48, dos quais doze eram tarifas sobre bens de luxo ou supérfluos. Tendo sido a mais complexa da Europa, agora a tarifação britânica cabia em meia página do *Whitaker’s Almanack*” (Fielden, 1969, p.82).

É importante notar que a supremacia tecnológica britânica, que viabilizou essa guinada para o regime de livre-comércio, foi conquistada sob a égide de “elevadas e duradouras barreiras tarifárias” (Bairoch, 1993, p.46). É igualmente importante observar que a generalizada liberalização da economia britânica, ocorrida na metade do século XIX, e da qual a liberalização do comércio não era mais do que uma parte, foi altamente controlada e supervisionada pelo Estado, não resultou de uma atitude *laissez-faire* (ver Polanyi, 1957, cap.12 e 13).³¹ Convém ressaltar ainda que a “adesão da Grã-Bretanha ao livre-comércio foi lenta e penosa: decorreram 84 anos entre a publicação de *A riqueza das*

31 Polanyi (1957, p.139) alega que “o *laissez-faire* nada tinha de natural; os mercados livres nunca teriam surgido do mero permitir que as coisas seguissem o seu curso. Assim como as manufaturas de algodão – a principal indústria de livre-comércio – foram criadas com a ajuda de tarifas protetoras, estímulos à exportação e subsídios indiretos ao salário, o próprio *laissez-faire* foi imposto pelo Estado. Os anos 30 e 40 viram não só uma irrupção de leis que repeliam as regulamentações restritivas, como também um enorme crescimento das funções administrativas do Estado, que agora estava equipado com uma burocracia centralizada capaz de executar as tarefas impostas pelos adeptos do liberalismo. Para o utilitário típico ... o *laissez-faire* não era um método de fazer uma coisa, era a coisa a ser feita”. Ver também Perelman (2000) sobre como os economistas clássicos endossavam a intervenção estatal, que era considerada necessária ao estabelecimento do sistema de mercado, especialmente à criação de mão-de-obra assalariada mediante a destruição da produção rural em pequena escala.

nações e o orçamento Gladstone de 1860; 31 anos entre Waterloo e a vitória ritual de 1846” (Fielden, 1969, p.82).

Além disso, o regime de livre-comércio não durou muito. Na década de 1880, alguns fabricantes britânicos em dificuldade puseram-se a reivindicar proteção. No começo do século XX, a retomada do protecionismo foi um dos temas mais polêmicos da política britânica, quando as manufaturas do país começaram a perder vantagem rapidamente para as norte-americanas e as alemãs: a prova disso está na influência exercida pela Tariff Reform League [Liga pela Reforma Tarifária], criada em 1903 sob a carismática liderança do político Joseph Chamberlain.³² A era do livre-comércio chegou ao fim quando a Grã-Bretanha finalmente reconheceu que tinha perdido a primazia manufatureira e reinstalou tarifas em larga escala em 1932 (Bairoch, 1993, p.27-8).

2.2.2 Os Estados Unidos

Como assinalou List (ver Capítulo 1), a Grã-Bretanha foi o primeiro país a lançar com sucesso uma estratégia de fomento à indústria nascente. Mas é bem provável que o seu mais ardente usuário tenham sido os EUA – o eminente historiador econômico Paul Bairoch (1993, p.30) certa vez os definiu como “a pátria-mãe e o baluarte do protecionismo moderno”.

Não obstante, a literatura moderna – sobretudo a proveniente da América do Norte – raramente admite esse fato, e mesmo as pessoas mais informadas parecem não saber disso. Até um historiador econômico do porte de Clive Trebilcock (1981, p.83), uma autoridade em Revolução Industrial européia, ao comentar a adoção de tarifas pela Alemanha em 1879, afirmou que as tari-

³² Ver Clarke (1999) sobre a ascensão e a queda da Tariff Reform League e o papel de Chamberlain nela.

fas estavam grassando em todo o mundo, “até mesmo na sempre liberal América”.

Mesmo aqueles que reconhecem a existência de elevadas tarifas se empenham em minimizar-lhe a importância. Por exemplo, em sua análise da história econômica dos Estados Unidos, até recentemente considerada uma referência-padrão, North (1965) não menciona senão uma vez a questão das tarifas e, assim mesmo, só para reduzi-la a um fator insignificante na explicação do desenvolvimento industrial do país. Sem se dar ao incômodo de fundamentar a questão e limitando-se a citar uma fonte secundária e altamente tendenciosa (o estudo clássico de F. Taussing, 1892), alega que “embora as tarifas se hajam tornado cada vez mais protecionistas a partir da Guerra de Secessão, é questionável afirmar que tenham influenciado a ponto de favorecer seriamente a expansão da manufatura” (North, 1965, p.649).

Não obstante, uma leitura mais cuidadosa e menos tendenciosa da história revela que é impossível subestimar a importância da proteção à indústria nascente no desenvolvimento do país. Desde os primórdios da colonização daquilo que viria a ser os Estados Unidos da América, a proteção à indústria interna foi uma questão política controversa. Para começar, a Grã-Bretanha estava longe de querer industrializar as colônias e se encarregou de implementar políticas que o impedissem (mais detalhes na seção 2.3). Na época da independência, os interesses do Sul agrário se opunham ao protecionismo, ao passo que os do Norte manufatureiro – representados, entre outros, por Alexander Hamilton, o primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos (1789-1795) – o queriam.³³

³³ É claro que não há uma correlação direta entre a situação “material” e a posição intelectual de uma pessoa. Mesmo sendo um senhor de escravos sulista, Jefferson era decididamente favorável à proteção à indústria nascente. Em contraste, embora natural da parte nortista e manufatureira do país, Benjamin Franklin não era partidário da proteção à indústria nascente.

Com efeito, muitos assinalam que foi Alexander Hamilton, nos *Reports of the Secretary of the Treasury on the Subject of Manufactures* [Relatórios do secretário do Tesouro sobre a questão das manufaturas] (1791), e não Friedrich List, como normalmente se acredita, o primeiro a elaborar sistematicamente o argumento da indústria nascente (Corden, 1974, cap.8; Freeman, 1989; Reinert, 1996).³⁴ Aliás, como ressaltam Henderson (1983) e Reinert (1998), List só se converteu ao argumento da indústria nascente e passou a advogar o livre-comércio depois de um período de exílio nos Estados Unidos (1825-1830). Lá entrou em contato com as obras de Alexander Hamilton e Daniel Raymond, na época, o principal economista norte-americano e um grande defensor da proteção à indústria nascente.³⁵

Nos *Reports*, Hamilton argumentava que a concorrência estrangeira e “a força do hábito” impediriam as novas indústrias, que em breve poderiam ser competitivas internacionalmente (as “indústrias nascentes”),³⁶ de se desenvolverem nos Estados

Mesmo assim, apoiou a proteção à atividade manufatureira norte-americana porque, na sua opinião, esta nunca teria condições de concorrer com a europeia, que podia pagar salários de subsistência, coisa impossível nos Estados Unidos, por causa da abundância de terras e da escassez de mão-de-obra. Ver Kaplan (1931, p.17-27).

34 Naturalmente houve pensadores anteriores a Hamilton que tinham elementos do argumento da indústria nascente em seus escritos. Sobre isso, ver Reinert (1995). Segundo Bairoch (1993, p.17), entre os *Reports* de Hamilton e o *National System of Political Economy* de List, houve outros trabalhos preconizando uma proteção à indústria nascente de autores como o alemão Adam Müller e os franceses Jean-Antoine Chaptal e Charles Dupin.

35 Para outros detalhes sobre a vida e a obra de List, ver Henderson (1983). O argumento completo de List foi publicado em *The National System of Political Economy*, em 1841. Entretanto, segundo Spiegel (1971, p.362-3), a primeira versão do seu argumento a favor do desenvolvimento do “poder produtivo” nacional apareceu em um livro que ele escreveu para os protecionistas da Pensilvânia em 1872, *Outlines of American Political Economy*.

36 Bairoch (1993, p.17) credita a Hamilton a criação da expressão “indústria nascente”.

Unidos, a menos que a ajuda governamental compensasse os prejuízos iniciais. Essa ajuda, dizia ele, podia tomar a forma de tarifas de importação ou, em casos mais raros, de proibição da importação (Dorfman & Tugwell, 1960, p.31-2; Conkin, 1980, p.176-7). É interessante observar a grande semelhança entre essa visão e a adotada por Walpole (ver seção 2.2.1) – coisa que não escapou aos norte-americanos da época, particularmente aos adversários políticos de Hamilton.³⁷ Também é digno de nota que tanto a visão walpoliana quanto a hamiltoniana são notavelmente parecidas com a que inspirou a política industrial do Leste Asiático no pós-guerra (ver seção 2.2.7).

Inicialmente, os Estados Unidos não tinham um sistema tarifário federal, e, em 1781, fracassou a tentativa de conferir ao Congresso o poder de fixar tarifas (Garraty & Carnes, 2000, p.139-40). Quando obteve o poder de tributar, este aprovou uma lei tarifária liberal (1789), fixando uma alíquota única de 5% para todos os bens importados, à parte algumas exceções como o cânhamo, o vidro e o prego. Muitas tarifas sofreram aumento em 1792, ainda que continuassem bem aquém das recomendações de Hamilton, que preconizava um sistema abrangente de proteção e subsídio à indústria nascente. Até a guerra de 1812 com a Grã-Bretanha, o nível médio das tarifas ficou em torno dos 12,5%; a partir de então todas elas dobraram, se bem que para enfrentar as crescentes despesas de guerra (Garraty & Carnes, 2000, p.153-5, 210; Bairoch, 1993, p.33).

A política sofreu uma mudança significativa em 1816, quando, como observa List (Capítulo 1), uma nova lei determinou a manutenção do nível das tarifas próximo do aplicado em tempo

37 Segundo Elkins & McKittrick (1993, p.19), “[a] medida que se revelava o progresso hamiltoniano – uma dívida amplamente financiada, um forte banco nacional, impostos, manufaturas nacionalmente subsidiadas e, enfim, até um exército permanente – a argumentação walpoliana tornou-se óbvia demais para passar em brancas nuvens. Foi em oposição a isso e a tudo que isso parecia implicar que se erigiu a ‘persuasão jeffersoniana’”.

de guerra, conseqüência da considerável influência política das indústrias nascentes, que haviam crescido graças à proteção “natural” propiciada pela guerra com a Grã-Bretanha. Isso ocorreu a despeito do fato de essa receita já não ser necessária – receberam proteção especial o algodão, a lã e os produtos de ferro (Garraty & Carnes, 2000, p.210; Cochran & Miller, 1942, p.15-6). Pela lei tarifária de 1816, quase todos os bens manufaturados ficaram sujeitos a tarifas de cerca de 35% (Bairoch, 1993, p.33). A Tabela 2.1 mostra que o nível tarifário médio dos bens manufaturados, nos Estados Unidos, estava próximo dos 40% em 1820. De início, essa medida foi bem acolhida por todos, inclusive pelos Estados do Sul, que esperavam que ela favorecesse o desenvolvimento da indústria em seu território. Mas esses mesmos Estados não tardaram a se voltar contra a medida, pois estavam interessados em importar bens manufaturados da Grã-Bretanha, que eram de melhor qualidade, e porque não se implantaram indústrias em seu território (Garraty & Carnes, 2000, p.139-40).

Graças à ajuda dos armadores da Nova Inglaterra (principalmente dos de Nova York), os interesses agrários do Sul conseguiram derrubar as leis que pediam tarifas mais elevadas em 1820, 1821 e 1823 (Cochran & Milles, 1942, p.16). No entanto, em 1824, fixou-se uma nova tarifa ainda mais alta. Em 1828, a chamada *Tariff of Abominations* dividiu o país, pois, na época, os agricultores do Norte e do Oeste estavam gravando muito as matérias-primas e os bens manufaturados de pouco valor agregado que produziam (por exemplo, a lã, o cânhamo, o linho, as peles e as bebidas alcoólicas), gerando tensão com os Estados manufatureiros da Nova Inglaterra (Garraty & Carnes, 2000, p.210).

Mesmo assim, em 1832, aprovou-se uma nova lei tarifária, fixando uma tarifa média de 40% para os bens manufaturados – redução muito abaixo das expectativas sulistas – e beneficiando especificamente o ferro e os têxteis com um protecionismo mais intenso (por exemplo, 40%-45% para os bens manufaturados de lã e 50% para as roupas). Isso desencadeou a chamada Nullifica-

tion Crisis, provocada pela recusa da Carolina do Sul de acatar a lei. Em 1833, foi aprovado um projeto de lei conciliador que, embora oferecesse poucas reduções imediatas, previa uma redução paulatina, nos dez anos seguintes, para aproximadamente 25% no caso dos bens manufaturados e 20% nos demais. Entretanto, assim que esse período de dez anos de reduções expirou em 1842, aprovou-se uma nova lei, elevando as tarifas aos níveis praticados em 1832 (Bairoch, 1993, p.34; Garraty & Carnes, 2000, p.262-3, 328; Cochran & Miller, 1942, p.18).

A lei de 1846 trouxe uma redução do protecionismo, conquanto o imposto médio *ad valorem* sobre as 51 categorias mais importantes de bens importados continuasse sendo de 27%. Houve mais uma redução em 1857, dessa vez viabilizada pela aliança dos democratas com os fabricantes de roupas, que queriam incluir a lã crua na “lista livre”, e com os interesses da ferrovia, que queria o ferro importado isento de tarifas. Bairoch descreve o período de 1846 a 1861 como de “protecionismo moderado” (Garraty & Carnes, p.335; Bairoch, 1993, p.34-5; Luthin, 1994, p.611). Mas esse protecionismo é “moderado” apenas nos padrões históricos dos Estados Unidos (ver a Tabela 2.1). Também cabe assinalar que, dado o alto custo do transporte na época, que prevaleceu pelo menos até o decênio de 1870, as tarifas norte-americanas teriam sido, para o comércio internacional, uma barreira muito maior do que as européias, mesmo que ambas se mantivessem no mesmo nível.³⁸

Sem embargo, a tensão entre o Norte e o Sul, envolvendo tanto a questão tarifária quanto a do trabalho servil, persistiu e acabou desembocando na Guerra de Secessão (1861-1865). Posto que seja comum atribuir esse conflito armado exclusivamente à questão da escravidão, a verdade é que as tarifas foram uma cau-

38 Posto que se tenha inaugurado um serviço transatlântico a vapor em 1838, só na década de 1870 os vapores vieram a substituir os veleiros como principal meio de transporte marítimo (O'Rourke & Williamson, 1999, p.33-4).

sa importantíssima. Garraty & Carnes (2000, p.405) afirmam que “[uma] guerra abolicionista não teria contado com o apoio da maioria dos nortistas. A escravidão pode ter sido a raiz da secessão, mas não foi a do empenho do Norte em resistir à secessão, que resultava do compromisso do povo com a União”. Levando em conta que o Sul via nas tarifas a principal responsabilidade da União, enquanto a abolição da escravatura não passava de uma possibilidade teórica, é impossível subestimar a relevância da questão tarifária como causa da secessão.

A vitória de Lincoln, nas eleições presidenciais de 1860, teria sido muito difícil ou até mesmo impossível se os Estados campeões do protecionismo, como a Pensilvânia e Nova Jersey, não tivessem virado bandeira, passando a apoiar o Partido Republicano, que, na campanha eleitoral, prometia manter o forte protecionismo (Luthin, 1944, p.614-24).³⁹ Tal promessa (o 12º item da plataforma) foi redigida com deliberada ambigüidade a fim de tranquilizar os livre-cambistas do partido.⁴⁰ Ao mesmo tempo, o programa não deixava de ser aceitável para os Estados protecionistas, uma vez que Lincoln era tido como um “verdadeiro protecionista azul” que, quando eleito, reacenderia o espírito da promessa (Luthin, 1944, p.617-8; Borit, 1966, p.302, 309-31).⁴¹

39 Convém recordar que, sendo uma coligação dos *whigs* protecionistas e os democratas ocidentais, que preconizavam a distribuição livre de terras públicas, mas, de modo geral, favoreciam o livre-comércio, o Partido Republicano dos primeiros dias não era abertamente protecionista.

40 O tópico dizia “[q]ue, embora os impostos de importação gerem renda para o sustento do governo geral, a política correta exige um ajuste dessa importação de modo a estimular o desenvolvimento dos interesses industriais do país; e recomendamos tal política de intercâmbios nacionais, que garante salários liberais aos trabalhadores, preços remunerativos à agricultura, uma recompensa adequada aos mecânicos e aos manufatureiros por sua habilidade, seu trabalho e seu empreendimento, e prosperidade comercial e independência à nação” (citado em Borit, 1966, p.309).

41 Uma testemunha ocular relata: “As delegações da Pensilvânia e de Nova Jersey foram terríveis em seu aplauso à resolução tarifária, e sua contagiante

No início da carreira política, Lincoln foi um dos principais protecionistas linhas-duras do partido *whig* e um seguidor entusiasta do carismático Henry Clay. Este advogava o “sistema americano”, que consistia na proteção à indústria nascente (“proteção às indústrias nacionais”) e no investimento em infraestrutura (“aperfeiçoamento interno”), visão a que Lincoln aderiu plenamente, em oposição frontal ao “sistema britânico” de livre-comércio (Luthin, 1944, p.610-1; Frayssé, 1986, p.99-100).⁴² Embora tenha sido obrigado a omitir a maioria dos assuntos controversos, inclusive a questão das tarifas, para manter unido um partido jovem e diversificado durante a campanha,⁴³ ele não deixou de dar mostras inequívocas de fé no protecionismo sempre que se fez necessário (Luthin, 1944, p.624-5; Borit, 1966, p.310-12).

Embora fosse incontestavelmente antiescravista, nunca advogou a abolição com firmeza; considerava os negros uma raça inferior e se opunha a que se lhes outorgasse o direito de voto. Diante disso, com a sua eleição, o Sul tinha mais a temer no tocan-

hilaridade afetou toda a numerosa platéia”. Outra escreveu: “Esta noite, a cena que se seguiu à leitura do item ‘Proteção à Indústria Nacional’ da plataforma foi inusitada. Mil bocas a gritarem, dez mil chapéus, bonés e lenços a acenarem com o mais entusiástico fervor. Júbilo frenético”. Ambas as citações provêm de Luthin (1944, p.617).

42 Um dos assessores econômicos de Lincoln era o famoso economista protecionista Henry Carey (ver adiante). O presidente chegou a nomear uma pessoa muito ligada a Carey para um cargo no Tesouro incumbido das tarifas, embora se saiba que o economista ficou frustrado com a pouca disposição de Lincoln de levar as coisas tão longe quanto ele queria (Luthin, 1944, p.627-9). Conta-se que Carey disse: “A proteção levou o sr. Lincoln à Presidência. A proteção lhe proporcionou todo o sucesso que lhe coube, no entanto, pelo que posso recordar, ele nunca lhe dirigiu uma palavra de gratidão. Quando um e outro se separarem, será a ruína dele” (carta a Noah Swayne, cópia anexada a Swayne a Carey, 4 de fevereiro de 1865, *Carey Papers*, Caixa 78; citado em Luthin, 1944, p.629).

43 O Partido Republicano só se formou em 1856, a partir da aliança entre os interesses manufatureiros do Norte e os pequenos agricultores do Oeste.

te à frente das tarifas do que no referente à questão da escravidão. Aliás, no início da Guerra de Secessão, Lincoln sinalizou claramente a sua disposição a tolerar o trabalho servil nos Estados do Sul em nome da unidade nacional. No outono de 1862, decretou a abolição da escravatura mais como uma estratégia para ganhar a guerra do que por convicção moral (Garraty & Carnes, 2000, p.391-2, 414-5; Foner, 1998, p.92).⁴⁴

Em 1862, adotou-se uma nova lei tarifária que veio disfarçada de “compensação” ao aumento do imposto de consumo e do imposto de renda emergencial cobrado durante a Guerra de Secessão, de modo a manter a margem de proteção anterior. Isso elevou as alíquotas “ao seu nível mais alto em trinta anos” (Cochran & Miller, 1942, p.106). Em 1864, aumentaram-se uma vez mais as tarifas para atender às despesas de guerra; e continuaram nesse patamar mesmo com o fim do conflito, muito embora outros impostos tenham sido abolidos.⁴⁵ Nesse sentido, a vitória do Norte, na Guerra de Secessão, permitiu aos Estados Unidos continuarem sendo os mais obstinados adeptos da proteção à indústria nascente até a Primeira Guerra Mundial – e mesmo até a Segunda – com a notável exceção da Rússia no início do século XX (ver Tabela 2.1).⁴⁶

44 Em resposta ao editorial de um jornal, que exigia a abolição imediata da escravatura, Lincoln escreveu: “Se eu pudesse salvar a União sem libertar um só escravo, eu o faria; e se eu pudesse salvá-la libertando todos os escravos, também o faria; e se me fosse possível salvá-la libertando alguns e deixando outros, eu também o faria” (Garraty & Carnes, 2000, p.405).

45 Não obstante, o aumento foi considerado tão excessivamente elevado que, segundo se conta, até mesmo o congressista Justin Morrill, um dos arquitetos do Tariff Act de 1862, comentou, em 1870, que “[é] um erro dos amigos da tarifa sadia insistir nas taxas extremas impostas durante a guerra” (citado originalmente em Taussig (1892), Putnam (1903); tal como citado em Cochran & Miller, 1942, p.106).

46 E, pelo menos no período inicial, não se pode subestimar a proteção natural oferecida aos produtores de manufaturas norte-americanos pela mera distância da Europa, dado o elevado custo do transporte (Bairoch, 1993, p.35).

Em 1913, em decorrência da vitória eleitoral dos democratas, aprovou-se o projeto de lei instituindo a Tarifa Underwood, que levou a “um grande aumento das categorias de bens com entrada livre e a uma queda substancial da média dos impostos de importação” (Bairoch, 1993, p.37); isso reduziu a tarifa média dos bens manufaturados de 44% para 25%. Mas a irrupção da Primeira Guerra Mundial tornou essa lei ineficaz, de modo que se recorreu a uma nova legislação tarifária emergencial, em 1922, em virtude do retorno dos republicanos ao poder em 1921. Com a lei de 1922, embora as tarifas não tenham voltado aos elevados índices de 1861-1913, a porcentagem efetivamente paga sobre os produtos manufaturados importados subiu para 30% (ibidem, p.37-8).

Em 1930, com o início da Grande Depressão, instituiu-se a tarifa Smoot-Hawley – “a lei mais notória e expressiva da estupidéz anticomércio”, segundo Bhagwati” (Bhagwati, 1985, p.22, n.10). Mas essa caracterização é bastante enganosa. Por mais que, pela péssima falta de *timing*, a tarifa Smoot-Hawley tenha produzido um imposto de guerra internacional – sobretudo tendo em vista o novo *status* de maior nação credora do mundo dos Estados Unidos depois da Primeira Guerra Mundial –, isso não constitui um desvio radical da postura tradicional do país em termos de política comercial (Kindleberguer, 1990a, p.136-7).

Aliás, a tarifa Smoot-Hawley aumentou apenas marginalmente o grau de protecionismo da economia norte-americana. Como se pode ver na Tabela 2.1, a alíquota média dos bens manufaturados resultante dessa lei era de 48%, ou seja, inferior à praticada no país a partir da Guerra de Secessão, ainda que próxima do índice mais elevado dessa faixa. Só em relação com o breve interlúdio “liberal” de 1913-1929 é que a lei tarifária de 1930 pode ser interpretada como de protecionismo crescente, embora nem tanto. A Tabela 2.1 mostra que, em 1925, a taxa média dos manufaturados era de 37% e subiu para 48% em 1931.

Só depois da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos – com a sua incontestável supremacia industrial – finalmente liberaram o comércio e passaram a pregar o livre-comércio. Entretanto, cabe observar que nunca praticaram o livre-comércio no mesmo grau que a Grã-Bretanha em seu período livre-cambista (de 1860 a 1932). Nunca tiveram um regime de tarifa zero, como o Reino Unido, e eram muito mais agressivos no uso de medidas de protecionismo “oculto”. Estas incluem os controles voluntários de exportação (CVEs), a imposição de cotas sobre têxteis e vestuário (por meio do Multi-Fibre Agreement), a proteção e os subsídios à agricultura (compare-se com revogação das Corn Laws na Grã-Bretanha) e sanções comerciais unilaterais (principalmente por meio de tarifas *antidumping*).⁴⁷

Em contraste com a atitude da geração anterior, representada pelo já mencionado trabalho do Norte, atualmente, os historiadores econômicos norte-americanos, sempre muito reticentes em dizer coisas positivas sobre o assunto, tendem cada vez mais a reconhecer a importância do protecionismo. Pelo menos, parece haver consenso quanto a que a proteção tarifária é crucial para o desenvolvimento de certas indústrias-chave, tal como a têxtil no início do século XIX e a do ferro e do aço na segunda metade do mesmo século (Lipsey, 2000, p.726-7). Embora alguns comentaristas duvidem de que o efeito do protecionismo tenha sido positivo para a prosperidade geral da nação, o crescimento recorde dos Estados Unidos no período do protecionismo faz que esse ceticismo pareça demasiado cauteloso, se não descaradamente tendencioso.

Bairoch (1993, p.51-2) salienta que, durante todo o século XIX e até a década de 1920, a economia dos Estados Unidos foi a que mais rapidamente cresceu no mundo, conquanto tenha sido a mais protecionista em quase todo o período. No entanto, não há evidência de que a significativa redução do protecionismo da

47 Quero agradecer a Irfan ul Haque por ter levantado esse ponto.

economia norte-americana, entre 1846 e 1861, tenha causado um impacto visivelmente positivo no desenvolvimento do país. Curiosamente, os dois melhores vinte anos de *performance* do crescimento do PIB *per capita*, no período 1830-1910, foram 1870-1890 (2,1%) e 1890-1910 (2%) – ambos de protecionismo particularmente intenso (Bairoch, 1993, p.52-3).⁴⁸ É difícil acreditar que essa associação entre o grau de protecionismo e o crescimento generalizado tenha sido puramente acidental. Aliás, O'Rourke (2000) apresenta algumas evidências estatísticas colhidas em dez PADs (inclusive nos Estados Unidos) na “Idade de Ouro do liberalismo”, ou seja entre 1875 e 1914, de que o efeito do protecionismo (avaliado pela média dos índices tarifários) esteve positivamente relacionado com o crescimento.⁴⁹

Evidentemente, como muitos ressaltam, a proteção tarifária a certas indústrias extrapola as necessidades. Por exemplo, apesar do contínuo debate sobre o assunto,⁵⁰ está amplamente convencionalizado que os produtores norte-americanos de têxteis de al-

48 Segundo Bairoch (1993), o terceiro período de vinte anos de crescimento mais acelerado foi o de 1850-1870 (1,8%). Entretanto, o registro desse período é mais difícil de avaliar do que o dos outros dois. Em primeiro lugar, 1850-1861 foi uma etapa de protecionismo relativamente baixo, ao passo que 1862-1870 presenciou um aumento acentuado da proteção. Além disso, esse período contém a Guerra de Secessão (1861-1865) e a reconstrução do pós-guerra, de modo que não pode ser tratado do mesmo modo que os outros.

49 Os dez países são: Áustria, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Itália, Noruega, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos.

50 O papel das tarifas no desenvolvimento dos têxteis de algodão gerou um vivo debate. Taussig (1892, p.136) foi o primeiro a argumentar que “[p]rovavelmente já em 1824 e quase certamente em 1832, a indústria havia chegado a uma posição firme, que lhe permitia enfrentar a concorrência estrangeira em termos de igualdade”. Bils (1984, p.1045) se opôs a isso e concluiu o seu estudo afirmando que “[o] cancelamento da tarifa ... teria reduzido o valor agregado dos têxteis em pelo menos três quartos. A implicação seria a bancarrota de cerca da metade do setor industrial da Nova Inglaterra”. Irwin & Temin (2000) concordam com Taussig, alegando que os produtores americanos de têxteis de algodão teriam sobrevivido à abolição da tarifa porque eram especializados em produtos diferentes dos britânicos. No entanto, a

godão, na década de 1830, não precisavam de proteção, sobretudo certos segmentos do mercado de baixo valor agregado (Engerman & Sokoloff, 2000, p.400; Lipsey, 2000, p.726).⁵¹ Sabe-se igualmente que, mesmo quando necessárias, algumas tarifas são fixadas em patamares muito elevados por causa da pressão exercida pelos grupos interessados e das intrincadas barganhas que caracterizam a prática política do país. Apesar dos condicionantes, é difícil negar que, sem a proteção à indústria nascente, a economia dos Estados Unidos não teria se industrializado e desenvolvido tão depressa quanto ocorreu no seu período de *catching-up*.

Por importante que tenha sido, a proteção tarifária não foi a única política de que o governo americano lançou mão para promover o desenvolvimento da economia na fase de *catch-up*. Desde a Lei Morrill de 1862 e provavelmente já desde a década de 1830, o Estado patrocinou um amplo espectro de pesquisas agrícolas. As medidas adotadas incluíram a concessão de terras do governo para a instalação de faculdades agrícolas e a criação de institutos de pesquisa oficiais, como o Departamento de Indústria Animal e o de Química Agrícola. Na segunda metade do século XIX, expandiram-se os investimentos em educação pública – em 1840 menos da metade do total investido na educação era público, ao passo que em 1900 o índice já era de quase 80% –,

diferença entre eles e Bils não é tão grande quanto parece à primeira vista. Irwin & Temin (2000) não discordam da visão de Bils, segundo a qual os produtores norte-americanos não podiam concorrer com os britânicos nos segmentos do mercado de alto valor agregado. Simplesmente afirmam que a maioria dos produtores norte-americanos *não* estava realmente nesses segmentos.

51 Presumivelmente, é por isso que, às vésperas da Guerra de Secessão, a indústria têxtil de lã da Nova Inglaterra estava, em geral, bastante satisfeita com a proteção moderada oferecida pelo Tariff Act de 1857, já que a tarifa sobre a matéria-prima permanecia baixa. Em contraste, Estados como a Pensilvânia, Nova Jersey, partes de Maryland e a Virgínia Ocidental (com seus interesses mineiros), onde a nova geração da indústria pesada crescia em torno ao eixo ferro-carvão, eram fortemente protecionistas (ver Luthin, 1944, p.615-20).

literalmente um crescimento proporcional de 94% até 1900. O papel do Estado norte-americano na promoção do desenvolvimento da infra-estrutura de transporte, principalmente mediante a concessão de terras e de subsídios às empresas ferroviárias, também foi decisivo na plasmação do projeto de desenvolvimento nacional (Kozul-Wright, 1995, p.100-2, esp. p.101, n.37).

É importante reconhecer que o papel exercido pelo governo federal no desenvolvimento da indústria foi substancial mesmo no período do pós-guerra, graças à grande quantidade de aquisições ligadas à defesa e às despesas com P&D, que tiveram um enorme efeito disseminador (Shapiro & Taylor, 1990, p.866; Owen, 1966, cap.9; Mowery & Rosenberg, 1993). A cota do Estado no total de gastos em P&D, que em 1930 representava apenas 16% (Owen, 1966, p.149-50), passou para algo em torno da metade ou de dois terços nos anos do pós-guerra (Mowery & Rosenberg, 1993, quadro 2.3). Indústrias como a de computadores, a aeroespacial e a da *internet*, nas quais os Estados Unidos ainda se mantêm na vanguarda internacional, a despeito do declínio de sua liderança tecnológica como um todo, nunca teriam sido possíveis sem a P&D militar financiada pelo governo federal.⁵² Também vale mencionar a importância crucial dos National Institutes of Health (NIH) [Institutos Nacionais de Saúde], governamentais, no financiamento da P&D da indústria farmacêutica e de biotecnologia, que assegurou a liderança do país nesses setores. Mesmo as informações fornecidas pela associação norte-americana da indústria farmacêutica dão conta que apenas 43% da P&D do setor é financiada pela própria indústria, ao passo que a participação do NIH se eleva a 29%.⁵³

No século XIX, os Estados Unidos foram não só os mais fortes defensores das políticas protecionistas, como também a sede

52 Shapiro & Taylor (1990, p.866) o sintetizam assim: “a Boeing não seria a Boeing; nem a IBM, a IBM, em empreendimentos tanto militares quanto comerciais, sem os contratos do Pentágono e o apoio civil à pesquisa”.

53 Ver <http://www.phrma.org/publications>.

intelectual desse pensamento. Na época, os intelectuais norte-americanos tinham a convicção de que “um país novo exigia uma economia nova, baseada em políticas institucionais e em condições econômicas diferentes das do Velho Mundo” (Spiegel, 1971, p.364). Alguns foram mais além, argumentando que, mesmo sendo internacionalmente competitiva, a indústria nacional precisava de proteção tarifária pela possibilidade de as grandes empresas européias exercerem um *dumping* predatório e, tendo dizimado as norte-americanas, passarem a praticar preços monopolistas (Conkin, 1980, p.188).⁵⁴

Já no último quartel do século XIX, a maioria dos economistas norte-americanos mais originais do período se mostravam ferrenhos defensores da proteção à indústria nascente. Os conhecidos advogados do fomento à indústria nascente, Daniel Raymond (que influenciou Friedrich List) e Mathew Carey foram os dois principais economistas do início do século XIX, ao passo que, na segunda metade do mesmo século, a economia norte-americana foi dominada pelo filho de Carey, Henry. Descrito por Marx e Engels como “o único economista americano importante”, no começo da década de 1850,⁵⁵ Henry Carey foi um dos assessores econômicos de Lincoln (embora um pouco frustrado).⁵⁶ Hoje, infelizmente, a maioria desses economistas foi removida da história do pensamento econômico norte-americano, porém, muito mais do que os economistas americanos clássicos (na época, considerados de segunda classe pelos padrões britânicos), eles foram os intelectuais mais importantes da época.

54 O melhor exemplo de um protecionismo tão extremo foi Willard Phillips, que, juntamente com Calvino Colton, foi um dos mais famosos defensores da proteção à indústria nascente do começo do século XIX. Phillips publicou um dos dois ou três mais antigos manuais de economia norte-americanos, *A Manual of Political Economy* (Conkin, 1980, p.178).

55 Ver acima; ver também Kaplan (1931), sobre a vida e a obra de Carey.

56 Carta a Weydemeyer, 5 de março de 1852, in K. Marx e F. Engels, *Letters to Americans, 1848-1895: A Selection* (New York: International Publishers, 1953, apud Frayssé, 1994, p.224, n.46).

É particularmente interessante notar que muitos intelectuais e políticos norte-americanos, no período de *catch-up* do país, compreenderam claramente a inconveniência da teoria do livre-comércio advogada pelos economistas clássicos britânicos. Reinert (1996, p.5) conta que, por causa dessa preocupação, Thomas Jefferson tentou (em vão) impedir a publicação de *Principles* [Princípios] de Ricardo nos Estados Unidos. Reinert (1998, p.296) também cita uma passagem de List que registra o comentário de um congressista norte-americano, contemporâneo do alemão, segundo o qual a teoria comercial inglesa, “assim como a maior parte dos bens manufaturados ingleses, destina-se à exportação, não ao consumo interno”.⁵⁷

Como mencionei anteriormente, Henry Clay, o político protecionista mais proeminente do início do século XIX e antigo mentor de Abraham Lincoln, denominou sua plataforma de política econômica “Sistema Americano” em oposição explícita ao chamado “Sistema Britânico” de livre-comércio. Um pouco mais tarde, Henry Carey chegou até a argumentar que o livre-comércio fazia parte do sistema imperialista britânico, que reservava para os Estados Unidos o papel de exportador de produtos primários (Conkin, 1980, p.287-8). Também se relata que, durante a campanha eleitoral de 1860, na qual Carey teve um papel intelectual importantíssimo, os republicanos de certos Estados protecionistas depreciavam os democratas, qualificando-os de partido da “desunião-sulista-britânica-antitarifária” [grifo meu] (Luthin, 1944, p.616).

2.2.3 A Alemanha

Hoje, a Alemanha é geralmente conhecida como o berço da proteção à indústria nascente, em aspectos tanto intelectuais

57 A fonte original é F. List, *Gesammelte Werke*, v.V, p.338.

quanto políticos. No entanto, falando historicamente, a verdade é que a proteção tarifária teve, no desenvolvimento econômico alemão, um papel bem menos importante do que no britânico ou no norte-americano.

Na Prússia, a proteção tarifária à indústria foi moderada até 1834, quando da criação da união aduaneira (*Zollverein*), sob a sua liderança, que depois se estendeu à indústria alemã em geral. Trebilcock (1981, p.41), uma autoridade na industrialização alemã do período, afirma categoricamente que “as tarifas da *Zollverein* não bastavam para dar uma proteção efetiva à ‘indústria nascente’; mesmo os fabricantes de ferro ficaram sem tarifas alfandegárias até 1844 e continuaram carecendo de proteção eficaz até muito depois disso”.⁵⁸ O Estado prussiano resistia constantemente à pressão política dos outros Estados-membros da *Zollverein*, que reivindicavam tarifas mais elevadas. Mesmo o aumento de 1844 (do ferro) e o de 1846 (do fio de algodão) foram relativamente pequenos. Depois disso, com o acordo bilateral de livre-comércio com a França, em 1862, e com uma redução da alíquota do aço, em 1870, a tarifa da *Zollverein* apresentou uma tendência geral à queda até o fim da década de 1870 (Kindleberger, 1978, p.196; Fielden, 1969, p.88-90).

Em 1879, porém, o chanceler Otto von Bismarck aumentou muito as tarifas a fim de cimentar a aliança entre os *Junkers* (a aristocracia rural) e o empresariado da indústria pesada: foi o “casamento do ferro com o centeio”.⁵⁹ Todavia, mesmo depois disso, não houve proteção adicional considerável senão à agricultura e a alguns setores-chave da indústria pesada, principal-

58 Ver também Blackbourn (1997, p.117). No entanto, Tilly (1991, p.191) cita a tese de Ph.D. escrita em alemão por T. Ohnishi, na Universidade de Göttingen, demonstrando o que ele denomina “efeitos protetores surpreendentemente significativos (e crescentes)” da tarifa da União Comercial da Prússia, que formou a base da tarifa da *Zollverein*.

59 Taylor (1955) é um texto clássico sobre a política de Bismarck.

mente o do ferro e aço, permanecendo escassa a proteção à indústria em geral (Blackbourn, 1997, p.320). Como mostra a Tabela 2. 1, no século XIX e na primeira metade do XX, o nível de proteção à manufatura alemã foi um dos mais baixos entre os países comparáveis.

A relativamente pouca proteção tarifária não significa que o Estado alemão tenha adotado a visão do *laissez-faire* do desenvolvimento econômico. No reinado de Frederico Guilherme I (1713-1740) e de Frederico, o Grande (1740-1786), o Estado prussiano, que enfim unificou a Alemanha, lançou mão de diversas políticas para fomentar novas indústrias. Por certo se empregaram as medidas convencionais, como a proteção tarifária (que, como já frisei, não era tão significativa), a concessão de monopólios e o fornecimento de produtos baratos pelas fábricas reais, contudo o mais importante foi a intervenção direta do Estado nas indústrias-chave (Trebilcock, 1981, p.26).

Quando Frederico, o Grande, chegou ao poder, a Prússia era, essencialmente, uma exportadora de produtos primários, seu único item manufaturado de exportação era o vestuário de lã e de linho. Dando prosseguimento à política mercantilista do pai, Frederico promoveu um número grande de indústrias – especialmente a têxtil (sobretudo de linho), a de metais, a de armamento, a de porcelana, a de seda e a de refinação do açúcar –, outorgando-lhes, entre outras coisas, o direito de monopólio, a proteção ao comércio, subsídios de exportação, investimento de capital e recrutamento de mão-de-obra especializada no exterior (Henderson, 1963, p.136-52). Também contratou algumas casas de negócio para atuar como o que hoje denominaríamos “consultores empresariais” e impulsionar o desenvolvimento de novas indústrias, sobretudo a de cutelaria, a de refinação do açúcar, a de metais e a de munições. Ocorre que essas “fábricas-modelo” eram verdadeiras plantas de estufa e não teriam suportado a exposição total à concorrência do mercado, no entanto foram importantes na introdução de novas tecnolo-

gias e na geração de “efeitos de demonstração” (Trebilcock, 1981, p.26-7).

Ambicionando transformar o país numa potência militar, Frederico também anexou a província industrial da Silésia e se empenhou em desenvolvê-la. Promoveu principalmente as indústrias de aço e linho, instalando na província o primeiro alto-forno da Alemanha e recrutando tecelões estrangeiros que receberam, cada um, um tear gratuito. Depois da morte de Frederico, o desenvolvimento da Silésia como o “arsenal da Alemanha” continuou sendo incentivado por alguns empresários-burocratas dinâmicos (Henderson, 1963; Trebilcock, 1981, p.27-9).

É provável que o mais importante deles tenha sido Graf von Reden, que, entre o fim do século XVIII e começo do XIX, conseguiu introduzir tecnologias avançadas dos países mais desenvolvidos, especialmente da Grã-Bretanha (onde obteve a tecnologia da siderurgia, o forno a coque e o motor a vapor), mediante uma combinação da espionagem industrial patrocinada pelo Estado com a cooptação de operários especializados. Outra figura de destaque foi Peter Beuth, que em 1816 assumiu o comando do departamento de comércio e indústria do Ministério da Fazenda. Em 1820, criou o famoso *Gewerbeinstitut* (Instituto de Artes e Ofício), para treinar operários especializados, subsidiou viagens ao exterior a fim de colher informações sobre novas tecnologias, adquiriu máquinas estrangeiras para serem copiadas (dando as originais a empresas privadas) e estimulou novos empreendimentos, particularmente as indústrias de maquinário, de motores a vapor e de locomotivas (Trebilcock, 1981, p.27-8; Kindleberger, 1978, p.192; 1996, p.153).⁶⁰

60 Particularmente bem-sucedido foi o apoio à produção de locomotivas. Em 1841, quando August Borsig instalou sua fábrica de locomotivas com a ajuda de Beuth, as vinte locomotivas em atividade na Alemanha eram importadas. Borsig produziu 67 das 69 locomotivas compradas no país e exportou seis para a Polônia e quatro para a Dinamarca – “um exemplo clássico de

Em 1842, a Silésia era tecnologicamente quase tão adiantada quanto a Grã-Bretanha e, certamente, a região mais desenvolvida do Continente. Conforme o planejado, seu sucesso se deveu à concentração de esforços em um reduzido segmento de indústrias ligadas ao setor militar, assim como ao fato de ele não se ter expandido facilmente a outras regiões. Sem embargo, isso mostra claramente como o Estado pode compensar a escassez de talento empresarial no processo de *catch-up* econômico (Trebilcock, 1981, p.28-9, 76).⁶¹

No início do século XIX, a Prússia inaugurou uma forma menos direta e mais sofisticada de intervencionismo do que a usada na Silésia. Um exemplo importante é o financiamento estatal das rodovias no Ruhr (Milward & Saul, 1979, p.417). Outro não menos representativo é a reforma educacional, que envolveu não só a construção de novas escolas e universidades, mas também a reorientação da instrução teológica rumo à ciência e à tecnologia – isso numa época em que ciência e tecnologia não eram ministradas nem em Oxford nem em Cambridge. A prova da qualidade da educação superior alemã está no fato de nove mil norte-americanos terem estudado na Alemanha entre 1820 e 1920 (Kindleberger, 1978, p.191; Balabkins, 1988, p.93).⁶²

Na primeira metade do século XIX, a intervenção do governo prussiano teve alguns efeitos que retardaram o crescimento,

efetiva substituição de importação que levou à exportação” (Kindleberger, 1996, p.153).

61 Convém observar que a escassez de tal talento também foi uma das coisas que motivaram o estabelecimento de empresas estatais em muitos países em desenvolvimento no período do imediato pós-guerra (ver em Chang & Singh (1993) a discussão sobre esse ponto).

62 A reorientação do ensino é semelhante ao que aconteceu na Coreia da década de 1960. Nessa época, o governo coreano aumentou o número de vagas nos cursos de ciência e tecnologia, nas universidades, em comparação com os de humanidades e ciências sociais. Conseqüentemente, a razão entre esses dois grupos passou de 0,6, no começo da década de 1960, para cerca de um no começo da de 1980. Ver mais detalhes em You & Chang (1993).

como a oposição ao desenvolvimento do sistema bancário (Kindleberger, 1978, p.199-200). Entretanto, no conjunto, não podemos senão concordar com a opinião de Milward & Saul (1979, p.418), segundo a qual “[para] os países de industrialização tardia, a atitude do governo alemão, no início do século XIX, parece muito mais conveniente à sua realidade econômica do que o modelo idealizado e freqüentemente simplificado do que teria ocorrido na Grã-Bretanha e na França que os economistas insistem em lhes apresentar”.

A partir de 1840, com o crescimento do setor privado, diminuiu a interferência do Estado alemão no desenvolvimento industrial. Mas isso não significou um recuo, e sim a transição de um papel diretivo para um mais orientador – os exemplos de políticas dessa época incluem as bolsas de estudo para os talentos promissores, os subsídios aos empresários competentes e a organização de exposições de máquinas e processos industriais novos (Trebilcock, 1981, p.77-8).

No Segundo Reich (1870-1914), o desenvolvimento do setor privado e o fortalecimento do elemento *Junker* na burocracia, que se opunha ao incremento do desenvolvimento industrial, provocaram a erosão da autonomia e da capacidade do Estado.⁶³ Trebilcock (1981, p.79-80) argumenta que, quanto ao desenvolvimento industrial, o papel do Estado alemão desse período se restringiu sobretudo à administração das tarifas e, informalmente a partir do fim da década de 1890 e mais formalmente a partir da de 1920, à supervisão dos cartéis (para mais detalhes sobre os cartéis na Alemanha, ver seção 3.2.4 D do Capítulo 3).

Malgrado o relativo declínio da capacidade do Estado e de seu papel no desenvolvimento industrial nesse período, não se deve subestimar a importância da política tarifária e de cartelização no desenvolvimento da indústria pesada. Tilly (1996,

63 Sobre o papel dos *Junkers* na burocracia prussiana, ver Dorwart (1953); Feuchtwanger (1970); Gothelf (2000).

p.116) mostra que as tarifas viabilizaram a formação de cartéis da indústria pesada, permitindo às empresas investirem e inovarem mais agressivamente. Ademais, nesse período, a Alemanha implementou a sua moderna política social, que contribuiu para a manutenção da paz – e, assim, para a promoção de investimentos – em um país recentemente unificado, política, religiosa e regionalmente muito dividido (as instituições de bem-estar social serão discutidas a seguir, no Capítulo 3, seção 3.2.6 A).

2.2.4 A França

Tal como no caso da Alemanha, também se perpetua o mito da política econômica francesa. Nessa perspectiva, divulgada sobretudo pela opinião liberal da Grã-Bretanha, a economia da França sempre foi dirigida pelo Estado – uma espécie de antítese do *laissez-faire* britânico. Tal caracterização pode se aplicar ao período pré-revolucionário e ao que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, mas não ao restante da história do país. Sem dúvida, a política econômica francesa no período pré-revolucionário – conhecida como *colbertismo*, por causa de Jean-Baptiste Colbert (1619-1683), o famoso ministro da Fazenda de Luís XIV – era altamente intervencionista. Por exemplo, dado o relativo atraso tecnológico diante da Grã-Bretanha no começo do século XVIII, o Estado francês tratou de recrutar um grande contingente de operários especializados ingleses.⁶⁴ Além disso, tal como os outros governos europeus da época, o da França, no período que desembocou na Revolução, estimulou a espionagem industrial, recompensando quem obtivesse determinadas tecnologias e che-

64 Não obstante, essa tentativa, organizada pelo legendário financista escocês John Law, da Mississippi Company Fame, malogrou e levou o governo britânico a proibir, em 1719, a emigração de mão-de-obra qualificada e especialmente a tentativa de recrutá-la para empregos no estrangeiro (“aliciamento”) (ver mais detalhes na seção 2.3.3).

gando a criar um cargo público com o título eufemístico de inspetor-geral das Manufaturas Estrangeiras, cuja principal função era organizar a espionagem industrial (ver seção 2.3.3). Em parte, foi graças a esse esforço governamental que a França superou a defasagem tecnológica com a Grã-Bretanha, tanto que já se havia industrializado na época da Revolução (ver Milward & Saul, 1979, p.270, 284; Fohlen, 1973, p.68-9).

Esta veio alterar significativamente o processo. Milward & Saul (1979, p.284) afirmam que houve uma guinada marcante na política econômica francesa, pois, “na mente dos revolucionários, a destruição do absolutismo parecia implicar a adoção de um sistema mais *laissez-faire*”. Nos anos imediatamente posteriores à Revolução, vários governos, particularmente o de Napoleão, esforçaram-se para promover o desenvolvimento industrial e sobretudo o tecnológico. Isso se deveu a projetos como a organização de exposições industriais, a instituição de concursos públicos de invenção de máquinas específicas e a criação de associações empresariais que facilitassem as consultas com o governo (Milward & Saul, 1979, p.284-5).

Com a queda de Napoleão, estabeleceu-se firmemente o regime de política *laissez-faire*, que perdurou até a Segunda Guerra Mundial. Muitos historiadores consideram as limitações desse regime a causa principal da relativa estagnação industrial no século XIX (ver, por exemplo, Trebilcock, 1981; Kuisel, 1981).

Isso fica mais bem ilustrado no referente à política industrial. Desafiando o senso comum, que opõe a Grã-Bretanha livre-cambista à França protecionista no século XIX, Nye (1991, p.25) examina minuciosamente as evidências empíricas e conclui que, na maior parte do período, o regime comercial “francês” foi mais liberal do que o da Grã-Bretanha, mesmo entre 1840 e 1860 [supostamente o início da etapa de pleno amadurecimento do livre-cambismo na Inglaterra]. A Tabela 2.2, extraída de Nye, mostra que, avaliada pela renda alfandegária como uma porcentagem dos valores líquidos da importação (uma medida-padrão do grau

Tabela 2.2 – Protecionismo na Grã-Bretanha e na França, 1821-1913 (medido pela renda alfandegária líquida como porcentagem dos valores líquidos de importação)

Anos	Grã-Bretanha	França
1821-1825	53,1	20,3
1826-1830	47,2	22,6
1831-1835	40,5	21,5
1836-1840	30,9	18,0
1841-1845	32,2	17,9
1846-1850	25,3	17,2
1851-1855	19,5	13,2
1856-1860	15,0	10,0
1861-1865	11,5	5,9
1866-1870	8,9	3,8
1871-1875	6,7	5,3
1876-1880	6,1	6,6
1881-1885	5,9	7,5
1886-1890	6,1	8,3
1891-1895	5,5	10,6
1896-1900	5,3	10,2
1901-1905	7,0	8,8
1906-1910	5,9	8,0
1911-1913	5,4	8,8

Fonte: Nye (1991, p.26, Tabela I).

de protecionismo, sobretudo para os historiadores), entre 1821 e 1875 e particularmente até o começo dos anos 60, a França sempre foi menos protecionista do que a Grã-Bretanha.⁶⁵ Como se depreende da tabela, o contraste entre os níveis do protecionismo praticado pelos dois países foi muito maior nos períodos

⁶⁵ Em aparente contradição com a Tabela 2.1, a Tabela 2.2 mostra que ainda restava alguma proteção na economia britânica. Isso se deve a que o comér-

iniciais, mas continuou sendo significativo nas décadas que se seguiram à guinada livre-cambista britânica de 1846, com a revoação das Corn Laws.⁶⁶

É interessante notar que a exceção relativa nesses 150 anos de liberalismo na França, reconhecidamente a do governo de Napoleão III (1848-1870), também foi o único intervalo no período em que se verificou dinamismo econômico no país. Com Napoleão III, o Estado incentivou ativamente o desenvolvimento infra-estrutural e criou diversas instituições de pesquisa e ensino. Também contribuiu para a modernização do setor financeiro do país, concedendo responsabilidade limitada, investindo e supervisionando instituições financeiras modernas e de ampla escala, como o *Crédit Mobilier*, o *Crédit Foncier* (o Banco da Terra) e o *Crédit Lyonnais* (Trebilcock, 1981, p.184; Bury, 1964, cap.4).⁶⁷

No *front* da política comercial, Napoleão III celebrou o famoso tratado comercial anglo-francês (Cobden-Chevalier) de 1860, que reduziu substancialmente as tarifas francesas e anunciou um período de liberalismo comercial, no Continente, que se prolongaria pelo menos até 1879.⁶⁸ Mas, como vemos na Tabela 2.2, o

cio totalmente livre prevaleceu apenas no caso dos produtos manufaturados (como mostra a Tabela 2.1), de modo que ainda se conservavam certas “tarifas de renda” de artigos de luxo (que se refletem na Tabela 2.2). Para mais detalhes, ver a primeira citação de Fielden (1969) no fim da seção 2.2.1.

66 Irwin (1993) contesta a conclusão de Nye por vários motivos. Sua crítica mais importante é que a maioria das tarifas britânicas remanescentes depois de 1840 eram “tarifas de renda” impostas aos artigos de luxo e, por conseguinte, tiveram pouco impacto sobre os incentivos industriais. No entanto, em sua resposta, Nye (1993), indica que mesmo as tarifas de renda podem ter tido um impacto significativo sobre a estrutura industrial e que só na década de 1860 as tarifas britânicas passaram a ser principalmente tarifas de renda, o que torna a sua afirmação válida pelo menos até 1860.

67 Cameron (1963, p.462) descreve o *Crédit Foncier* como “virtualmente uma agência do governo”.

68 Para mais detalhes da elaboração do tratado, ver Kindleberger (1975).

grau de protecionismo francês já era muito baixo às vésperas do acordo (menor do que o britânico na época), de modo que a redução do protecionismo resultante desse tratado foi relativamente insignificante.

O tratado expirou em 1892, e, subseqüentemente, muitos índices tarifários se elevaram, sobretudo os dos produtos manufaturados. No entanto, isso teve alguns efeitos positivos, tal como os vividos por países como a Suécia no mesmo período (ver seção 2.2.5, mais adiante), pois não havia uma estratégia coerente de *upgrading* industrial por trás desse aumento de tarifas. A verdade, aliás, é que o novo regime tarifário se opunha a tal esquema – seu autor, o político Jules Méline, era explicitamente contrário à industrialização em grande escala, pois estava convencido de que a França devia continuar sendo um país de agricultores e pequenos comerciantes independentes (Kuisel, 1981, p.18).

Em matéria de economia, a postura do governo francês era quase tão liberal quanto a do liberalíssimo governo britânico, sobretudo na Terceira República. Em razão da instabilidade e dos conflitos políticos, a França era governada basicamente pela burocracia permanente, sob o comando do conservador e tecnocrático Ministério da Fazenda. O orçamento governamental se destinava sobretudo ao atendimento das despesas de administração geral, segurança, educação e transporte, enfim, às áreas clássicas de envolvimento do “Estado mínimo”. O papel regulador do Estado também se conservou mínimo (*ibidem*, p.9-10, 12-3).

O Ministério da Indústria e Comércio, potencialmente o centro da política industrial, só foi criado em 1886 em moldes modernos; mesmo assim, não controlava senão uma pequena parte do orçamento, como qualquer outro ministério. Boa parte de suas atividades se concentrava na promoção das exportações, na fixação de tarifas e no fomento à indústria, que consistia “bem menos nas raras concessões de subsídios do que na organização de exposições, no monitoramento das câmaras de comércio, na

elaboração de estatísticas econômicas e na distribuição de condecorações a empresários” (p.14). Mesmo restrito a tão limitadas áreas, o seu desempenho não era dos mais eficientes. Ademais, nesse período, a maior parte das tarifas visava à proteção das estruturas industriais existentes (sobretudo na agricultura), não tinha caráter de tipo antecipador, voltado para o *upgrading* industrial (Kuisel, 1981, p.18; Dormois, 1999, p.71).

Só depois da Segunda Guerra Mundial, a elite francesa se animou a reorganizar o aparelho de Estado e enfrentar o problema do relativo atraso industrial do país. A partir de então, especialmente até o fim dos anos 60, o Estado recorreu ao planejamento indicativo, à formação de empresas estatais e ao que hoje – erroneamente – se conhece como política industrial “ao estilo do Leste Asiático” para promover o *catch-up* e igualar-se aos países mais avançados. Conseqüentemente, a França passou por uma muito bem-sucedida transformação estrutural da economia, chegando finalmente a ultrapassar a Grã-Bretanha em termos tanto de produção (em diversas áreas) quanto de tecnologia.⁶⁹

2.2.5 A Suécia

A Suécia, por mais que a considerassem a “pequena economia aberta” do pós-guerra, não entrou na modernidade com um regime de livre-comércio. Depois das guerras napoleônicas, o governo promulgou uma lei tarifária fortemente protetora

69 Sobre a experiência francesa do pós-guerra, ver, entre outros, Shonfield (1965); Cohen (1977); Hall (1986). Em razão da amarga experiência de terem sido ultrapassados pela rival secular, é provável que muitos comentaristas britânicos (sejam francófilos ou não) realcem o contraste entre a sua própria abordagem do *laissez-faire* e o *étatisme* ou *dirigisme* francês e, portanto, ignorem o fato de o Estado francês ter sido quase tão não-intervencionista (e, em certos aspectos, até mais do que isso) quanto o britânico nos 150 anos entre a Revolução Francesa e a Segunda Guerra Mundial.

(1816), proibindo a importação e a exportação de alguns itens. O resultado desses elevados impostos, que tornavam proibitiva a importação de produtos acabados de algodão, e das tarifas deliberadamente baixas do algodão cru foi um grande aumento da produção de vestuário desse tecido (Gustavson, 1986, p.15-57). Uma vez mais, é interessante observar a semelhança de tal regime tarifário com o adotado pela Grã-Bretanha no século XVIII (ver seção 2.2.1), assim como com o praticado por países como a Coreia e Taiwan no pós-guerra (ver seção 2.2.7).

INão obstante, por volta de 1830 a proteção começou a recuar progressivamente (ibidem, p.65). Manteve-se um regime de tarifas muito baixas até fim do século XIX, principalmente com a abolição das tarifas de produtos alimentícios, matérias-primas e máquinas em 1857 (Bohlin, 1999, p.155). Como mostra a Tabela 2.1, por volta de 1875 a Suécia tinha os menores índices tarifários entre as economias importantes listadas.

Essa fase livre-cambista, no entanto, foi efêmera. Desde aproximadamente 1880, a Suécia passou a usar tarifas a fim de proteger o setor agrícola contra a recém-chegada concorrência norte-americana. A partir de 1892 (e até ceder às imposições de muitos tratados comerciais), o país ofereceu proteção tarifária e subsídios à indústria, sobretudo ao novíssimo setor da engenharia (Chang & Kozul-Wright, 1994, p.869; Bohlin, 1999, p.156). Como se vê na Tabela 2.1, em 1913 o índice médio das tarifas dos produtos manufaturados se achava entre os mais altos da Europa. Além disso, conforme um estudo realizado na década de 1930, a Suécia ocupava o segundo lugar – superada unicamente pela Rússia, numa lista de quatorze países europeus – em termos de grau de proteção à indústria (Liepman apud Bairoch, 1993, p.26, Tabela 2.3).⁷⁰

70 A fonte original de H. Liepman é *Tariff Levels and the Economic Unity of Europe*, Londres, 1938. Os países incluídos são Alemanha, Áustria-Hungria, Bélgica, Bulgária, Espanha, Finlândia, França, Itália, Reino Unido, Romênia,

Graças a essa guinada rumo ao protecionismo, a economia sueca teve um desempenho extremamente favorável nas décadas seguintes. Calcula-se que o país, superado apenas pela Finlândia, teve o segundo crescimento mais rápido (em termos de PIB por hora de trabalho) entre as dezesseis maiores economias industriais, de 1890 a 1900, e o mais rápido de 1900 a 1913 (Baumol et al., 1990, p.88, Tabela 5.1).⁷¹

No fim do século XIX, a proteção tarifária teve muito sucesso ao se combinar com a concessão de subsídios e com o apoio à P&D, visando estimular a adoção de novas tecnologias. Os historiadores econômicos geralmente admitem que o esforço promocional dessa época deu um grande impulso ao desenvolvimento de certas indústrias nascentes, embora um dos efeitos colaterais negativos tenha sido favorecer a proliferação de pequenas empresas relativamente ineficientes (Chang & Kozul-Wright, 1994, p.871; Hekcscher, 1954, p.259; Bohlin, 1999, p.158).

A proteção tarifária e os subsídios não foram os únicos instrumentos usados para fomentar o desenvolvimento industrial. E, o que é mais interessante, no fim do século XIX, a Suécia desenvolveu uma tradição de íntima parceria público-privada numa extensão sem paralelos nos outros países de então, nem mesmo na Alemanha, apesar da sua tradicionalíssima prática desse tipo de colaboração (ver seção 2.2.3).

Tal parceria se desenvolveu a partir do envolvimento do Estado com esquemas de irrigação e drenagem para a agricultura. Aplicou-se o mesmo modelo ao desenvolvimento das estradas de ferro a partir da década de 1850. Contrapondo-se ao modelo

Rússia, Sérvia, Suécia e Suíça. Ficaram excluídos Dinamarca, Noruega e Portugal. Entre estes, Holanda e Portugal eram muito menos protecionistas do que a Suécia. De modo geral, a Dinamarca era menos protecionista, mas tinha tarifas industriais bastante elevadas. A Noruega tinha tarifas elevadas.

71 Os dezesseis países, em ordem alfabética, são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Holanda, Itália, Japão, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça.

dominante de desenvolvimento ferroviário conduzido pelo setor privado (sobretudo na Grã-Bretanha), o governo se incumbiu de construir as linhas principais (concluídas em 1870), deixando as secundárias para o setor privado. A construção e a operação das linhas secundárias dependiam da aprovação governamental, assim como o controle de preços a partir de 1882; em 1913 a empresa ferroviária estatal controlava 33% da rede e era responsável por 60% dos bens transportados (Samuelsson, 1968, p.71-6; Bohlin, 1999, p.153).

Aplicaram-se métodos semelhantes de parceria público-privada ao desenvolvimento de outros setores da infra-estrutura: a telegrafia e a telefonia, na década de 1880, a energia hidroelétrica na de 1890. Também se alega com muita frequência que essa cooperação técnica de longo prazo com estatais da indústria infra-estrutural foi instrumental para que empresas como a Ericsson (telefonia) e a Asea (atualmente parte do conglomerado sueco-suíço ABB, que produz equipamento ferroviário e de engenharia elétrica) se alçassem ao nível internacional (Chang & Kozul-Wright, 1994, p.869-70; Bohlin, 1999, p.153-5).⁷²

Também houve parceria público-privada em outros setores que não o da infra-estrutura. Em 1747, criou-se o semi-autônomo Birô do Ferro. Sua diretoria era eleita pela Associação dos Fabricantes de Ferro (patronal) e mantinha um cartel de preços, desembolsava empréstimos subsidiados, dava informação tecnológica e geológica, oferecia bolsas de viagem para a obtenção de tecnologia e promovia a pesquisa metalúrgica. A indústria se liberalizou no meado do século XIX, a começar pelo comércio interno de lingotes (1835), e acabou obtendo a revogação da maioria das restrições por volta de 1858. Porém, mesmo depois disso,

72 No entanto, na indústria de telefonia irrompeu uma "guerra do telefone", na região de Estocolmo, de 1903 a 1918 entre a estatal Telegrafverket e a empresa privada Stockholm allmänna, que só terminou quando a primeira incorporou a segunda.

a associação patronal seguiu cooperando com o governo para promover padrões técnicos melhores e mais qualificação. O interessante é que todas essas iniciativas lembram o modelo de parceria público-privada que mais tarde tornariam famosas as economias do Leste Asiático (Gustavson, 1986, p.71-2; Chang & Kozul-Wright, 1994, p.870).⁷³

O Estado sueco se empenhou muito em facilitar a aquisição de tecnologia estrangeira avançada (inclusive mediante a espionagem industrial; para uma discussão a respeito, ver seção 2.3.3). No entanto, ainda mais relevante foi a ênfase no acúmulo do que a literatura moderna denomina “capacidade tecnológica” (Chang & Kozul-Wright, 1994, p.870). 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, ao ensino obrigatório. Nos níveis superiores, a colaboração do Estado se deu por meio da criação de institutos de pesquisa tecnológica, sendo o mais famoso deles o Instituto de Tecnologia Chalmers, em Gothenburg, e da transferência para a indústria – particularmente para a metalúrgica e a da madeira – de verbas diretamente destinadas à pesquisa.⁷⁴

A política econômica sueca passou por uma transformação significativa com a vitória do Partido Socialista nas eleições de 1932 (que, desde essa data, passou menos de dez anos fora do governo) e a celebração do “pacto histórico” entre os sindicatos e a associação patronal em 1936 (o acordo *Saltsjöbaden*). O regime de políticas surgido a partir do pacto de 1936 concentrou-se, inicialmente, na edificação de um sistema em que os empregado-

73 Sobre a parceria público-privada nas economias do Leste Asiático, ver a obra clássica de Evans (1995).

74 Quanto a obras pioneiras sobre “capacidade tecnológica”, ver Fransman & King (1984); Lall (1992).

res financiassem um generoso *welfare state* e elevados investimentos em troca de reivindicações salariais moderadas por parte do sindicato (ver Korpi, 1983; Pekkarinen et al., 1992; Pontusson, 1992).⁷⁵

Depois da Segunda Guerra Mundial, esse regime revelou-se, lançou mão do potencial desse regime para promover o *upgrading* industrial. Nas décadas de 1950 e 1960, o centralizado sindicado LO (*Landsorganisationen i Sverige*) adotou o chamado Plano Rehn-Meidner,⁷⁶ que introduziu aquela que ficou conhecida como a política salarial “solidária”, buscando explicitamente uniformizar os salários do mesmo tipo de mão-de-obra em todas as indústrias. Esperava-se que isso pressionasse os capitalistas dos setores mal remunerados, levando-os a aumentar o estoque de capital ou reduzir a força de trabalho e, ao mesmo tempo, permitisse aos dos setores bem remunerados reter lucros extras e expandir-se mais depressa do que normalmente seria possível. Além disso, adotou-se a política de mercado de trabalho ativo, que favorecia a reciclagem e a recolocação da mão-de-obra dispensada no processo de *upgrading* industrial. Aceita-se amplamente que tal estratégia contribuiu para o sucesso do desenvolvimento industrial sueco nos primeiros anos do pós-guerra (Edquist & Lundvall, 1993, p.274).

A estratégia sueca de *upgrading* industrial no pós-guerra, baseada na combinação da barganha salarial solidária com a política de mercado de trabalho ativo, é consideravelmente diferente das adotadas pelos outros países aqui discutidos. Aliás, apesar da diferença, ambas as estratégias se fundamentam num entendimento parecido do verdadeiro funcionamento da economia

75 Pontusson (1992, p.467), no entanto, assinala que o trabalho da Comissão de Racionalização (1936-1939) estabeleceu alguns princípios fundamentais para a chamada “política de mercado de trabalho ativo” do imediato pós-guerra.

76 LO (1963) é o documento que apresenta a estratégia em detalhes.

mundial. Compartilham a certeza de que a guinada rumo à ampliação das atividades de maior valor agregado é decisiva para a prosperidade da nação e de que essa guinada, estando entregue às forças do mercado, pode não ocorrer com os padrões sociais desejáveis.

2.2.6 Outras pequenas economias européias

A. A Bélgica

Já falamos no predomínio da indústria da lã nos Países Baixos no século XV. Posteriormente, o setor, concentrado no que mais tarde viria a ser a Bélgica, entrou em relativo declínio, inclusive por causa da concorrência dos protegidos produtores britânicos. Mesmo assim, a Bélgica conservou o seu poderio industrial e foi a segunda nação – depois da Grã-Bretanha – a pôr em marcha a Revolução Industrial.

No início do século XIX, a Bélgica era uma das regiões mais industrializadas da Europa Continental, muito embora fosse significativa a sua desvantagem em razão do território relativamente exíguo e da sua fragilidade política diante da França e da Alemanha. Na época, era o líder tecnológico mundial em certas indústrias, particularmente no lanifício. Conquanto tenha perdido parte dessa vantagem tecnológica para os concorrentes em meados do século XIX, a Bélgica continuou sendo um dos países mais industrializados e ricos do mundo, especializando-se em setores como o têxtil, o do aço, o dos metais não-ferrosos e o químico (Milward & Saul, 1979, p.437, 441, 446; Hens & Solar, 1999, p.195).

Graças à sua superioridade tecnológica, a Bélgica foi uma das economias menos protegidas durante a maior parte do século XIX e o início do XX (Tabela 2.1). Hens & Solar (1999, p.194, 197) afirmam que o país se conservou um “livre-cambista ardoroso”, sobretudo entre a década de 1860 e a Primeira Guerra Mundial.

Sem embargo, no período anterior a esse, a Bélgica foi consideravelmente mais protecionista do que a Holanda e a Suíça (ver mais adiante). Nos primeiros três quartos do século XVIII, o governo austríaco, que controlava o que mais tarde viria a ser a Bélgica, protegeu-a fortemente contra os concorrentes britânicos e holandeses e investiu em infra-estrutura industrial (Dhondt & Bruwier, 1973, p.350-1; Van der Wee, 1996, p.65). No início do século XIX, foi objeto de políticas ICT ativistas, já que fazia parte do Reino Unido dos Países Baixos (1815-1830) no reinado de Guilherme I (ver mais adiante). Ademais, até a década de 1850, algumas indústrias foram vigorosamente protegidas – as tarifas chegavam a 30%-60%, no caso do algodão, da lã e do linho, e a 85% no do ferro. Sua Corn Law só foi revogada em 1850 (Milward & Saul, 1977, p.174; Fielden, 1969, p.87).

B. A Holanda

No século XVII, a Holanda era a principal potência naval e comercial do mundo; nesse período, o seu “Século de Ouro”, a Companhia Holandesa das Índias Orientais ofuscou até mesmo a sua análoga britânica. Entretanto, esse poderio naval e comercial sofreu um acentuado declínio no século XVIII, durante o chamado “Período Peruca” (*Pruikentijd*); em 1780, a derrota na Quarta Guerra Anglo-holandesa marcou simbolicamente o fim de sua supremacia internacional (Boxer, 1965, cap.10).⁷⁷

É difícil explicar por que a Holanda não conseguiu traduzir esse poderio naval e comercial em indústria e em supremacia econômica em geral. Em parte, há de ter sido simplesmente porque essa era a coisa mais natural a fazer: quem possui uma base comercial mundial, como a Hong Kong de hoje, não tem por que se preocupar com a indústria. No entanto, o governo britânico

⁷⁷ Kindleberger (1990b, p.258) estima que o poder econômico holandês chegou ao auge por volta de 1730.

explorou ao máximo uma força semelhante para favorecer o desenvolvimento das indústrias (por exemplo, aprovando inúmeros Navigation Acts que tornavam obrigatório o transporte em navios britânicos dos bens que entravam e saíam do país). Por que a Holanda não fez a mesma coisa? Isso se torna particularmente intrigante quando se tem em conta que o Estado holandês não hesitou em lançar mão de medidas agressivamente “mercantilistas” para regulamentar a navegação, a pesca e o comércio internacional quando estava tentando alcançar a supremacia comercial no século XVI e no início do XVII.⁷⁸

Ofereceram-se muitas explicações para isso: os salários elevados em razão dos pesados impostos de consumo; a escassez de jazidas de carvão e ferro; o declínio do espírito empreendedor e a ascensão da mentalidade de rentista; e o notório consumo, para citar apenas algumas. Certos historiadores também alegam que a força industrial da Bélgica sempre representou um obstáculo para o desenvolvimento dos vizinhos (Kindleberger, 1990b, p.259; 1996, p.100-4; Milward & Saul, 1977, p.201). E, o que é interessantíssimo, List (1885, p.33-4) sugere que o relativo declínio da Holanda se deveu à sua incapacidade de criar as políticas públicas e as instituições necessárias ao desenvolvimento industrial; Wright (1995), por sua vez, propõe que as tarifas baixas dificultaram o desenvolvimento da indústria holandesa.

Qualquer que tenha sido a verdadeira causa, a Holanda não conseguiu se industrializar na mesma proporção das rivais Grã-Bretanha, Alemanha e Bélgica. Apesar disso, graças à força de sua rede comercial, continuou sendo um dos países mais ricos do mundo até o início do século XX (Dhondt & Bruwier, 1973, p.329, 355).

78 Schmoller (1884, p.52-3), da Escola Histórica Alemã, oferece uma breve mas esclarecedora discussão sobre as políticas holandesas implementadas a fim de alcançar a supremacia comercial: a colonial, a de navegação, a regulação do comércio do Levante e a da pesca do arenque e da baleia.

Uma exceção a essa paralisia política, que parece haver tolhido a Holanda do fim do século XVII ao início do XX, foi o esforço empreendido pelo rei Guilherme I (1815-1840) para criar inúmeras agências de financiamento subsidiado à indústria, tendo sido a mais destacada delas a Companhia Comercial da Holanda (Nederlandsche Handels-Maatschappij), fundada em 1824. Esta patrocinava as indústrias holandesas por meio de políticas enfocadas de aquisição (especialmente de açúcar refinado, construção naval e têxteis), usando o monopólio comercial com a colônia Java, que, a partir de 1831, foi obrigada a fornecer bens agrícolas de exportação como o café, o açúcar e o índigo (van Zanden, 1999, p.84-5). Guilherme I também criou o Fundo da Indústria Nacional (1821), o Sindicato de Amortização (1822) e a Sociedade Geral de Fomento à Indústria Nacional (1822). No decênio de 1830, o Estado ainda investiu maciçamente na modernização da indústria têxtil de algodão, sobretudo na região de Twente (Kossmann, 1978, p.136-8; Henderson, 1972, p.198-200).

Sem embargo, no fim da década de 1840, o país retornou a um regime de *laissez-faire*, que durou até a Primeira Guerra Mundial e, em certa medida, até a Segunda. Primeiramente, como mostra a Tabela 2.1, a Holanda era a economia menos protegida entre os PADs, com exceção da Grã-Bretanha no final do século XIX e do Japão antes da restauração da autonomia tarifária. Segundo, em 1869, o país revogou a Lei das Patentes (introduzida em 1817), com base em que ela criava um monopólio artificial. Em parte, tal mudança se inspirou no movimento antipatente, que vinha se generalizando na Europa de então, fato, aliás, intimamente associado ao movimento livre-cambista (para mais detalhes, ver a seção 3.2.3 B). A despeito das pressões internacionais, o país se recusou a reinstaurar a Lei das Patentes até 1912 (retornaremos a isso mais adiante).⁷⁹ Em terceiro lu-

79 Para mais detalhes, ver Schiff (1971).

gar, o governo holandês criou, organizou e financiou deliberadamente uma empresa privada de gerenciamento das ferrovias nacionais para concorrer com as já existentes no setor (Van Zanden, 1999, p.179-80). Essa prática era pouco conhecida na época e, embora negasse vigorosamente o *laissez-faire* no discurso, na prática foi a precursora da moderna política industrial ativista pró-concorrência.

Nesse período de *laissez-faire* extremo, o conjunto da economia holandesa continuou no marasmo, e seu nível de industrialização permaneceu relativamente baixo. De acordo com a autorizada estimativa de Maddison, expressa em dólares de 1990, a Holanda ainda era o segundo país mais rico do mundo em 1820, precedido unicamente pelo Reino Unido, mesmo tendo enfrentado todo um século de relativo declínio (US\$1.756 *versus* US\$1,561). Entretanto, um século depois (1913), havia sido suplantada por pelo menos seis países: Austrália, Nova Zelândia, Estados Unidos, Canadá, Suíça e Bélgica – e quase pela Alemanha. Em 1820, a renda *per capita* deste país correspondia a cerca de 60% da holandesa (US\$1.561 contra US\$1.112), mas em 1913 já se achava apenas ligeiramente abaixo (US\$3.950 *versus* US\$3.833 – para valores mais detalhados, ver a Tabela 3.7 no Capítulo 3) (Maddison, 1995).

Em grande medida, foi por isso que o fim da Segunda Guerra Mundial presenciou a introdução de medidas mais intervencionistas. Praticou-se uma política industrial ativa, sobretudo a partir de 1963, que incluiu medidas como o apoio financeiro a duas grandes empresas (uma de aço e outra de refrigerante), subsídios à industrialização das regiões atrasadas, o incentivo ao ensino técnico, o fomento à indústria do alumínio por meio do gás subsidiado e o desenvolvimento da infra-estrutura-chave (Van Zanden, 1999, p.182-4).

C. A Suíça

A Suíça foi um dos primeiros países europeus a se industrializar. Biucchi (1973) afirma que a sua Revolução Industrial se iniciou aproximadamente vinte anos depois da britânica. Em 1850, a Suíça, tal como a Bélgica, era uma das economias mais industrializadas do mundo, embora a natureza heterogênea e descentralizada do país implicasse níveis desiguais de industrialização nos diferentes cantões (Biucchi, 1973, p.464, 618).

Particularmente, a indústria do algodão teve um desenvolvimento incrível nas décadas de 1820 e 1830. Segundo Milward & Saul (1979, p. 454-5), “em 1822, entre um terço e a metade do fio de algodão tecido na Suíça era importado da Grã-Bretanha. Contudo, em 1835, a importação de fio britânico tinha praticamente cessado”. A Suíça foi líder tecnológico mundial em algumas indústrias importantes, principalmente na têxtil de algodão, em muitas áreas da qual era considerada até mais avançada do que a britânica (Biucchi, 1973, p.629).

Dada a pequeníssima (ou nenhuma) defasagem tecnológica ante a nação líder, a proteção à indústria nascente não chegou a ser muito necessária na Suíça. Ademais, pela exigüidade do território, o protecionismo lhe teria sido muito mais custoso do que nos países de maior extensão. Além disso, a estrutura política descentralizada e a pequenez do território suíço davam pouco espaço a uma proteção centralizada à indústria nascente (*ibidem*, p.455).

Biucchi argumenta que, já no século XVI, o livre-comércio era o aspecto mais importante da economia suíça. Mas admite que o protecionismo “natural” contra a concorrência britânica, proporcionado pela intervenção de Napoleão, ofereceu à indústria suíça um respiro decisivo, especialmente diante da defasagem tecnológica que estava se abrindo graças ao sucesso da mecanização da indústria têxtil britânica na época (p.628, 630-1). Além disso, o *laissez-faire* suíço não significou necessariamente que o governo carecesse de senso estratégico na elaboração de

políticas. O fato de ele se ter negado a adotar uma Lei das Patentes até 1907, apesar da forte pressão internacional, é apenas um exemplo disso. Argumenta-se que essa postura antipatente contribuiu para o desenvolvimento de diversas indústrias. As mais favorecidas foram a química e a farmacêutica, que roubavam ativamente a tecnologia da Alemanha, e a alimentícia, para a qual a inexistência de patentes atraiu o investimento externo direto (ver ainda as seções 2.3.3 e 3.2.3 B).⁸⁰

2.2.7 O Japão e os Novos Países Industrializados (NPIs) do Extremo Oriente

O Japão chegou tarde ao cenário industrial. Em 1854, os norte-americanos o obrigaram a abrir-se (o infame incidente do “Navio Negro”). Conquanto já tivessem vislumbrado o mundo europeu graças ao contato com comerciantes portugueses e holandeses, à medida que se expunham ao Ocidente, os japoneses iam ficando mais chocados com o atraso relativo do país. Pouco depois, com a chamada Restauração Meiji de 1868, a ordem política feudal entrou em colapso, despejando o caminho para a instauração de um regime mais modernizador. Desde então, o Estado passou a desempenhar um papel decisivo no desenvolvimento do país.

Nos primeiros estágios de desenvolvimento, o Japão não pôde se valer do protecionismo comercial por causa dos “acordos de-siguais” que fora obrigado a firmar em 1858 e que proibiam a fixação de tarifas superiores a 5%. Por exemplo, como mostra a Tabela 2.1, em 1875, a taxa tarifária média dos produtos manufaturados no Japão era de 5%, numa época em que os Estados Unidos, apesar de terem uma defasagem tecnológica muito menor com a Grã-Bretanha, se gabavam de uma tarifa industrial

⁸⁰ Para mais detalhes, ver Schiff (1971).

média de até 50%. Por conseguinte, até recobrar a autonomia, coisa que só ocorreria em 1911, o governo japonês teve de lançar mão de outros meios para estimular a industrialização.

Para começar, à semelhança da Prússia no início do século XIX, na ausência de iniciativas empresariais do setor privado (ver seção 2.2.3), o Estado japonês criou fábricas estatais modelos (ou projetos-piloto) em diversos segmentos industriais – notadamente no da construção naval, no da mineração, no têxtil (algodão, lã e seda) e no militar.⁸¹ Muito embora, posteriormente, a maioria delas tenha sido vendida com desconto ao setor privado, o Estado não encerrou sua participação na indústria. Por exemplo, nas décadas de 1870 e 1880, a maior parte dos estaleiros estatais foi privatizada, mas continuou recebendo subsídios mesmo depois disso. Até 1924, a indústria ligada à marinha mercante e a de construção naval receberam entre 50% e 90% do total das subvenções estatais. Também a primeira usina de aço moderna (a Siderúrgica Estatal Yawata) foi criada pelo governo em 1901 (McPherson, 1987, p.31, 34-5).

Sem embargo, o envolvimento do Estado em projetos de grande escala não se restringiu à implantação de fábricas modelos, também se estendeu ao desenvolvimento da infra-estrutura. O Estado Meiji construiu a primeira ferrovia do país em 1881. Foi necessário fazer concessões maciças para levar os investidores privados a se interessar pelo setor ferroviário e a subsidiar as empresas do setor ao longo das décadas de 1880 e 1890;⁸² aliás, nos anos 80, nada menos que 36% dos subsídios estatais foram

⁸¹ Para mais detalhes, ver Smith (1955) e Allen (1981).

⁸² “Os investidores privados foram de tal modo cautelosos que, em 1881, só se angariou capital para a primeira estrada de ferro entre Tóquio e Amomori mediante a promessa do governo de construir a linha, para os proprietários, com engenheiros do Departamento da Indústria, de isentar de impostos as terras de propriedade da ferrovia e de garantir a esta um retorno líquido de 8% anuais durante dez anos, no trecho entre Tóquio e Sendai, e durante quinze no que ligava Sendai a Aomori” (Smith, 1955, p.43).

canalizados para a estrada de ferro. Em 1906, nacionalizaram-se os troncos principais. Em 1869, o governo japonês iniciou a construção da infra-estrutura telegráfica, e, em 1880, todas as grandes cidades já estavam interligadas pelo telégrafo (McPherson, 1987, p.31; Smith, 1955, p.44-5).

Como avaliar o papel das empresas estatais na indústria e na infra-estrutura na formação do Japão moderno? Muitos comentaristas as encaram de modo negativo, uma vez que a maioria delas não era lucrativa (cf. Landes, 1965, p.100-6). No entanto, outros acadêmicos detectam aspectos mais positivos. Por exemplo, em seu estudo clássico, Thomas Smith (1955, p.103) sintetiza da seguinte maneira o seu veredicto sobre o papel das estatais japoneses no início do período Meiji:

Que realizaram as empresas do governo entre 1686 e 1880? Quantitativamente, pouco: algumas fábricas modernas, algumas minas, um sistema telegráfico, menos de 150 quilômetros estrada de ferro. No entanto, abriram-se novos e difíceis caminhos: formaram-se administradores e engenheiros, treinou-se uma pequena mas crescente mão-de-obra industrial, conquistaram-se novos mercados; e o que talvez seja o mais importante: desenvolveram-se empresas que serviriam de base ao futuro crescimento industrial.

Ademais, o governo japonês implementou políticas destinadas a facilitar a transferência de tecnologia e instituições estrangeiras avançadas. Por exemplo, contratou muitos consultores técnicos estrangeiros; seu número chegou a 527 em 1875,⁸³ mas declinou rapidamente para 155 em 1885, o que indica uma rápida absorção de conhecimento por parte dos japoneses. O Ministério da Educação foi criado em 1871; na virada do século,

⁸³ Entre os quais, 205 consultores técnicos, 144 professores, 69 gerentes e administradores e 36 operários qualificados (Allen, 1981, p.34).

afirmava ter atingido um quociente de alfabetização de 100% (McPherson, 1987, p.30).

O Estado Meiji tratou de importar e adaptar as instituições dos países mais avançados que lhe pareciam necessárias ao desenvolvimento industrial. Não é fácil identificar o “modelo” estrangeiro específico que inspirou cada uma das diversas instituições japonesas da época, mas o fato é que o que surgiu inicialmente foi uma verdadeira colcha de retalhos institucional.⁸⁴ A legislação penal teve a influência do direito francês, ao passo que grande parte da comercial e da civil era alemã com alguns elementos britânicos. Montou-se o Exército nos moldes alemães (com certa influência francesa); e a Marinha, nos britânicos. O banco central foi plasmado a partir do belga, e o sistema bancário em geral baseou-se no norte-americano. As universidades eram norte-americanas, as escolas também, no começo, mas não tardaram a adotar os modelos francês e alemão, e assim por diante.

É ocioso dizer que essas instituições demoraram a se enraizar. Todavia, os historiadores consideram extraordinária a velocidade com que os japoneses as assimilaram e adaptaram. Não merecem menos atenção as várias inovações institucionais ocorridas no pós-guerra, como o trabalho vitalício e as redes duráveis de subcontratação.

Com o fim dos acordos desiguais em 1911, o Estado japonês pós-Meiji promoveu uma ampla reforma tarifária visando proteger a indústria nascente, facilitar a importação de matéria-prima e controlar o consumo de bens de luxo (Allen, 1981, p.133; McPherson, 1987, p.32). Uma vez mais, vemos a grande semelhança entre essas políticas e as anteriormente adotadas por outros países quando em fase de desenvolvimento.

Como mostra a Tabela 2.1, em 1913 o Japão já se tornara um dos países mais protecionistas do mundo, embora, no tocante à

⁸⁴ Para detalhes, ver Westney (1987, cap.1) e McPherson (1987, p.29).

indústria, esse protecionismo continuasse sendo menor que o dos Estados Unidos. Em 1926, elevaram-se as tarifas de algumas indústrias novas, como a têxtil de lã. Mesmo assim, as tarifas “nunca deixaram de ser armas secundárias no arsenal da política econômica” (Allen, 1981, p.133-4), embora algumas indústrias-chave fossem, de fato, fortemente protegidas (por exemplo, a do ferro, a do aço, a do açúcar, a do cobre, a de corantes e os lanifícios). Aqui não faltam paralelos entre o Japão ulterior a 1911 e a Alemanha e a Suécia do fim do século XIX e do começo do XX. Os três países recorreram a uma proteção “focada”, seletiva, conservando um regime tarifário geral moderado, mas dando forte proteção a algumas indústrias-chave, em vez de lançar mão do “cobertor” protecionista usado por países como os Estados Unidos, a Rússia e a Espanha na época.

Na década de 1920, fortemente influenciado pela Alemanha, o Japão passou a incentivar a racionalização das indústrias-chave, sancionando a formação de cartéis e incentivando as fusões com o objetivo de restringir a “concorrência predatória”, obter economias de escala, a padronização e a introdução do gerenciamento científico (Johnson, 1982, p.105-6; McPherson, 1987, p.32-3). Nos anos 30, intensificou-se esse empenho e se reforçou o controle governamental sobre os cartéis, em resposta à crise econômica mundial decorrente da Grande Depressão e do esforço de guerra, sobretudo por meio da Lei de Controle das Indústrias Importantes, de 1931. Assim se estabeleceram os moldes da política industrial do pós-guerra (Johnson, 1982, p.105-15). Como no caso de muitos outros PADs, acredita-se que a militarização do Japão, verificada na década de 1930, contribuiu para o desenvolvimento da indústria pesada (embora o resultado tenha sido desastroso em termos políticos), estimulando a demanda e gerando a expansão tecnológica (McPherson, 1987, p.35-6).

Apesar desse esforço desenvolvimentista, na primeira metade do século XX, o Japão estava longe de ser o *superstar* econômico em que se transformou depois da Segunda Guerra Mun-

dial. Segundo o autorizado trabalho de Maddison (1989), o crescimento da renda *per capita* do país não passou de 1% ao ano entre 1900 e 1950. Índice pouco inferior à média das dezesseis maiores economias da atual Oced por ele estudadas, que era de 1,3% ao ano (Maddison, 1989),⁸⁵ conquanto seja importante observar que parte dessa *performance* desfavorável se deveu ao dramático colapso da produção decorrente da derrota na Segunda Guerra Mundial.⁸⁶

Sem embargo, após a Segunda Guerra Mundial, o crescimento recorde do Japão foi inusitado, particularmente até os anos 70. Entre 1950 e 1973, o PIB *per capita* cresceu surpreendentes 8% ao ano, mais do que o dobro da média de 3,8% dos dezesseis PADs mencionados (média essa que inclui o Japão). Entre eles, tiveram melhor desempenho a Alemanha, a Áustria (4,9%) e a Itália (4,8%); nem mesmo o desenvolvimento miraculoso dos países do Leste Asiático, como Taiwan (6,2%) ou a Coreia (5,2%), chegou a rivalizar com o do Japão, apesar do “efeito de convergência” maior que era de se esperar em razão de seu atraso também maior.⁸⁷

Nas últimas duas ou três décadas, tem havido um debate interminável e ideologicamente carregadíssimo sobre as causas do “milagre” econômico do Japão e dos NPIS do Leste Asiático no pós-guerra. Malgrado a persistência de algumas divergências, hoje é consenso que o crescimento espetacular desses países, com

85 Os dezesseis países são Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Grã-Bretanha, Holanda, Itália, Japão, Noruega, Suécia e Suíça.

86 Estima-se que, em 1945, o PIB japonês (não *per capita*) tinha caído a 48% do pico alcançado em 1943. Entretanto, isso foi um pouco menos dramático do que o vivido pela Alemanha, cujo PIB de 1946 correspondeu a apenas 41% nos níveis alcançados em 1941 e em 1944. Ver Maddison (1989, p.120-1, quadro B-2).

87 Todas as informações desse parágrafo provêm de Maddison (1989, p.35, quadro 3.2).

exceção de Hong Kong, deriva basicamente da ativa política industrial, comercial e tecnológico (ICT) do Estado.⁸⁸

A análise da experiência do pós-guerra dos países do Leste Asiático deixa uma vez mais patente a semelhança entre suas políticas ICT e as anteriormente implementadas pelos outros PADs, a começar pela Grã-Bretanha no século XVIII, os Estados Unidos no XIX e, posteriormente, no fim desse século no início do XX, a Alemanha e a Suécia. Mas é importante notar que os países do Leste Asiático não se limitaram a meramente copiar as medidas adotadas pelos mais desenvolvidos. As políticas ICT que eles e alguns outros PADs, como a França, adotaram no pós-guerra eram infinitamente mais sofisticadas e afinadas do que suas equivalentes históricas. Os países do Leste Asiático valeram-se de subsídios à exportação (tanto diretos quanto indiretos) mais substanciais e mais bem planejados e, aliás, tributaram muito menos a exportação do que seus antecessores (Westphal, 1978; Luedde-Neurath, 1986; Chang, 1993). Como venho salientando reiteradamente, aplicou-se amplamente a estratégia de redução dos impostos de importação de matéria-prima e maquinário para a indústria de exportação – método a que muitos PADs, notadamente a Grã-Bretanha, recorreram para impulsionar as exportações (ibidem).

A coordenação dos investimentos complementares, que antes ocorria um tanto ao acaso, quando ocorria, foi sistematizada mediante o planejamento indicativo e os programas de investimento do governo (Chang, 1993, 1994). Implementou-se a regulamentação das entradas, das saídas, dos investimentos e da fixação de preços das empresas a fim de “administrar a concor-

88 Sobre a fase inicial desse debate, ver Johnson (1982; 1984); Dore (1986); Thompson (1989); Amsden (1989); Westphal (1990); Wade (1990); Chang (1993). Acerca da fase mais recente do Banco Mundial, ver World Bank (1993); Singh (1994); Lall (1994); Stiglitz (1996); Wade (1996); Chang (2001b).

rência” de modo a reduzir a “concorrência predatória” (Amsden & Singh, 1994; Chang, 1994, 1999). Uma vez mais, parte dessas regulamentações refletia as políticas de cartel do fim do século XIX e do início do XX, mas elas se mostravam muito mais conscientes que seus correspondentes históricos do perigo do abuso monopolista e muito mais sensíveis ao seu impacto sobre o desempenho no mercado exportador. Houve, pois, subsídios e restrições à concorrência com o fito de auxiliar o *upgrading* tecnológico e suavizar o fim das indústrias em declínio (Dore, 1986; Chang, 2001b).

Os governos do Leste Asiático também integraram com muito mais firmeza do que seus predecessores as políticas de capital humano e educação ao arcabouço da política industrial por meio do planejamento da força de trabalho disponível (You & Chang, 1993). Regulamentaram o licenciamento tecnológico e os investimentos estrangeiros diretos com o intuito de maximizar mais sistematicamente a difusão da tecnologia (Chang, 1998a). Empenharam-se seriamente em aprimorar a base de qualificação e a capacidade tecnológica do país mediante subsídios (e o fornecimento público) à educação, ao treinamento e à P&D (Kim, 1993; Hou & Gee, 1993; Lall & Teubal, 1998; Chang & Cheema, 2002).

Com a recente crise da Coreia e a prolongada recessão no Japão, está se disseminando cada vez mais o argumento segundo o qual as políticas ICT ativistas se revelaram um equívoco. Embora este não seja o espaço adequado para entrar nessa polêmica, podem-se fazer algumas considerações.⁸⁹ Antes de mais nada, acredite-se ou não que os problemas do Japão e da Coreia são consequência de suas políticas ICT ativistas, é inegável que elas estiveram por trás do “milagre”. Em segundo lugar, embora tenha se valido de políticas ICT ativistas, Taiwan não enfrentou nenhuma crise financeira ou macroeconômica. Terceiro, todos

89 Para outras críticas desse ponto de vista, ver Chang (1999; 2000).

os observadores informados do Japão, independentemente de seu ponto de vista, concordam que não se pode atribuir a atual recessão do país à política industrial do governo – ela tem muito mais a ver com fatores como o excedente estrutural da poupança, a liberalização financeira inoportuna (que levou à bolha econômica) e a gestão microeconômica deficiente. Em quarto lugar, no caso da Coréia, grande parte da política industrial vem sendo desmantelada desde a metade da década de 1990, quando começou a se avolumar o déficit que levou à recente crise, de modo que ela não pode ser responsabilizada pela crise. Aliás, poder-se-ia alegar que a liquidação da política industrial foi que contribuiu para o advento da crise por ter facilitado os “investimentos duplicativos” (ver Chang, 1998b; Chang et al., 1998).

2.3 A estratégia para passar à frente do líder e a reação dos países em *catching-up* – a Grã-Bretanha e seus seguidores

Um país, quando se adianta aos outros, sente-se naturalmente estimulado a se valer de seu poder político e econômico para se adiantar ainda mais. As políticas britânicas, especialmente as dos séculos XVIII e XIX, são o melhor exemplo disso. O desconcertante é que tais políticas tenham tantos paralelos com as atualmente praticadas pelos países desenvolvidos com relação aos seus análogos em desenvolvimento.

2.3.1 As colônias

A Grã-Bretanha instituiu um vigoroso conjunto de políticas destinadas a impedir o desenvolvimento de manufaturas nas colônias, principalmente na América do Norte. List (1885, p.95) relata que, em 1770, William Pitt, o Velho (então conde de

Chatham), “preocupado com as primeiras tentativas de implantar a manufatura na Nova Inglaterra, declarou que não se devia permitir que as colônias fabricassem mais do que um cravo de ferradura”. A caracterização de Brisco (1907, p.165) da política colonial do governo Walpole descreve a essência dessa estratégia:

Mediante regulamentações comerciais e industriais, tentou-se limitar as colônias ao fornecimento de produtos primários à Inglaterra e, assim, desestimular a implantação de qualquer manufatura que viesse a concorrer com a metrópole e reservar seus mercados para os comerciantes e fabricantes ingleses.

As políticas desenvolvidas pela Grã-Bretanha consistiam no seguinte: primeiro, medidas de incentivo à produção de produtos primários nas colônias. Por exemplo, na década de 1720, Walpole concedeu subsídios à exportação (“subvenções”) e aboliu o imposto de importação britânica de matéria-prima produzida nas colônias americanas (tal como o cânhamo, a madeira e as vigas). Acreditava-se que o incentivo à produção de matéria-prima os “demoveria de continuar desenvolvendo manufaturas que concorressem com as da Inglaterra” (ibidem, p.157). Observe-se que se trata exatamente da mesma lógica com que Cobden justificou a revogação da Corn Law, que, na sua opinião, ajudava involuntariamente a Europa e os Estados Unidos a se industrializarem, uma vez que dificultava sua exportação agrícola (ver seção 2.2.1).

Segundo, algumas atividades manufatureiras foram postas fora da lei. Por exemplo, proibiu-se a construção de novas usinas de laminação e corte de aço na América do Norte, o que obrigou a colônia a se especializar na fabricação de lingotes e barras de ferro, cujo valor agregado era muito inferior ao dos produtos de aço (Garraty & Carnes, 2000, p.77-8). Alguns historiadores alegam que esse tipo de política não chegou a prejudicar significativamente a economia norte-americana na época, já que esta não tinha vantagem comparativa na manufatura (Lipsey, 2000,

p.723). No entanto, parece sensato argumentar que esse tipo de política teria sido um grande obstáculo, se não uma barreira intransponível, para o desenvolvimento industrial dos Estados Unidos se o país seguisse na condição de colônia britânica nos seus estágios iniciais de desenvolvimento (sobretudo agrícola e comercial).⁹⁰

Terceiro, proibiram-se as colônias de exportar produtos que concorriam com os britânicos. Já mencionamos que a indústria têxtil indiana sofreu um duro golpe no século XVIII, quando a Inglaterra proibiu a importação de têxteis de algodão (morim), apesar da superioridade dos produtos indianos (ver seção 2.2.1).⁹¹ Outro exemplo remonta a 1699, quando a Grã-Bretanha proibiu que suas colônias exportassem vestuário de lã para outros países (o Wool Act), destruindo essencialmente os lanifícios irlandeses. Essa lei também sufocou a emergência da indústria manufatureira de lã nas colônias americanas.⁹² Mais um exemplo: em 1732, foi aprovada uma lei destinada a atingir principalmente a indústria de chapéus de pele de castor, que florescia na América do Norte; essa lei proibiu a exportação de chapéus americanos tanto para os outros países quanto para as demais colônias (Brisco, 1907, p.60).

Quarto, as autoridades coloniais foram proibidas de usar tarifas ou, caso estas fossem consideradas necessárias por motivos de arrecadação, encontravam os mais diversos obstáculos. Quando, em 1859, por motivos puramente fiscais, o represen-

90 Mesmo após a independência, a Grã-Bretanha continuou procurando conservar os Estados Unidos um fornecedor de matéria-prima (principalmente de algodão), por esse motivo apoiou o Sul na Guerra de Secessão.

91 A indústria acabou sendo destruída na segunda metade do século XIX, com a inundação dos mercados com produtos britânicos de melhor qualidade e com o fim do monopólio da Companhia das Índias Orientais em 1813 (Hobsbawm, 1999, p.27).

92 Sobre a Irlanda, ver Ramsay (1982, p.66) e Renert (1995, p.32); sobre os Estados Unidos, ver Garraty & Carnes (2000, p.77-8).

tante do governo colonial da Índia impôs uma pequena tarifa alfandegária à importação de têxteis (entre 3% e 10%), os produtores locais foram tributados na mesma proporção para “nivelar o campo de manobra” (Bairoch, 1993, p.129). Mesmo com essa “compensação”, os fabricantes de algodão britânicos seguiram pressionando permanentemente o governo pela suspensão das tarifas, a qual finalmente obtiveram em 1882.⁹³ Na década de 1890, quando o governo colonial da Índia tentou uma vez mais tributar os produtos de algodão – dessa vez, mais para proteger a indústria indiana do que por razões fiscais –, os grupos de pressão dos têxteis de algodão frustraram a iniciativa. Até 1917, não havia nenhuma tarifa sobre os produtos em algodão importados pela Índia (Hobsbawm, 1999, p.129).

2.3.2 Os países semi-independentes

No século XIX, fora das colônias formais, as tentativas da Grã-Bretanha (e dos outros PADs) de tolher o desenvolvimento da indústria nos países menos desenvolvidos assumiram principalmente a forma de imposição do livre-comércio pelos chamados “tratados desiguais” que normalmente envolviam a imposição de tetos tarifários, quase sempre em torno dos 5%, e a privação da autonomia tarifária (Bairoch, 1993, p.41-2).

É extremamente desconcertante observar que a adoção de tarifas baixas e uniformes (embora não necessariamente inferiores a 5%) é exatamente o que os economistas livre-cambistas modernos recomendam aos países em desenvolvimento. O Banco Mundial argumenta que “[as] evidências sugerem as vantagens de se renunciar rapidamente às restrições quantitativas e de se reduzirem as tarifas a níveis razoavelmente *baixos e uniformes*, na

93 Para outros detalhes, ver Harnetty (1972, cap.2).

ordem de 15% a 25%” (Little et al., 1970, p.163-4; World Bank, 1991, p.102 – grifos meus).

Os britânicos recorreram aos tratados desiguais primeiramente na América Latina, a começar pelo Brasil, em 1810, quando os outros países do continente estavam conquistando a independência política. Com o Tratado de Nanquim (1842), que se seguiu à Guerra do Ópio (1839-42), a China foi obrigada a firmar uma série de tratados desiguais nas duas décadas posteriores. Isso acabou redundando na perda total da autonomia tarifária e, simbolicamente, um britânico chefou a alfândega durante os 45 anos entre 1863 e 1908. A partir de 1824, o Sião (atual Tailândia) assinou vários tratados desiguais, culminando com o mais abrangente deles, o de 1855. A Pérsia ratificou tratados desiguais em 1836 e em 1857, do mesmo modo que o Império Otomano em 1838 e em 1861 (Bairoch, 1993, p.41-2; Gallagher & Robinson, 1953, p.11).⁹⁴

Até mesmo o Japão perdeu a autonomia tarifária em consequência dos tratados desiguais celebrados logo após a sua abertura em 1854 (ver seção 2.2.7). Enfim, o país conseguiu cancelar os tratados, mas isso só aconteceu em 1911 (Johnson, 1982, p.25). Nesse contexto, também é interessante observar que, ao forçar a abertura da Coreia em 1876, o Japão reproduziu exatamente o comportamento dos países ocidentais ao impor um tratado que posteriormente a privaria da autonomia tarifária – independentemente do fato de ele mesmo ter perdido a sua.

Os grandes países da América Latina lograram reconquistar a autonomia tarifária na década de 1880, antes do Japão. Muitos outros só a recobriam depois da Primeira Guerra Mundial: a Turquia teve de esperar até 1923 (muito embora tivesse firmado o tratado já em 1838!); e a China, até 1929 (Bairoch, 1993,

⁹⁴ A Convenção de Balta Liman com a Turquia, em 1838, fixou as tarifas de importação turcas em 3% (Fielden, 1969, p.91).

p.42).⁹⁵ Amsden (2001) mostra que esses países só tiveram oportunidade de iniciar o processo de industrialização quando recuperaram a autonomia tarifária (e de outras políticas).

2.3.3 As nações concorrentes

No referente às nações européias concorrentes (e posteriormente aos Estados Unidos), a Grã-Bretanha não lançou mão das medidas extravagantes já citadas para avançar. Preferiu concentrar-se sobretudo em impedir a difusão de sua tecnologia superior, se bem que tais medidas nem sempre se mostraram eficazes (Kindleberger, 1990b, p.260).

Até o meado do século XIX, quando a maquinaria passou a incorporar as tecnologias-chave, o meio mais importante de transferência tecnológica foi o deslocamento da mão-de-obra qualificada, que incorporava a maior parte do conhecimento. Conseqüentemente, os países menos desenvolvidos tratavam de recrutar os operários especializados dos mais adiantados, principalmente da Grã-Bretanha, e também procuravam repatriar os seus nacionais que estavam trabalhando nas empresas desses países. Muitas vezes, isso se fazia por meio de um esforço concentrado, orquestrado e endossado pelos governos – enquanto os países avançados faziam o possível para evitar esse tipo de migração.

Como já mencionamos (seção 2.2.4), foi graças às tentativas da França e de outros países europeus de recrutar mão-de-obra qualificada em larga escala que, em 1719, a Grã-Bretanha finalmente se sentiu estimulada a proibir a emigração de trabalhadores especializados, sobretudo mediante o “suborno” ou a tentativa de recrutá-los para empregos no exterior. Conforme essa

⁹⁵ Eyüp Özveren me chamou a atenção para o fato de que a concessão de autonomia tarifária à Turquia, em 1923, só entrou em vigor em 1929.

lei, o suborno era passível de multa e até prisão. Os trabalhadores emigrados que não se repatriassem seis meses depois de notificados por um funcionário britânico credenciado (normalmente um diplomata lotado no exterior) eram privados do direito a terras e bens na Grã-Bretanha, além de perderem a cidadania. A lei se referia especificamente às indústrias da lã, do aço, do ferro, do bronze e outros metais, bem como à relojoaria, mas, na prática, abrangia todas as indústrias.⁹⁶ A proibição da emigração e do suborno de operários especializados vigorou até 1825 (Landes, 1969, p.148).

Subseqüentemente, à medida que os avanços tecnológicos foram se incorporando às máquinas, o governo passou a controlar a exportação destas. Em 1750, a Grã-Bretanha adotou uma nova lei, proibindo a exportação de “ferramentas e utensílios” das indústrias da lã e da seda e, ao mesmo tempo, tornou mais severa a punição ao suborno de trabalhadores qualificados. Leis posteriores vieram ampliar e fortalecer essa proibição. Em 1774, sancionou-se outra lei de controle à exportação de máquinas das indústrias de algodão e de linho. Em 1781, alterou-se a lei de 1774 de modo que as palavras “ferramentas e utensílios” foram substituídas por “qualquer máquina, motor, ferramenta, prensa, documento, utensílio ou implemento”, refletindo a crescente mecanização da indústria. Em 1785, aprovou-se a Tools Act, proibindo a exportação de diversos tipos de maquinário e também o suborno. Tal proibição se abrandou em 1828, quando o Conselho de Comércio foi presidido por William Huskisson, um eminente livre-cambista, e acabou sendo revogada em 1842.⁹⁷

96 Para mais detalhes, ver Jeremy (1977) e Harris (1998, cap.18).

97 Sobre o Tools Act e a proibição de subornar, ver Harris (1998, p.457-62) e Jeremy (1977). Sobre o relaxamento e o abandono da proibição, ver Kindleberger (p.132) e Landes (1969, p.148). Berg (1980, cap.9) oferece uma discussão informativa sobre as polêmicas políticas e acadêmicas em torno da proibição de exportação de maquinário.

Até o século XVII, quando era uma das líderes tecnológicas mundiais, a Holanda se conservou extremamente aberta ao acesso de estrangeiros à sua tecnologia. Entretanto, com a erosão constante das fronteiras tecnológicas, essa atitude mudou tanto em termos governamentais quanto empresariais, e, em 1751, o governo aprovou uma lei proibindo a exportação de máquinas e a emigração de mão-de-obra especializada. Lamentavelmente, essa lei teve muito menos sucesso do que a britânica, e a fuga de máquinas prosseguiu tanto quanto a de mão-de-obra (Davids, 1995; De Vries & Van der Woude, 1997, p.348-9).

Diante das medidas adotadas pelas nações adiantadas para impedir a transferência de tecnologia, as menos desenvolvidas lançaram mão de toda sorte de meios “ilegítimos” para ter acesso às tecnologias avançadas. Os empresários e os técnicos desses países praticavam rotineiramente a industrial,⁹⁸ geralmente com o consentimento explícito ou mesmo o estímulo ativo do Estado (incluindo oferta de recompensas para a obtenção de determinadas tecnologias). Landes (1969), Harris (1991) e Bruland (1991), entre outros, documentam um longo rol de ocorrências de espionagem industrial na Grã-Bretanha empreendida por países como França, Rússia, Suécia, Noruega, Dinamarca, Holanda e Bélgica. Muitos governos também organizaram ou financiaram o recrutamento de trabalhadores britânicos e de outros países avançados. A investida da França, com a ajuda de John Law (ver seção 2.2.4), e da Prússia, no reinado de Frederico, o Grande (ver seção 2.2.3), são apenas os exemplos mais conhecidos.

A despeito de todos esses esforços legítimos ou ilegítimos, o *catching-up* tecnológico não foi fácil. Como demonstra a lite-

98 Por exemplo, na década de 1750, um ex-acabador têxtil de Manchester e ex-funcionário jacobita foi nomeado inspetor-geral de manufaturas estrangeiras do governo francês. Embora orientasse os produtores franceses na solução de problemas tecnológicos, a sua principal atividade, que o título eufemístico de seu cargo encobria, era a de espionagem industrial e suborno de operários especializados britânicos (Harris, 1998, p.21).

ratura recente sobre transferência de tecnologia, esta contém uma série de conhecimentos tácitos que não são facilmente transferíveis. Esse problema não foi resolvido nem mesmo com a importação de mão-de-obra especializada numa época em que ela incorporava a maior parte das tecnologias-chave. Essa gente enfrentava obstáculos idiomáticos e culturais e, mais importante ainda, não tinha acesso à mesma infra-estrutura de seus países. Segundo a documentação de Landes (1969), as nações da Europa Continental levaram décadas para assimilar as tecnologias britânicas, mesmo recorrendo à importação de trabalhadores especializados e, às vezes, de uma ou outra máquina-chave.

Tal como no caso dos atuais países em desenvolvimento, a transferência de tecnologia, portanto, era mais efetiva quando contava com o apoio de políticas voltadas para o aumento daquilo que a moderna economia da tecnologia denomina “capacidade tecnológica”.⁹⁹ Como já mencionei diversas vezes na seção precedente, muitos governos criaram instituições de ensino (por exemplo, as escolas técnicas) e de pesquisa (por exemplo, as muitas academias de ciências desvinculadas do ensino). Também indiquei que providenciaram a divulgação das tecnologias de ponta por meio de museus, da organização de exposições internacionais, da doação de máquinas novas a empresas privadas e da fundação de “fábricas-modelo” que usavam tecnologia de ponta. Recorreram amplamente ao incentivo financeiro para que as empresas empregassem tecnologia avançada, especialmente mediante a redução ou a isenção do imposto de importação de equipamento industrial.¹⁰⁰ É interessante notar que, até recentemente, a redução ou a isenção das tarifas de importação de certos bens de capital (que, curiosamente, coexistiam com res-

99 Sobre a questão da capacidade tecnológica dos países em desenvolvimento, ver Fransman & King (1984); Lall (1992); Lall & Teubal (1998).

100 Para mais detalhes, ver Landes (1969, p.150-1).

trições à importação de outros) foram um dos instrumentos-chave da política industrial dos países do Leste Asiático.

Na metade do século XIX, as tecnologias-chave tinham se tornado tão complexas que a importação de mão-de-obra qualificada e de maquinário já não bastava para se chegar ao domínio de uma tecnologia. Refletindo isso, a proibição britânica da emigração de trabalhadores especializados e da exportação de máquinas também já fora abolida. Desde então, a transferência ativa, pelo proprietário do conhecimento tecnológico, mediante o licenciamento das patentes, passou a ser um importante canal de transferência de tecnologia em algumas indústrias. Isso conferiu às políticas e instituições voltadas para a proteção dos direitos de propriedade intelectual (daqui por diante DPI) uma importância muito maior do que anteriormente. O que enfim culminou com a emergência de um regime internacional de DPI, a partir da Convenção de Paris sobre patentes, de 1883, e da Convenção de Berna de 1886, sobre *copyright*, sob a pressão dos países tecnologicamente mais adiantados, principalmente dos Estados Unidos e da França.

Entre 1790 e 1850, a maioria dos PADs criaram suas leis de patente (mais detalhes na seção 3.2.3 B do Capítulo 3). Não obstante, essa legislação inicial era altamente deficiente em comparação com os padrões modernos, reivindicados até mesmo pelos países em desenvolvimento, a partir do acordo Trips (Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio) da OMC.¹⁰¹

Considerando o nosso interesse principal neste capítulo, convém ressaltar que essas leis ofereciam uma proteção muito

101 Acerca da controvérsia em torno ao acordo Trips, ver Chang (2001a). É óbvio que o aspecto dessa legislação a ser considerado “deficiente” depende do ponto de vista de cada um. Por exemplo, há bons argumentos contra e a favor da patenteação dos produtos das indústrias química e farmacêutica.

deficiente aos DPI dos cidadãos estrangeiros.¹⁰² Na maior parte dos países, inclusive na Grã-Bretanha (antes da reforma de 1852), na Holanda, na Áustria e na França, a patenteação de invenções importadas pelos cidadãos do país era explicitamente autorizada. Nos Estados Unidos, antes da reforma da Lei das Patentes, em 1836, concediam-se patentes sem a exigência de nenhuma prova de originalidade, o que facilitava o registro de tecnologias importadas. Como já mencionamos, só em 1907 a Suíça veio a instituir um sistema de patentes; a Holanda, por sua vez, adotou uma lei regulamentando a matéria em 1817, mas, tendo sido revogada em 1869, esta só foi restaurada em 1912.

O notável é que, apesar da instauração de um regime internacional de DPI nos últimos anos do século XIX, mesmo os países mais desenvolvidos seguiam violando rotineiramente o DPI dos cidadãos estrangeiros em pleno século XX. Como dissemos, a Suíça e a Holanda só instituíram leis de patente em 1907 e em 1912, respectivamente. Até mesmo os Estados Unidos, embora já vigorosos defensores da Lei das Patentes, só passaram a reconhecer *copyrights* estrangeiros a partir de 1891.¹⁰³ Tardiamente, nas últimas décadas do século XIX, quando a Alemanha estava prestes a superar a Grã-Bretanha tecnologicamente, os britânicos se preocupavam muito com a disseminação, entre os alemães, da prática de violar as marcas registradas (ver Landes, 1969, p.328).¹⁰⁴ Ao mesmo tempo, estes se queixavam da inexistência

102 Para mais detalhes, ver Williams (1896); Penrose (1951); Schiff (1971); McLeod (1988); Crafts (2000); Sokoloff & Khan (2000).

103 Só em 1888 os Estados Unidos aceitaram a íntegra da Convenção de Berna (1886), quando finalmente deixaram de exigir que os livros protegidos por *copyright* fossem impressos no país ou compostos com matrizes norte-americanas.

104 É interessante notar que, na época, os britânicos criticavam a Alemanha não só pelo uso da espionagem industrial e pela violação da lei das patentes, mas também por exportar bens produzidos por presidiários (recorde-se a recente disputa dos Estados Unidos com a China por esse mesmo motivo).

de uma lei das patentes na Suíça e do conseqüente roubo de propriedade intelectual alemã pelos cidadãos desse país, sobretudo na indústria química.

Posto que só em 1862 a Grã-Bretanha tenha adotado uma lei de proteção à marca registrada, Kindleberger (1978, p.216) observa que “desde a década de 1830, um grande número de fabricantes britânicos viu-se constantemente envolvido em litígios para proteger suas marcas”. Em 1862, foi aprovada uma lei de marcas registradas (o Merchandise Mark Act), proibindo “o roubo comercial”, como a forjicação de marcas e a rotulagem de quantidades falsas. Na reforma do Merchandise Mark Act de 1887, visando às violações da lei britânica de marca registrada por parte de estrangeiros, principalmente da Alemanha, o Parlamento britânico acrescentou especificamente a inclusão do lugar ou país de origem da manufatura como item obrigatório na “descrição do produto”. Com essa alteração, a lei passou a proibir não só as descrições patentemente falsas, como também as enganosas – como a prática alemã de vender falsificações da cutelaria Sheffield com logotipos forjados. De acordo com essa lei, “[era] crime vender artigos produzidos no exterior que, na ausência de outra indicação do verdadeiro lugar de origem, contivesse uma palavra ou marca capaz de induzir o consumidor a acreditar que ele foi produzido na Inglaterra” (Williams, 1896, p.137). Segundo Kindleberger (1978, p.216), a lei também dispunha especificamente que “os bens importados e marcados com o nome de um comerciante inglês trouxessem a indicação ou o nome do país de origem”.

Não obstante, as empresas alemãs tomaram várias medidas para burlar essa lei. Por exemplo, punham a identificação do país de origem nas caixas, não nos produtos individuais, de modo que, quando os comerciantes desembalavam a mercadoria, era impossível determinar sua procedência (expediente muito comum entre os de relógios e limas importados). Outro recurso era enviar alguns artigos desmontados para que fossem montados na

Inglaterra (método aparentemente comum no caso dos pianos e das bicicletas) ou colar o selo de identificação da origem em lugares praticamente invisíveis. Williams (1896, p.138) registra: “Uma empresa alemã que exporta uma grande quantidade de máquinas de costura para a Inglaterra, ostenta a etiqueta ‘Singers’ e ‘North-British Sewing Machines’ em lugares bem visíveis, mas estampa o ‘Made in Germany’ com letras minúsculas e por baixo do pedal. É preciso que meia dúzia de costureiras unam forças para virar a máquina de ponta-cabeça e ler a legenda: do contrário, ninguém lê”.

2.4 Políticas de desenvolvimento industrial: alguns mitos e lições históricos

Neste capítulo, analiso a história das políticas industrial, comercial e tecnológica (ICT) de alguns PADs quando ainda se achavam em fase de desenvolvimento: Grã-Bretanha, Estados Unidos, Alemanha, França, Suécia, Bélgica, Holanda, Suíça, Japão, Coreia e Taiwan. O quadro que emerge dessa revisão histórica é fundamentalmente oposto ao apresentado pelos comentaristas neoliberais e também por muitos de seus críticos.

Nesta última seção, primeiramente sintetizo a minha revisão individual do papel das políticas ICT no desenvolvimento de alguns PADs-chave (seção 2.4.1). A seguir, traço um quadro geral com o perfil desses países e concluo que, embora virtualmente todos tenham tomado medidas de promoção da indústria nascente, houve muita diversidade entre eles no tocante à combinação exata de políticas (seção 2.4.2). Então comparo as políticas ICT dos PADs de épocas anteriores com as dos atuais países em desenvolvimento e concluo que, tomando em conta a defasagem de produtividade que eles devem superar, esses países são muito menos protecionistas do que foram os PADs no passado (seção 2.4.3).

2.4.1 Alguns mitos e fatos históricos acerca das políticas de outrora

A. Quase todos os países bem-sucedidos valeram-se da proteção à indústria nascente e de outras políticas ICT ativistas quando eram economias em catching-up

Minha discussão revela que quase todos PADs adotaram alguma forma de estratégia de fomento à indústria nascente quando se encontravam em fase de *catching-up*. Em muitos deles, a proteção tarifária foi um componente-chave dessa estratégia, embora não o único nem necessariamente o mais importante. Curiosamente, foram o Reino Unido e os Estados Unidos, os supostos berços da política livre-cambista, que mais agressivamente recorreram à proteção tarifária (ver seções B e C).

As aparentes exceções ao padrão histórico das nações analisadas são a Suíça, a Holanda e, em menor grau, a Bélgica, posto que, mesmo nesses casos, se façam necessárias algumas qualificações. A Suíça se beneficiou da proteção “natural” proporcionada pelas Guerras Napoleônicas num momento crítico de seu desenvolvimento industrial. O governo holandês, por um lado, lançou mão de políticas agressivas, nos séculos XVI e XVII, para estabelecer a supremacia naval e comercial e, por outro, criou agências de financiamento industrial e promoveu a indústria têxtil de algodão na década de 1830. Conquanto a Bélgica possa ter tido uma taxa tarifária média baixa no século XIX, o governo austríaco, que a governou durante quase todo o século XVIII, era muito mais protecionista, e certos setores foram rigorosamente protegidos até a metade do século XIX. Visto isso, ainda convém admitir que essas três economias, ou pelo menos a suíça e a holandesa, se desenvolveram com políticas ICT francamente liberais.

Pode-se dizer que tanto uma quanto a outra se abstiveram de adotar políticas comerciais protecionistas por causa da exi-

güidade de seus territórios e, por isso mesmo, dos custos relativamente elevados de proteção. Mas tal explicação não satisfaz. Primeiro porque a Suécia, país igualmente pequeno, recorreu à proteção à indústria nascente com bastante sucesso, entre o fim do século XIX e princípio do XX, quando estava tentando empreender o seu *catch-up* em consonância com os países mais desenvolvidos no que se refere à quantidade de indústrias pesadas. A razão mais plausível para a falta de proteção à indústria nascente nesses três pequenos países europeus é que, ao contrário da Suécia do início do século XIX, eles já eram muito avançados tecnologicamente. Conservaram-se bem próximos da fronteira tecnológica mundial no período de Revolução Industrial europeia, o que significa que simplesmente não tiveram necessidade de proteger a indústria nascente (para mais detalhes, ver seção 2.2.6).

É claro que a todos esses argumentos se pode contrapor que os PADs estavam aptos a se industrializar independentemente ou mesmo apesar das políticas ICT ativistas. Muitos fatos históricos são “sobredeterminados”, no sentido de que têm por trás de si mais de uma explicação plausível; é inerentemente difícil provar que as políticas ICT ativistas, assim como qualquer outro fator particular, foram a chave do sucesso desses países.¹⁰⁵ Entretanto, parece-me uma coincidência notável que tantos países que se valeram dessas políticas, desde a Grã-Bretanha no século XVIII até a Coréia no XX, tenham se industrializado com sucesso, sobretudo quando se diz que elas são de tal modo nocivas, segundo a argumentação ortodoxa.

105 Kindleberger (1964, cap.15) apresenta uma discussão clássica sobre a matéria. De fato, já se recorreu a tudo para explicar o sucesso industrial, desde os tipos de jazidas de carvão, no caso da Europa Ocidental (Pomeranz, 2000), até as variantes da cultura confucionista, no caso do Japão (Mori-shima, 1982).

B. O mito da Grã-Bretanha como economia livre-cambista, do *laissez-faire*

Ao contrário do que diz o mito popular, a Grã-Bretanha foi uma usuária agressiva e, em certas áreas, pioneira das políticas ICT ativistas, voltadas para o fomento à indústria nascente, até o meado do século XIX, quando conquistou claramente a hegemonia industrial e aderiu ao livre-cambismo.

Tais políticas, embora de abrangência mais limitada, remontam ao século XIV (Eduardo III) e XV (Henrique VII) no tocante ao comércio da lã, a principal indústria da época. Entre a reforma da política comercial de Walpole, em 1721, e a revogação das Corn Laws, em 1846, o país implementou exatamente as políticas ICT que ficaram famosas por terem sido aplicadas pelos “Estados de política industrial” do Leste Asiático depois da Segunda Guerra Mundial, ou seja, pelo Japão, pela Coréia e por Taiwan. Muitas medidas freqüentemente consideradas invenções leste-asiáticas – como os subsídios à exportação e a redução do imposto de importação de insumos para a exportação – foram amplamente adotadas pela Grã-Bretanha nesse período.

Além disso, convém ressaltar que mesmo a política britânica de livre-comércio foi parcialmente motivada pelo desejo de promover as indústrias. Muitos dos grandes advogados do livre-comércio, inclusive o seu líder, Richard Cobden, acreditavam que a importação livre de produtos agrícolas pela Grã-Bretanha desestimularia as manufaturas dos países rivais, que não teriam se desenvolvido sem a presença das Corn Laws inglesas.

C. Os Estados Unidos, “a mãe-pátria e o baluarte do protecionismo moderno”

Foram os Estados Unidos, e não a Alemanha, como muitos acreditam, que primeiro sistematizaram a lógica da promoção da indústria nascente, que a Grã-Bretanha usara com tanta eficácia

para arquitetar sua ascensão industrial. Os primeiros argumentos sistematizados em prol da indústria nascente foram desenvolvidos por pensadores norte-americanos como Alexander Hamilton e Daniel Raymond, ao passo que Friedrich List, o suposto pai intelectual da proteção à indústria nascente, entrou em contato com ela quando esteve exilado nos Estados Unidos.

Durante mais de um século (1816-1945), o governo norte-americano pôs essa lógica em prática com mais diligência do que qualquer outro. Nesse período, o país teve uma das taxas tarifárias médias de importação de manufaturados mais elevadas do mundo. Dado que, pelo menos até a década de 1870, o país contou com um grau extremamente alto de proteção “natural”, em razão dos elevados custos do transporte, não é insensato dizer que, durante o *catching-up* industrial, as fábricas norte-americanas foram as mais protegidas do mundo. O político independente e populista ultraconservador Pat Buchanan não deixa de ter uma parcela de razão quando afirma que o livre-comércio é “desamericano”.

Sem dúvida, a indústria norte-americana não precisava necessariamente de toda a proteção tarifária de que dispôs, e muitas dessas tarifas duraram mais do que foram úteis. No entanto, também é claro que a economia do país não teria chegado onde se encontra hoje se não houvesse contado com uma forte proteção tarifária, pelo menos a certas indústrias-chave nascentes. Também se deve realçar o papel desempenhado pelo governo no desenvolvimento infra-estrutural e no apoio à P&D, que prossegue até hoje.

D. O mito da França dirigista em oposição ao *laissez-faire* britânico

O Estado francês pré-revolucionário se envolveu ativamente com a promoção industrial. Todavia, grande parte dessa tradi-

ção “colbertista” foi suprimida pela ideologia libertária da Revolução Francesa e pelo impasse político que se seguiu e que, nos 150 anos seguintes, produziu uma série de governos fracos e sem visão (quando não francamente retrógrados).

Assim, malgrado a imagem pública de país intrinsecamente *dirigista*, a França teve um regime de políticas em muitos aspectos mais *laissez-faire* do que a Grã-Bretanha e especialmente os Estados Unidos durante a maior parte do século XIX e a primeira metade do XX. Por exemplo, entre as décadas de 1820 e 1860, o grau de protecionismo francês era realmente inferior ao britânico.

O período de *laissez-faire*, na história da França, ficou intimamente associado à relativa estagnação industrial e tecnológica do país – fato, aliás, que prova indiretamente a validade do argumento da indústria nascente. Foi sobretudo por causa do sucesso industrial decorrente da estratégia decididamente intervencionista, observada depois da Segunda Guerra Mundial, que a França adquiriu a atual imagem de inerentemente intervencionista.

E. O uso limitado da proteção ao comércio na Alemanha

Embora seja freqüentemente identificada como o berço da proteção à indústria nascente, a verdade é que a Alemanha nunca recorreu extensivamente à proteção tarifária. Até o fim do século XIX, teve um dos regimes comerciais mais liberais do mundo, posto que algumas indústrias pesadas estratégicas tenham se beneficiado de uma substancial proteção tarifária.

Sem embargo, isso não quer dizer que o Estado alemão tenha sido tão *laissez-faire* quanto francês na maior parte do século XIX e na primeira metade do XX. Como ilustra muito bem a experiência prussiana do século XVIII em diante, podia-se fomentar – e se fomentou – a indústria nascente por outros meios que

não as tarifas, inclusive mediante investimentos do Estado, parcerias público-privadas e vários subsídios.

Conquanto o subsequente desenvolvimento do setor privado, em parte pelo sucesso de tais esforços, tenha tornado a intervenção estatal direta desnecessária e impopular, o Estado continuou desempenhando um importante papel "orientador". Foi particularmente o caso de algumas indústrias pesadas no fim do século XIX e no começo do XX (que contaram com uma forte proteção tarifária nesse período). Esse também foi o período em que o Estado alemão se antecipou na criação de instituições de bem-estar social a fim de esvaziar a agitação revolucionária e estabelecer a paz social (para mais detalhes, ver seção 3.2.6 A do Capítulo 3).

Embora não se possa dizer que o Estado alemão fosse tão partidário do *laissez-faire* quanto a França do século XIX e do início do XX, a intervenção estatal na Alemanha, principalmente na fase de *catching-up*, não foi, portanto, tão extensivo quanto se imagina, particularmente no tocante à proteção tarifária.

F. A Suécia nem sempre foi a "pequena economia aberta" que mais tarde veio a representar

Embora não exija uma revisão profunda, como os casos já discutidos, a experiência sueca também contém alguns mitos que precisam ser dissipados.

De modo geral, a proteção tarifária sueca no período de *catching-up* não foi extensiva, apesar do atraso econômico do país. Entretanto, o Estado sueco parece ter usado estrategicamente a proteção tarifária: para promover a indústria têxtil no início do século XIX e para dar apoio às indústrias mecânica e elétrica no fim do mesmo século. Aliás, é interessante notar que o regime de tarifas da indústria têxtil, aplicado no começo do século XIX, foi, na verdade, a estratégia clássica de promoção do Leste Asiá-

tico do fim do século XX (e também da Grã-Bretanha do século XVIII), que implicava tarifas elevadas para os produtos acabados e baixas para a matéria-prima importada.

Outro ponto digno de nota é que, desde o estágio inicial, a Suécia também desenvolveu formas interessantes de parceria público-privada no desenvolvimento da infra-estrutura e de algumas indústrias-chave, principalmente a do ferro. Tal parceria é assombrosamente parecida com a observada no Leste Asiático do pós-guerra. Também é notável a ênfase dada à educação, à formação técnica e à pesquisa.

G. O ativismo do Estado na formação do Japão moderno foi limitado por restrições externas

Quando se abriu e tratou de empreender o desenvolvimento industrial moderno, o Japão não pôde lançar mão da proteção tarifária para fomentar as novas indústrias em razão dos acordos desiguais que tinha sido obrigado a firmar e que fixaram suas tarifas a índices inferiores a 5%. Era preciso encontrar outros meios de promover a indústria, de modo que o Estado japonês abriu fábricas-modelo nos setores-chave (as quais não tardaram a ser privatizadas por razões fiscais e de eficiência), subsidiou os segmentos importantes e investiu em infra-estrutura e educação. Não obstante, dada a importância das tarifas como instrumento de promoção industrial (numa época em que ainda não se tinham inventado outras ferramentas políticas e/ou elas eram consideradas "demasiado radicais"), a falta de autonomia tarifária foi uma desvantagem considerável.

Só no início do século XX, com o fim dos acordos desiguais em 1911, o Japão teve condições de estabelecer uma estratégia mais abrangente de desenvolvimento industrial, que incluía a proteção tarifária como elemento decisivo. O desempenho muito superior do país no pós-guerra, com a criação de uma série

impressionante de “inovações” nos instrumentos de políticas ICT, também mostra que a capacidade de usar uma gama mais ampla de ferramentas políticas pode tornar a intervenção estatal mais eficaz.

H. “A raposa transformada em guardiã do galinheiro”: as políticas mudam com o desenvolvimento

Um aspecto importante, que surgiu de minha discussão neste capítulo, é o fato de os PADs terem mudado de postura, em suas políticas, de acordo com a posição relativa que passaram a ocupar na luta competitiva internacional. Em parte, isso significa “chutar a escada” deliberadamente, mas também parece decorrer da natural tendência humana a reinterpretar o passado pelo ponto de vista do presente.

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 guardiãs do galinheiro com perturbadora regularidade.

A Grã-Bretanha do século XIX irritou muitos países, principalmente a Alemanha e os Estados Unidos, que consideravam sua pregação das virtudes do livre-comércio uma hipocrisia, visto que, no século XVIII, a Inglaterra, mais do que qualquer outra nação, recorreu a medidas de proteção à indústria nascente. O mesmo sentimento se manifesta hoje, quando os representantes norte-americanos nas negociações comerciais se põem a pre-

gar as virtudes do livre-comércio aos países em desenvolvimento, ou quando a indústria farmacêutica suíça defende com firmeza os direitos de propriedade intelectual.

2.4.2 “Não só tarifas”: diversos modelos de promoção da indústria nascente

Como já ficou demonstrado, virtualmente todos os PADs bem-sucedidos valeram-se da proteção à indústria nascente no período de *catching-up*. É claro que isso não nos autoriza a concluir que tais políticas garantem automaticamente o sucesso econômico. Conhecemos muitos exemplos, colhidos tanto na história quanto na experiência contemporânea, que contradizem uma afirmação tão ingênua. Entretanto, há um padrão histórico extraordinariamente persistente, que se estende da Grã-Bretanha do século XVIII à Coreia do fim do século XX, pelo qual se chegou ao desenvolvimento econômico bem-sucedido por meio de medidas de proteção à indústria nascente. Esse padrão é forte demais para ser considerado obra do acaso. Portanto, os que pregam virtudes do livre-comércio e das políticas ICT do *laissez-faire* para os países atualmente em desenvolvimento precisam explicar por que acreditam que esse padrão histórico deixou de ser relevante (sobre isso, ver ainda o Capítulo 4).

Por importante que tenha sido para o desenvolvimento da maioria dos PADs, a proteção tarifária – repito – não foi de modo algum o único nem o mais importante instrumento político usado por esses países na promoção da indústria nascente. Havia muitos outros recursos, como os subsídios à exportação, a redução das tarifas dos insumos usados para a exportação, a concessão do direito de monopólio, os acordos para a cartelização, os créditos diretos, o planejamento de investimentos, o planejamento de recursos humanos, o apoio à P&D e a promoção de instituições que viabilizassem a parceria público-privada. As tarifas não

eram e não são o único instrumento político de que o Estado dispõe para promover o desenvolvimento de novas indústrias ou o *upgrading* das antigas. Em alguns países, como a Alemanha até fim do século XIX ou o Japão anterior à restauração da autonomia tarifária, em 1911, a proteção tarifária não chegou a ser nem mesmo o instrumento político mais importante de promoção da indústria nascente.

Era deveras considerável o grau de diversidade, entre os PADs, no que se refere à mescla de políticas, dependendo dos objetivos e das situações que cada um deles enfrentava. Por exemplo, os Estados Unidos recorreram à proteção tarifária mais ativamente do que a Alemanha, mas o Estado alemão teve um papel muito mais extensivo e direto na promoção da indústria nascente. Outro exemplo é o da Suécia, que dependia muito mais de esquemas de atividades público-privadas conjuntas do que, digamos, a Grã-Bretanha.

De modo que, embora haja alguns padrões históricos notáveis nesses países, também há uma diversidade considerável na combinação exata dos instrumentos políticos empregados na promoção industrial. Isso, por sua vez, implica que não há um modelo de desenvolvimento industrial “tamanho único” – apenas amplos princípios orientadores e vários exemplos que servem de lição.

2.4.3 Comparação com os atuais países em desenvolvimento

As discussões sobre política comercial, entre os que vêm com ceticismo as políticas ICT ativistas, raramente reconhecem a importância da proteção tarifária no desenvolvimento econômico dos PADs.¹⁰⁶ Mesmo os poucos que a reconhecem procu-

¹⁰⁶ Little et al. (1970, p.162-9) e World Bank (1991, p.97-8) são as duas notáveis exceções.

ram minimizar a relevância dessa evidência histórica, argumentando que os níveis de protecionismo encontrados nos PADs dos primeiros tempos são substancialmente inferiores aos que prevalecem nos atuais países em desenvolvimento.

Little et al. (1970, p.163-4) argumentam que, “com exceção da Rússia, dos Estados Unidos, da Espanha e de Portugal, nada indica que os níveis tarifários do primeiro quartel do século XX, que na maioria dos países eram mais elevados que no século XIX, geralmente oferecessem graus de proteção muito superiores aos tipos de graus de promoção da indústria, que vimos no capítulo anterior, a ponto de ser justificáveis nos países em desenvolvimento de hoje [os quais se afirma que chegam, no máximo, a 20%, mesmo nos mais pobres, e virtualmente a zero na maioria dos países em desenvolvimento avançados]”. De modo semelhante, o Banco Mundial alega que “embora os países industrializados tenham se beneficiado de mais proteção natural até que o custo do transporte declinasse, a tarifa média de doze nações industrializadas oscilou entre 11% e 32% de 1820 a 1980 ... Contrastando com isso, a tarifa média dos produtos manufaturados é de 34% nos países em desenvolvimento” (World Bank, 1991, p.97, box 5.2).¹⁰⁷

Esse argumento parece bastante razoável, sobretudo se levarmos em consideração o fato de que as cifras das tarifas tendem a subestimar o grau de promoção da indústria nascente nos atuais países em desenvolvimento em comparação com o dos PADs de épocas passadas. Como indiquei no início do capítulo (seção 2.1), a limitada capacidade fiscal e a falta de poder regulador do Estado restringiram seriamente a extensão das outras políticas ICT que não a tarifária nos PADs dos primeiros tempos. Os governos dos países hoje em desenvolvimento tendem a

¹⁰⁷ Os doze países em questão são Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Reino Unido, Suécia e Suíça.

aplicar uma gama mais ampla de instrumentos políticos na promoção da indústria nascente, se bem que alguns desses instrumentos foram banidos pela OMC (por exemplo, os subsídios à exportação, a não ser para os países mais pobres).¹⁰⁸

Esse argumento, contudo, é altamente enganoso num aspecto de suma importância. O problema é que, hoje, a defasagem de produtividade entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos é muito maior do que a existente entre os PADs mais e menos desenvolvidos de outrora. Isso quer dizer que os atuais países em desenvolvimento precisam impor níveis tarifários muito mais elevados que os aplicados pelas nações industrializadas, no passado, se quiserem oferecer às suas indústrias o mesmo grau de proteção de que antigamente gozaram as indústrias dos PADs.¹⁰⁹ Em outras palavras, diante da defasagem muito maior hoje enfrentada pelos países em desenvolvimento, se quiserem obter os mesmos efeitos, eles têm de praticar tarifas muito mais elevadas do que as outrora praticadas pelos PADs.

Antes de demonstrar isso, devemos admitir que não é fácil mensurar as defasagens internacionais de produtividade. As cifras da renda *per capita* são óbvias, embora imprecisas, aproximações, mas vale a pena discutir se convém usar rendas orçadas em dólares correntes ou em termos de paridade de poder aquisitivo (PPA). A renda calculada em dólares correntes reflete melhor a defasagem de produtividade no setor comercializável, o que é mais relevante na determinação do nível das tarifas. Mas está sujeita às excentricidades das flutuações cambiais, que po-

108 Para uma avaliação das restrições adicionais impostas pelo acordo da OMC à opção política dos países em desenvolvimento, ver Akyuz et al. (1998); Amsden (2000); Chang & Cheema (2002).

109 Note-se que, até a Segunda Guerra Mundial, virtualmente nenhum dos atuais países em desenvolvimento tinha autonomia de política comercial, em razão de seu *status* colonial ou de tratados desiguais. De modo que não tem sentido discuti-los no mesmo nível dos países em desenvolvimento de hoje. Para outros detalhes, ver seção 2.3.2.

dem não ter nada a ver com os diferenciais de produtividade. As cifras da renda em termos de PPA refletem melhor a produtividade geral do país, mas geralmente tendem a subestimar – e muito – os diferenciais de produtividade no setor comercializável. No que se segue, adotei cifras de renda em termos de PPA, em parte, porque oferecem uma melhor avaliação da produtividade geral de uma economia e, em parte, porque são adotadas pela melhor estimativa histórica da renda dos PADs disponível, a de Maddison (1995).

De acordo com a estimativa de Maddison, no século XIX, a proporção da renda *per capita*, em termos de PPA, entre os PADs mais pobres (digamos, o Japão e a Finlândia) e os mais ricos (por exemplo, a Holanda e o Reino Unido) era aproximadamente de 2 ou 4 para 1.¹¹⁰ Em parte alguma era tão grande quanto a atual defasagem entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos. Dados recentes da *website* do Banco Mundial mostram que, em 1999, a diferença da renda *per capita*, em termos de PPA, entre os países mais desenvolvidos (por exemplo, Suíça, Japão, Estados Unidos) e os menos desenvolvidos (por exemplo, Etiópia, Maláui, Tanzânia) está próxima de 50 ou 60 para 1.¹¹¹

110 Por exemplo, a renda *per capita* do Japão e da Finlândia em 1820, calculada em dólares de 1990, era de US\$704 e US\$759 respectivamente, ao passo que a do Reino Unido e a da Holanda equivaliam a US\$1.756 e US\$1.561 respectivamente: uma razão de menos que 2,5 para um. Em 1913, a defasagem entre o Japão (US\$1.334) ou Portugal (US\$1.354) e o Reino Unido (US\$5,032) ou os Estados Unidos (US\$5,505) elevava-se a uma razão de cerca de quatro para um. Para mais detalhes da estimativa da renda histórica de Maddison, ver a Tabela 3.7 no Capítulo 3 do presente volume.

111 Em termos de paridade de poder aquisitivo (em dólares de 1990), a renda *per capita* dos Estados Unidos, da Suíça e do Japão era de US\$31.910, US\$28.760 e US\$25.170 respectivamente, ao passo que a da Tanzânia e a do Maláui era de US\$500 e US\$570 respectivamente. Em termos de dólares correntes, a defasagem na região é de 100 ou 400 para um. Em dólares correntes, a renda *per capita* era de US\$38.380 na Suíça, de US\$32.030 no Japão e de US\$31.910 nos Estados Unidos, mas não passava de US\$100 na Etiópia, US\$180 no Maláui e US\$260 na Tanzânia.

Os países em desenvolvimento de nível médio, como a Nicarágua (US\$2.060), a Índia (US\$2.230) e o Zimbábue (US\$2.690) têm de lutar com uma defasagem de produtividade na casa dos 10 ou 15 para 1. Mesmo nos países em desenvolvimento bastante avançados, como o Brasil (US\$6.840) ou a Colômbia (US\$5.580), a defasagem de produtividade com as principais nações industrializadas é de cerca de 5 para 1.

No final do século XIX, quando os Estados Unidos ofereciam uma proteção tarifária média de mais de 40% à indústria nacional, sua renda *per capita*, em termos de PPA, já correspondia a cerca de $\frac{3}{4}$ da britânica (US\$2.599 *versus* US\$3.511 em 1875) (Maddison, 1995). E isso numa época em que a “proteção natural” da distância, que foi particularmente importante para o país, era muito maior do que hoje, conforme demonstram os números do Banco Mundial citados (World Bank, 1991; cf. também Maddison, 1995). Em comparação, a tarifa média ponderada pelo comércio exterior (*trade-weighted*) de 71%, praticada pela Índia até pouco antes do acordo da OMC – apesar do fato de sua renda *per capita*, em termos de PDC, corresponder aproximadamente a apenas 1/15 da norte-americana –, torna o país um verdadeiro campeão do livre-comércio. Acatando o acordo da OMC, a Índia reduziu para 32% a média de suas tarifas *trade-weighted*, nível abaixo do qual o índice tarifário médio dos Estados Unidos jamais chegou entre o fim da Guerra de Secessão e a Segunda Guerra Mundial.

Tomando um exemplo menos extremo, em 1875, a média tarifária da Dinamarca girava em torno de 15%-20%, sendo a sua renda *per capita* ligeiramente inferior a 60% da britânica (US\$2.031 *versus* US\$3.511). Depois de firmar o acordo da OMC, o Brasil baixou sua tarifa *trade-weighted* média de 41% para 27%, nível não muito acima do dinamarquês, mas a sua renda *per capita*, em termos de PDC, mal chega a 20% da dos Estados Unidos (US\$6.840 *versus* US\$31.910).¹¹²

112 Ver Maddison (1995) e página do Banco Mundial (World Bank) na internet.

Diante da defasagem de produtividade, os níveis de proteção relativamente elevados, que prevaleceram nos países em desenvolvimento até a década de 1980, nada têm de excessivos a julgar pelos padrões históricos dos PDAs. E com os níveis substancialmente inferiores que passaram a prevalecer depois de duas décadas de extensiva liberalização do comércio nesses países, pode-se ainda dizer que os atuais países em desenvolvimento são, deveras, menos protecionistas do que eram os PDAs.