

p. 129-156.
obre o novo
Revista de
o "direito
rigo (org.).
e futuro. São
volvimento
Tese de liv
ás e petró
iva histó
estratégi
lo: Une
odysse
velopi
2). Lu
d in
sity l
ment
De
ign.
tri
ni
er
m
pe

De modo, os países em desenvolvimento podem aprender com as experiências daqueles sem ter de pagar o custo do desenvolvimento de instituições novas (uma das poucas vantagens de ser "retardatário"). Isso é importante porque, uma vez consolidadas, as instituições podem ser mais difíceis de mudar do que as políticas. Também ajudará os doadores empenhados em estimular a adoção de determinadas instituições pelos países receptores, é sensato ou não. Como observei no Capítulo 1, apesar da óbvia relevância da abordagem histórica na compreensão dos problemas do desenvolvimento na nossa época, pouquíssimas obras a têm adotado. Tal aberração é ainda mais grave na área do desenvolvimento institucional.³ O presente capítulo é uma tentativa de preencher essa importante lacuna.

Na seção 3.2, examino como as várias instituições comumente encaradas como componentes essenciais da estrutura da "boa governança" evoluíram nos PADs quando estes eram países em desenvolvimento, principalmente entre o começo do século XIX e o do XX. Investigo seis amplas áreas – a democracia (seção 3.2.1), a burocracia e o Judiciário (seção 3.2.2), os direitos de propriedade (seção 3.2.3), a governança empresarial (seção 3.2.4), as instituições financeiras privadas e públicas (seção 3.2.5) e as instituições previdenciárias e trabalhistas (seção 3.2.6).

Na seção 3.3, discuto como os desenvolvimentos institucionais alcançados pelos PADs no passado se comparam com as

3 Crafts (2000) é uma exceção notável, embora só trate da experiência do Reino Unido e se concentre nas instituições de governança financeira e empresarial.

dos atuais países em desenvolvimento em níveis semelhantes de desenvolvimento. A primeira subseção (3.3.2) mostra os PADs no processo de evolução institucional em épocas anteriores, oferecendo três "instantâneos" (1820, 1875 e 1913). A seção 3.3.2 discute como foi "longo e sinuoso" o processo de desenvolvimento institucional nos PADs. A seção 3.3.3 compara esse nível de progresso no passado com o dos países em desenvolvimento de hoje e mostra que, em estágios comparáveis, estes na verdade têm níveis muito superiores de desenvolvimento institucional aos alcançados pelos PADs.

3.2 A história do desenvolvimento institucional nos países desenvolvidos

3.2.1 A democracia

Há uma polêmica particularmente acalorada sobre a relação entre democracia e desenvolvimento econômico.⁴ No início do período do pós-guerra, era comum alegar que os países em desenvolvimento não podiam se dar ao luxo de sustentar as "caríssimas" instituições democráticas. Hoje, a visão predominante no EIPD é que a democracia ajuda o desenvolvimento econômico e, portanto, deve ser promovida como um requisito indispensável.⁵ No entanto, outros assinalam que a democracia é mais um

4 Bardhan (1993) é uma revisão concisa; Rueschmeyer et al. (1992) oferecem uma revisão abrangente; ver também Przeworski & Limongi (1993).

5 Mesmo Rodrik (1999b), que é conhecido por expor a fraqueza intelectual do EIPD, concorda com essa ortodoxia e chega até a argumentar que, sendo a "meta-instituição" que ajuda a edificar instituições melhores, a democracia é a única "condicionalidade institucional" adequada que as IFIs podem vincular à sua assistência financeira.

resultado que uma precondição do desenvolvimento é uma variável que se possa manipular, achemos ou não que ela contribui para o desenvolvimento.

Aqui não se faz nenhuma tentativa de resolver essa dificuldade dos países desenvolvidos conta-nos uma coisa interessante e de levar o leitor a pensar duas vezes antes de acatar a ortodoxia corrente, segundo a qual a democracia é uma condição prévia do desenvolvimento.

Quando foi instituído nos PADs, o sufrágio ficou restrito a uma pequeníssima minoria de proprietários do sexo masculino (geralmente maiores de trinta anos), muitas vezes com um patrimônio desigual de votos, conforme uma escala baseada no patrimônio, no nível de instrução ou na idade.

Por exemplo, na França, entre 1815 e 1830, só podiam votar os homens com mais de trinta anos que pagassem pelo menos noventa francos em impostos diretos, o que significava que apenas de 32 milhões iam às urnas. Entre 1830 e 1848, relaxaram-se um pouco as exigências para o direito eleitoral, porém não mais do que 0,6% do povo francês votava (Kent, 1939). Na Inglaterra anterior ao Reform Act de 1832, que foi o divisor de águas na extensão do sufrágio no país, os observadores contemporâneos eram unânimes em dizer que os latifundiários decidiam em 39 de quarenta eleições distritais por causa da influência que tinham sobre os arrendatários, do suborno e da patronagem (Daunton, 1995, p.477-8). Mesmo depois dessa lei, o sufrágio se ampliou apenas de 14% para 18% dos homens, em parte porque muitos artesãos e operários sem ou com pequena propriedade foram eliminados em consequência da lei que estabeleceu um vínculo mais estreito entre patrimônio e direito de voto. Na Itália, mesmo depois de 1832, quando se reduziu a idade do eleitor para 21 anos, assim como os impostos a serem pagos, não mais que dois milhões de homens (o equivalente a 7% da população)

estavam habilitados para votar, graças à exigência mais branda, porém ainda em vigor, de ser contribuinte e alfabetizado (Clark, 1996, p.64).

Não foi senão em 1848, o ano em que a França instituiu o sufrágio universal masculino, que começaram a aparecer formas universais limitadas de democracia nos PADs. Como mostra a Tabela 3.1, a maior parte desses países introduziu o sufrágio ainda muito limitado entre a metade do século XIX e as duas primeiras décadas do XX. No entanto, mesmo esse processo universal masculino entre a metade do século XIX, não ficou isento de recuos. Por exemplo, no fim do século XIX, o Partido Social-Democrata se tornou a vitória eleitoral de três classes, quando a vitória eleitoral do Partido Social-Democrata não quando a vitória eleitoral de três classes, uma possibilidade, pelo menos nas eleições locais, anterior-mente em abandonar o sufrágio universal masculino, hesitou em abandonar o sistema eleitoral de três classes, e passou para o sistema eleitoral de três classes de 1849 a mente adotado, e passar para o sistema eleitoral de três classes ao estilo prussiano (que a própria Prússia utilizou de 1849 a 1918) (Ritter, 1990; Kreuzer, 1996).

Nesse sistema, cada uma das três classes (distribuídas segundo a renda) elegia o mesmo número de representantes no Parlamento, o que significava que as duas superiores (que correspondiam, respectivamente, a 3%-5% e a 10%-15% da população) sempre venciam a mais pobre nas urnas. Em 1909, a Saxônia se afastou ainda mais da democracia ao atribuir de um a quatro votos aos eleitores com mais renda e status. Por exemplo, os grandes proprietários tinham três votos adicionais; as pessoas instruídas e maiores de cinquenta anos também eram beneficiadas com votos extras.

Nos Estados Unidos, a partir de 1870, permitiu-se que os homens negros votassem, já que a Quinta Emenda à Constituição proibiu os Estados de negarem esse direito a quem quer que fosse "por conta da raça, da cor ou da anterior condição servil". Posteriormente, no entanto, os Estados do Sul voltaram a retirar-lhes o direito de voto entre 1890 (Mississippi) e 1908 (Geórgia). Não podendo tomar medidas abertamente racistas, adotaram métodos como os impostos eleitorais e as exigências

Tabela 3.1 – Instituição da democracia nos PADs

País	Sufrágio universal masculino	Sufrágio universal
Alemanha	1849 ²	1946
Austrália	1903 ¹	1962
Áustria	1907	1918
Bélgica	1919	1948
Canadá	1920 ²	1970
Dinamarca	1849	1915
Espanha	n. d.	1977 (1931)**
Estados Unidos	1965 (1870)*	1965
Finlândia	1919 ³	1944
França	1848	1946
Holanda	1917	1919
Itália	1919 ⁴	1946
Japão	1925	1952
Noruega	1898	1913
Nova Zelândia	1889	1907
Portugal	n. d.	1970
Reino Unido	1918 ⁵	1928
Suécia	1918	1918
Suíça	1879	1971

Fonte: Therborn (1977) e Silbey (1995), sobre os indicadores de democracia. Informações adicionais de Foner (1998) acerca dos Estados Unidos e de Carr (1980) sobre a Espanha. Para mais detalhes quanto à instituição do sufrágio universal, ver a Tabela 3.2.

- ¹ Com restrições raciais.
 - ² Com restrições quanto à propriedade.
 - ³ Com a exclusão dos comunistas.
 - ⁴ Com restrições.
 - ⁵ Todos os homens e mulheres maiores de trinta anos.
- * Instituído em 1870, o sufrágio universal masculino recuou, em 1890 e em 1908, com a exclusão dos negros nos Estados sulistas. Só foi restaurado em 1965. Para mais detalhes, ver o texto.

** Introduzido em 1931, o sufrágio universal foi anulado com o golpe militar do general Franco em 1936. Só foi restaurado em 1977, após a morte de Franco em 1975. Ver outros detalhes no texto.

de propriedade (que também prejudicavam alguns brancos pobres), assim como os testes de alfabetismo (aplicados com extrema indulgência aos brancos). Com isso, não mais do que um punhado de negros podia votar nos Estados sulistas. Por exemplo, na Louisiana, contaram-se 130 mil votos negros nas eleições de 1896, mas, em 1900, esse número não ultrapassou os cinco mil (Garraty & Carnes, 2000, p.445, 473; Foner, 1998, p.154; Kruman, 1991, p.1045). Ademais, a ameaça de violência impedia grande parte dos poucos eleitores qualificados negros de se inscreverem e, dos que se inscreviam, de votar. Esse estado de coisas durou até o Voting Rights Act de 1965, sancionado depois do Movimento pelos Direitos Cívicos.

Na Espanha, em 1931, quando a instituição do sufrágio universal resultou numa série de governos republicanos de esquerda ou centro-esquerda, as forças conservadoras reagiram com um golpe militar em 1936, suprimindo a democracia até o fim da ditadura de Franco, em 1977 (Linz, 1995; Carr, 1980).

Posto que a maioria dos PADs tivesse adotado o sufrágio universal masculino quando do fim da Primeira Guerra Mundial, dificilmente se poderia chamar esses países de democracias no sentido puramente formal da palavra, pois as mulheres e as minorias étnicas estavam excluídas. Não foi senão em 1946 que a maior parte dos dezenove PADs, que figuram na Tabela 3.1, chegaram ao sufrágio universal.

A Austrália e a Nova Zelândia foram os primeiros países a dar o direito de voto à mulher (respectivamente em 1903 e 1907), se bem que só em 1962 a Austrália o estendeu aos não brancos. A Noruega concedeu-o às mulheres contribuintes ou casadas com contribuintes em 1907, conquanto o sufrágio universal só tenha sido instituído em 1913 (Nerbørvik, 1986, p.125). Nos Estados Unidos, as mulheres só puderam votar em 1920; e no Reino Unido, em 1928. Em muitos outros países (por exemplo, Alemanha, Itália, Finlândia, França e Bélgica), só se outorgou o direito eleitoral às mulheres depois da Se-

gunda Guerra Mundial. No caso da Suíça, o voto feminino só foi permitido quase cem anos depois da instituição do sufrágio universal (1971 e 1879).

Algumas nações também criaram restrições quanto ao credo político: a Finlândia proibiu os comunistas de votar até 1944. Em países com significativos grupos minoritários não brancos, como a Austrália, as restrições eram raciais. No caso dos Estados Unidos, mesmo nos Estados nortistas, o sufrágio negro esteve continuamente limitado até a Guerra de Secessão. Por exemplo, em 1821, o Estado de Nova York cancelou a qualificação patrimonial dos eleitores brancos, mas elevou-a a \$250 para os negros, “uma importância além do alcance de quase todos os negros residentes no Estado”. Em 1860, os negros (homens, é claro) podiam votar nas mesmas condições que os brancos em apenas cinco Estados da Nova Inglaterra (Foner, 1998, p.74). Mesmo depois da Quinta Emenda (1870), vários obstáculos, tanto formais (por exemplo, a exigência de alfabetismo, de “caráter” e de propriedade) quanto informais (por exemplo, a ameaça da violência), mantiveram os negros longe das urnas.⁶

Mesmo quando os PADs estabeleceram a democracia formal, esta geralmente era de péssima qualidade, como no caso de muitos países em desenvolvimento da atualidade. Já mencionamos o problema da “qualidade” no tocante ao direito eleitoral conforme a raça, o gênero e o patrimônio. Mas isso não era tudo.

Em primeiro lugar, o voto secreto não chegou a ser comum antes do século XX. A Noruega, que já era relativamente avançada em relação a instituições democráticas,⁷ só o intro-

6 Ver acima; cf. também Therborn (1977) e Silbey (1995).

7 Por exemplo, em 1814, cerca de 45% dos homens já podiam votar na Noruega (Nerbørvik, 1986, p.119). Compare-se com os dados (já citados) sobre o Reino Unido (18% em 1832). Ver Nerbørvik (1986, p.125) e Kreuzer (1996).

duziu em 1884. Na Prússia, os patrões puderam pressionar os empregados para que votassem de determinada maneira até a reforma eleitoral de 1919, uma vez que o voto não era secreto. A França só adotou o envelope e a cabine eleitorais em 1913 – várias décadas depois da instituição do sufrágio universal masculino (Kreuzer, 1996).

Segundo, também muito comuns eram a compra de votos e a fraude eleitoral. Por exemplo, o suborno, as ameaças e as promessas de emprego para os eleitores disseminaram-se nas eleições britânicas até o fim do século XIX. A primeira tentativa séria de controlar a corrupção eleitoral foi o Corruption Practice Act de 1853-1854. Essa lei definiu, pela primeira vez, atividades como o suborno, a “ameaça”, a influência indevida e a intimidação, ao mesmo tempo em que estabelecia procedimentos para a contagem de votos e a fiscalização. Mas essas medidas foram inócuas (O’Leary, 1962, p.23-5). O Corrupt and Illegal Practices Act, aprovado em 1883, logrou reduzir significativamente a corrupção eleitoral, mas o problema persistiu até meados do século XX, sobretudo nas eleições locais (Searle, 1979-1980; Howe, 1979-1980). Nas décadas que se seguiram à instituição do sufrágio universal masculino nos Estados Unidos, houve numerosos casos de funcionários públicos usados em campanhas políticas (incluindo doações forçadas para o financiamento de campanhas eleitorais), assim como de fraude eleitoral e compra de votos.⁸

Com eleições tão caras, não era de admirar que os políticos eleitos fossem corruptos. No fim do século XIX, a corrupção legislativa no país, principalmente nas assembleias estaduais,

8 Isso também incluía a transformação de estrangeiros em cidadãos mediante o suborno, coisa que se fazia “com a mesma solenidade e com a mesma celeridade com que um frigorífico de Cincinnati transforma um porco em carne de porco”, segundo o jornal *New York Tribune*, em 1868 (Cochran & Miller, 1942, p.159). Ver também Cochran & Miller (1942, p.158-9) e Benson (1978).

agravou-se de tal modo que o futuro presidente da República Theodore Roosevelt chegou a lamentar que os parlamentares de Nova York, que praticavam abertamente a venda de votos aos grupos lobistas, “têm da vida pública e do serviço civil a mesma ideia que tem um urubu de um carneiro morto” (Garraty & Carnes, 2000, p.472).⁹ A essa luz, o caminho da democracia, nos PADs, mostrou-se áspero e pedregoso. Foi à custa de décadas e décadas de campanhas políticas (por exemplo, pelo sufrágio feminino e o negro) e de reformas eleitorais que esses países adquiriram até mesmo os penduricalhos mais elementares da democracia – o sufrágio universal e o voto secreto –, e, mesmo assim, sua prática foi conspurcada pela fraude eleitoral, pela compra de votos e pela violência.

É interessante observar que, em comparação com os PADs em seus estágios iniciais, os atuais países em desenvolvimento parecem sair-se bem melhor nesse aspecto. Como mostra Tabela 3.2, nenhum PAD concedeu o sufrágio universal antes de ter chegado a um nível de renda *per capita* inferior a US\$2.000 (em dólares internacionais de 1990), no entanto a maior parte da ampla seleção de países atualmente em desenvolvimento apresentada na Tabela 3.2 concedeu-o bem abaixo desse nível.

É claro que, tal como os PADs, muitos desses países tiveram recuos no processo democrático, principalmente por meio de golpes militares. Não obstante, é importante notar que, mesmo quando suprimiram totalmente as eleições, nenhum governo

9 Essa venda aberta de votos difundiu-se principalmente nas décadas de 1860 e 1870. O grupo de parlamentares corruptos dos dois partidos, chamado “Cavalaria do Cavalo Preto”, cobrava US\$1.000 por voto em projetos de lei que afetavam o setor ferroviário, e as atuações mais vigorosas chegavam a US\$5.000 por voto. O grupo também inaugurou os “projetos bordoadá”, que, quando aprovados, muito prejudicavam grandes interesses ou empresas, e, então, exigia pagamento para derrubá-los. Em consequência, algumas empresas criaram organizações lobistas que compravam legislação, furtando-se à chantagem. Para mais detalhes, ver Benson (1978, p.59-60).

Tabela 3.2 – Renda *per capita* quando da instituição do sufrágio universal

PIB <i>per capita</i> (em dólares internacionais de 1990)	PADs (ano da instituição do sufrágio universal; PIB <i>per capita</i>)	Países em desenvolvimento (ano em que se adotou o sufrágio universal; PIB <i>per capita</i>)
<US\$1.000		Bangladesh (1947; US\$585) ¹ Burma (1948; US\$393) ² Coreia do Sul (1948; US\$777) Egito (1952; US\$542) Etiópia (1955; US\$295) Índia (1947; US\$641) Indonésia (1945; US\$514) Paquistão (1947; US\$631) ¹ Quênia (1963; US\$713) Tanzânia (1962; US\$506) Zaire (1967; US\$707) Bulgária (1945; US\$1.073) Gana (1957; US\$1.159) Hungria (1945; US\$1.721) México (1947; US\$1.882) Nigéria (1979; US\$1.189) Turquia (1946; US\$1.129) Colômbia (1957; US\$2.382) Filipinas (1981; US\$2.526) Peru (1956; US\$2.732)
US\$1000-US\$1.999		
US\$2.000-US\$2.999	Áustria (1918; US\$2.572) Alemanha (1946; US\$2.503) Itália (1946; US\$2.448) Japão (1952; US\$2.227) ³ Noruega (1913; US\$2.275) Suécia (1918; US\$2.533) Dinamarca (1915; US\$3.635) Finlândia (1944; US\$3.578) França (1946; US\$3.819) Bélgica (1948; US\$4.917) Holanda (1919; US\$4.022) Austrália (1962; US\$8.691) Nova Zelândia (1907; US\$5.367) ⁴ Portugal (1970; US\$5.885) Reino Unido (1928; US\$5.115) Canadá (1970; US\$11.758) ⁵ Suíça (1971; US\$17.142) EUA (1965; US\$13.316)	
US\$3.000-3.999		Taiwan (1972; US\$3.313) Chile (1949; US\$3.715)
US\$4.000-4.999		Brasil (1977; US\$4.613)
US\$5.000-5.999		Argentina (1947; US\$5.089) Venezuela (1947; US\$6.894)
>\$10.000		

Fonte: Therborn (1977); Elections (1989); Maddison (1995).

¹ PIB *per capita* em 1948.

² PIB *per capita* em 1950.

³ O sufrágio universal foi instituído em 1946 pela Constituição elaborada pelas forças de ocupação depois da Segunda Guerra Mundial, mas só entrou em vigor em 1952, com o fim da ocupação norte-americana.

⁴ Quando obteve o *status* de nação autônoma.

⁵ Ano em que o Election Act concedeu pleno direito de voto.

antidemocrático dos atuais países em desenvolvimento reintroduziu o direito eleitoral seletivo, com base em fatores como o patrimônio, o gênero ou a raça – fatores esses amplamente aceitos como critério legítimo de supressão de tal direito nos PADs dos primeiros tempos. Isso mostra que a ideia, quando não necessariamente a prática, do sufrágio universal é aceita muito mais amplamente nos países em desenvolvimento de hoje do que era nos PADs quando se encontravam em semelhantes estágios de desenvolvimento.

3.2.2 A burocracia e o Judiciário

A. A burocracia

Pouca gente, nem mesmo quem vê com restrições o ativismo do Estado, discordaria de que uma burocracia eficiente e limpa é decisiva para o desenvolvimento econômico.¹⁰ Entretanto, hoje se discute muito a questão de como definir exatamente eficiência e limpeza e como elaborar um sistema de incentivos burocráticos para atingir essas características.

No século passado, a visão dominante era a adotada pelo economista-sociólogo alemão Max Weber. Para ele, a burocracia se baseia no recrutamento meritocrático; em planos de carreira a longo prazo, generalistas e fechados; e em coerência empresarial mantida por uma administração comprometida com as normas (Weber, 1968).¹¹ Mais recentemente, porém, a literatura da “Nova Administração Pública” (NAP) tem questionado a ortodoxia weberiana. Preconiza uma reforma burocrática baseada em planos de carreira mais a curto prazo, mais especializados e mais “abertos; incentivos monetários mais intensos; e um estilo

¹⁰ World Bank (1997, cap.5) sintetiza o presente debate sobre isso do ponto de vista do EIPD.

¹¹ Quanto à discussão acerca dessa visão, ver também Evans (1995, cap.2).

de administração mais “empresarial” (ou impessoal), baseado num desempenho quantificável e transparente.¹²

Ainda que algumas mudanças advogadas pela NAP possam ser úteis para aprimorar essa burocracia fundamentalmente weberiana que já existe nos países desenvolvidos, a questão mais relevante, para a maioria dos países em desenvolvimento, é como fazer que a sua burocracia consiga chegar ao mais elementar dos “weberianismos”.¹³ Essa é uma tarefa que os PADs também tiveram de enfrentar na aurora do desenvolvimento.

Sabe-se muito bem que, até o século XVIII, a venda aberta de honras e cargos públicos – às vezes com preços amplamente anunciados – era uma prática comum nos PADs. Antes da vasta reforma burocrática prussiana de Frederico Guilherme I (1713-1740), conquanto não fossem formalmente vendidos, os cargos costumavam ser oferecidos aos que se dispunham a contribuir mais com o imposto habitualmente cobrado sobre o salário do primeiro ano de serviço.¹⁴

Em parte por serem ostensivamente comprados e vendidos, os cargos públicos eram formalmente encarados como propriedade privada em muitos desses países. Por isso mesmo, até a Terceira República (1873), foi difícil introduzir medidas disciplinares contra os burocratas da França. Na Inglaterra, antes da reforma empreendida no começo do século XIX, os ministros eram estabelecimentos privados que não deviam nenhuma satisfação ao Parlamento, remuneravam o pessoal com honorários em vez de salários e conservavam cargos obsoletos como sinecuras (Finer, 1989). Associada à venda de cargos públicos estava a “terceirização” da coleta de impostos, muito disseminada

¹² Para uma avaliação crítica da literatura da NAP, ver Hughes (1994) e Hood (1995, 1998).

¹³ Rauch & Evans (2000) apresentam provas estatísticas disso.

¹⁴ Ver Kindleberger (1984, p.160-1 – sobre a Inglaterra; p.168-9 – sobre a França) e Dorwart (1953, p.192 – sobre a Prússia).

na França pré-revolucionária, mas praticada também em outros países, inclusive na Grã-Bretanha e na Holanda (para mais detalhes, ver seção 3.2.5).

O sistema de favorecimento, que consistia em alocar os cargos públicos aos correligionários do partido no poder, tornou-se um componente-chave da política norte-americana desde o surgimento do sistema bipartidário, em 1828, com a eleição do presidente Jackson. Isso piorou muito nas décadas que precederam a Guerra de Secessão (Cochran & Miller, 1941, p.156-60; Garraty & Carnes, 2000, p.253-4; Finer, 1989). Houve um grande clamor pela reforma do serviço público, ao longo de todo o século XIX, para criar uma burocracia profissional e não partidária, mas não se verificou progresso algum até o Pendleton Act de 1883 (para mais detalhes sobre essa lei, ver a seguir) (Garraty & Carnes, 2000, p.472, 581-3). A Itália e a Espanha prosseguiram com o sistema de favorecimento durante todo o século XIX (Anderson & Anderson, 1978).

Ademais da venda de cargos públicos, havia um nepotismo generalizado. Conquanto seja obviamente difícil o acesso a dados históricos concretos sobre isso – e os dados de que dispomos devem ser interpretados com cautela –, Armstrong (1973) relata que uma parcela significativa dos administradores de elite, na França e na Alemanha, tinha pais que também eram altos funcionários, sugerindo um elevado grau de nepotismo. Por exemplo, entre os burocratas do topo da hierarquia da França pré-industrial (começo do século XIX), cerca de 23% eram filhos de administradores de elite. Na metade do século, época do início da industrialização do país, a proporção continuava próxima dos 21%. Na Prússia, os números correspondentes eram, respectivamente, 31% e 26%.¹⁵ Feuchtwanger (1970, p.45) argumenta que, mesmo depois da extensiva reforma burocrática de Frederico Guilherme I

15 Naturalmente, isso não implica que o nepotismo fosse o motivo de todas essas nomeações.

(ver adiante), “o nepotismo continuou abundante, e muitos cargos eram virtualmente hereditários”. Na Prússia, a concorrência da classe média baixa instruída foi eliminada com a alteração dos requisitos de admissão, de modo que, na década de 1860, “um processo de recrutamento cuidadosamente controlado produziu uma elite administrativa que incluía a aristocracia e elementos da classe média mais endinheirada (Armstrong, 1973, p.79-81).¹⁶

Com a venda de cargos, o sistema de favorecimento e o nepotismo, dificilmente há de surpreender que imperasse uma notória falta de profissionalismo na burocracia da maioria dos PADs, pelo menos até o fim do século XIX. Nos Estados Unidos, os jacksonianos tinham desprezo pelo conhecimento especializado e se opunham à profissionalização da burocracia, alegando que o maior número possível de cidadãos devia ter a possibilidade de participar do ato de governo. Mesmo depois do Pendleton Act de 1883, que criou a Comissão do Serviço Civil para administrar o recrutamento competitivo na burocracia federal, apenas cerca de 10% dos empregos públicos civis se submetiam ao recrutamento competitivo. Os burocratas italianos do fim do século XIX não tinham “garantias legais ou mesmo convencionais de estabilidade, licenças, pensão etc. e nenhum recurso na Justiça”. Até o começo do século XX, as carreiras do serviço público, na Espanha, eram basicamente determinadas pelo que se conhecia como *padrinazgo* (apadrinhamento). Mesmo na Bélgica, que, no século XIX, era o país mais industrializado depois da Inglaterra, o serviço público civil não se profissionalizou cabalmente antes de 1933.¹⁷

16 O termo “aristocracia”, no entanto, deve ser interpretado com certa cautela nesse contexto. Desde o tempo de Frederico Guilherme, o Grande Eleitor (1640-1688), era habitual, na Prússia, dar títulos de nobreza a plebeus que haviam subido muito no serviço real (Feuchtwanger, 1970, p.45-6).

17 Garraty & Carnes (2000, p.254, 538 – sobre os Estados Unidos); Clark (1996, p.55 – sobre a Itália); Palacios (1988, p.496 – sobre a Espanha); Baudhuin (1946, p.203-4 – sobre a Bélgica).

Foi à custa de um arrastadíssimo processo de reforma que as burocracias dos PADs conseguiram se modernizar. Nesse aspecto, o pioneiro foi a Prússia. A partir de 1713, ano de sua ascensão ao trono, Frederico Guilherme I implementou uma vasta reforma burocrática. As principais medidas foram: a centralização das autoridades dispersas em duas dúzias de entidades territoriais separadas (muitas delas nem mesmo fisicamente contíguas) e dos departamentos sobrepostos; a transformação do *status* dos burocratas de servidores privados da família real para servidores do Estado; o pagamento regular de salários adequados em dinheiro (não mais em gêneros como outrora); e a introdução de um rigoroso sistema de supervisão.¹⁸ Graças a essas medidas e a outras tomadas por seu filho, Frederico, o Grande (1740-1786), no começo do século XIX, podia-se dizer que a Prússia havia instalado os elementos-chave de uma burocracia moderna (*weberiana*) – um concurso ou exame de admissão, uma organização hierárquica, sistemas de pensão, um procedimento disciplinar e segurança de estabilidade. Outros Estados alemães, como a Baviera, Baden e Hesse, também fizeram importantes progressos por esse caminho no começo do século XIX.¹⁹

Na Grã-Bretanha, as sinecuras foram eliminadas por meio de uma série de reformas entre 1780 e 1834. Na primeira metade do século XIX, a remuneração burocrática mudou de um sistema baseado em honorários para o salarial. Também foi só então que o *status* dos ministérios do governo deixou de ser o de estabelecimentos privados para transformar-se em ministérios no sentido moderno. Só a partir de 1860 o serviço público britânico se modernizou substancialmente (Hobsbawm, 1999,

18 Para mais detalhes, ver Dorwart (1953); Feuchtwanger (1970); Gothelf (2000).

19 Sobre as características da moderna burocracia “weberiana” no contexto dos atuais países em desenvolvimento, ver Rauch & Evans (2000); Anderson & Anderson (1978); Blackburn (1997, p.76-7, 82-4).

p.209). Os Estados Unidos tiveram progressos importantes com a profissionalização da burocracia nas últimas duas décadas do século XIX, quando a proporção dos empregos públicos federais, sujeitos ao recrutamento competitivo, se elevou de 10% em 1883, quando foi sancionado o Pendleton Act, para quase 50% em 1897 (Benson, 1978, p.81, 85).

O Judiciário

O discurso contemporâneo sobre a “boa governança” dá muita ênfase a um Judiciário politicamente independente, incumbido de administrar o “império da lei”.²⁰ Sem embargo, convém ter cautela ao abraçar essa retórica do “Judiciário independente”.

Pode-se argumentar que um Judiciário com um alto grau de independência política (por exemplo, o alemão ou o japonês) não é necessariamente o mais desejável, à medida que lhe falta legitimidade democrática. É por isso que alguns países elegem parte de seus funcionários judiciais – os exemplos mais conhecidos são os Estados Unidos atuais e o Reino Unido do século XIX (ver Upham, 2000). Neste, também são incertos os limites entre o Judiciário e o Legislativo, uma vez que os juízes superiores têm vaga na Câmara dos Lordes; no entanto, pouca gente diria que isso chega a ser um grande problema.

Diante disso, é preciso compreender a qualidade do Judiciário não apenas no que se refere à independência política, e sim em algumas dimensões: o profissionalismo dos funcionários judiciais, a qualidade de seus julgamentos (não apenas do ponto de vista estreito do “império da lei”, mas também a partir de um ponto de vista societário mais amplo) e o custo da administração do sistema.

20 Para uma crítica da retórica do “império da lei”, ver Upham (2000) e Ohnesorge (2000).

Tal como seus equivalentes nos países em desenvolvimento da atualidade, o Judiciário de muitos PADs sofreu excessivamente a influência política e a corrupção nas nomeações (ou, quando aplicável, nas eleições) até o fim do século XIX ou mesmo depois. Também era frequente recrutar exclusivamente homens de extração social privilegiada, com pouco ou nenhum preparo em direito, disso resultando que a justiça era muitas vezes ministrada de modo tendencioso e nada profissional.

Na Inglaterra, nem mesmo as leis anticorrupção de 1853-1854 e de 1883 (ver acima) chegaram a afetar a eleição dos juízes de homicídio, sempre às voltas com a corrupção generalizada e as manobras político-partidárias. As eleições dos juízes de homicídio distritais foram abolidas em 1888, mas só em 1926 a sua qualificação profissional se tornou obrigatória (Glasgow, 1999).

No século XIX, a Alemanha progrediu enormemente rumo ao “império da lei” e, no fim do período, contava com um Judiciário em grande parte independente. Todavia, ainda faltava igualdade perante a lei, já que os crimes militares e da classe média eram levados ao tribunal com menos diligência e punidos com menos rigor. Esse problema de “justiça de classe” também acompanhou outros PADs da época – inclusive a Inglaterra, os Estados Unidos e a França (Blackbourn, 1997, p.384). Na Itália, pelo menos até o fim do século XIX, os juízes geralmente careciam de formação jurídica e “não podiam proteger a si próprios e muito menos aos outros dos abusos políticos” (Clark, 1996, p.54).

3.2.3 Os regimes de direito de propriedade

O discurso da “boa governança” considera decisiva a “qualidade” dos regimes de direito de propriedade, já que se acredita que ela é um determinante-chave do incentivo ao investimento e, portanto, à criação de riqueza. Contudo, não é fácil medir a “qualidade” de um regime de direito de propriedade, pois este

apresenta numerosos componentes – Lei de Contrato, Lei de Empresa, Lei de Falência, Lei de Herança, Lei Tributária e leis de regulamentação do uso da terra (por exemplo, leis de zoneamento urbano, de padrões ambientais e as regulações de segurança contra incêndios), para mencionar apenas alguns.

Muitos estudos empíricos tratam de contornar esse “problema de agregação”, pedindo aos entrevistados na pesquisa que atribuam um valor numérico à qualidade geral das instituições de direito de propriedade (por exemplo, “segurança de contrato e direito de propriedade” ou “cumprimento dos contratos e direito de propriedade”).²¹ Não obstante, nem mesmo essa “solução” é altamente inadequada do problema está disponível para a comparação histórica que procuramos fazer neste capítulo.

Por esse motivo, ao contrário dos outros aspectos do desenvolvimento institucional aqui discutidos, que são mais “mensuráveis” (por exemplo, a democracia medida pela existência do sufrágio universal, o desenvolvimento das instituições financeiras medido, entre outras coisas, pela existência do banco central), é impossível oferecer uma comparação generalizada da qualidade dos regimes de direito de propriedade ao longo da história e em todos os países.

Um aspecto do sistema de direito de propriedade que se presta facilmente a esse tipo de análise é o dos direitos de propriedade intelectual, definidos por um reduzido número de leis claramente identificáveis (por exemplo, Lei de Patente, e em menor extensão, Lei de Direito Autoral ou *copyright* e Lei de Marca Registrada). Por isso, nesta seção, apresentamos uma análise empírica detalhada da evolução dos regimes de direitos de propriedade intelectual nos PADs. Mas antes se fazem necessários alguns comentários teóricos gerais sobre o papel do direitos de propriedade no desenvolvimento econômico (com algumas referências históricas).

²¹ Para alguns exemplos, ver Aron (2000, Tabela 1).

A. Alguns conceitos equivocados sobre direitos de propriedade e desenvolvimento econômico

No discurso ortodoxo atual, acredita-se amplamente que quanto mais forte for a proteção aos direitos de propriedade, tanto melhor para o desenvolvimento econômico, já que essa proteção estimula a criação de riqueza. Ainda que se possa argumentar que a incerteza permanente quanto à segurança de tais direitos é prejudicial ao investimento e ao crescimento a longo prazo, o papel dos direitos de propriedade no desenvolvimento econômico é muito mais complexo do que esse tipo de alegação dá a entender.

A segurança dos direitos de propriedade não pode ser encaixada como algo bom em si. A história é pródiga em exemplos de preservação desses direitos que resultou nociva para o desenvolvimento econômico, assim como de violações dos direitos de propriedade existentes (com a criação de outros novos) que foram benéficas para o desenvolvimento econômico.

Provavelmente, o mais conhecido deles é o *enclosure* na Inglaterra, que mesmo desrespeitando o direito de propriedade comunitária vigente, ao cercar as terras comuns, contribuiu para o desenvolvimento da indústria da lã, pois promoveu a ovinocultura nos espaços confiscados. Para tomar outros exemplos, De Soto (2000) mostra que o reconhecimento do direito de posse, numa franca violação do direito dos proprietários existentes, foi decisivo para o desenvolvimento do Oeste norte-americano. Upham (2000) cita o famoso caso Sanderson, de 1868, quando a Suprema Corte da Pensilvânia anulou o direito vigente dos proprietários de terra de exigir o acesso à água limpa, favorecendo a indústria do carvão, que, na época, era uma das mais importantes do estado. Depois da Segunda Guerra Mundial, a reforma agrária no Japão, na Coreia e em Taiwan violou o direito de propriedade dos latifundiários, mas contribuiu para o subsequente desenvolvimento desses países. Muitos alegam que, no pós-guerra, a

nacionalização de empresas industriais, em países como Áustria e França, contribuiu para o seu desenvolvimento industrial à medida que transferiu certas propriedades industriais de uma classe capitalista conservadora e indolente para administradores profissionais do setor público, com inclinação para a tecnologia moderna e os investimentos agressivos.

O que importa para o desenvolvimento econômico não é, portanto, a mera proteção de todos os direitos de propriedade em vigor, independentemente de sua natureza, e sim qual direito de propriedade está sendo protegido e em que condições. Havendo grupos capazes de utilizar melhor certas propriedades do que seus proprietários, é possível que convenha mais à sociedade não proteger o direito de propriedade vigente e criar outro, novo, que transfira o patrimônio àqueles grupos. Tendo isso em mente, façamos um exame mais detido das instituições de direito de propriedade intelectual.

B. O direito de propriedade intelectual

O primeiro sistema de patente foi inventado em Veneza, em 1474, concedendo dez anos de privilégio aos inventores de novas artes e máquinas. No século XVI, alguns Estados alemães, sobretudo a Saxônia, usaram as patentes, se bem que não sistematicamente. A Lei de Patente britânica foi criada em 1623, com o Statute of Monopolies, embora muitos pesquisadores argumentem que ele só mereceu o nome "Lei de Patente" depois de passar pela reforma de 1852 (cf. McLeod, 1988). A França adotou uma lei de patente em 1791; os Estados Unidos, em 1793; e a Áustria, em 1794.

Como mencionamos no Capítulo 2, a maior parte dos PADs instituiu leis de patente na primeira metade do século XIX: Rússia (1812), Prússia (1815), Bélgica e Holanda (1817), Espanha (1820), Baviera (1825), Sardenha (1826), Estado do Vaticano (1833), Suécia (1834), Wurttemberg (1836), Portugal (1837),

Saxônia (1843). O Japão instituiu a sua primeira Lei de Patente em 1885 (Penrose, 1951, p.13; Doi, 1980). Na segunda metade do mesmo século, esses países acrescentaram outros elementos aos regimes de direito de propriedade intelectual, como as leis de direito autoral (criadas na Grã-Bretanha em 1709) e de marcas registradas (1862).

Convém observar aqui que esses primeiros regimes de direito de propriedade intelectual (DPI) eram muito “deficientes”, a julgar pelos padrões atuais.²² Em muitos países, os sistemas de patente careciam de exigências de *disclosure*, incorriam em custos elevadíssimos para fazer e processar os requerimentos de uso e davam proteção inadequada aos concessionários. A maioria das leis de patente era muito frouxa na verificação da originalidade da invenção. Nos Estados Unidos, por exemplo, até a reforma da lei em 1836, concediam-se patentes sem nenhuma prova de originalidade. Isso levou não só ao patenteamento de tecnologias importadas, como animou muitos escroques a tratar de “ganhar dinheiro” patenteando artefatos já em uso (“falsas patentes”) e cobrando os usuários mediante a ameaça de processo.²³ Poucos países autorizavam patentes de substâncias químicas e farmacêuticas (ao contrário dos processos), muito embora essa prática tenha sido condenada pelo Trips (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio) da OMC, a não ser no

22 Ponho o termo “deficiente” entre aspas porque, pelo menos em parte, o que é deficiente depende do ponto de vista de cada um. Por exemplo, há quem acredite que não se devem patentear substâncias químicas e farmacêuticas, ao passo que outras acham isso desejável.

23 Segundo Cochran & Miller (1942, p.14), o fato de os Estados Unidos terem produzido 535 patentes por ano, entre 1820 e 1830, enquanto a Inglaterra não gerava mais do que 145, deveu-se principalmente a diferenças em “escrúpulos”. Compare-se com a argumentação de Sokoloff & Khan (2000, p5), segundo a qual foi graças ao “bom” sistema de patenteamento que, em 1810, os Estados Unidos excederam muito a Inglaterra em patenteamento *per capita*.

caso dos países muito pobres (e, mesmo assim, estes só estarão isentos até 2006).²⁴

Tais leis não ofereciam senão uma proteção muito inadequada, particularmente ao DPI estrangeiro, que agora, com o Trips, está se tornando um importante ponto de litígio (para mais detalhes, ver as referências citadas na seção 2.3.3). Como já indicado, na maior parte dos países, incluindo Grã-Bretanha (até 1852), Holanda, Áustria e França, o patenteamento de invenções importadas muitas vezes era explicitamente permitido. Com relação à Lei de Patente, o caso da Suíça e da Holanda merece mais atenção.²⁵

Como mencionei no Capítulo 2 (seção 2.2.6 B), em 1869, a Holanda aboliu a Lei de Patente de 1817 em consequência tanto de sua natureza bastante deficiente (mesmo para os padrões da época)²⁶ quanto da influência do movimento antipatente que grassava na Europa da época. Estreitamente relacionado com os movimentos livre-cambistas, ele condenava as patentes por não se distinguirem das outras práticas monopolistas (Machlup & Penrose, 1950; Penrose, 1951).

Até 1888, quando se instituiu uma lei de proteção apenas às invenções mecânicas (“invenções que possam ser representadas por modelos mecânicos”), a Suíça não reconhecia nenhum DPI sobre invenções (Schiff, 1971, p.85). Só em 1907, em parte pela ameaça de sanções comerciais da Alemanha relacionadas com

24 Ficou proibido patentear substâncias químicas até 1967 na Alemanha Ocidental, até 1968 nos países nórdicos, até 1976 no Japão, até 1978 na Suíça e até 1992 na Espanha. O mesmo valeu para os produtos farmacêuticos até 1967 na Alemanha e na França, até 1979 na Itália, até 1992 na Espanha. Os produtos farmacêuticos também ficaram proibidos de ser patenteados no Canadá durante a década de 1990. Para mais detalhes, ver Patel (1989, p.980).

25 Para mais detalhes, ver Schiff (1971).

26 A Lei de Patente holandesa de 1817 não exigia a divulgação dos detalhes das patentes. Isso permitia o patenteamento de invenções importadas. Anulava as patentes nacionais de invenções que adquiriam patentes estrangeiras. E não havia punição para terceiros que, sem autorização, usassem produtos patenteados, contanto que fosse para o seu próprio negócio.

Ha-Joon Chang

O uso, pela Suíça, de suas invenções químicas e farmacêuticas, aprovou-se uma lei de patente digna de tal nome. Todavia, mesmo esta tinha muitas exclusões, particularmente a recusa de conceder patentes a substâncias químicas (ao contrário dos processos químicos). Só em 1954 a Lei de Patente suíça tornou-se comparável aos dos outros PADs, posto que as substâncias químicas tenham continuado excluídas do patenteamento até 1978 (Schiff, 1971; Patel, 1989, p.980).

Com a introdução de leis de DPI em um número cada vez maior de países, do século XIX em diante, começaram a crescer naturalmente as pressões por um regime internacional de DPI. Houve uma série de encontros para discutir o assunto, e crescer pelo Congresso de Viena de 1873; por fim, em 1883, onze países firmaram a Convenção de Paris da União Internacional para a Proteção da Propriedade Industrial. Os signatários originais foram a Bélgica, Portugal, a França, a Guatemala, a Itália, a Holanda, El Salvador, a Sérvia, a Espanha e a Suíça.

A convenção abrangeu não só as patentes, como também leis de marca registrada (o que possibilitou à Suíça e à Holanda assiná-la mesmo sem ter lei de patente). Em 1886, firmou-se a Convenção de Berna sobre direito autoral ou *copyright*. Subsequentemente, a Convenção de Paris foi revisada algumas vezes (sobretudo em 1911, 1925, 1934, 1958 e 1967), inclinando-se a reforçar o direito de patente; juntamente com a Convenção de Berna, formou a base do regime internacional de DPI até o acordo Trips (Shell, 1998; Chang, 2001a). No entanto, como vimos no Capítulo 2 (seção 2.3.3), apesar da emergência de um regime internacional de DPI, mesmo os PADs mais desenvolvidos seguiram violando rotineiramente o DPI dos cidadãos dos outros em pleno século XX.

O exposto deve mostrar como eram falhos os regimes de DPI dos PADs (quando estes eram países em desenvolvimento).

27 Para mais detalhes, ver Chang (2001a).

Chutando a escada

Mesmo nos mais avançados deles, houve sérias e generalizadas violações até o fim do século XIX e depois, principalmente quando se tratava de proteger o DPI de estrangeiros.

3.2.4 A governança empresarial

A. A sociedade por cotas de responsabilidade limitada

Atualmente, inclinamos-nos a tomar o princípio da responsabilidade limitada como ponto pacífico. Não obstante, durante alguns séculos, depois de ter sido inventada, no século XIX, para os grandes projetos comerciais arriscados (sendo a Companhia das Índias Orientais Britânica o exemplo mais conhecido), ela tendia a ser encarada com desconfiança. Muitos acreditavam que levava tanto proprietários quanto administradores a riscos excessivos (ou ao que hoje denominamos "risco moral"). Encaravam-na como uma instituição que solapava aquilo que então era visto - juntamente com a ambição - como um dos principais mecanismos disciplinares do capitalismo, nomeadamente, o medo ao fracasso e à destituição, especialmente diante da severidade das leis de falência da época (ver seção 3.2.4 C).

Adam Smith dizia que a responsabilidade limitada só podia levar os administradores à vadiagem. John McCulloch, o influente economista do começo do século XIX, alegava que ela tornaria os proprietários negligentes no monitoramento dos administradores contratados (Gilman & Eade, 1995). Também se acreditava, não sem razão, que era uma causa importante da especulação financeira. Foi com base nisso que a Inglaterra, mediante o Bubble Act de 1720, proibiu a formação de novas sociedades de responsabilidade limitada, se bem que voltou a autorizá-la em 1825, com a revogação dessa lei.²⁸

28 Sem embargo, Kindleberger (1984, p.70) afirma que o Bubble Act foi "um expediente para salvar a South Sea Company, detendo o desvio de subscri-

4.1 Introdução

Até aqui, a discussão mostra que as políticas e instituições utilizadas pelos países atualmente desenvolvidos, nos estágios iniciais de desenvolvimento, diferem significativamente das que normalmente se supõe que eles utilizaram e mais ainda das diretrizes que recomendam, ou melhor, que frequentemente exigem dos atuais países em desenvolvimento.

Na segunda seção deste capítulo, sintetizo as principais conclusões dos Capítulos 2 e 3 e discuto se é de veras possível concluir que a atual pressão dos países desenvolvidos pelas “boas políticas” e a “boa governança” significa, de fato, “chutar a esquadra”. A seção 4.4 considera algumas possíveis objeções à minha argumentação, ao passo que a última tira algumas conclusões e propõe novas direções de pesquisa, resultantes do presente estudo.

4.2 Repensando políticas econômicas para o desenvolvimento

No Capítulo 2, examinei as políticas aplicadas pelos países atualmente desenvolvidos (PADs) no seu período de desenvolvimento, desde a Inglaterra do século XIV até os NPIs asiáticos do fim do século XX.

Minha discussão confirma grande parte da observação feita por List há 150 anos – numa época em que muitos achariam graça se alguém sugerisse que, dentro de duas gerações, a Alemanha seria um desafio econômico para Inglaterra ou que os Estados Unidos viriam a ser a principal potência industrial do planeta. Emerge um padrão consistente, no qual todas as economias em *catching-up* usam políticas industrial, comercial e tecnológica (ICT) ativas – mas não simplesmente a proteção tarifária, como assinalei reiteradamente – para promover o desenvolvimento econômico, como tem ocorrido desde antes da época de List. De lá para cá, os instrumentos políticos envolvidos em tal esforço promocional tornaram-se mais variados, complexos e efetivos, mas o padrão geral permaneceu notavelmente fiel a si mesmo.

Seja qual for o método político empregado, parece haver alguns princípios comuns à longa série de bem-sucedidos estrategistas do desenvolvimento, a começar por Eduardo III, no século XIV, passando por Robert Walpole, Frederico, o Grande, e Alexander Hamilton, no século XVIII, até os criadores de políticas norte-americanas, alemães e suecos do século XIX e seus equivalentes asiáticos ou franceses do século XX.

Como se observou inúmeras vezes nos últimos séculos, o problema comum enfrentado por todas as economias em *catch-up* é que a passagem para atividades de maior valor agregado, que constitui a chave do processo de desenvolvimento econômico, não se dá “naturalmente”.¹ Isso ocorre porque, por diversas

¹ É claro que essas atividades de alto valor agregado hão de depender do país e do período em questão. Assim, para tomar um exemplo extremo, a manu-

razões, há discrepâncias entre o retorno social e o individual de investimentos nas atividades de alto valor agregado – ou indústrias nascentes – nas economias em *catch-up*.²

Ante tais discrepâncias, é necessário estabelecer alguns mecanismos para socializar o risco envolvido nesses investimentos. Ao contrário da visão popular, isso não implica necessariamente a intervenção de políticas diretas, como a proteção tarifária ou os subsídios, também é possível por meio de instituições que socializem o risco envolvido em tais projetos (mais detalhes sobre isso, ver seção 4.3). Todavia, a solução institucional são, limitações importantes. Em primeiro lugar, as instituições são, por natureza, encarnações de regras gerais e, por isso, podem não ter eficácia ao lidar com problemas relativos a indústrias isoladas. Segundo, conforme procurei mostrar no Capítulo 3, implantar novas instituições costuma levar tempo, e isso tende a limitar a capacidade dos países de reagir prontamente a novas mudanças. Consequentemente, em muitos casos, uma política de intervenção mais enfocada e ágil pode ser preferível a soluções institucionais.

fatura de tecido de algodão, que era a atividade de alto valor agregado na Europa dos séculos XIV e XV, é hoje uma das atividades de baixo valor agregado. Além disso, as atividades de alto valor agregado não são necessariamente as “indústrias (manufatureiras)” no sentido convencional, tal como pressupõe a expressão “promoção da indústria nascente”. Dependendo do lugar onde estão ocorrendo os avanços tecnológicos, as atividades de alto valor agregado podem ser as oficialmente classificadas como “serviços”.

² Sobre os motivos pelos quais pode haver tais discrepâncias, ver Chang (1994, cap.3), Stiglitz (1996) e Lall (1998). Muito amiúde, o problema é que os empresários do setor privado, cujos perfis custo-benefício o Estado deve tentar influenciar, simplesmente não existem. Foi por esse motivo que Frederico, o Grande, por exemplo, teve de recorrer (com sucesso) a um número reduzido de empresários-burocratas para desenvolver suas indústrias na Silésia ou que muitos países em desenvolvimento tiveram de usar empresas estatais (muitas vezes sem sucesso) quando de sua independência depois da Segunda Guerra Mundial.

O fato de a intervenção direta do Estado, sobretudo na forma de políticas ICT, ser frequentemente necessária para socializar os riscos envolvidos no desenvolvimento de indústrias nascentes não significa, contudo, que só haja um modo de fazê-lo – quer dizer, por meio da proteção tarifária.³ Como mostra a minha argumentação no Capítulo 2, há uma grande multiplicidade de instrumentos políticos usados com esse propósito, pelos diversos países, em consequência das diferenças em seu relativo atraso tecnológico, na situação internacional, na disponibilidade de recursos humanos etc. É ocioso dizer que, até num mesmo país, o foco da promoção pode – aliás, deve – evoluir com o tempo, de acordo com as mudanças da situação interna e internacional. Os países bem-sucedidos são, tipicamente, os que se mostraram capazes de adaptar o foco de suas políticas às mudanças da situação.

Evidentemente, o fato de o uso de políticas ICT ativistas ser necessário não implica que todos os países que as usam estejam com o sucesso econômico garantido. Como sabemos pelas experiências de vários países em desenvolvimento no período do pós-guerra, o sucesso é basicamente determinado, por um lado, pelas formas detalhadas dessas políticas e, por outro, pela disposição e capacidade do Estado de implementá-las.⁴

O quadro resultante do nosso apanhado histórico parece suficientemente claro. Na tentativa de alcançar as economias de fronteira, os PADs recorreram a políticas industrial, comercial e tecnológica intervencionistas a fim de promover as indústrias nascentes. As formas e a ênfase dessas políticas podem ter variado de país para país, mas é inegável que todos as aplicaram ativamente. Em termos relativos (isto é, levando em consideração

3 Shafaeddin (2000, p.9-10) observa que List também via nas tarifas e nos subsídios apenas duas de muitas políticas de desenvolvimento industrial.

4 Para mais detalhes, ver Evans (1995), Stiglitz (1996) e Chang & Cheema (2002).

a defasagem de produtividade com os países mais avançados), a verdade é que muitos deles protegeram suas indústrias com muito mais vigor do que os atuais países em desenvolvimento.

Assim sendo, o pacote de “boas políticas” atualmente recomendado, que enfatiza os benefícios do livre-comércio e de outras políticas ICT do *laissez-faire*, parece conflitar com a experiência histórica. Com uma ou duas exceções (por exemplo, Holanda e Suíça), os PADs não tiveram sucesso com base nesse pacote de políticas. As que usaram para chegar ao lugar em que estão hoje – ou seja, as políticas ICT ativistas – são precisamente aquelas que eles mandam os países em desenvolvimento não usarem, por causa de seu efeito negativo sobre o desenvolvimento econômico.

Quer dizer que os países desenvolvidos e o *establishment* internacional de política de desenvolvimento (EIPD), por eles controlado, recomendam políticas que os beneficiam, mas não os países em desenvolvimento? Haverá algum paralelo entre isso e a pressão exercida pela Grã-Bretanha, no século XIX, em prol do livre-comércio e contra as políticas protecionistas dos Estados Unidos e de outros PADs que estavam tentando avançar por meio delas? Será justo afirmar que o acordo da OMC, que restringe a capacidade dos países em desenvolvimento de pôr em prática políticas ICT ativistas, não passa de uma versão moderna, multilateral, dos “tratados desiguais” que a Inglaterra e outros PADs costumavam impor aos países semi-independentes? Em outras palavras, acaso os países desenvolvidos estão “chutando a escada”, pela qual subiram ao topo, para longe do alcance dos países em desenvolvimento? Infelizmente, a resposta a todas essas perguntas é sim.

A única maneira de os países desenvolvidos repelirem a acusação de que estão “chutando a escada” seria argumentar que as políticas ICT ativistas, de que eles se valeram no passado, foram benéficas ao desenvolvimento econômico, mas deixaram de ser, pois “os tempos mudaram”. Em outras palavras, seria argumentar

Ha-Joon Chang

O fato de a intervenção direta do Estado, sobretudo na forma de políticas ICT, ser frequentemente necessária para socializar os riscos envolvidos no desenvolvimento de indústrias nascentes não significa, contudo, que só haja um modo de fazê-lo – quer dizer, por meio da proteção tarifária.³ Como mostra a minha argumentação no Capítulo 2, há uma grande multiplicidade de instrumentos políticos usados com esse propósito, pelos diversos países, em consequência das diferenças em seu relativo atraso tecnológico, na situação internacional, na disponibilidade de recursos humanos etc. É ocioso dizer que, até num mesmo país, o foco da promoção pode – aliás, deve – evoluir com o tempo, de acordo com as mudanças da situação interna e internacional. Os países bem-sucedidos são, tipicamente, os que se mostraram capazes de adaptar o foco de suas políticas às mudanças da situação.

Evidentemente, o fato de o uso de políticas ICT ativistas ser necessário não implica que todos os países que as usam estejam com o sucesso econômico garantido. Como sabemos pelas experiências de vários países em desenvolvimento no período do pós-guerra, o sucesso é basicamente determinado, por um lado, pelas formas detalhadas dessas políticas e, por outro, pela disposição e capacidade do Estado de implementá-las.⁴

O quadro resultante do nosso apanhado histórico parece suficientemente claro. Na tentativa de alcançar as economias de fronteira, os PADs recorreram a políticas industrial, comercial e tecnológica intervencionistas a fim de promover as indústrias nascentes. As formas e a ênfase dessas políticas podem ter variado de país para país, mas é inegável que todos as aplicaram ativamente. Em termos relativos (isto é, levando em consideração

³ Shafaeddin (2000, p.9-10) observa que List também via nas tarifas e nos subsídios apenas duas de muitas políticas de desenvolvimento industrial.

⁴ Para mais detalhes, ver Evans (1995), Stiglitz (1996) e Chang & Cheema (2002).

Chutando a escada

a defasagem de produtividade com os países mais avançados), a verdade é que muitos deles protegeram suas indústrias com muito mais vigor do que os atuais países em desenvolvimento e assim sendo, o pacote de “boas políticas” atualmente re-comendado, que enfatiza os benefícios do livre-comércio (por exemplo, políticas ICT do *laissez-faire*, parece exceções com base nesse outras políticas históricas. Com uma ou duas exceções com base nesse peritência histórica), os PADs não tiveram sucesso ao chegar ao lugar em que Holanda e Suíça), as políticas ICT ativistas – são precisamente pacotes de hoje – ou seja, as políticas ICT ativistas em desenvolvimento não estão hoje – ou seja, as políticas negativas sobre o desenvolvimento aquelas que eles mandam os países em desenvolvimento sobre o desenvolvimento, por causa de seu efeito negativo sobre o *establishment* econômico.

Quer dizer que os países desenvolvidos (EIPD), por eles internacional de política de desenvolvimento (EIPD), mas não controlado, recomendam políticas que os beneficiam, mas não os países em desenvolvimento? Haverá algum paralelo entre isso e a pressão exercida pela Grã-Bretanha, no século XIX, em prol do livre-comércio e contra as políticas protecionistas dos Estados Unidos e de outros PADs que estavam tentando avançar por meio delas? Será justo afirmar que o acordo da OMC, que restringe a capacidade dos países em desenvolvimento de pôr em prática políticas ICT ativistas, não passa de uma versão moderna, multilateral, dos “tratados desiguais” que a Inglaterra e outros PADs costumavam impor aos países desenvolvidos estão “chutando outras palavras, acaso os países desenvolvidos estão “chutando a escada”, pela qual subiram ao topo, para longe do alcance dos países em desenvolvimento? Infelizmente, a resposta a todas essas perguntas é sim.

A única maneira de os países desenvolvidos repelirem a acusação de que estão “chutando a escada” seria argumentar que as políticas ICT ativistas, de que eles se valeram no passado, foram benéficas ao desenvolvimento econômico, mas deixaram de ser, pois “os tempos mudaram”. Em outras palavras, seria argumentar

que as "boas políticas" de ontem talvez não sejam tão "boas" assim hoje em dia.

À parte a escassez de razões convincentes para explicar por que seria esse o caso,⁵ o ínfimo crescimento econômico verificado nos países em desenvolvimento, nas últimas duas décadas, sugere que essa linha de defesa é simplesmente insustentável. Nesse período, a maioria dos países em desenvolvimento passou por "reformas políticas" e implementou "políticas boas" – ou pelo menos "melhores" – que deviam ter promovido o crescimento. Em poucas palavras: o resultado foi uma grande decepção.

O fato patente é que as "reformas políticas" neoliberais se mostraram incapazes de cumprir a sua grande promessa: o crescimento econômico. Quando da sua implementação, garantiram-nos que, embora essas "reformas" talvez aumentassem a desigualdade a curto e, possivelmente, também a longo prazo, elas gerariam um crescimento mais rápido e, enfim, alçariam a todos mais efetivamente do que as políticas intervencionistas do imediato pós-guerra. Os dados das últimas duas décadas mostram que só a parte negativa dessa previsão se confirmou. A desigualdade da renda aumentou tal como se previu, mas a prometida aceleração do crescimento não se verificou. Aliás, em comparação com o período 1960-1980, no qual predominaram as políticas "ruins", o crescimento se desacelerou acentuadamente nas últimas duas décadas, sobretudo nos países em desenvolvimento.

5 O'Rourke (2000, p.474-5) apresenta um argumento plausível. Cita alguns estudos de Jeffrey Williamson e seus parceiros, alegando que, no século XIX, a proteção tarifária aumentou os investimentos à medida que reduziu o preço relativo dos bens de capital, dado que estes raramente eram comercializados na época. E prossegue dizendo que, no século XX, os bens de capital são mais amplamente comercializados e que há evidências de que a proteção lhe aumenta o preço relativo, retardando o investimento. Mas admite que, para o século XIX, o resultado é demasiado sensível à amostra e se associa a uma correlação totalmente implausível de que a participação do investimento se relaciona negativamente com o crescimento, num ampliado modelo Solow. Ele reconhece que o argumento não é conclusivo.

De acordo com os números fornecidos por Weisbrodt et al. (2000), nos 116 países (desenvolvidos e em desenvolvimento) de cujos dados eles dispunham, entre 1960 e 1980, o PIB *per capita* cresceu num ritmo de 3,1% anuais, ao passo que, entre 1980 e 2000, a taxa de crescimento reduziu-se a apenas 1,4% a. Somentemente em quinze dos 116 países da amostra – treze dos 88 países em desenvolvimento⁶ – o índice de crescimento foi superior a 0,1 ponto percentual por ano entre esses dois períodos.⁷

Mais especificamente, segundo Weisbrodt et al. (2000), no período 1960-1980, o PIB *per capita* dos países latino-americanos cresceu 2,8% a. a., mas ficou estagnado entre 1980 e 1998, com um crescimento 0,3% a. a. Entre 1980 e 1998, o PIB *per capita* da África Subsaariana caiu 15% (ou cresceu -8% a. a.), já que havia

6 Weisbrodt et al. (2000) não definem "países em desenvolvimento" como uma categoria, mas eu os defino (algo arbitrariamente) como os que têm renda *per capita* inferior a dez mil dólares (de 1999). Isso significa que países como Chipre, Taiwan, Grécia, Portugal e Malta (classificados do 24º ao 28º lugar) se incluem entre os desenvolvidos, enquanto Barbados, Coreia, Argentina, Seychelles e Arábia Saudita (classificados do 29º ao 33º lugar) figuram entre os países em desenvolvimento.

7 Os dois únicos países desenvolvidos nos quais o crescimento se acelerou entre os dois períodos são Luxemburgo e Irlanda. Os treze países em desenvolvimento em que se verificou aceleração do crescimento foram o Chile, Maurício, Tailândia, Sri Lanka, China, Índia, Bangladesh, Maurítania, Uganda, Moçambique, Chad, Burkina Faso e Burundi. No entanto, no caso de Burundi, o que ocorreu foi mais uma desaceleração do encolhimento da renda do que uma real aceleração do crescimento (25% de contra 7% de encolhimento). Ora, em pelo menos três países – Uganda, Moçambique e Chad –, pode-se explicar a aceleração do crescimento muito mais pelo fim (ou pelo menos o abrandamento significativo) da guerra civil do que pela mudança de políticas. Nesse contexto, foram, na verdade, apenas nove os países em desenvolvimento nos quais se verificou uma aceleração do crescimento que, teoricamente, se pode atribuir à adoção de "políticas boas". Naturalmente, mesmo nesse caso, convém lembrar que o melhor desempenho das duas maiores dessas economias, isto é, a China (de 2,7% para 8,2% ao ano) e a Índia (de 0,7% para 3,7% ao ano), não pode ser atribuído a "políticas boas" tal como as define o Consenso de Washington.

crescido 36% entre 1960-1980 (ou a uma taxa de 1,6% a. a.). Os dados das antigas economias comunistas (as “economias em transição”) – com exceção da China e do Vietnã, que não acolheram as recomendações neoliberais – são ainda mais desanimadores. Stiglitz (2001b) assinala que, dentre as dezenove economias em transição na Europa Oriental e na antiga União Soviética,⁸ somente na Polônia o PIB de 1997 superou o de 1989, ano em que se iniciou a transição. Em quatro dos dezoito países restantes, o PIB *per capita* de 1997 foi 40% menor que o de 1989 (Geórgia, Azerbaidjão, Moldávia e Ucrânia). Em apenas cinco deles, o PIB *per capita* de 1997 foi superior a 80% do de 1989 (Romênia, Usbequistão, República Checa, Hungria e Eslováquia).

Assim, parece que estamos diante de um “paradoxo” – pelo menos para quem não é economista neoliberal. Todos os países, mas principalmente os países em desenvolvimento, cresceram muito mais rapidamente no período em que aplicaram políticas “ruins”, entre 1960-1980, do que nas duas décadas seguintes, quando passaram a adotar as “boas”. A resposta óbvia para tal paradoxo é reconhecer que as políticas supostamente “boas” nada têm de benéfico para os países em desenvolvimento, pelo contrário, na verdade é provável que as políticas “ruins” lhes façam bem quando efetivamente implementadas.

Agora, o mais interessante é que essas políticas “ruins” são basicamente as que os PADs aplicaram quando eram países em desenvolvimento. Diante disso, só podemos concluir que, ao recomendar as tão proclamadas políticas “boas”, os PADs estão, efetivamente, “chutando a escada” pela qual subiram ao topo.

8 Em ordem ascendente quanto à taxa de crescimento (ou taxa de contração em todos os casos, fora a Polónia), elas são a Geórgia, o Azerbaidjão, a Moldávia, a Ucrânia, a Letônia, o Casaquistão, a Rússia, o Quirguizstão, a Bulgária, a Lituânia, a Bielo-Rússia, a Estónia, a Albânia, a Romênia, o Usbequistão, a República Tcheca, a Hungria, a Eslováquia e a Polónia.

4.3 Repensando o desenvolvimento insitucional

O processo de desenvolvimento institucional, assim como o papel que ele tem no desenvolvimento econômico em geral, é uma questão ainda pouco compreendida. Embora seja preciso continuar pesquisando o papel das instituições no desenvolvimento econômico, a fim de chegar a conclusões mais inquestionáveis – o que escapa ao escopo deste livro –, os pontos seguintes emergem da discussão do Capítulo 3.

A maioria das instituições atualmente recomendadas aos países em desenvolvimento como parte do pacote de “boa governança” foram, na verdade, resultados, e não causas, do desenvolvimento econômico dos PADs. Nesse sentido, não está claro quais delas são deveras “necessárias” aos atuais países em desenvolvimento – acaso são necessárias, de acordo com a visão do EIPD, a ponto de precisarem ser impostas a esses países por meio de fortes pressões externas, bilaterais e multilaterais?

Além do mais, ainda que concordemos que certas instituições são “boas” ou mesmo “necessárias”, é preciso ter cautela ao especificar os seus formatos exatos. No Capítulo 3, mostrei que, para praticamente todas as instituições, há um debate acerca do exato formato que ela deve ter. Que tipo de burocracia é boa para o desenvolvimento? Até que ponto os regimes de direitos de propriedade devem proteger os direitos de propriedade existentes? Até que ponto convém que uma lei de falência favoreça o devedor? Até que ponto o banco central há de ser independente? As perguntas poderiam prosseguir. Decidir exatamente que variedade de que instituição é necessária para que tipo de país ultrapassa o alcance deste livro. Entretanto, espero que a discussão do Capítulo 3 tenha conseguido demonstrar que a atual visão dominante, segundo a qual não há senão um único conjunto de instituições “da melhor prática” (o que geralmente

significa instituições anglo-americanas) a ser adotado por todos, é altamente problemática.

Não obstante, o argumento segundo o qual muitas das instituições atualmente recomendadas pelo discurso da "boa governança" podem não ser necessárias ou nem mesmo benéficas para os países em desenvolvimento não deve ser entendido como afirmar que as instituições não têm importância ou que os países em desenvolvimento não precisam aperfeiçoar ou que Pelo contrário, o aprimoramento da qualidade das instituições parece estar historicamente associado ao melhor desempenho de crescimento, observação esta que se apoia facilmente na evidência histórica e na contemporânea.

Como vemos na Tabela 4.1, as taxas de crescimento anual da renda *per capita* dos onze PADs, cujos dados do período 1820-1875 estão disponíveis, oscilavam entre 0,6% (Itália) e 2% (Austrália), com a média não ponderada e o valor médio de 1,1%. A tabela também mostra que, entre 1875 e 1913, as taxas de crescimento da renda *per capita* oscilaram entre 0,6% (Austrália) e 2,4% (Canadá), com a média não ponderada de 1,7% e o valor médio de 1,4%. Dado que os PADs tiveram um desenvolvimento institucional significativo a partir da metade do século XIX (ver a seção 3.3.1), é muito plausível que pelo menos uma parte dessa aceleração do crescimento tenha ocorrido em razão do aprimoramento da qualidade das instituições.

O desempenho econômico imensamente superior dos PADs, na chamada "Idade de Ouro do Capitalismo" (1950-1973), em comparação com os períodos anterior e posterior, também realça a importância das instituições na geração do crescimento econômico e da estabilidade. Na Idade de Ouro, os PADs cresceram, tipicamente, 3%-4% a. a., em termos *per capita*, em contraste com a taxa de 1%-2% que prevalecera anteriormente (ver Tabela 4.1) e também em contraste com a taxa de 2%-2,5% que passou a ser típica desde o seu fim (ver Tabela 4.3 – voltaremos a isso mais adiante). Segundo a estimativa de Maddison (1989), a renda per

capita nos dezesseis maiores PADs aumentou 3,8% a. a. nesse período, e países como o Japão (8%), a Alemanha, a Áustria (ambas 4,9%) e a Itália (4,8%) atingiram taxas de crescimento até então impensáveis.⁹ Em sua maior parte, os comentaristas atribuem a Idade de Ouro dos PADs à introdução de melhores instituições depois da Segunda Guerra Mundial, como as instituições plenamente mentárias ativistas (keynesianas), os *welfare states* plenamente amadurecidos, as regulamentações mais rigorosas do mercado financeiro, as instituições corporativistas de negociação salarial, as instituições de coordenação de investimento e, em certos casos, as indústrias nacionalizadas (especialmente na França e na Áustria). Aceita-se amplamente que essas instituições ajudaram os PADs a crescer rapidamente, proporcionando-lhes maior estabilidade macroeconômica e financeira, melhor alocação de recursos e mais paz social (Marglin & Schor, 1990; Armstrong et al., 1991; Cairncross & Cairncross, 1992).

A comparação entre o crescimento dos PADs nos primeiros tempos com o dos países em desenvolvimento no período do pós-guerra também nos fornece alguns *insights* importantes sobre a relação entre as políticas, as instituições e o crescimento econômico.

Eu diria que os países em desenvolvimento conseguiram crescer mais rapidamente, no período do pós-guerra (1960-1980), do que os PADs quando estavam em estágios comparáveis de desenvolvimento, em parte porque contavam com instituições muito melhores que estes (ver seção 3.3.3 do Capítulo 3).¹⁰

9 Os dezesseis países são: Alemanha, Austrália, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, Finlândia, França, Holanda, Inglaterra, Itália, Japão, Noruega, Suécia e Suíça.

10 Outro motivo por trás desse crescimento mais acelerado é que a economia mundial, como um todo, estava crescendo mais depressa, graças ao rápido crescimento dos países desenvolvidos, que explica o vulto da economia do mundo. Agradeço a John Grieve Smith por ter levantado esse ponto. No entanto, cabe notar, como já indiquei, que esse rápido crescimento das eco-

Ha-Joon Chang

Tabela 4.1 - Desempenho do crescimento anual *per capita* entre os PADs nos primeiros tempos

	1820-1875 (%)	1875-1913 (%)
Alemanha	1,2	1,5
Austrália	2,0	0,6
Áustria	0,8	1,5
Bélgica	1,4	1,0
Canadá	1,2	2,4
Dinamarca	0,9	1,6
Finlândia	0,8	1,5
França	1,1	1,2
Itália	0,6	1,3
EUA	1,3	1,9
Holanda	1,1	0,9
Noruega	0,7	1,2
Reino Unido	1,3	1,0
Suécia	0,8	1,4
Média não ponderada	1,1	1,7
Média	1,1	1,4

Fonte: Cálculo de Maddison (1995).

A Tabela 4.2 mostra que, durante o período 1960-1980, os países em desenvolvimento cresceram aproximadamente 3% a. a., em termos *per capita*. É um desempenho muito superior ao obtido pelos PADs no seu "século de desenvolvimento" (1820-1913), como mostra a Tabela 4.1, cujos índices médios de crescimento ficaram em torno de 1%-1,5% a. a.

nomias em desenvolvimento também se deve ao aperfeiçoamento de suas instituições. Sobre o papel da demanda mundial no crescimento dos países em desenvolvimento, nas décadas de 1960 e 1970, ver Kravis (1970) e Lewis (1980).

Chutando a escada

Tabela 4.2 - Crescimento anual do PIB *per capita* nos países em desenvolvimento

	1960-1970 (%)	1970-1980 (%)	1960-1980 (%)
Países de baixa renda	1,8	1,7	1,8
África Subsaariana	1,7	0,2	1,0
Ásia	1,8	2,0	1,9
Países de renda média	3,5	3,1	3,3
Leste Asiático e Pacífico	4,9	5,7	5,3
América Latina e Caribe	2,9	3,2	3,1
Oriente Médio	1,1	3,8	2,5
e Norte da África	2,3	1,6	2,0
África Subsaariana	5,6	3,2	4,4
Sul da Europa			
Todos os países em desenvolvimento	3,1	2,8	3,0
Países industrializados	3,9	2,4	3,2

Fonte: Banco Mundial (World Bank, 1980, tabela apêndice da parte I).
 Nota: Os números de 1979 e 1980 não são os finais, e sim estimativas do Banco Mundial. Dado que as estimativas tendem a ser otimistas, os números atualizados correspondentes a 1970-1980 e a 1960-1980 devem ser ligeiramente inferiores aos apresentados na tabela.

Esses números sugerem que a tarefa de melhorar a qualidade das instituições é importante para os países em desenvolvimento dispostos a acelerar o crescimento econômico e o progresso. Mas é preciso fazer duas importantes ressalvas.

Em primeiro lugar, ao preconizar o aprimoramento institucional nos países em desenvolvimento, devemos compreender que o processo é demorado e tratar de ser mais pacientes. A discussão do Capítulo 3 mostra que os PADs levaram décadas ou mesmo séculos para desenvolver as instituições, e que não faltaram contratempos nem retrocessos ao longo do processo. Visto nessa perspectiva, são altamente inadequados os prazos de cinco a dez anos de transição que atualmente se dão aos países em desenvolvimento para que adaptem suas instituições

aos "padrões globais". Ademais, visto que eles são institucionalmente mais avançados que os PADs quando se encontram em estágios de desenvolvimento comparáveis, é irrealista pedir-lhes que instalem a curto prazo toda uma gama de novas instituições de "padrão global". É claro que isso não significa que os países em desenvolvimento devam adotar os padrões institucionais do século passado. Nem que os desenvolvidos tenham de aceitar o argumento "nós ainda não estamos preparados" apresentado pelos governos das nações em desenvolvimento (mais sobre esse ponto, ver seção 4.4). Contudo, é claro que se deve fazer uma avaliação mais apurada da velocidade – ou da lentidão – com que se podem desenvolver as instituições nos países em desenvolvimento.

A segunda restrição que eu gostaria de fazer é que as instituições "boas" só produzem crescimento quando associadas a políticas igualmente "boas". Como o leitor já deve ter percebido, quando digo "políticas boas", estou me referindo àquelas que a maioria dos PADs aplicaram quando estavam em processo de desenvolvimento, não às que atualmente recomendam aos países em desenvolvimento. O fato é que, apesar da contínua e presumível aceleração do aperfeiçoamento de suas instituições nas últimas duas décadas, os países hoje em desenvolvimento têm experimentado acentuadas desacelerações no crescimento (ver seção 4.2). Na minha opinião, isso se deve a que a sua capacidade de recorrer às políticas (genuinamente) boas foi significativamente reduzida em razão das "reformas políticas" implementadas no período.

A Tabela 4.3 mostra que a taxa média de crescimento *per capita*, nos países em desenvolvimento, declinou de aproximadamente 3% a. a., no período 1960-1980 (ver a Tabela 4.1), para 1,5% a. a., no período 1980-1999.¹¹ Esta última é basicamente a

¹¹ As cifras nas duas tabelas não são rigorosamente comparáveis, já que a categoria "países em desenvolvimento" é composta de dois conjuntos ligeiramente diferentes de países em cada uma delas.

taxa de crescimento dos PADs no fim do século XIX e no começo do XX (1875-1913), quando eles estavam às voltas com condições institucionais menos favoráveis do que as vividas pelos países em desenvolvimento de hoje (ver a Tabela 4.2). Nesse período, os únicos subgrupos que conseguiram taxas de crescimento acima do nível foram os do Leste Asiático (e do Pacífico) e os do Sul da Ásia, cujas taxas de crescimento são dominadas, respectivamente, pelas da China e da Índia. O interessante é que esses dois países são frequentemente censurados pelo EIPD por causa da má qualidade de suas instituições e de suas políticas. Se os houvésemos excluído do cálculo da média dos países em desenvolvimento, teríamos chegado a uma taxa média de crescimento muito inferior.¹²

Tabela 4.3 – Crescimento anual do PIB *per capita* dos países em desenvolvimento durante a "época das reformas"

	1980-1990	1990-1999	1980-1999
Países em desenvolvimento	1,4	1,7	1,5
Leste da Ásia e Pacífico	6,4	6,1	6,3
Europa e Ásia Central	1,5	-2,9	-0,6
América Latina e Caribe	-0,3	1,7	0,6
Oriente Médio e Norte da África	-1,1	0,8	-0,2
Sul da Ásia	3,5	3,8	3,6
África Subsaariana	-1,2	-0,2	-0,7
Países desenvolvidos	2,5	1,8	2,2

Notas: Dados do Banco Mundial (World Bank, 2001). Os números são aproximados, uma vez que foram elaborados deduzindo-se as taxas de crescimento populacional das taxas de crescimento do PIB. Isso teve de ser feito porque, a partir de 1998, o Banco Mundial deixou de publicar os levantamentos decenais de crescimento do PIB *per capita* no Relatório mundial de desenvolvimento. Para a classificação dos países ver tabela na página 334 do Relatório.

¹² Será uma taxa de crescimento mais parecida com as dos PADs entre o começo e o meado do século XIX (quando eles quase não tinham as instituições hoje recomendadas pelo EIPD) do que com as do fim do século XIX e do começo do XX (quando eles tiveram uma melhora significativa na qualidade de suas instituições).

Parece, pois, bastante plausível argumentar que, no período 1960-1980, em parte graças aos fundamentos institucionais comparáveis de desenvolvimento — os atuais países em estágio de desenvolvimento cresceram muito mais depressa do que aqueles a descontinuidade dessas políticas ruins”. Entretanto, com — não foram suficientes para permitir que eles obtivessem uma performance melhor do que a dos PADs na aurora do seu desenvolvimento e muito menos para que melhorassem o seu desempenho que tiveram no período 1960-1980.¹³

Que tem isso a ver com a ideia de “chutar a escada”? Eu concordaria que, exercidas de maneira realista e combinadas com as políticas certas, as pressões internacionais pelo aperfeiçoamento institucional podem ter um papel positivo no processo de desenvolvimento. No entanto, a atual pressão para que os países em desenvolvimento aprimorem suas instituições não está sendo

13 Outra prova de que as “boas instituições” não bastam para gerar crescimento é o fato de as maiores economias em desenvolvimento da Ásia terem ficado virtualmente estagnadas na primeira metade do século XX, muito embora tivessem introduzido muitas instituições modernas durante o domínio colonial (formal ou informal). Segundo a estimativa de Maddison (1989), a taxa média de crescimento do PIB *per capita* dos nove maiores países em desenvolvimento da Ásia (Bangladesh, China, Coreia do Sul, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão, Tailândia e Taiwan), no período 1900-1950, foi de 0% a. a. Nesse período, Taiwan e Filipinas cresceram -0,3% a. a., a Coreia e a Tailândia, 0,1% a. a. A China cresceu -0,3% a. a., os países do Sul da Ásia e a Indonésia, -0,1% a. a. Não obstante, esses países conseguiram gerar um crescimento muito mais rápido com o fim da dominação colonial. A taxa média de crescimento do PIB *per capita* desses países, no período 1950-1987, foi de 3,1% a. a. Em parte, isso se deveu, naturalmente, à melhora da qualidade de suas instituições, porém a mudança mais importante foi eles terem a possibilidade de adotar as políticas “certas”, ou seja, as políticas ICT ativas. Para outra exposição desse ponto, ver Amsden (2001).

exercida desse modo e é bem provável que resulte em mais um ato de “chutar a escada”.

Ao exigir dos países em desenvolvimento padrões institucionais que eles mesmos não tinham quando estavam em estágios comparáveis de desenvolvimento, os PADs estão usando, efetivamente, dois pesos e duas medidas e lesando-os com a imposição de muitas instituições de que eles não precisam e as quais não podem sustentar.¹⁴ Por exemplo, para manter um “padrão global” de direitos de propriedade e instituições de governança empresarial, os países em desenvolvimento serão obrigados a formar (ou, o que é pior, a contratar no exterior) um gigantesco exército de advogados e contadores de nível internacional. Isso significa que terão, inevitavelmente, menos dinheiro (deles próprios ou de doadores) para gastar em coisas como a formação de professores ou engenheiros industriais, que podem ser muito mais necessários em seu estágio de desenvolvimento. Nesse sentido, os PADs estão “chutando a escada” não só na área das políticas, como também na das instituições.

Sem embargo, em se tratando de instituições, o quadro é mais complicado do que no tocante às políticas. Ao contrário do que ocorre com estas, muitas das instituições recomendadas podem beneficiar os países em desenvolvimento, independentemente das formas precisas que venham a ter. Todavia, esses benefícios potenciais só podem ser realizados plenamente se estiverem combinados com as políticas “certas”. O aprimoramento das instituições também tem custos genuínos. Portanto, se a campanha pelas “instituições boas” há de redundar num ato de “chutar a escada” depende muito das formas e da qualidade exatas das

14 Um caso, aliás lamentável, que apoia o meu ponto de vista é o fato de, logo depois do colapso do socialismo na Mongólia, o governo dos Estados Unidos ter pago uma fortuna à Harvard University para treinar dezenas de inteligentes jovens mongóis como corretores da bolsa — dinheiro que podia ter sido empregado em coisas bem mais úteis para o desenvolvimento.

Ha-Joon Chang

instituições exigidas, assim como da velocidade em que essas exigências devem ser atendidas. Nos dois aspectos, a pressão para os países em desenvolvimento parece não ser muito positiva

4.4 Possíveis objeções

Podem-se erguer pelo menos três objeções contra a argumentação deste livro. A primeira - e mais óbvia - é o raciocínio segundo o qual os países em desenvolvimento, queiram ou não, têm de adotar as políticas e instituições recomendadas pelos desenvolvidos, porque o mundo é assim mesmo: os fortes mandam e os fracos obedecem.

Em certo nível, é difícil negar a força desse argumento. Aliás, a minha discussão na seção 2.3 do Capítulo 2, sobre as táticas de "avanço" outrora empregadas pelos PADs (por exemplo, o colonialismo, os tratados desiguais, a proibição da exportação de máquinas), apoia amplamente esse raciocínio. Tampouco faltam evidências, mesmo na atualidade, que já não aceita o colonialismo nem os tratados desiguais, de que os países desenvolvidos têm meios de exercer uma influência enorme sobre os que ainda estão em fase de desenvolvimento. E exercem uma influência bilateral direta por meio dos mecanismos de ajuda e das políticas comerciais; também exercem uma influência coletiva mediante o controle das instituições financeiras internacionais, das quais os países em desenvolvimento são dependentes. E exercem uma influência desproporcional na gestão de vários organismos internacionais, até mesmo sobre a ostensivamente "democrática" OMC, que é regida pelo princípio de um voto por país (ao contrário das Nações Unidas, em que os membros permanentes do Conselho de Segurança têm poder de veto, ou do Banco Mundial e do FMI, em que o poder de voto corresponde grosseiramente ao número de cotas). Além disso, nas últimas duas décadas, o

Chutando a escada

colapso da União Soviética, que de certo modo contrabalançava o poder dos países desenvolvidos, e o fim do movimento dos "não alinhados" diminuiram o poder de barganha dos países em desenvolvimento. Não obstante, em outro nível, é um equívoco alegar que estes não observar as "novas regras" da economia mundial porque têm de observar os países desenvolvidos e o EIPD sob o seu comando. Afirmo que justamente essas "novas regras" precisam ser mudadas, sem dúvida, que é remotíssima a chance de elas mudarem num futuro próximo. Mas isso está longe de significar que é insensato discutir como deve ser essa mudança, e uma vez que estamos convencidos de que as regras precisam mudar, é necessário discutir a melhor maneira de chegar a tanto, e por remotas que sejam as chances de mudança. Ao identificar por remotas que sejam as chances de mudança, este livro procura "regras" pelas quais os PADs se desenvolveram, este livro procura contribuir precisamente com essa discussão.

A segunda possível objeção consiste em alegar que as políticas e instituições recomendadas pelo EIPD aos países em desenvolvimento têm de ser adotadas porque é essa a vontade dos investidores internacionais. Pode-se acrescentar que é irrelevante que os países em desenvolvimento gostem ou não dessas "novas regras" ou mesmo que o EIPD esteja disposto a alterá-las, pois, na era da globalização, quem dá as cartas são os investidores internacionais. E os países que não adotarem as políticas e as instituições que eles querem serão marginalizados e amargarão as consequências.

Esse argumento, no entanto, tem muitos problemas. Em primeiro lugar, não é tão evidente assim que os investidores internacionais estão necessariamente preocupados com as políticas e as instituições preconizadas pelo EIPD. Por exemplo, a China tem conseguido atrair uma quantidade enorme de investimentos estrangeiros apesar da proliferação do que atualmente se considera "políticas ruins" e "instituições precárias". Ao que tudo indica, o que os investidores realmente querem costuma

ser diferente do que eles dizem que querem ou do que o EIPD pretende que eles queiram – sendo a democracia e o império da lei os melhores exemplos disso. Os estudos empíricos mostram que a maioria das variáveis institucionais é muito menos importante do que fatores como o tamanho do mercado e o crescimento para determinar as decisões de investimento internacional (Chang, 1998a).

Segundo, mesmo que a conformidade com os padrões internacionais de políticas e instituições gere o aumento dos investimentos estrangeiros, na maioria dos países, estes não são o elemento-chave do mecanismo de crescimento. Em outras palavras, para um país, o valor potencial de uma política ou de uma instituição deve ser determinado mais pelo que ela fará para promover o desenvolvimento interno do que pelo que acham os investidores internacionais. Este livro demonstra que muitas das instituições hoje promovidas pelos advogados do arcabouço da “boa governança” podem ser desnecessárias ao desenvolvimento. Algumas delas (por exemplo, a proteção a certos direitos de propriedade) chegam a ser prejudiciais. Principalmente se se tiver em conta seus custos de instalação e manutenção, o estabelecimento de tais instituições pode, facilmente, ter um impacto geral negativo, ainda que se destine a atrair mais investimentos externos.

Em terceiro lugar, especificamente no que se refere às instituições, eu argumentaria que, mesmo se forem implantadas por causa da pressão internacional, algumas instituições “boas” não produzirão o efeito esperado se não puderem ser efetivamente aplicadas. É possível alegar que se deve acolher de bom grado certo grau de pressão externa em situações, nas quais o governo de um país em desenvolvimento opõe resistência à implantação de certas instituições evidentemente “sustentáveis” e compatíveis com as normas políticas e culturais prevalecentes na sua sociedade. Sem embargo, também é preciso reconhecer que a introdução de instituições em países que não estão “preparados” a recebê-las significa que elas não funcionarão bem ou podem

até mesmo ser totalmente minadas. Como exemplos, cabe citar as democracias solapadas por golpes militares, fraudes eleitorais e a compra de votos ou o imposto de renda sistemática e aberrantemente sonogado pelos ricos. Também haverá problemas com as mudanças institucionais impostas de fora para dentro sem “propriedade local”, como diz o jargão em moda. Nesse caso, os investidores internacionais inteligentes não de perceber que processar algumas instituições no papel não é a mesma coisa que tê-las de fato, o que significa que, na verdade, a introdução formal de instituições “padrão global” pouco fará para tornar o país mais atraente para os investidores estrangeiros.

Quarto, já que o *establishment* internacional da política de desenvolvimento é capaz de influenciar a maneira como as “boas políticas” e as “boas instituições” são definidas, interpretadas e promovidas, ainda é conveniente discutir que políticas e instituições se deve pedir a cada país em desenvolvimento. O argumento “acatar as normas globais ou perecer” pressupõe que o EIPD é uma biruta a girar às cegas ao sabor dos ventos dos sentimentos dos investidores internacionais. Mas esse *establishment* pode decidir ativamente – e geralmente decide – o vigor com que as políticas e instituições são impostas.

A terceira possível objeção à minha argumentação, que diz respeito particularmente à questão do desenvolvimento institucional, é que as instituições “padrão mundial” surgiram no século passado, de modo que os atuais países em desenvolvimento não devem tomar como modelo os PADs de cem ou 150 anos atrás.

Devo dizer que estou inteiramente de acordo com isso. De certo modo, seria absurdo afirmar o contrário. Em termos de renda *per capita*, pode ser que a Índia esteja num nível de desenvolvimento semelhante ao dos Estados Unidos em 1820, mas isso não quer dizer que ela deva restaurar a escravidão, abolir o sufrágio universal, “desprofissionalizar” a burocracia, suprimir a responsabilidade limitada generalizada, o Banco Central, o imposto de renda, a Lei de Concorrência etc.

De fato, em muitos aspectos, o alto nível do padrão institucional global é positivo para os países em desenvolvimento, ou pelo menos para os reformistas que neles há. Ao contrário dos seus equivalentes no passado recente dos PADs, os reformistas dos atuais países em desenvolvimento não precisam lutar tão duramente com os que veem nada menos que o fim da civilização, tal como a conhecemos, na implantação de coisas como o voto feminino, o imposto de renda, a limitação da jornada de trabalho e as instituições de bem-estar social. Tampouco precisam reinventar instituições como o banco central ou a responsabilidade limitada, por trás das quais há uma lógica que os PADs de outrora achavam difícil compreender.

Os países em desenvolvimento devem, portanto, explorar ao máximo a vantagem de ser retardatários e tratar de chegar ao mais alto nível possível de desenvolvimento institucional. Ademais, como já assinalai no início deste capítulo (seção 4.2), é bem possível que os níveis mais elevados de desenvolvimento institucional sejam o motivo pelo qual os atuais países em desenvolvimento conseguiram, nas décadas de 1960 e 1970, quando ainda lhes era permitido implementar “políticas ruins”, chegar a índices de crescimento muito mais altos do que conseguiram os PADs quando estavam em estágios comparáveis de desenvolvimento.

O que me preocupa, no entanto é a ideia de que as instituições são uma simples questão de escolha, e, portanto, todos os países devem procurar chegar, imediatamente ou após um brevíssimo período de transição, ao “padrão global mínimo” (que, aliás, é bastante elevado). Embora admitamos que os retardatários não precisam perder tanto tempo quanto os países pioneiros para desenvolver instituições novas, não convém esquecer que os PADs demoraram décadas ou até mesmo gerações para estabelecer certas instituições cuja necessidade já tinha sido detectada. Geralmente, eles tardaram outras tantas décadas para colocá-las em pleno funcionamento, aperfeiçoando a administração, fechando as várias brechas, reforçando a sua aplicação. Além

disso, tampouco convém esquecer que, em comparação com os PADs de outrora, os países hoje em desenvolvimento já contam com altos padrões de progresso institucional, que, nos decênios de 1960 e 1970, se mostraram capazes de escorar altos índices de desenvolvimento econômico. Assim sendo, seria insensato de desenvolvimento extraordinariamente a qualidade de exigir que eles elevassem extraordinariamente a qualidade de suas instituições a curto prazo.

4.5 Observações finais

Por que o *establishment* internacional da política de desenvolvimento e os PADs que o controlam não recomendam as políticas implementadas há séculos pelos países bem-sucedidos? Por que procuram impor aos atuais países em desenvolvimento certas instituições “da melhor prática” que não foram aplicadas pelos PADs quando se encontravam em estágios comparáveis de desenvolvimento?

Por que os países avançados são tão ignorantes do seu próprio desenvolvimento histórico? Será por causa da nossa tendência natural a interpretar a história do ponto de vista da atual agenda intelectual e política, que geralmente ensombreia a perspectiva histórica? Ou é porque, como já aconteceu tantas vezes, as nações têm interesses velados em impor políticas e instituições, das quais não se valerem em seu processo de desenvolvimento, mas que passaram a beneficiá-las quando elas chegaram à fronteira tecnológica? Em suma, os países desenvolvidos não estão tentando de “chutar a escada” quando insistem para que os países em desenvolvimento adotem políticas e instituições diferentes das que eles adotaram para se desenvolver?

A discussão deste livro sugere que sim, é exatamente isso que eles estão fazendo. Admito que essa atitude de “chutar a escada” pode ser motivada pela boa-fé (ainda que mal informada). É possível que, ao recomendar essas políticas, alguns estrategistas

Permitir que os países em desenvolvimento adotem políticas e instituições mais apropriadas ao seu estágio de desenvolvimento e a outras circunstâncias que eles estão vivendo permitir-lhes-á crescer mais rapidamente, como deveras aconteceu nas décadas de 1960 e 1970. Isso há de beneficiar não só os países em desenvolvimento, mas, a longo prazo, também os desenvolvidos, à medida que aumentará o comércio e as oportunidades de investimento.¹⁵ A tragédia do nosso tempo está na incapacidade dos países desenvolvidos de perceberem isso. Citando um adágio chinês clássico, pode ser que eles estejam “deixando passar ganhos maiores e mais a longo prazo por buscar com excessiva ambição outros menores e mais imediatos”. É hora de repensar que políticas e instituições ajudarão os atuais países em desenvolvimento a crescer mais depressa; isso também trará maiores benefícios para os países desenvolvidos.

¹⁵ É claro que isso não implica necessariamente que todos se beneficiarão com isso. Por exemplo, alguns trabalhadores dos países desenvolvidos podem sofrer em consequência de um aumento das oportunidades de investimento nos países em desenvolvimento, as quais, a menos que haja um mecanismo adequado de transferência interna de renda, resultam na transferência de certas atividades produtivas para essas nações em desenvolvimento.

Referências bibliográficas

- ABRAMOVITZ, M. Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind. *Journal of Economic History*, v.46, n.2, 1986.
- . Thinking about Growth. In: *Thinking About Growth*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- AGARWALA, A. N., SINGH, S. P. *The Economics of Underdevelopment*. Delhi: Oxford University Press, 1958.
- AKYUZ, Y., CHANG, H. J., KOZUL-WRIGHT, R. New Perspective on East Asian Development. *Journal of Development Studies*, v.34, n.6, 1998.
- ALLEN, G. C. *A Short Economic History of Modern Japa*. 4.ed. London, Basingstoke: Macmillan, 1981.
- AMSDEN, A. *Asia's Next Giant*. New York: Oxford University Press, 1989.
- . Industrialisation under New WTO Law. In: X ENCONTRO DA UNCTAD, 12-19 de fevereiro de 2000. Bangkok, Tailândia, 2000.
- . *The Rise of "The Rest" – Challenges to the West from Late-Industrialising Economies*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- AMSDEN, A., SINGH, A. The Optimal Degree of Competition and Dynamic Efficiency in Japan and Korea. *European Economic Review*, v.38, n.3-4, 1994.