

HA-JOON CHANG

**O MITO DO  
LIVRE-COMÉRCIO E  
MAUS SAMARITANOS**  
**A HISTÓRIA SECRETA  
DO CAPITALISMO**

**Tradução**

Celina Martins Ramalho

Professora da Fundação Getúlio Vargas – São Paulo e vice-presidente cultural da Ordem dos Economistas do Brasil

**Revisão Técnica**

Paulo Gala

Professor da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EESP) e autor de diversos artigos sobre Economia Brasileira, Macroeconomia e Desenvolvimento Econômico.



Preencha a **ficha de cadastro** no final deste livro e receba gratuitamente informações sobre os lançamentos e as promoções da Editora Campus/Elsevier.

Consulte também nosso catálogo completo e últimos lançamentos em [www.campus.com.br](http://www.campus.com.br)



Ordem dos Economistas do Brasil  
Cultura e Utilidade Pública



CAMPUS

## A vida dupla de Daniel Defoe

### *Como os países ricos se tornaram ricos?*

Daniel Defoe, autor de *Robinson Crusó*, teve uma vida repleta de acontecimentos. Antes de escrever romances, ele era um homem de negócios e trabalhava no comércio de artigos de lã, vinho e tabaco. Ele também trabalhou no governo britânico, atuando nas loterias reais e no Glass Dury Office, que arrecadava a notória “taxa das janelas”, uma taxa cobrada de acordo com o número de janelas de cada casa. Ele também foi autor influente de panfletos políticos e levou uma vida dupla como espião do governo inglês. Primeiro, foi espião para Robert Harley, o porta-voz Tory do Parlamento britânico. Mais tarde, complicity ainda mais sua vida espionando para o Partido Whig, de Robert Walpole, o arquiteto político de Harley.

Como a vida de homem de negócios, romancista, arrecadador de impostos, comentarista político e espião não lhe dava estímulo suficiente, Defoe também era economista. Esse aspecto de sua vida é ainda menos conhecido do que suas espionagens. Diferentemente de seus romances, que incluem *Robinson Crusó* e *Moll Flanders*, o principal trabalho de Defoe em economia, *A Plan of the English Commerce* (1728), hoje é praticamente esquecido. A popular biografia de Defoe escrita por Richard West menciona pouco o livro, enquanto a premiada biografia do autor, escrita por Paula Backscheider, destaca apenas o trabalho em relação a assuntos marginais, como, por exemplo, a visão de Defoe a respeito dos americanos nativos.<sup>1</sup> No entanto, esse livro de Defoe é uma narrativa completa e perspicaz da política industrial seguida pelos Tudor na Inglaterra e que tem hoje muito a nos ensinar.

No livro (daqui em diante, referido como *A Plan*), Defoe descreve como os Tudor, especialmente Henrique VII e Elizabeth I, usaram o protecionismo, os subsídios, a distribuição de direitos de monopólio, a espionagem industrial financiada pelo governo e outros meios de intervenção do governo para desenvolver a indústria de manufaturas de lã na Inglaterra, a indústria de alta tecnologia da Europa naquela época. Até os tempos de

Tudor, a Inglaterra era uma economia relativamente retrograda, apoiada nas exportações de lã em estado bruto para financiar as importações. A indústria de manufaturas de lã estava concentrada nos Países Baixos (hoje, a Bélgica e a Holanda), especialmente nas cidades de Bruges, Ghent e Ypres na região de Flandres. A Inglaterra exportava lã em estado bruto e obtinha lucros razoáveis. Mas os estrangeiros que sabiam como transformar a lã em roupas estavam gerando muito mais lucros. O domínio tecnológico sobre a produção de tecidos trazia muito mais lucro aos holandeses do que a produção de lã aos ingleses. Essa era a situação que Henrique VII queria mudar no final do século XV.<sup>2</sup>

De acordo com Defoe, Henrique VII enviou missões reais a fim de identificar locais apropriados para a fabricação de tecidos de lã na Inglaterra.<sup>3</sup> Como Eduardo III antes dele, Henrique VII tentava arrair trabalhadores qualificados dos Países Baixos.<sup>4</sup> Ele também aumentou a taxa sobre as exportações de lã em estado bruto e, temporariamente, suspendeu suas exportações, para estimular mais o processamento da matéria-prima internamente. Em 1489, ele também proibiu as exportações de roupas não acabadas, reservadas como peças deféruzas e abaixo de determinado valor de mercado, para promover o processamento futuro internamente.<sup>5</sup> Seu irmão, Henrique VIII, deu continuidade à política e proibiu a exportação de roupas não-acabadas em 1512, 1513 e 1536.

Como Defoe enfatiza, Henrique VII não tinha ilusões de que não rápido os produtos ingleses poderiam acompanhar seus concorrentes sofisticados nos Países Baixos.<sup>6</sup> O rei aumentou os impostos de exportação sobre a lã em estado bruto apenas quando a indústria inglesa estava suficientemente estabelecida para lidar com o volume da lã a ser processada. Henrique suspendeu rapidamente a proibição das exportações da lã quando se tornou claro que a Inglaterra não tinha capacidade de processar toda a lã em estado natural que produzia.<sup>7</sup> No entanto, de acordo com *A Plan*, foi só em 1578, na metade do reinado de Elizabeth I (1558 a 1603) – aproximadamente 100 anos após Henrique VII ter iniciado sua política de “industrialização por substituição de importações”, em 1489 – que a Inglaterra passou a ter capacidade suficiente de processamento de lã para suspender totalmente suas exportações em estado bruto.<sup>8</sup> A suspensão das exportações, por sua vez, levou os fabricantes concorrentes nos Países Baixos, que agora não tinham mais acesso à sua matéria-prima, à falência.

Sem as políticas estabelecidas por Henrique VII e, posteriormente, mantidas por seus sucessores, teria sido muito difícil, se não impossível,

para a Inglaterra, por si só, ter se transformado de exportadora de matéria-prima num centro europeu da indústria de alta tecnologia. A manufatura de lá se tornou a indústria exportadora mais importante da Inglaterra. Ela respondia pela maior parte dos ganhos das exportações para financiar a importação de matérias-primas e alimentos que supriram a Revolução Industrial.<sup>9</sup> *A Plan* desmonta o mito fundador do capitalismo de que a Inglaterra foi bem-sucedida porque viu o caminho certo da prosperidade antes dos outros países – o livre mercado e o livre-comércio.

O herói da ficção de Daniel Defoe, Robinson Crusóé, é comumente usado pelos professores de economia como o exemplo puro do “homem econômico racional”, o herói da economia neoliberal de livre mercado. Eles afirmam que, mesmo que Crusóé more sozinho, ele tem de tomar decisões “econômicas” durante todo o tempo. Ele tem de decidir quanto trabalhar para satisfazer seu desejo pelo consumo material e por lazer. Como homem racional, ele estabelece exatamente a quantidade mínima de trabalho para atingir a meta. Suponha que Crusóé tivesse descoberto outro homem que vivesse sozinho em uma ilha próxima. Como eles poderiam comercializar entre si? A teoria do livre mercado diz que a troca não altera fundamentalmente a natureza da situação de Crusóé. A vida continua como antes, com a consideração adicional de que agora ele precisa estabelecer a taxa de troca entre seu produto e o produto de seu vizinho. Como homem racional, ele continuará tomando as decisões certas. De acordo com a economia de livre mercado, isso acontece porque é pelo fato de sermos como Crusóé que os mercados funcionam. Sabemos exatamente o que queremos e como atingir as coisas que queremos da melhor forma possível. Em consequência, deixar as pessoas fazerem o que sabem ser bom para elas e desejam é a melhor forma de conduzir a economia. O governo pode apenas atrapalhar.

O tipo de economia que norreia o livro de Defoe é exatamente o oposto da economia de Robinson Crusóé. Em *A Plan*, Defoe mostra com clareza que não foi o livre mercado, mas a proteção do governo e os subsídios que permitiram o desenvolvimento das manufaturas de lá na Inglaterra. Desprezando os sinais de mercado de que seu país era um produtor eficiente de lá em estado bruto e que poderia ter se mantido assim, Henrique VII introduziu políticas que distorceram deliberadamente essas verdades que não eram bem-vindas. Ao agir assim, ele iniciou o processo que transformou a Inglaterra em nação líder na produção de manufaturas. O desenvolvimento econômico requer pessoas como Henrique VII, que constroem um

futuro novo, em vez de pessoas como Robinson Crusóé, que vivem o dia de hoje. Então, além de sua vida dupla como espião, Defoe também levava uma vida dupla como economista – sem ter-se dado conta disso, ele criou o personagem central da economia de livre mercado em seu trabalho de ficção, embora sua própria análise econômica tenha ilustrado claramente os limites do livre mercado e do livre-comércio.

### A Inglaterra conquista o mundo

Defoe iniciou sua vida dupla como espião do governo Tory, porém, mais tarde, conforme mencionei, ele passou a ser espião do governo Whig, de Robert Walpole. Walpole é comumente conhecido como o primeiro primeiro-ministro britânico, embora nunca tenha sido chamado assim por seus contemporâneos.<sup>10</sup>

Walpole era notório por sua desonestidade – comenta-se que ele transformou a corrupção em um negócio normal e até mesmo regular. Ele manipulava títulos aristocráticos e cargos no governo para manter a sua base política, o que o manteve no poder como primeiro-ministro por impressionantes 21 anos (1721 a 1742). Suas habilidades políticas foram imortalizadas por Jonathan Swift em seu romance, *As Aventuras de Gulliver*, no personagem de Flinmap. Flinmap é o primeiro-ministro do império de Lilliput e campeão da Dança da Corda, o método pelo qual os ocupantes de cargos importantes no governo de Lilliput eram selecionados.<sup>11</sup>

Ainda assim, Walpole era um gestor altamente competente. Durante seu período como chanceler do Tesouro, ele melhorou o crédito do governo por meio da criação de um fundo dedicado ao pagamento de dívidas. Ele se tornou primeiro-ministro em 1721 porque era considerado a única pessoa que tinha habilidade para gerenciar a bagunça financeira deixada anteriormente pela infame South Sea Bubble.\*

Ao se tornar primeiro-ministro, Walpole lançou uma reforma política que mudou muito o foco das políticas inglesas industrial e comercial. An-

\* A South Sea Company foi estabelecida em 1711 por Robert Harley, a quem Defoe serviu primeiro, e teve direitos exclusivos de comércio garantido na parte da América do Sul colonizada pela Espanha. Ela teve pouco lucro efetivo, mas vendeu muitas ações com rumores extravagantes sobre o potencial valor de comércio que poderia praticar. Uma bolha especulativa foi desenvolvida no processo, com o preço das ações aumentando 10 vezes em sete meses, entre janeiro e agosto de 1720. O preço das ações começou a cair e, no início de 1721, voltou ao valor de janeiro de 1720.

tes de Walpole, as políticas de governo inglesas eram, em geral, focadas na captação do comércio por meio da colonização e do Ato de Navegação (que obrigava que todo o comércio com a Inglaterra fosse conduzido por navios ingleses) e na geração de receitas para o governo. A promoção da fabricação de artigos de lã foi a exceção mais importante, mas mesmo ela foi, em parte, motivada pelo desejo de se gerar mais receita para o governo. As políticas introduzidas por Walpole após 1721 foram deliberadamente focadas na promoção das indústrias manufatureiras. Ao introduzir a nova lei, Walpole disse em seu discurso ao Parlamento: “É evidente que nada contribui tanto para a promoção do bem-estar público como a exportação de produtos manufaturados e a importação de matérias-primas estrangeiras.”<sup>12</sup>

Em 1721, a legislação de Walpole visava essencialmente à proteção das indústrias manufatureiras inglesas contra a concorrência estrangeira, subsidiando-as e estimulando-as a exportar.<sup>13</sup> As tarifas de importação sobre os produtos manufaturados estrangeiros aumentaram significativamente, enquanto as tarifas sobre as matérias-primas usadas nas manufaturas baixaram ou, em alguns casos, caíram em sua totalidade. As exportações das manufaturas eram estimuladas por várias medidas, incluindo-se os subsídios às exportações.<sup>14</sup> Por fim, a regulamentação foi introduzida para controlar a qualidade dos produtos manufaturados, especialmente os produtos têxteis, de modo que fabricantes inescrupulosos não comprometessem a reputação dos produtos ingleses nos mercados estrangeiros.<sup>15</sup>

Essas políticas são muito similares àquelas usadas com sucesso pelas economias no “milagre” do Leste asiático, como o Japão, a Coreia e a Tailândia, após a Segunda Guerra Mundial. As políticas que muitos acreditavam – assim como eu – ter sido inventadas pelos *policy-makers* japoneses na década de 1950 – como, por exemplo, o ressarcimento de impostos sobre insumos importados utilizados na produção de manufaturas para exportação\* e padrões de qualidade dos produtos exportados impostos pelo governo\*\* – foram de fato invenções da Inglaterra em tempos remotos.<sup>16</sup>

\*Essa é uma prática em que o fabricante que exporta um produto é ressarcido no valor da tarifa que pagou pelos insumos importados usados na produção da mercadoria. É uma forma de estimular as exportações.

\*\*Essa é uma prática em que o governo estabelece os padrões de qualidade mínimos para os produtos de exportação e pune aqueles exportadores que não atingem tais padrões. Isso se aplica a fim de evitar que os produtos abaixo dos padrões de exportação não prejudiquem a imagem do país exportador. É particularmente útil quando os produtos não têm nomes ou marcas bem reconhecidas e, portanto, são identificados por sua origem nacional.

As políticas protecionistas de Walpole foram mantidas no século seguinte, o que auxiliou as indústrias de manufatura da Inglaterra a se desenvolver e finalmente avançar à frente de seus pares no continente. A Inglaterra se manteve um país altamente protecionista até a metade do século XIX. Em 1820, a taxa média das tarifas inglesas sobre as importações de manufaturas era de 45% a 55%, comparada aos 6% a 8% nos Países Baixos, 8% a 12% na Alemanha e na Suíça e em torno de 20% na França.<sup>17</sup>

Mas as tarifas não eram a única arma do arsenal da política de comércio inglesa. Quando se voltou para suas colônias, a Inglaterra proibia atividades de manufatura avançadas que ela não queria que fossem desenvolvidas. Walpole proibiu a construção de novas oficinas de laminação e corte de aço na Nova Inglaterra, forçando os mercados a se especializar no ferro bruto e em barra com baixo valor agregado, e não nos produtos de aço com valor agregado alto.

A Inglaterra também proibia as exportações de suas colônias que competissem com seus próprios produtos – internamente e em outros países. Ela proibiu as importações de tecido de algodão da Índia que, naquela época, era superior ao dos ingleses. Em 1699, ela proibiu a exportação de roupas de lã de suas colônias para outros países (Wool Act), destruindo a indústria de lã irlandesa e extinguindo a emergência da manufatura de lã na América.

Finalmente, as políticas foram estabelecidas para motivar a fabricação de produtos primários nas colônias. Walpole promoveu subsídios às exportações de matérias-primas (do lado americano) e aboliu as taxas de importação sobre (do lado inglês) as matérias-primas produzidas nas colônias americanas (como o cânhamo, a madeira e as vigas). Ele queria ter certeza absoluta de que os colonizados se manteriam na produção de produtos primários e nunca se tornariam concorrentes dos fabricantes ingleses. Então, eles eram compelidos a deixar as indústrias “high-tech” mais lucrativas nas mãos dos ingleses – que asseguravam que a Inglaterra aproveitaria os benefícios de estar no topo do desenvolvimento mundial.<sup>18</sup>

### A vida dupla da economia inglesa

O primeiro economista de livre mercado famoso foi Adam Smith, que atacou com veemência o que chamava de “sistema mercantil”, cujo principal arquiteto foi Walpole. A obra-prima de Adam Smith, *A riqueza das nações*,

foi publicada em 1776, no auge do sistema mercantil inglês. Ele argumentava que as restrições à concorrência que o sistema estava produzindo por meio da proteção, dos subsídios e da garantia dos direitos de monopólio eram ruins para a economia inglesa.\*

Adam Smith considerava que as políticas de Walpole estavam se tornando obsoletas. Sem elas, muitas empresas inglesas teriam sido extintas antes de ter a chance de se estabelecer com seus superiores rivais estrangeiros. Mas, uma vez que as indústrias inglesas se tornaram competitivas internacionalmente, a proteção se tornou menos necessária e mesmo contraproducente. Proteger as indústrias que não necessitam mais de proteção é como torná-las complacentes e ineficientes, conforme Smith observou. Adotar o livre-comércio passava a ser crescentemente de interesse da Inglaterra. Mas Smith estava à frente de seu tempo. Outra geração passaria sem ver sua influência, pois foi após 84 anos da publicação de *A riqueza das nações* que a Inglaterra se tornou uma nação de livre-comércio genuína.

No final das Guerras Napoleônicas em 1815, quatro décadas após a publicação de *A riqueza das nações*, os fabricantes ingleses estavam estabelecidos firmemente como os mais eficientes no mundo, exceto em algumas áreas limitadas em que países como a Bélgica e a Suíça tinham liderança tecnológica. Os fabricantes ingleses perceberam corretamente que o livre mercado agora era de seu interesse e começaram a campanha por ele (dizendo que eles ficariam naturalmente felizes em restringir o comércio quando isso lhes conviesse, como os fabricantes de algodão fizeram quando houve a exportação de maquinário para a indústria têxtil que iria ajudar os concorrentes estrangeiros). Em particular, os fabricantes eram favoráveis à abolição das Corn Laws, que limitavam a habilidade do país de importar grãos mais baratos. Comida mais barata era importante para eles porque poderia baixar os salários e aumentar os lucros.

A campanha anti-Corn Laws foi crucialmente amparada pelo economista, político e operador do mercado de ações, David Ricardo. Ricardo ficou conhecido pela teoria das vantagens comparativas, que se tornou o núcleo da teoria de livre-comércio. Antes de Ricardo, as pessoas pensavam que o comércio internacional fazia sentido apenas quando um país podia fazer algo mais barato do que seu parceiro comercial. Ricardo, numa in-

\*Mas Smith era muito mais patriota do que economista de livre mercado. Ele apoiava o livre mercado e o livre-comércio apenas porque os considerava bons para a Inglaterra, conforme podemos conferir por seu elogio aos Navigation Acts – um tipo de regulamentação que “distorce o mercado” – como “a mais sensata de todas as regulamentações comerciais da Inglaterra”.

versão brilhante dessa observação de senso comum, argumentou que o comércio entre dois países faz sentido mesmo quando um país pode produzir tudo mais barato do que outro. Embora um país possa ser mais eficiente na produção de tudo em comparação ao outro, este ainda tem condições de ganhar especializando-se em coisas em que tem maior vantagem relativa de custos sobre seu parceiro comercial. Por outro lado, mesmo um país que não tem vantagem de custos sobre seu parceiro comercial ao produzir qualquer item pode ganhar do comércio se especializar-se em produtos nos quais tem menor desvantagem de custo. Com essa teoria, Ricardo supriu os comerciantes do século XIX com uma ferramenta simples mas poderosa para argumentar que o livre-comércio beneficia qualquer país.

A teoria de Ricardo está absolutamente certa – dentro de seus estreitos limites. Essa teoria, corretamente, diz que, *acertando os níveis atuais de tecnologia de dados*, é melhor para os países se especializarem em coisas nas quais são relativamente melhores. Disso, ninguém pode discordar.

Sua teoria falha quando um país quer adquirir tecnologias mais avançadas, de modo que possa fazer coisas mais difíceis – isto é, quando quer desenvolver sua economia. Para se absorverem novas tecnologias, é necessário reunir tempo e experiência, de modo que os produtores tecnologicamente desamparados necessitam de um período de proteção em relação à concorrência internacional durante esse período de aprendizado. Essa proteção implica custos, porque o país está deixando de importar produtos melhores e mais baratos. No entanto, esse é o preço que tem de ser pago se o país quiser desenvolver indústrias avançadas. A teoria de Ricardo, então, é aceita por aqueles que aceitam o *status quo*, mas não por aqueles que querem mudá-lo.

A grande mudança na política comercial inglesa veio em 1846, quando as Corn Laws foram abolidas junto com tarifas de vários bens manufaturados. Economistas do livre-comércio hoje em dia gostam de citar esse episódio como o grande momento da vitória da sabedoria de Adam Smith e David Ricardo sobre os equívocos do mercantilismo.<sup>19</sup> O economista do livre-comércio mais importante de nossos tempos, Jagdish Bhagwati da Columbia University, caracteriza esse momento como uma “transição histórica”.<sup>20</sup>

No entanto, muitos historiadores familiarizados com o período apontam que tornar os alimentos mais baratos era apenas uma das finalidades dos mentores das campanhas anti-Corn Law. Esse também foi um ato de “imperialismo do livre-comércio”, que visava “interromper o movimen-

to da industrialização no continente por meio do aumento do mercado para a produção agrícola e primária”.<sup>21</sup> Ao abrir mais o mercado agrícola doméstico, a Inglaterra queria empurrar seus concorrentes de volta para a agricultura. Por sua vez, o líder do movimento anti-Corn Law, Richard Cobden, argumentava que, sem as Corn Laws, “o sistema das fábricas não teria, com todas as probabilidades, se estabelecido na América e na Alemanha. Ele certamente não teria aflorado como aconteceu nesses países, e na França, na Bélgica e na Suíça, não fosse o estímulo que os artesãos ingleses nutridos com alimentos de preço elevado ofereceram ao fabricante de manufaturas alimentado a preços mais baratos naqueles países”.<sup>22</sup> Pelo mesmo princípio, em 1840, John Bowring, do Board of Trade, membro-chave da anti-Corn Law League, recomendou explicitamente aos estados-membros do *Zollverein* alemão (união aduaneira) que se especializassem na plantação de trigo e a vendessem para comprar produtos ingleses.<sup>23</sup> Além disso, até 1860, as tarifas não estavam abolidas completamente. Em outras palavras, a Inglaterra adotou o livre-comércio apenas quando já havia adquirido liderança tecnológica sobre seus concorrentes “por meio de barreiras tarifárias altas e de longa duração”, conforme o eminente historiador econômico Paul Bairoch apontou.<sup>24</sup> Não surpreende portanto a expressão de Friedrich List sobre “chutar a escada”.

### A América entra na briga

A melhor crítica sobre a hipocrisia da Inglaterra pode ter sido escrita por um alemão, porém o país que mais resistiu à Inglaterra em sua tentativa de “chutar a escada” não foi a Alemanha. Tampouco foi a França, normalmente conhecida como o contraponto protecionista à Inglaterra do livre-comércio. De fato, foram os Estados Unidos, a ex-colônia britânica, e hoje os campeões do livre-comércio.

Sob a metrópole inglesa, a América recebeu o típico tratamento colonial. O uso de tarifas para proteger suas indústrias nascentes era naturalmente negado. Essa proibição visava proibir a exportação de produtos que competissem com os produtos ingleses. Davam-se subsídios para a produção de matérias-primas. Além disso, restrições diretas eram impostas sobre o que os americanos podiam fabricar. O espírito por trás dessa política é reforçado pela observação de William Pitt, feita em 1770. Ao ouvir que indústrias novas surgiam nas colônias americanas, ele pronunciou uma

frase que ficou famosa: “As colônias da Nova Inglaterra não deveriam ter a permissão de fabricar nada, nem mesmo uma ferradura de cavalo.”<sup>25</sup> Na realidade, as políticas inglesas eram um pouco mais lenientes. Algumas atividades industriais eram permitidas, mas a manufatura de produtos de alta tecnologia foi proibida.

Nem todos os ingleses tinham o coração tão duro quanto Pitt. Ao recomendar o livre-comércio aos americanos, alguns ingleses se convenciam de que estavam ajudando. Na obra *A riqueza das nações*, Adam Smith, o pai escocês da economia de livre mercado, recomendou solenemente aos americanos não desenvolver as manufaturas. Ele argumentou que qualquer tentativa de “interromper a importação de manufaturas européias obstruía, em vez de promover, o progresso de seu país na direção do enriquecimento e engrandecimento efetivos”.<sup>26</sup>

Muitos americanos concordaram, inclusive Thomas Jefferson, o primeiro secretário de Estado e o terceiro presidente americano. Mas outros discordaram firmemente. Eles argumentavam que o país precisava desenvolver as indústrias de manufatura e usar a proteção e os subsídios do governo com aquela finalidade, conforme a Inglaterra fizera antes deles. O líder intelectual desse movimento era um meio-escocês chamado Alexander Hamilton.

Hamilton nasceu na ilha caribenha de Nevis, filho ilegítimo de um mascate escocês (que sustentava uma linhagem aristocrata) e uma mulher de descendência francesa. Ele subiu ao poder graças a seu brilhantismo e energia exuberantes. Aos 22 anos, era auxiliar de campo de George Washington na Guerra da Independência. Em 1789, com 33 anos, ele se tornou o primeiro ministro das Finanças (secretário do Tesouro) do país.

Em 1791, Hamilton submeteu seu *Report on the Subject of Manufactures* (daqui em diante, *Report*)\* ao Congresso americano. Nele, Hamilton expôs sua visão de que o país necessitava de um programa amplo para desenvolver suas indústrias. A essência de sua idéia era que um país retrogrado como os Estados Unidos deveria proteger suas “indústrias na infância” contra a concorrência estrangeira e notrá-las a ponto de poderem caminhar com as próprias pernas. Ao recomendar esse curso de ação para seu jovem país, o ministro das Finanças de 35 anos, que tinha apenas o grau de Artes Liberais de uma faculdade de segunda linha naquela época (King’s College of New York, hoje Columbia University), ia claramente contra a recomendação do economista mais famoso do mundo, Adam Smith.

\*Nota da Tradutora. Em português, *Relatório sobre as manufaturas*.

A prática de proteger as “indústrias nascentes” já existia antes, como mostrei, mas foi Hamilton que, pela primeira vez, a tornou uma teoria e deu-lhe um nome (o termo “indústria nascente” foi inventado por ele). A teoria seguiu seu desenvolvimento por Friedrich List, que hoje é conhecido equivocadamente como seu pai. De fato, List começou como defensor do livre-comércio. Ele era um dos principais promotores de um dos primeiros acordos de livre-comércio do mundo – o *Zollverein* alemão, ou Customs Union.\* Ele aprendeu o argumento da indústria nascente com os americanos, durante seu exílio político nos Estados Unidos, na década de 1820. O argumento da indústria nascente de Hamilton inspirou muitos programas de desenvolvimento econômico de países e tornou-se o *bête noire* dos economistas do livre-comércio das gerações seguintes.

No *Report*, Hamilton propôs uma série de medidas para atingir o desenvolvimento industrial de seu país, incluindo tarifas protecionistas e proibições às importações; subsídios; proibição à exportação de matérias-primas; liberalização das importações e redução de tarifas sobre insumos para a indústria; prêmios e patentes para as invenções; regulamentação dos padrões de produção; e desenvolvimento de infra-estrutura financeira e de transportes.<sup>27</sup> Embora, acertadamente, Hamilton tenha tomado cuidado para que essas políticas não fossem levadas tão longe, elas são um conjunto de prescrições políticas potentes e “heréticas”. Se ele fosse o ministro das Finanças de um país em desenvolvimento hoje, o FMI e o Banco Mundial certamente teriam recusado o empréstimo de dinheiro a seu país e estariam fazendo lobby para sua remoção do cargo.

A ação do Congresso, seguida do *Report* de Hamilton, ficou longe de suas recomendações, em grande medida porque, naquele tempo, a política dos Estados Unidos era dominada pelos proprietários das plantações do sul, que não tinham interesse no desenvolvimento das indústrias de manufatura americanas. Eles queriam ter condições de importar produtos manufaturados de alta qualidade da Europa ao preço mais baixo possível, com os recursos que ganhavam da exportação dos produtos agrícolas. Seguindo o *Report* de Hamilton, a tarifa média sobre os bens estrangeiros manufaturados aumentou de cerca de 5% para algo em torno de 12,5%, mas estava ainda muito baixa, a fim de estimular indústrias americanas nascentes.

Hamilton renunciou como secretário do Tesouro em 1795, logo após o escândalo que cercava seu *affair* extraconjugal com uma mulher casada,

\*Nota da Tradutora: União Aduaneira.

sem ter chance de vir a avançar em seu programa. A vida desse homem brilhante terminou em seus 50 anos (1804), em um duelo de armas em Nova York, para o qual ele fora desafiado por seu outrora amigo e atual rival político, Aaron Burr, o então vice-presidente de Thomas Jefferson.<sup>28</sup> Se tivesse vivido a década seguinte ou mais, Hamilton teria visto seu programa ser adotado na íntegra.

Quando a Guerra Anglo-Americana começou, em 1812, imediatamente o Congresso americano dobrou as tarifas de uma média de 12,5% para 25%. A guerra também criou espaço para o surgimento de novas indústrias por meio da interrupção das importações de manufaturas da Inglaterra e de outras nações da Europa. O novo grupo de industriais que surgira naturalmente queria que a proteção continuasse e, inclusive, que aumentasse, após a guerra.<sup>29</sup> Em 1816, as tarifas aumentaram mais, chegando à média de 35%. Em 1820, a média das tarifas aumentou para 40%, estabelecendo firmemente o programa de Hamilton.

Hamilton forneceu o plano da política econômica dos Estados Unidos até o final da Segunda Guerra Mundial. Seu programa para a indústria nascente criou condições para um desenvolvimento industrial rápido. Ele também estabeleceu o mercado de títulos do governo e promoveu o desenvolvimento do sistema bancário (mais uma vez, em oposição a Thomas Jefferson e seus seguidores).<sup>30</sup> Não é por acaso que a New York Historical Society o denominou “O Homem que Transformou a América Moderna” em um evento recente.<sup>31</sup> Se os Estados Unidos tivessem rejeitado a visão de Hamilton e aceitado a de seu arqui-rival, Thomas Jefferson, para quem a sociedade ideal seria uma economia agrária constituída de pequenos proprietários de fazendas que se autogerissem (embora os proprietários de escravos tivessem de “varrer para baixo do tapete” os escravos que não concordavam com esse estilo de vida), o país nunca poderia ter se promovido e lançado contra o grande e poderoso sistema colonial britânico para se tornar depois a maior superpotência do mundo.

### Abraham Lincoln e a promoção da América à supremacia

Embora a política comercial de Hamilton tivesse sido bem estabelecida na década de 1820, as tarifas seriam uma fonte sempre presente de tensão na política dos Estados Unidos nas três décadas seguintes. Os estados agrários do sul tentavam constantemente baixar as tarifas industriais, enquanto os

estados manufatureiros do norte lutavam no sentido de mantê-las elevadas ou mesmo aumentá-las ainda mais. Em 1832, a Carolina do Sul, que era a favor do livre comércio, recusou-se a aceitar a nova lei federal de tarifas, provocando uma crise política. A chamada Nullification Crisis foi resolvida pelo presidente Andrew Jackson, que ofereceu uma redução de tarifa (não tão grande, a despeito de sua imagem de herói folclórico do capitalismo de livre mercado americano), enquanto prejudicava a Carolina do Sul com a ação militar. Isso serviu para acalmar a situação temporariamente, mas o conflito decorrente chegou a uma resolução violenta: a Guerra Civil que foi disputada na presidência de Abraham Lincoln.

Muitos americanos chamam Abraham Lincoln, o décimo sexto presidente (1861 a 1865) de “O Grande Emancipador” – dos escravos americanos. Mas ele poderia ser denominado igualmente de “O Grande Protetor” – das manufaturas americanas. Ele construiu sua carreira política sob Henry Clay, do Partido Whig, que defendia o estabelecimento do “Sistema Americano”, que consistia na proteção da indústria nascente (“A Proteção de Indústrias Nacionais”, nas palavras de Clay) e no investimento em infra-estrutura (“Melhorias Internas”).<sup>32</sup> Lincoln, nascido no mesmo estado que Clay, o Kentucky, entrou para a política como legislador de Estado do Whig, em Illinois, em 1834, com 25 anos, e era de confiança de Clay nos primeiros dias de sua carreira política.

O carismático Clay se estabeleceu rapidamente na carreira. Assim que foi eleito para o Congresso em 1810, ele se tornou porta-voz da Casa (Speaker of the House) (de 1811 a 1820 e, novamente, de 1823 a 1825). Como político do Oeste, ele queria convencer os estados a unir forças com os estados do norte, com o desenvolvimento daquelas indústrias manufatureiras que Clay viu como o futuro do país. Tradicionalmente, os estados do Oeste sem muitas indústrias eram defensores do livre mercado e, portanto, se aliavam com os estados do sul em favor do livre-comércio. Clay argumentava que eles deveriam mudar de lado e defender os programas protecionistas de desenvolvimento industrial em troca de investimentos federais em infra-estrutura para desenvolver a região. Clay concorreu à presidência por três vezes (1824, 1832 e 1844) sem êxito, apesar de ter chegado muito próximo de ganhar as eleições em 1844, por voto popular. Os candidatos do Whig que trabalharam para serem presidentes – William Harrison (1841 a 1844) e Zachary Taylor (1849 a 1851) – eram generais sem clara visão política e econômica.

No final, o que tornou possível a vitória da presidência aos protecionistas, tendo Lincoln como candidato, foi a formação do Partido Republica-

no. Hoje, o Partido Republicano se autodenomina GOP (Grand Old Party), mas, na verdade, ele é mais novo que o Partido Democrata, que existe, de uma forma ou de outra, desde os dias de Thomas Jefferson (quando era chamado, de forma confusa ao observador moderno, de Republicanos Democratas). O Partido Republicano foi uma invenção de meados do século XIX, com base numa nova visão que se adequava ao país, que estava se movendo rapidamente para fora (para Oeste) e para frente (por meio da industrialização), em vez de retroagir para uma economia agrária crescentemente insustentável com base na escravidão.

A fórmula para o sucesso que o Partido Republicano propunha era combinar o Sistema Americano dos Whigs com a distribuição livre das terras públicas (em geral, já ocupadas ilegalmente), tão desejadas pelos estados do Oeste. Essa proposta de distribuição livre de terras públicas foi naturalmente um anátema para os grandes proprietários de terras do sul, que viram isso como o início do caminho na direção da reforma agrária. A legislação para essa distribuição era constantemente impedida pelos congressistas do sul. O Partido Republicano comprometeu-se a passar o Homestead Act, que prometia dar 64 hectares de terra a cada colono que exercesse a atividade agrícola por cinco anos. Esse ato foi aprovado durante a Guerra Civil em 1862, período no qual os congressistas do sul haviam se retirado.

A escravidão não era uma questão que dividia os políticos americanos antes da Guerra Civil, conforme hoje a maioria de nós acredita que tenha sido. Os abolicionistas tiveram uma influência forte em alguns estados do norte, especialmente Massachusetts, mas a visão do *mainstream* do norte não era abolicionista. Muitas pessoas que se opunham à escravidão pensavam que as pessoas negras eram racialmente inferiores e, então, eram contrárias a dar-lhes cidadania plena, inclusive direito a voto. Eles acreditavam que a proposta dos radicais, relativa à abolição imediata da escravidão, ia muito longe. O Grande Emancipador compartilhou essas visões. Em resposta a um editorial de jornal que chamava a atenção para a urgência imediata da emancipação da escravidão, Lincoln escreveu: “Se eu pudesse salvar a União sem libertar escravo algum, faria isso; e se eu pudesse fazer isso libertando alguns e deixando outros, também o faria.”<sup>33</sup> Os historiadores da época acreditam que a abolição da escravidão em 1862 foi mais um movimento estratégico para ganhar a guerra do que um ato de convicção moral. De fato, a discordância acerca da política de comércio foi pelo menos tão importante quanto – e talvez mais importante que – a escravidão, considerando-se as condições em que se dava a Guerra Civil.

Durante a campanha eleitoral de 1860, os republicanos de alguns estados protecionistas acusavam os democratas de “partido sulista *inglês* da desunião antitarifária [italico meu]”, seguindo a ideia de Clay do sistema americano, que implicava que o livre-comércio era do interesse dos ingleses, e não dos americanos.<sup>34</sup> No entanto, Lincoln tentou manter a questão tarifária quieta durante a campanha eleitoral, não só para evitar ataques dos democratas, mas também para manter o novo partido frágil unido, uma vez que havia defensores do livre-comércio no partido (a maioria composta por ex-democratas que eram antiescravagistas).

Mas, uma vez eleito, Lincoln aumentou as tarifas industriais ao nível mais elevado da história dos Estados Unidos.<sup>35</sup> Os gastos com a Guerra Civil foram usados como desculpa – da mesma forma que o primeiro aumento significativo das tarifas dos Estados Unidos ocorreu durante a Guerra Anglo-Americana (1812 a 1816). No entanto, após a guerra, as tarifas se mantiveram no nível da época da guerra ou maiores. As tarifas sobre as importações de manufaturas se mantiveram entre 40 e 50% até a Primeira Guerra Mundial, e foram maiores do que qualquer outro país à época.<sup>36</sup>

Em 1913, após a vitória eleitoral dos democratas, a Underwood Tariff foi aprovada, reduzindo a tarifa média sobre os produtos manufaturados de 44% para 25%.<sup>37</sup> Mas as tarifas foram aumentadas logo depois, graças à participação dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial. Após o retorno dos republicanos ao poder em 1921, as tarifas aumentaram novamente, apesar de não voltarem aos níveis elevados do período de 1861 a 1913. Em 1925, a tarifa média sobre as manufaturas aumentou para 37%. Seguindo o cenário da Grande Depressão, foi aprovada a tarifa Smoot-Hawley, que previa o aumento ainda maior das tarifas sobre produtos específicos.

Juntamente com a sensatez anunciada do movimento anti-Corn Law, a estupidez da tarifa Smoot-Hawley se tornou a fábula central da mitologia do livre-comércio. O economista de livre-comércio Jagdish Bhagwati a chamou de “o ato mais visível e dramático da loucura anticomércio”.<sup>38</sup> Mas essa visão é equivocada. A tarifa Smoot-Hawley pode ter provocado uma guerra tarifária internacional, graças ao momento ruim em que foi introduzida, especialmente por conta da nova posição dos Estados Unidos de maior nação credora do mundo após a Primeira Guerra Mundial. Mas essa medida não foi uma mudança radical na estratégia de política comercial americana como advogam os economistas do livre-comércio. De acordo com a medida, a tarifa industrial média subiu para 48%. O aumento

de 37% (em 1925) para 48% (em 1930) não é exatamente pequeno, mas tampouco é um abalo sísmico. Além disso, os 48% obtidos após a implantação da tarifa ficam nos níveis das taxas que prevaleciam no país desde a Guerra Civil, embora no limite superior.

*Além de ser o país mais protecionista do mundo durante o século XIX e até a década de 1920, os Estados Unidos também eram a economia que crescia mais rápido.* O eminente historiador econômico suíço, Paul Batroch, aponta que não há evidência de que a única redução significativa do protecionismo na economia americana (entre 1846 e 1861) tenha exercido algum impacto positivo evidente sobre a taxa de crescimento econômico do país.<sup>39</sup> Alguns economistas do livre-comércio argumentam que os Estados Unidos cresceram rapidamente durante o período, *apesar* do protecionismo, porque tinham muitas outras condições favoráveis ao crescimento, particularmente seus recursos naturais abundantes, o mercado doméstico grande e a taxa de alfabetização elevada.<sup>40</sup> Como veremos, a força desse contra-argumento é atenuada pelo fato de muitos outros países com menos condições também terem crescido rapidamente ao adotar barreiras protecionistas. A Alemanha, a Suíça, a França, a Finlândia, a Austrália, o Japão, a Tailândia e a Coreia podem ser citados como exemplos.

Foi apenas após a Segunda Guerra Mundial que os Estados Unidos – agora com sua supremacia industrial consolidada – liberalizaram seu comércio e iniciaram a promoção do livre-comércio. Mas os Estados Unidos nunca praticaram o livre-comércio no mesmo nível que a Inglaterra o fez durante seu período de livre-comércio (1860 a 1932). Nunca tiveram um regime de tarifa zero como a Inglaterra e foram muito mais agressivos no uso de medidas protecionistas não-tarifárias quando necessário.<sup>41</sup> Além disso, mesmo quando mudou para o comércio mais livre, o governo dos Estados Unidos promoveu indústrias-chave por outros meios, principalmente o Fundo Público de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Entre a década de 1950 e a metade da década de 1990, o fundo do governo federal americano contava com 50 a 70% de todo o fundo de P&D do país, o que está acima do que se registrou nos países “com crescimento liderado pelo governo” como o Japão e a Coreia, que chegavam em torno de 20%. Sem o fundo do governo federal para P&D, os Estados Unidos não poderiam ter mantido sua liderança tecnológica sobre os demais países do mundo com respeito às indústrias-chave como a de computadores, semicondutores, ciências biológicas, internet e tecnologia espacial.

## Outros países, segredos com culpa

Dado que o protecionismo é ruim para o crescimento econômico, como as duas economias mais bem-sucedidas da história podem ter sido tão protecionistas? Uma resposta provável é que, enquanto a Inglaterra e os Estados Unidos eram protecionistas, tinham mais sucesso econômico do que os outros países porque estes eram menos protecionistas do que os outros. De fato parece que os outros países ricos também eram reconhecidos por sua tendência protecionista – como a França, a Alemanha e o Japão – e tinham barreiras tarifárias ainda maiores que as da Inglaterra e dos Estados Unidos.

No entanto, isso não corresponde à verdade. Nenhum dos outros países dentre os mais ricos atualmente era tão protecionista quanto a Inglaterra e os Estados Unidos, com a breve exceção da Espanha na década de 1930.<sup>42</sup> A França, a Alemanha e o Japão – os três países considerados as casas do protecionismo – sempre tiveram tarifas mais baixas do que a Inglaterra e os Estados Unidos (até os dois últimos países se converterem ao livre-comércio após sua ascensão econômica).

Normalmente, a França é apresentada como o contraponto protecionista da Inglaterra com seu livre-comércio. Mas, entre 1821 e 1875, especialmente até o início da década de 1860, a França teve tarifas mais baixas do que a Inglaterra.<sup>43</sup> Mesmo quando ela se tornou protecionista – entre as décadas de 1920 e 1950 –, sua tarifa média industrial nunca esteve acima de 30%. As tarifas industriais médias na Inglaterra e nos Estados Unidos, em seu auge, estiveram entre 50 e 55%.

As tarifas eram sempre relativamente baixas na Alemanha. Durante o século XIX e início do século XX (até a Primeira Guerra Mundial), a tarifa média sobre manufaturas na Alemanha ficou entre 5 e 15%, abaixo da americana e inglesa (antes da década de 1860), que eram de 35 a 50%. Mesmo na década de 1920, quando se tornou mais protecionista quanto às suas indústrias, a tarifa industrial média da Alemanha esteve em torno de 20%. A equação frequente do fascismo com protecionismo na mitologia do livre-comércio é bastante enganosa nesse sentido.

O Japão, em seus primeiros tempos de desenvolvimento industrial, praticou efetivamente o livre-comércio. Mas isso se deveu a uma série de tratados desiguais que ele foi obrigado a assinar pelos países do Ocidente durante a abertura, em 1853. Esses tratados baixaram e mantiveram a tarifa do Japão abaixo de 5% até 1911. Mas, mesmo após ele ter conquistado

autonomia e ter aumentado suas tarifas sobre as manufaturas, a tarifa industrial média era de apenas 30%.

Apenas após a Segunda Guerra Mundial – quando os Estados Unidos se tornaram o país mais poderoso e liberalizaram seu comércio – é que países como a França passaram a parecer protecionistas. Mas, até então, a diferença não era tão grande. Em 1962, a tarifa industrial média nos Estados Unidos ainda era de 13%. Com apenas 7% de tarifa industrial média, a Holanda e a Alemanha Ocidental eram consideravelmente menos protecionistas do que os Estados Unidos. As tarifas da Bélgica, do Japão, da Itália, da Áustria e da Finlândia eram apenas um pouco mais elevadas, variando entre 14% e 20%. A França, com uma tarifa de 30% em 1959, era a exceção.<sup>44</sup> No início da década de 1970, os Estados Unidos não podiam mais se considerar país líder do livre-comércio. Àquela época, outros países ricos haviam evoluído economicamente e estavam aptos a baixar suas tarifas industriais. Em 1973, a tarifa industrial média dos Estados Unidos era de 12%, comparando-se à da Finlândia, que era de 13%, à da Áustria, de 11%, e à do Japão, de 10%. A tarifa média dos países da EEC (European Economic Community) era consideravelmente menor que a dos Estados Unidos, de apenas 8%.<sup>45</sup>

Então, os dois campeões do livre-comércio, a Inglaterra e os Estados Unidos, além de não serem economias de livre-comércio, eram as duas economias mais protecionistas dentre os países ricos – isto é, até que cada um deles se tornasse a potência industrial dominante em todo o mundo.\*

É claro que as tarifas são apenas uma das várias ferramentas que um país pode usar para promover sua indústria nascente. Acima de tudo, a recomendação original de Hamilton listou 11 tipos de medidas que promoviam a indústria nascente, incluindo-se patentes, padrão de qualidade de produtos e o investimento público em infra-estrutura. A Inglaterra e os Estados Unidos poderiam ter usado as tarifas mais agressivamente, mas os outros países, em geral, recorriam a outros meios de intervenção política

\*Logicamente, a tarifa média não nos conta toda a história. Um país pode ter uma tarifa média relativamente baixa, mas isso pode ser o resultado da proteção pesada de determinados setores, contrabalanceada por tarifas muito baixas ou zero em outros setores. Por exemplo, durante o final do século XIX e o início do século XX, enquanto a Alemanha mantinha uma tarifa industrial *médica* relativamente moderada (entre 5% e 15%), aplicava proteção tarifária intensa sobre indústrias estratégicas como a do ferro e do aço. Durante o mesmo período, a Suíça também aplicou proteção elevada sobre suas novas indústrias de engenharia, embora sua tarifa média estivesse entre 15% e 20%. Na primeira metade do século XX, a Bélgica manteve níveis moderados de proteção geral (a tarifa industrial média era de 10%), mas protegeu fortemente os setores têxteis mais importantes (30% a 60%) e a indústria do ferro (85%).

– por exemplo, empresas públicas, subsídios ou suporte a marketing dos produtos exportáveis – mais intensivamente.

Nos primeiros dias de sua industrialização, quando não havia empreendedores do setor privado em número suficiente para assumir o risco dos investimentos em ampla escala, a maioria dos governos dos países ricos de hoje (exceto os dos Estados Unidos e da Inglaterra) estabeleceu empresas públicas. Em várias situações, eles forneceram subsídios e outros tipos de ajuda (por exemplo, atraindo trabalhadores qualificados de outros países) para alguns empreendimentos privados que se tornavam verdadeiras *joint ventures* público-privado. No século XVIII, a Prússia, líder da industrialização alemã, promoveu indústrias como a do linho, ferro e aço com a adoção desses métodos. O Japão iniciou as indústrias do aço, naval e fêrrea através da propriedade do governo e estabeleceu subsídios (abordarei esse assunto com mais detalhes no Capítulo 5). No final do século XIX, o governo suíço assumiu a liderança no desenvolvimento de ferrovias. Em 1913, tinha um terço das ferrovias em função de quilômetros construídos e respondia por 60% do transporte de produtos – isso no tempo em que os líderes do desenvolvimento das ferrovias, principalmente a Inglaterra e os Estados Unidos, contavam quase totalmente com o setor privado. A cooperação público-privada na Suíça seguia no desenvolvimento dos setores do telegrafo, do telefone e de hidrelétricas. Dali em diante, o governo suíço também ofereceu subsídios para P&D.

Após a Segunda Guerra Mundial, os esforços por parte do Estado para promover a indústria foram intensificados na maioria dos países ricos. A grande mudança ocorreu na França. Ao contrário da impressão popular, o Estado francês nem sempre foi intervencionista. Houve certamente uma tradição de ativismo do Estado, representado por Jean-Baptiste Colbert, ministro de Finanças de Luís XIV por muito tempo (entre 1865 e 1883), mas ela foi rejeitada após a Revolução Francesa. Então, entre o final do período napoleônico e a Segunda Guerra Mundial, exceto durante o período de Napoleão III, o Estado francês aplicou uma política econômica *laissez-faire* extrema. A história da economia política da França mostra que, durante esse período, a estratégia de promoção da indústria por parte do governo francês “consistia, em grande parte, em organizar exposições, apoiar as Câmaras de Comércio, levantar estatísticas econômicas e distribuir condecorações aos homens de negócios”.<sup>46</sup> Após 1945, considerando que suas políticas conservadoras e não-proteccionistas eram responsáveis pelo declínio econômico relativo e as derrotas nas duas guerras mundiais,

o Estado francês tornou-se muito mais ativo na economia. Ele aplicou um planejamento “indicativo” (oposto ao “compulsório” comunista), apoiou indústrias-chave por meio da nacionalização e canalizou investimentos para indústrias estratégicas por intermédio de bancos públicos. Para criar a possibilidade de crescimento das novas indústrias, as tarifas industriais foram mantidas em um nível relativamente alto até a década de 1960. A estratégia funcionou muito bem. No final da década de 1980, a França se transformara em líder tecnológica em várias áreas.

No Japão, o famoso MITI (Ministry of International Trade and Industry) orquestrou um programa de desenvolvimento industrial que se tornou uma lenda. As tarifas industriais do Japão não eram particularmente elevadas após a Segunda Guerra Mundial, mas a importação de divisas era estritamente controlada pelo governo. As exportações eram promovidas para maximizar a oferta de moeda estrangeira necessária para adquirir tecnologias melhores (ou por meio da compra de máquinas ou da compra de licenças de tecnologia). Isso envolveu subsídios diretos e indiretos às exportações, assim como as informações e a ajuda de marketing do JETRO (Japan External Trade Organisation), a agência de comércio governamental. Havia outras medidas para se criar o espaço necessário para a acumulação da nova capacidade produtiva destinada às indústrias nascentes. O governo japonês canalizou créditos subsidiados aos setores-chave por meio de “programas de crédito direcionado”. Ele também regulamentou os investimentos estrangeiros feitos por intermédio das empresas multinacionais. O investimento estrangeiro foi simplesmente proibido em algumas indústrias-chave. Mesmo quando ele era permitido, havia tetos máximos à propriedade estrangeira, normalmente o máximo de 49%. As empresas estrangeiras eram obrigadas a transferir tecnologia e comprar localmente pelo menos proporções específicas de seus insumos (as chamadas exigências locais de consumo). O governo japonês também regulamentou o influxo de tecnologias para garantir que tecnologias muito obsoletas ou com preço acima de mercado não fossem importadas. No entanto, diferentemente do século XIX, o governo japonês não usou as empresas públicas nas indústrias de manufaturas-chave.

Países como Finlândia, Noruega, Itália e Áustria – os quais eram relativamente retrógrados no final da Segunda Guerra Mundial e viram a necessidade de desenvolvimento industrial rápido – também adotaram estratégias similares àquelas usadas pela França e pelo Japão para promover suas indústrias. Todos eles tiveram tarifas relativamente altas até a década de 1960 e recorreram ativamente às empresas públicas para impulsionar sua indústria.

Isso trouxe bons resultados particularmente na Finlândia e na Noruega. Na Finlândia, na Noruega e na Austrália, o governo estava muito envolvido com o direcionamento do fluxo do crédito bancário às indústrias estratégicas. A Finlândia controlou firmemente o investimento estrangeiro. Em várias partes da Itália, os governos locais forneceram suporte ao marketing e à P&D às pequenas e médias empresas em suas respectivas regiões.

Então, praticamente todos os países que hoje são ricos adotaram políticas nacionalistas e protecionistas (por exemplo, tarifas, subsídios, restrições ao comércio internacional) para promover sua indústria nascente, embora o *mix* exato das políticas usadas e também o período de suas aplicações e duração tenham sido diferentes entre os países. Houve algumas exceções, com destaque para a Holanda (que tem as melhores credenciais de livre-comércio desde o século XIX) e a Suíça (até a Primeira Guerra Mundial), que praticaram consistentemente o livre-comércio. Mas mesmo esses países não estão em conformidade com o ideal neoliberal de hoje, uma vez que não protegeram suas patentes até o início do século XX. A Holanda passou a aplicar a lei das patentes em 1817, mas a aboliu em 1869 e não a reintroduziu até 1912. Os suíços introduziram sua primeira lei de patentes em 1888, a qual, contudo, protegeu apenas invenções mecânicas. A lei geral de patentes na Suíça foi introduzida apenas em 1907 (examinarei melhor esses casos no Capítulo 6).

Contra o tipo de evidência histórica que apresentei neste capítulo, os economistas do livre-comércio argumentam que a mera coexistência do protecionismo e do desenvolvimento econômico não prova que o primeiro levou ao segundo.<sup>47</sup> Isso é verdade. Mas estou pelo menos tentando explicar algo (o desenvolvimento econômico) por intermédio de outra prática coexistente (o protecionismo); os economistas do livre-comércio têm de explicar como o livre-comércio pode ser a explicação para o sucesso econômico dos países ricos de hoje, se simplesmente não foi praticado antes de terem enriquecido.

### Aprendendo as lições certas da história

Certa vez, o político e filósofo romano Cícero disse: “Não saber o que ocorreu em tempos passados significa permanecer sempre na infância. Se não se faz uso dos esforços dos tempos remotos, o mundo se mantém sempre na infância do conhecimento.”

Esta observação não poderia ser mais relevante para a discussão de políticas de desenvolvimento, mas em nenhuma outra área ela é tão igno-

rada. Embora tenhamos um rico acervo de experiências históricas, não nos importamos com seu aprendizado e aceitamos sem questionar o mito prevalente de que os países ricos atuais se desenvolveram por meio do livre-comércio e da política de livre mercado.

Mas a história nos conta que, no estágio inicial de seu desenvolvimento, todos os países bem-sucedidos recorreram à mistura de proteção, subsídios e regulamentação para desenvolver sua economia. A história dos países em desenvolvimento bem-sucedidos que discuti no Capítulo 1 mostra isso. Mais importante ainda é que a história dos países ricos de hoje também confirma esse fato, conforme abordei neste capítulo.

Infelizmente, outra lição da história é que os países ricos “chutaram a escada” forçando a adoção das políticas de livre mercado e livre-comércio pelos países pobres. Os países já estabelecidos não querem mais concorrentes emergindo das políticas nacionalistas e protecionistas que eles mesmos adotaram com êxito no passado. Mesmo o mais novo membro do clube dos países ricos, minha terra natal, a Coreia, não foi uma exceção a esse padrão. Apesar de um dia ter sido um dos países mais protecionistas do mundo, agora ela defende cortes profundos nas tarifas industriais, se não o livre-comércio, na OMC. Embora um dia tenha sido a capital da pirataria, os coreanos ficam chocados porque os chineses e vietnamitas estão produzindo CDs pirata de música popular coreana e DVDs de filmes coreanos. Pior: em sua maioria, esses defensores coreanos do livre mercado são as mesmas pessoas que, há não muito tempo, projetaram e de fato implantaram as políticas intervencionistas e protecionistas em seus trabalhos anteriores. A maioria provavelmente aprendeu sua economia de livre mercado em livros-texto de economia americanos pirateados em suas cópias, enquanto ouviam músicas de *rock and roll* pirateadas e assistiam a filmes de Hollywood pirateados em seus momentos de lazer.

No entanto, mais prevalente e importante que “chutar a escada”, é a amnésia histórica. No Prólogo, expliquei o processo gradual em que a história é reescrita a partir da auto-imagem atual do país. Como resultado, as populações de vários países ricos recomendam as políticas de livre-comércio e de livre mercado na crença honesta de que essas são políticas que seus próprios ancestrais adotaram para tornar seus países ricos. Quando os países pobres protestam dizendo que essas políticas doem, esses protestos são desprezados por serem mal orientados intelectualmente<sup>48</sup> ou por servir aos interesses de seus líderes corruptos.<sup>49</sup> Nunca ocorre àqueles Maus Samaritanos que as políticas que eles recomendam são fundamentalmente

estranhas ao que a história nos ensina serem as melhores políticas de desenvolvimento. A intenção subjacente às recomendações de política pode ser respeitável, mas seus efeitos não são menos prejudiciais do que aqueles das recomendações de política motivadas pelo deliberado “chute na escada”.

Felizmente, a história também mostra que não é inevitável os países bem-sucedidos se comportarem como Maus Samaritanos e, mais importante, que talvez não seja interessante para eles agir como tal. O episódio mais recente e importante nesse sentido ocorreu entre o lançamento do Plano Marshall, em 1947, e a implantação do neoliberalismo em 1980.

Em junho de 1947, os Estados Unidos abandonaram a política anterior de enfraquecer deliberadamente a economia alemã e lançaram o Plano Marshall, que canalizou uma grande quantia para a reconstrução da Europa do pós-guerra.\* Mesmo não sendo uma soma tão grande, o Plano Marshall desempenhou um papel importante na recuperação das economias europeias destruídas pela guerra por meio do financiamento das importações essenciais e da reconstrução da infra-estrutura. Mais importante ainda foi o sinal político de que os Estados Unidos viam a seu favor a recuperação de outras nações, mesmo seus inimigos de tempos passados. Os Estados Unidos lideraram outros países ricos no auxílio ou, pelo menos, na permissão de que os países pobres desenvolvessem suas economias por meio de políticas nacionalistas. Por intermédio do GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), também estabelecido em 1947, os Estados Unidos e outros países ricos permitiram que os países em desenvolvimento protegessem e subsidiassem seus produtores de forma mais ativa que os países ricos. Esse foi um grande con-

\*O Plano Marshall foi anunciado por George Marshall, o então secretário de Estado dos Estados Unidos, em seu discurso feito na Harvard University, em 5 de junho de 1947. Seus detalhes foram negociados em uma reunião ocorrida em Paris, em 12 de julho de 1947. O plano teve início em 1948 e terminou em 1951, canalizando US\$13 bilhões (o equivalente a US\$130 bilhões hoje) para as economias da Europa voltadas para a guerra. O Plano Marshall substituiu o Plano Morgenthau, que havia ditado a política externa americana do pós-guerra até aquela época. O Plano Morgenthau foi implantado após o secretário do Tesouro americano da época (1934 a 1945) ter se focado em acabar com a ambição expansionista da Alemanha por meio de sua “ruralização”. Combinado com o desejo da União Soviética de apoderar-se do maquinário alemão, ele mostrou-se muito efetivo na destruição da economia alemã. No entanto, logo se tornou óbvio que esse plano era inviável. Após sua visita à Alemanha em 1947, Herbert Hoover, ex-presidente dos Estados Unidos, denunciou o Plano Morgenthau como “ilusório” e argumentou que ele não funcionaria a não ser que a população alemã fosse reduzida em 25 milhões (de 65 milhões para 40 milhões). Para uma discussão mais esclarecedora a esse respeito, veja E. Reinert (2003), “Increasing Poverty in Globalised World: Marshall Plans and Morgenthau Plans as Mechanisms of Polarisation of World Incomes”, em H.-J. Chang (Ed.), *Rethinking Development Economics* (Anthem Press, Londres).

traste com os dias do colonialismo e dos tratados desiguais, quando os países em desenvolvimento foram forçados a adotar o livre-comércio. Isso, em parte, ocorria em virtude do senso de culpa pela fase colonial de países como a Inglaterra e a França, em especial por causa da atitude mais iluminada da então nova hegemonia da economia global, os Estados Unidos, favorável ao desenvolvimento econômico das nações mais pobres.

O resultado dessa estratégia iluminada do Plano Marshall foi espetacular. Os países ricos experimentaram a chamada “Era de Ouro do Capitalismo” (1950 a 1973).<sup>50</sup> Na Europa, a taxa de crescimento da renda *per capita* subiu de 1,3% na era de ouro liberal (de 1870 a 1913) para 4,1%. Ela aumentou de 1,8% para 2,5% nos Estados Unidos, enquanto disparou de 1,5% para 8,1% no Japão. Essa performance de crescimento espetacular era combinada com a redução de desigualdade de renda e a estabilidade econômica. Mais importante: os países em desenvolvimento também tiveram uma excelente performance nesse período. Conforme mencionei no Capítulo 1, durante as décadas de 1960 e 1970, quando adotaram políticas nacionalistas e protecionistas sob um sistema internacional “permissivo”, eles cresceram 3% ao ano em termos *per capita*. Esse resultado está acima do que o que eles haviam atingido com as políticas liberais antigas durante a “primeira globalização” (de 1870 a 1913) e duas vezes a taxa que haviam registrado desde a década de 1980 sob as políticas neoliberais.

Alguns explicaram a generosidade dos Estados Unidos no período entre 1947 e 1979 no sentido de que eles estavam sendo bons para os países pobres apenas por causa da rivalidade com a União Soviética na Guerra Fria. Seria ingênuo negar que a Guerra Fria exerceu importante influência sobre a política externa dos Estados Unidos, mas isso não nos impediria de dar crédito onde ele é devido. Durante a “era do imperialismo”, no final do século XIX e início do século XX, os países poderosos se comportaram de forma abominável em relação aos países mais fracos *por conta* da rivalidade intensa que havia entre eles.

A história — a recente e a mais distante — discutida nos últimos dois capítulos sustenta minha discussão nos capítulos seguintes, nos quais explicarei como exatamente os Maus Samaritanos hoje estão equivocados em relação às áreas-chave da política econômica — o comércio internacional, a regulamentação do investimento estrangeiro, as privatizações, a proteção aos direitos de propriedade intelectual, as patentes e a política macroeconômica — e como seu comportamento deverá ser alterado se pretendemos promover o desenvolvimento econômico dos países pobres.