

CHUTANDO A ESCADA

CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva comparada.

Título original: *Kicking away the ladder: development strategy in historical perspective.*

São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.

RAFAEL ROSA CEDRO

Especialista em Políticas Públicas e
Gestão Governamental do Ministério do Planejamento,
Mestre em Direito e Políticas Públicas (CEUB),
Membro do Grupo de Pesquisa de Direito Internacional Econômico em
Sistemas Regionais de Integração (GIDE).

É negociador para a Rodada Doha, da OMC.
Foi pesquisador-visitante no Instituto de Altos Estudos Internacionais e
do Desenvolvimento – Universidade de Genebra, na Suíça.



RESENHA

A obra-objeto desta resenha é de autoria do sul-coreano Ha-Joon Chang, diretor-assistente de Estudos sobre o Desenvolvimento, na Universidade de Cambridge, no Reino Unido. O tema trabalhado em *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva comparada* é o desenvolvimento econômico no mundo. Dentro desse tema, Chang faz uma delimitação original que resulta em uma análise instigante, a qual se mostra extremamente atual no contexto de crise econômica mundial, em 2009. Em essência, ele se debruça sobre uma avaliação compreensiva das políticas e instituições que os países correntemente desenvolvidos utilizaram durante seu processo de desenvolvimento, contrapondo-as aos tipos de políticas e instituições que esses mesmos países, ao menos até 2008, pressionavam os países mais pobres ou em desenvolvimento, por meio de tratados internacionais e outros instrumentos, a adotarem.

Assim, para o desenvolvimento de sua pesquisa, Ha-Joon Chang parte de um questionamento mais geral sobre “como os países ricos enriqueceram de fato” (CHANG, p. 13). Ele reescreve, então, essa questão em forma de uma pergunta central, que dá início à sua pesquisa e fornece uma linha clara de estruturação de todo o seu trabalho. É ela:

Os países desenvolvidos estão tentando “chutar a escada” pela qual subiram ao topo, impedindo as nações em desenvolvimento de adotarem as políticas e instituições que eles próprios adotaram? (CHANG, p. 25-26).

O autor problematiza muito bem a questão e deixa explícita desde o começo sua hipótese de que os países desenvolvidos não seriam o que são atualmente, se houvessem seguido as políticas e as instituições que estão tentando agora prescrever aos países menos avançados. Dessa forma, o trabalho segue no sentido de apresentar elementos para comprovar essa hipótese. O livro de Ha-Joon Chang está dividido em quatro capítulos, cada um com aproximadamente quatro subdivisões, além das referências bibliográficas e um índice remissivo.

No primeiro capítulo, além da introdução geral, contextualização do problema de pesquisa e apresentação da hipótese, Chang apresenta uma seção específica sobre os aspectos metodológicos de seu trabalho. Nessa parte metodológica, ele deixa clara sua opção por uma abordagem de investigação baseada em uma análise histórica, conforme preconizada pelo economista alemão do século XIX, Friedrich List. Além de explicar seus argumentos para tal escolha, Ha-Joon Chang destaca que essa abor-

dagem – a qual ele caracteriza como concreta e indutiva – contrasta de forma intensa com o enfoque metodológico da economia neoclássica. Segundo o autor, esse enfoque, hegemônico nas últimas duas ou três décadas em estudos sobre a temática abordada em *Chutando a escada*, seria com base em métodos abstratos e dedutivos. Para Chang, no entanto, os resultados de pesquisa obtidos com esse enfoque careciam de coerência, quando contrastados com a realidade empírica e histórica. O autor destaca que sua escolha metodológica está relacionada a um dos objetivos específicos que pretendia alcançar com o trabalho. Esse objetivo era o de reafirmar a utilidade desse método de trabalho – histórico, com foco no concreto e no indutivo –, como meio de propiciar uma crítica ao amplamente difundido discurso da existência de “boas políticas” e “boa governança” universalmente aplicáveis, tanto advogado pelos países atualmente desenvolvidos.

É importante destacar que a análise de Chang em *Chutando a escada*, finalizada ainda no começo do presente século, se vê materializada concretamente no que se vivencia presentemente no início do ano de 2009, no contexto da crise econômica mundial. Essa crise se iniciou em países desenvolvidos, e, em seguida, propagou-se amplamente, repercutindo sobre o conjunto das economias no globo, prejudicando também intensamente as menos avançadas. O fato de destaque verificado nesse cenário é que os países desenvolvidos, ao verem os primeiros sinais de recrudescimento de suas economias, não hesitaram em desdizer tudo aquilo que vinham pregando desde as últimas duas décadas do século anterior e passaram a lançar mão exatamente de todo o arsenal de políticas, instrumentos e institucionalidade que eles taxavam como “negativos” e “errados”, quando algum país em desenvolvimento os tentava adotar, mesmo em contextos de crise. Essa observação factual coincide com o argumento que era levantado por Chang em sua hipótese de pesquisa, pondo em cheque o discurso dos países desenvolvidos perante suas práticas concretas em termos de medidas voltadas para a promoção do fortalecimento de suas economias.

Prosseguindo ainda com o primeiro capítulo, Chang faz então uma exposição de como a metodologia por ele adotada e seu marco teórico estão situados diante de diferentes escolas de pensamento. Adicionalmente, e ainda sobre o aspecto metodológico, Chang procura destacar de forma clara o horizonte temporal o qual buscou abarcar. O foco escolhido da análise assentou-se sobre o século XIX e o início do século XX, especificamente entre o fim das guerras napoleônicas (em 1815) e o princípio da Primeira Guerra Mundial (em 1914). Ele justifica esse recorte

temporal pelo fato de que, no período em questão, a maior parte dos países hoje desenvolvidos estava vivenciando o processo da Revolução Industrial. Não obstante esse marco temporal seja bem definido, Chang justifica a utilização de algumas exceções. Nota-se, sobre esse aspecto, que ele teve bastante atenção no sentido de não se permitir estender seu horizonte temporal de análise para casos que fossem desnecessários. Nas situações em que expande o período de análise, portanto, há sempre um intuito objetivo e explicitado, intimamente relacionado a elementos que são considerados por ele essenciais para se chegar a um resultado de pesquisa mais preciso. Nesse sentido, ele justifica a análise histórica que faz da Grã-Bretanha desde o século XV, significativamente antes do período-base trabalhado, pelo papel pioneiro que ela teve no mundo em termos de inovações de desenvolvimento institucional e política econômica. De forma similar, ele utiliza o exemplo da Prússia do século XVIII para destacar as reformas burocráticas e novos métodos estatais de fomento à industrialização que vinham surgindo. Enfim, nas outras poucas fugas que faz ao marco temporal proposto, há sempre uma clara justificação, o que facilita o entendimento do leitor em relação aos motivos que o levaram a realizar tais exceções.

No que diz respeito ao universo de análise, Chang apresenta considerações explicando a intenção de abarcar um contingente de países desenvolvidos que fosse além do grupo de nações que ele denomina “mais importantes”, ou “mais conhecidas” (CHANG, p. 23). Ele expõe sua opção por trabalhar com um conjunto de países que vai além de Grã-Bretanha, Estados Unidos, França e Japão, como uma forma de propiciar a extração de lições ou elementos mais gerais sobre quais políticas e instituições apresentam um maior potencial de geração de desenvolvimento, conforme verificado historicamente. A escolha, por conseguinte, segue em linha com o objetivo geral da pesquisa de responder à pergunta ambiciosa que se coloca no início do trabalho: “Como os países ricos enriqueceram de fato?” (CHANG, p. 13). Sobre esse aspecto, cabe destacar que, apesar da amplitude da questão e sua consequente dificuldade de resolução pela abrangência geral em termos do conjunto de países abarcados, Chang buscou ajustar seus meios de pesquisa ao grau de ambição a que ele se propôs a enfrentar. Nesse sentido, contou com a ajuda de outros pesquisadores para a coleta e sistematização de informações, inclusive em diferentes idiomas.

Um outro aspecto importante que Chang destaca metodologicamente é a opção que fez de distinção entre políticas e instituições. Ele assume essa distinção como necessariamente arbitrária. Mesmo destacando essa arbitrariedade, ele explica, no entanto, a utilidade de se fazer essa distinção no contexto do livro. Nas palavras de Chang (p. 23-24):

A distinção entre políticas e instituições adotada no livro é inevitavelmente arbitrária. Em relação ao senso comum, poder-se-ia dizer que as instituições são dispositivos mais permanentes, ao passo que as políticas são mais facilmente cambiáveis. Por exemplo, o aumento de tarifas para certas indústrias pode constituir uma “política”, enquanto uma tarifa em si há de ser considerada uma “instituição”. Mas essa distinção simplista arriscaria perder facilmente a eficácia. Por exemplo, conquanto se possa considerar a Lei de Patentes uma “instituição”, um país tem a possibilidade de adotar uma “política” de não reconhecimento de patentes – como a Suíça e a Holanda fizeram efetivamente até o começo do século XX. Do mesmo modo, ao examinar a Lei da Concorrência, nós o faremos no contexto das instituições incorporadas ao governo, mas também como parte de uma política industrial.

Assim, Chang busca contrastar em sua análise o que seriam as supostas boas políticas e boas instituições, defendidas na aurora do século XXI pelos países atualmente desenvolvidos como as únicas políticas a serem adotadas, em comparação às políticas e instituições que esses países efetivamente utilizaram ao longo de seus processos de desenvolvimento. Na descrição do autor (p. 11-12):

Segundo essa agenda [defendida pelos países desenvolvidos na alvorada do século XXI], “boas” são as políticas prescritas pelo chamado Consenso de Washington em geral. Entre elas, figuram políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação. “Instituições boas” são, essencialmente, as existentes nos países desenvolvidos, sobretudo nos anglo-saxônicos. Entre as instituições-chave, incluem-se a democracia, a burocracia ‘boa’, o Judiciário independente, a forte proteção dos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e uma governança empresarial, transparente e orientada para o mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente).

Chang argumenta, então, que não necessariamente aquelas políticas e instituições ditas ou induzidas como “boas” foram as que eram adotadas pelos países hoje desenvolvidos durante seu processo de desenvolvimento. Assim, o restante do livro prossegue em uma sequência encadeada que busca justificar historicamente esse argumento.

O segundo capítulo do livro aborda em essência as atualmente denominadas políticas industrial, comercial e tecnológica. Ha-Joon Chang indica essa delimitação do capítulo como decorrente do fato de serem justamente as diferenças nesses tipos de políticas que viabilizaram o diferencial que potencializaram o processo de desenvolvimento dos países agora avançados, em contraste aos países que permaneceram em um baixo estágio de desenvolvimento estrutural e econômico. Ele adota nessa etapa do livro, sobre as políticas, uma análise focalizada em um número um pouco mais restrito de países. Chang apresenta uma justificativa para tal estreitamento de análise, nesse ponto. Segundo ele, optou por utilizar um foco menor aqui em decorrência do caráter de maior variabilidade e maior dificuldade de caracterização das políticas, em comparação às instituições. É interessante notar que, em determinados momentos, Chang encontrou dificuldades em sua pesquisa, que o levaram a fazer ajustes pontuais em sua metodologia de trabalho, como nesse caso. Não obstante, destaca-se o mérito dele de, sempre que diante de alguma dificuldade, fazer escolhas de adaptação metodológica, porém sempre justificando, a cada vez, por que fez aquela escolha específica e não outras. Assim, sobre o aspecto específico de ter concentrado a análise do segundo capítulo em um número menos amplo de países, Chang explica (p. 24-25):

Ao contrário dos capítulos seguintes, dedicados às instituições, o capítulo 2º se concentra em um número menor de países. Isso ocorre sobretudo porque as políticas, por serem mais variáveis, como já observamos, são muito mais difíceis de caracterizar do que as instituições. Por exemplo, podemos datar facilmente a legislação formal que regula a responsabilidade limitada ou os bancos centrais (embora não seja tão fácil determinar o momento preciso em que a instituição em questão passou a ser amplamente efetiva e reconhecida), porém é muito mais difícil determinar, por exemplo, se a França teve uma política de livre comércio no fim do século XIX. Pela dificuldade de identificar claramente a existência e a intensidade de cada política, pareceu-me necessário um número maior de análises baseadas em países, o que, por sua vez, me impossibilitou de examinar tantas nações.

O terceiro capítulo da obra abrange um número mais amplo de países e trabalha com uma diversidade maior de exemplos históricos para análise. Ele aborda de forma compreensiva um conjunto consideravelmente extenso de instituições. Sobre essa opção, Chang apresenta uma justificção para os resultados que pretende alcançar. Segundo ele, a razão pela escolha de uma amplitude de análise maior nesse capítulo (p.25) se deve:

[...] em parte pela complexidade institucional das sociedades modernas, mas também porque é limitada a nossa compreensão de quais são as instituições verdadeiramente decisivas para o desenvolvimento econômico. Entre elas, encontram-se a democracia, a burocracia, o Judiciário, os direitos de propriedade (particularmente os de propriedade intelectual), as instituições de governança empresarial (responsabilidade limitada, Lei de Falências, exigências de auditoria/*disclosure*, Lei de Concorrência), as instituições financeiras (bancos, banco central, regulamentação dos seguros, instituições públicas de crédito), as instituições sociais e trabalhistas (leis do trabalho infantil, instituições de regulamentação da jornada e das condições do trabalho adulto).

O último capítulo, o quarto, retoma o problema de partida da pesquisa sobre se as nações desenvolvidas não se estariam utilizando do pretexto de recomendar políticas e instituições ditas como “boas” para, em realidade, restringir o acesso dos países em desenvolvimento às mesmas políticas e instituições que eles utilizaram no passado como meios de atingirem suas fases atuais de desenvolvimento. Com base na análise dos capítulos anteriores, Chang argumenta que a política ortodoxa – hegemônica no final do século XX e início do século XXI – fazia o possível para “chutar a escada” do desenvolvimento. Sobre as políticas, o autor conclui que o impedimento aos países em desenvolvimento de utilizarem hoje aqueles tipos de políticas que os países atualmente desenvolvidos implementaram no passado constitui uma séria limitação à capacidade daqueles de promoverem seus respectivos processos de desenvolvimento. No que tange às instituições, Ha-Joon Chang expõe que os resultados da sua pesquisa o levam a concluir que uma grande parte daquelas que hoje são advogadas como indispensáveis para a promoção do desenvolvimento, em realidade, seriam historicamente mais consequências do que causas do desenvolvimento econômico das nações atualmente desenvolvidas. Assim, ao fim do último capítulo, então, o autor busca tirar algumas lições para o futuro.

Com relação às políticas, Chang sugere a necessidade de um novo enfoque à elaboração internacional para as políticas de desenvolvimento. Nesse sentido, ele defende uma mudança radical nas condicionalidades impostas pelo FMI e pelo Banco Mundial, quando da realização de suas ajudas financeiras, e pelos governos dos países desenvolvidos. Adicionalmente, ele considera essencial modificarem-se as regras que vêm sendo estabelecidas no âmbito da Organização Mundial do Comércio e de outros acordos multilaterais de comércio, de modo a possibilitar aos países em desenvolvimento uma utilização mais ativa dos instrumentos de promoção da indústria nascente, a exemplo de tarifas e subsídios.

Sobre as instituições, Chang (p. 231) não nega que deva ser fomentado o aprimoramento institucional nos países em desenvolvimento. Afirma que

[...] se deve estimular o aprimoramento institucional, sobretudo diante do enorme potencial de crescimento que uma combinação de (verdadeiramente) boas políticas e boas instituições pode gerar.

Contudo, logo em seguida (p. 231), ele faz a ressalva de que esse estímulo não deve ser confundido “[...] com a imposição de um conjunto fixo de instituições anglo-americanas a todos os países.” Segundo essa conclusão do autor, é necessário avaliar quais instituições são efetivamente essenciais ou benéficas para cada tipo de país.

Finalmente, ele encerra as lições apreendidas com a pesquisa, propondo que políticas e instituições mais apropriadas ao estágio de desenvolvimento e às circunstâncias específicas dos países em desenvolvimento possam ser permitidas e adotadas, como forma de possibilitar a esses países a entrada em um processo de crescimento e desenvolvimento mais acelerado. Segundo o autor, o reconhecimento e a estruturação disso traria benefícios não apenas para os próprios países em desenvolvimento, mas também, em longo prazo, para os países atualmente desenvolvidos. O benefício a estes seria decorrente do aumento do comércio e das oportunidades de investimentos que seriam gerados com o crescimento econômico daqueles primeiros (CHANG, p. 231-232).

Como comentário final, destaca-se que, para desenvolver a pesquisa que deu origem ao livro *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva comparada*, Ha-Joon Chang trabalhou efetivamente com uma bibliografia consideravelmente extensa e abrangente, oriunda de diversos países. Esse fato, por si, denota o enorme esforço realizado pelo autor e seus assistentes de pesquisa para dar conta de cobrir um montante de materiais e documentos de análise suficientes,

para que ele pudesse esboçar uma resposta à pergunta de pesquisa a que se propôs enfrentar no começo da investigação.

Enfim, é um texto bastante recomendável e que auxilia a entender a ausência de pudor denotada pelos países desenvolvidos, no presente contexto de crise, ao adotarem, em seus territórios, diversas daquelas políticas e instituições que eles próprios condenavam internacionalmente, quando eram ensaiadas por países em desenvolvimento até muito pouco tempo atrás.

REFERÊNCIAS

ONUF, Nicholas. Constructivism: a user's manual. In: KUBÁLKOVÁ, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. (Ed.). **International Relations in a constructed world**. Londres: M. E. Sharpe, 1998a.

_____. **World of our making: rules and rule in social theory and international relations**. Columbia: University of South Carolina, 1989.

WENDT, Alexander. The agent-structure problem in international relations theory. **International Organizations**, 41(3), 1987.

_____. Anarchy is what states make of it: the social construction of power. **International Organizations**, 46(2), 1992.

Recebido em: maio de 2009. Aprovado em: julho de 2009.
