

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A Importância das Instituições no Processo de  
Desenvolvimento de Países Atrasados: Uma  
Comparação entre as Contribuições de Alexander  
Gerschenkron e Ha-Joon Chang**

LIVIA DA SILVA CAMPOS

[lsc.livia@gmail.com](mailto:lsc.livia@gmail.com)

DRE: 104042704

Orientador: Prof. Ronaldo Fiani

[rfiani@gmail.com](mailto:rfiani@gmail.com)

JUNHO 2010

A Importância das Instituições no Processo de  
Desenvolvimento de Países Atrasados: Uma Comparação  
entre as Contribuições de Alexander Gerschenkron e  
Ha-Joon Chang

---

LÍVIA DA SILVA CAMPOS  
matrícula nº: 104042704

ORIENTADOR: Prof. Ronaldo Fiani

Rio de Janeiro  
Junho/2010

*As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade do autor.*

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho  
a Deus e aos meus pais,  
pelo amor incondicional.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, em primeiro lugar, a Deus, pelo dom da vida e pela sabedoria concedida.

Ao meu professor e orientador Ronaldo Fiani, pelo conhecimento transmitido de forma excepcional ao longo da graduação e por todo o suporte concedido no desenvolvimento do presente trabalho.

À minha mãe Catharina, pelo amor, pelo suporte, pela paciência e por estar sempre presente quando eu preciso; e ao meu pai, Eduardo, agradeço pelo amor, pela herança genética e pela confiança depositada em mim.

Agradeço ao meu namorado Augusto, pelo apoio incondicional, por me ouvir e me apoiar em todos os momentos.

E aos amigos do Instituto de Economia, por todos os momentos que dividimos: as primeiras aulas, as festas, as tensões pré-prova, o alívio a cada final de período, a formatura, e muito mais. Agradecimento especial aos meus amigos Aline Silvano, Fernando Lyrio e Rodrigo Couto, pela união que perdura até hoje.

## **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar a importância das instituições e do Estado no processo de desenvolvimento e do *catch-up*, a partir das contribuições dos autores Alexander Gerschenkron e Ha-Joon Chang, dois dos principais estudiosos do tema. Mais especificamente, visa-se a fazer um levantamento das contribuições de Gerschenkron e Chang, comparando a importância das instituições nas duas visões, de forma a destacar as principais diferenças e semelhanças entre as duas interpretações, assim como eventuais limitações.

## ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	08
CAPÍTULO I – O Papel das Instituições Para Alexander Gerschenkron	
INTRODUÇÃO.....	10
1.1 ESPECIFICIDADES NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO EM CONDIÇÕES DE ATRASO .....	11
1.2 O CASO ALEMÃO: O PAPEL DOS BANCOS NA CENTRALIZAÇÃO DO CAPITAL.....	12
1.3 O CASO RUSSO: O PAPEL DO ESTADO NA CENTRALIZAÇÃO DO CAPITAL.....	15
1.4 <a href="#">CONCLUSÕES.....</a>	<a href="#">19</a>
CAPÍTULO II – As Instituições Sob a Ótica de Ha-Joon Chang	
INTRODUÇÃO.....	21
2.1 O ESTADO NO DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES DITOS LIBERAIS: INGLATERRA E EUA.....	22
2.2 <a href="#">O ESTADO NO DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES ASIÁTICOS.....</a>	<a href="#">24</a>
2.3 <a href="#">A ESPECIFICIDADE INSTITUCIONAL COMO REGRA, NÃO COMO EXCEÇÃO.....</a>	<a href="#">26</a>
2.4 <a href="#">CONCLUSÕES.....</a>	<a href="#">29</a>
CAPÍTULO III – Uma Análise Comparativa	
INTRODUÇÃO.....	32
3.1 SEMELHANÇAS ENTRE AS VISÕES DE GERSCHENKRON E CHANG.....	33
3.2 DIVERGÊNCIAS ENTRE AS VISÕES DE GERSCHENKRON E CHANG.....	35
3.3 SÍNTESE COMPARATIVA.....	37
CONCLUSÃO.....	39
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	41

## INTRODUÇÃO

A urgente necessidade de reconstrução dos prejuízos fez com que a intervenção estatal ganhasse força no período posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial. Para além deste fato, a ascensão do socialismo em partes da Ásia e da Europa Oriental, e a independência das colônias da África e da Ásia, devido ao anseio destas por independência política e econômica, aliadas ao sentimento anticapitalista que emergia nos países recém-libertos (já que o capitalismo era o sistema vigente nos colonizadores), forneceram consideráveis justificativas para a atuação direta do Estado na economia. O quarto de século após o fim da guerra, marcado pelo êxito das políticas intervencionistas, ficou conhecido como a “Era de Ouro”. Ao final deste período, entretanto, a queda no crescimento da produtividade e na acumulação de capital por parte dos países da Europa Ocidental e dos EUA fez com que a popularidade da intervenção do Estado como mecanismo de promoção do desenvolvimento declinasse, ganhando força teorias neoliberais de não-intervenção. Nos últimos anos, porém, a discussão acerca da importância do aparato institucional no desenvolvimento dos países voltou a ganhar força, em consequência de experiências bem-sucedidas de crescimento econômico baseado em um modelo intervencionista, como é o caso da China, por exemplo.

Assim, este trabalho procura rever as contribuições de Alexander Gerschenkron e Ha-Joon Chang, dois importantes autores que discutiram, simultaneamente, o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, visando a apresentar as ferramentas básicas para uma reflexão acerca do papel das instituições no desenvolvimento econômico, em especial, dos países com atraso.

Alexander Gerschenkron nasceu em 1904, na Rússia, foi criado na Áustria e lecionou em Harvard de 1948 a 1975; faleceu em 1978. Ao longo da vida, suas origens sempre se fizeram presentes, tanto em sua profissão quanto nas horas vagas, quando



trabalhava como crítico da literatura russa. Seu campo de estudo abrange, principalmente, o desenvolvimento econômico. Gerschenkron postulou que, quanto mais atrasada uma economia, maiores as chances de ocorrência de determinadas condições durante o desenvolvimento, tais como: a redução do consumo em favor do investimento (ou seja, a poupança), e uma maior confiança nos bancos, entidades estatais e outras formas de investimento direto, dentre outras. O autor nunca especificou uma forma exata de mensuração do atraso, mas definiu um eixo de comparação, no qual o Reino Unido representava o extremo mais avançado e, os países Balcãs, os menos desenvolvidos.

Ha-Joon Chang é coreano, nascido em 1963, professor da Universidade de Cambridge, na Inglaterra desde 1990, e diretor-adjunto do Departamento de Estudos sobre Desenvolvimento. É considerado um líder da nova geração de economistas heterodoxos que tentam revitalizar os trabalhos e debates na área de desenvolvimento econômico. Atuou como consultor de diversas organizações internacionais, dentre elas alguns organismos da ONU, do Banco Mundial e do Asian Development Bank. Seus principais campos de estudo são: o papel do Estado na mudança econômica, políticas industrial e tecnológica, privatização e regulação, teorias das instituições e moralidade, as economias do Sudeste Asiático e governança corporativa.

O trabalho encontra-se dividido em três capítulos, além da conclusão e desta breve introdução. No primeiro capítulo, são apresentadas as contribuições de Alexander Gerschenkron sobre a importância das instituições no desenvolvimento. Para tal, o autor apresenta as experiências de Alemanha e Rússia, que se industrializaram tardiamente, se comparados com a pioneira Inglaterra e que, portanto, de forma a reduzir o hiato tecnológico cada vez mais acentuado, promoveram seu desenvolvimento através de um *salto industrial*.

O capítulo 2 trata da análise de Ha-Joon Chang, autor contemporâneo, defensor da idéia que os países atualmente desenvolvidos tentam impedir que os países em desenvolvimento alcancem níveis elevados de industrialização, ao recomendarem “boas políticas” que, entretanto, diferem das adotadas por eles quando em estágio semelhante de desenvolvimento. Chang analisa os casos da Inglaterra, EUA e Japão, e os compara

com as práticas recomendadas por estes países aos atuais países em desenvolvimento como, por exemplo, Brasil, Índia e China.

No terceiro capítulo é feita uma comparação entre as contribuições de Gerschenkron e Chang, atentando para os pontos em comum e as divergências entre os dois autores.

## **CAPÍTULO I- O Papel das Instituições para Alexander Gerschenkron**

### **Introdução**

Este capítulo tem por objetivo apresentar a importância das instituições na promoção do desenvolvimento em países atrasados, a partir da visão de Alexander Gerschenkron, um dos principais autores a contribuir para literatura econômica no tema. Gerschenkron enfatizou que, com a Revolução Industrial, os limites ao progresso tecnológico foram acentuadamente reduzidos, tornando-se os processos de produção cada vez mais intensivos em capital, assim como as técnicas produtivas cada vez mais sofisticadas. Para ele, a industrialização moderna passou a ser inseparável de progresso tecnológico e organizacional. Com isto, a superação do atraso econômico por parte dos países menos desenvolvidos se tornou mais complexa e, por tal razão, Gerschenkron considerou necessária a presença de um aparato institucional que atuasse de forma a estimular o crescimento desses países; tal crescimento, por sua vez, ocorre na forma de um “*salto industrial*”.

Na primeira seção, são apresentadas as características inerentes ao processo de desenvolvimento em condições de atraso. Na seção 1.2, é analisado o papel das instituições na industrialização alemã e, na seção 1.3, a importância do Estado no caso russo. Ambos os países são estudados pelo autor por tratarem de desenvolvimentos tardios, se comparados com a Inglaterra ao final do século XIX, sendo a Alemanha um exemplo de país com atraso moderado e, a Rússia, de atraso crônico

Assim, Gerschenkron procura evidenciar que é possível promover a superação do atraso sem que, necessariamente, sejam reproduzidas as escolhas feitas pelos países pioneiros na industrialização.

## 1.1 Especificidades no Processo de Desenvolvimento em Condições de Atraso

Alexander Gerschenkron (1968, pp. 78-79) constatou que boa parte das análises sobre industrialização nos países atrasados é baseada no pensamento de Rostow, no qual há uma série de pré-requisitos à industrialização, tais como: reforma agrária, a garantia da liberdade aos camponeses e o incremento da produtividade da agricultura. Também há uma forte influência do pensamento Marxista, segundo o qual a acumulação de riqueza ao longo do tempo é necessária para financiar o investimento ao longo do surto industrial. Sem tais pré-condições, não seria possível promover a industrialização. Além disso, de acordo com a teoria marxista, a história dos países avançados ou estabelecidos prenuncia o desenvolvimento dos países mais atrasados. Sendo assim, para promover a industrialização, bastaria que os países atrasados reproduzissem as instituições estabelecidas nos países pioneiros (Gerschenkron, 1962, pp.6-7).

Gerschenkron (1962), entretanto, considera essa afirmativa parcialmente verdadeira. Para o autor, os fatores considerados essenciais à industrialização não foram verificados em todos os países no período imediatamente anterior a seus surtos industriais. E, no que diz respeito à reprodução do modelo adotado pelos países avançados, Gerschenkron (1962) concluiu que a promoção do desenvolvimento por parte dos países em condições de atraso possui especificidades. As instituições presentes nos países desenvolvidos evoluiriam gradativamente, e o mesmo não aconteceria com os países subdesenvolvidos. Estes deveriam promover a superação em forma de “*salto industrial*” o que, portanto, não possibilitaria a ocorrência de mudanças graduais.

No caso europeu, por exemplo, Gerschenkron observa que o rápido desenvolvimento econômico na Inglaterra criou tensões em relação ao atraso de outras nações da Europa. Tais tensões justificariam a criação de aparatos institucionais que buscassem criar “substitutos” para os requisitos ausentes ou escassos ao crescimento econômico sustentado. Dentre tais requisitos, encontram-se o capital, o trabalho qualificado, a tecnologia, entre outros.

Ou seja, para Gerschenkron (1968), a questão principal não se encontra na existência ou não dos pré-requisitos necessários à industrialização. O que determina o sucesso dos processos de industrialização nos países menos desenvolvidos é a capacidade dos mesmos para criar os substitutos para os fatores escassos ou ausentes de forma bem-sucedida. Por

exemplo, o número inadequado de empresários, que pode ser um pré-requisito ausente em países atrasados, pode ser substituído por um crescimento na escala de produção a um nível que, em outra situação, não seria considerado ótimo (Gerschenkron, 1968, p. 137).

Assim, grupos sociais teriam sido mobilizados por intermédio do Estado, que ampliou a intervenção na economia, como, por exemplo, através dos bancos múltiplos da Alemanha, do capital estrangeiro da Rússia, e da promoção da importação de tecnologia avançada, ocorrida em ambos os países.

Além disso, há a questão da acumulação de capital. De uma forma geral, nos países atrasados, o volume alcançado pela acumulação prévia ao desenvolvimento industrial não é suficiente para a quantidade de capital que a industrialização requer. Sendo assim, a provisão de recursos necessários à industrialização é feita através de fontes alternativas, e não necessariamente pela pré-acumulação de capital (Gerschenkron, 1962, p.14).

Ou seja, nas condições específicas mencionadas, torna-se necessária a existência de um agente que crie as instituições requeridas à promoção da industrialização através do “*catch-up*”, isto é, de forma a superar o atraso econômico em relação aos países mais desenvolvidos. Nestes casos, portanto, a intervenção estatal é justificada, e sua maior ou menor atuação estará diretamente relacionada com o grau de atraso do país.

Como exemplo da tese acima apresentada, Gerschenkron analisa o processo de industrialização da Alemanha que, de acordo com o autor, teve os bancos como principais agentes promotores do desenvolvimento, conforme será apresentado a seguir.

## **1.2 O Caso Alemão: O Papel dos Bancos na Centralização do Capital**

A industrialização alemã ocorreu de forma tardia, aproximadamente um século após a pioneira Inglaterra. Foi, entretanto, um processo rápido: ao final do século XIX, a Alemanha liderava os avanços para a Segunda Revolução Industrial, e tinha se tornado a segunda potência industrial do mundo, estando atrás apenas dos EUA, conforme analisado por Moniz Bandeira (1991).

Pode-se dizer que grande parte desse rápido desenvolvimento foi conseqüência do modelo de financiamento industrial adotado pelo país. Ao contrário do caso inglês que, conforme analisado por Gerschenkron (1962, pp.14-15), ocorreu com base nos recursos oriundos da acumulação prévia (possível por se tratar de um processo gradual), a Alemanha não dispunha dos grandes volumes de capital demandados pelos processos de industrialização, para investimentos em bens de capital, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, mão-de-obra, dentre outros. Os bancos alemães podem ser definidos como o padrão exemplar universal, uma vez que combinavam a idéia de *Crédit Mobilier*<sup>1</sup> com a idéia de bancos comerciais, conforme afirma Gerschenkron:

“The German Banks, which may be taken as a paragon of the type of the universal bank, successfully combined the basic idea of the credit mobilier with the short term activities of commercial banks” (GERSCHENKRON, 1962, pp. 13)

O banco universal permitiu que as empresas alemãs mobilizassem recursos escassos, de forma a concentrá-los em determinadas indústrias estratégicas, o que tornava possível à Alemanha competir com a pioneira Inglaterra (SHIN & CHANG, 2003, p.28). Com isto, os bancos ascenderam consideravelmente entre as indústrias, ultrapassando a esfera do controle financeiro, e passaram a participar ativamente na elaboração de decisões importantes nas empresas (GERSCHENKRON, 1968, p.137). Em muitas ocasiões, por exemplo, os bancos verificaram os caminhos mais viáveis para o crescimento das empresas, apresentando planos estratégicos, decidindo inovações tecnológicas e locais e providenciando fusões e incrementos de capital (GERSCHENKRON, 1968, p.137).

Gerschenkron (1962) afirma que os efeitos das relações bancárias supracitadas foram extensos. As ações dos bancos teriam contribuído fortemente para certas tendências básicas inerentes ao desenvolvimento industrial em países atrasados. Os interesses bancários iniciais estavam centralizados em determinadas linhas de produção, de forma que negligenciavam, ou, até mesmo, excluía outros campos industriais. Na Alemanha, até a Primeira Guerra Mundial, os investimentos se concentraram, essencialmente, na mineração de carvão, ferro e aço, nas engenharias em geral e na química pesada. A indústria têxtil, a de couro e a

---

<sup>1</sup> Sistema bancário criado pelos irmãos Pereire, na França, cujo objetivo era financiar a construção de estradas, minas, fábricas, portos, modernizar cidades, entre outros, e que provocou uma grande mudança no cenário econômico mundial. Em diversos países da Europa foram criados bancos no formato do *Crédit Mobilier* (GERSCHENKRON, 1962, pp12-13).

alimentícia permaneceram à margem dos interesses bancários. Em geral, a indústria pesada era favorecida (Gerschenkron, 1962, p.15).

E os efeitos não se restringiam à estrutura produtiva da indústria; Gerschenkron (1962, p.15) afirma que houve efeitos também para a estrutura organizacional da mesma, explicada pelo rápido movimento de concentração bancária, ocorrido nas últimas três décadas do século XIX, de forma similar ao que aconteceu na Inglaterra; a diferença é que, neste país, o processo não foi acompanhado de um desenvolvimento semelhante na indústria. Na Alemanha, esse momento foi marcado por uma cartelização geral da indústria que, de acordo com Gerschenkron (1962 p.15), foi o resultado natural da fusão dos bancos germânicos. Este processo colocou os bancos em posição de controladores da competição entre as empresas que, por sua vez, passaram a perceber rapidamente oportunidades de cartelização e fusão de indústrias (Gerschenkron, 1962 p.15).

Ou seja, Gerschenkron concluiu que, de uma forma geral, a Alemanha soube aproveitar sua condição de país atrasado no que tange o desenvolvimento industrial em relação à Inglaterra. Ao utilizar métodos específicos no processo de “catch-up”, a economia industrial alemã se desenvolveu de forma não insignificamente diferente da observada na pioneira Inglaterra.

Gerschenkron (1962, p.16) considera que o caso alemão pode ser generalizado. Desenvolvimentos semelhantes ocorreram na Áustria, Itália, Suíça, Bélgica, e em outros países, ainda que haja, individualmente, diferenças entre os mesmos.

Certamente, entretanto, a experiência alemã não pode ser estendida para o continente europeu como um todo, avalia Gerschenkron (1962, p.16); primeiro, por conta da existência de países nos quais as características comparáveis do desenvolvimento industrial não puderam ser descobertas como, por exemplo, a Dinamarca; e, segundo, por conta da existência de certos países nos quais os elementos básicos do atraso ocorrem de forma ainda mais acentuada do que no caso alemão, como é o caso da Rússia, que será analisado a seguir.

### **1.3 O Caso Russo: O Papel do Estado na Centralização do Capital**

Para Gerschenkron, o processo de desenvolvimento russo ocorreu de forma diferenciada, já que a Rússia apresentava condições de atraso mais acentuadas que os demais países do continente europeu:

“The characteristic feature of economic conditions in Russia was not only that the great spurt of modern industrialization came in the middle of the 1880’s, that is to say, more than three decades after the beginning of rapid industrialization in Germany; even more important was the fact that at the starting point the level of economic development in Russia had been incomparably lower than that of countries such as Germany and Austria.”  
(GERSCHENKRON, 1962, pp. 16-17)

O principal motivo para o atraso econômico da Rússia foi a servidão ter permanecido até 1861 (Gerschenkron, 1962, p.17). O desenvolvimento econômico russo apresentou caráter paradoxal, uma vez que, ao mesmo tempo em que buscava copiar as técnicas do Ocidente, acabou por adotar medidas que o afastaram ainda mais daquele modelo. Ao longo do processo de expansão territorial que transformou o pequeno condado de Moscou à Rússia moderna, o país se envolveu em diversos conflitos militares com o Ocidente, o que, de acordo com Gerschenkron (Gerschenkron, 1962, p.17), “(...)revealed a curious internal conflict between the tasks of the Russian government that were “modern” in the contemporaneous sense of the Word and the hopelessly backward economy of the country on which the military policies had to be based.”

Com isto, o desenvolvimento econômico russo assumiu uma série de características bastante peculiares: em primeiro lugar, o Estado assumiu o papel de impulsionador do crescimento econômico, movido pelos interesses militares; em consequência disto, o desenvolvimento econômico tornou-se função das exigências militares, isto é, era pressionado ou não de acordo com as necessidades de guerra; este modo de progresso econômico inconstante acabava por pressionar as gerações que coexistiam com períodos de intensa atividade militar que, por sua vez, implicava em intenso desenvolvimento; para garantir que as necessidades militares fossem atendidas, o governo impunha medidas de opressão à população, através de altos impostos; outro resultado do regime variável de desenvolvimento russo foi a alternância de períodos de forte progresso econômico com períodos de estagnação (Gerschenkron, 1962, p.17). Assim, o desenvolvimento econômico russo assume um caráter paradoxal, uma vez que, ao mesmo tempo em que procurava adotar



técnicas ocidentais, visando ao crescimento do produto e das habilidades da população, mantinha o regime de servidão em vigor. Esta, portanto, pode ser considerada a parte obscura do processo de absorção do desenvolvimento do Ocidente, completa Gerschenkron (1962, p.18).

O fim do sistema de servidão, contudo, não implica, de forma alguma, que a promoção do desenvolvimento econômico tenha sido um objetivo da emancipação, afirma Gerschenkron:

“As was true of most of the agrarian reforms in nineteenth-century Europe, the authors of the Russian reform either considered industrialization undesirable or, at best, were indifferent to it. In many ways they were bound to hamper rather than facilitate economic growth.” (GERSCHENKRON, 1962, p.119)

A questão central da emancipação envolvia a determinação da área a ser dada aos camponeses pelo dono da terra para uso permanente. Em segundo lugar, encontrava-se o preço a ser pago pelos camponeses pela terra concedida que, normalmente, era acima do mercado.

As características acima citadas deveriam ter contribuído para o processo de industrialização russo, uma vez que as propriedades camponesas inadequadas, associadas às obrigações financeiras impostas às famílias, gerariam um ambiente propício ao desenvolvimento, assim como proporcionariam a formação de uma grande reserva de mão-de-obra para o abastecimento da indústria que surgiria. Isto não ocorreu, entretanto, devido às medidas legislativas, para além das reformas ocorridas posteriormente, que representaram um entrave ao processo de industrialização (Gerschenkron, 1962, p.120).

De fato, a Reforma Russa gerou uma classe de camponeses proprietários de terras, porém atentou para que se mantivessem vinculados às propriedades, de forma a satisfazer os anseios dos grandes proprietários de terras por mão-de-obra barata (Gerschenkron, 1962, p.121).

Para deixar a terra, o camponês russo era obrigado a renunciar seus direitos sobre a propriedade e, além disso, deveria pagar quantias elevadas antes de adquirir sua liberdade (Gerschenkron, 1962, p. 120). Como havia relativa escassez de terras, a família camponesa, em geral, se opunha fortemente ao êxodo rural, pois isto significaria redução de suas terras

(Gerschenkron, 1962, p.120). Ou seja, através de tal política, os detentores de terra russos mantinham os camponeses presos às propriedades, uma vez que estes eram obrigados a reter o fator abundante, o trabalho, para obter o fator escasso, a terra.

A economia camponesa não era capaz de ampliar sua produtividade, visto que a renda líquida, após os pagamentos de impostos e resgates, não era suficiente para que novos investimentos fossem realizados; além disso, a perspectiva de distribuição de terra conflitava com a promoção de melhorias nas propriedades, mesmo quando e onde estas eram financeiramente possíveis (Gerschenkron, 1962, p.122).

As limitações ao crescimento do produto dos camponeses e as conseqüentes limitações ao poder de compra de bens industriais dos mesmos foi, sem dúvida, um obstáculo à industrialização do país.

Gerschenkron (1962, p.125) considera que o período que sucedeu a emancipação do campesinato pode ser considerado como uma fase de preparação para o grande surto industrial ocorrido nos anos 1890. A deficiência do mercado interno poderia ter adiado o momento de rápido crescimento para um futuro distante e indefinido. O fator estratégico no grande surto industrial da década de 1890, segundo Gerschenkron (1962, p.125), deve ser visto na mudança política do governo. A insegurança em relação à industrialização, evidente nos anos 1860, não existia mais; o desenvolvimento industrial havia se tornado aceitável e, com isto, o problema da demanda camponesa não era mais significativo, e sua relação com a industrialização foi completamente invertida (Gerschenkron, 1962, p.125). O objetivo passou a ser o contingenciamento da demanda camponesa, uma vez que reduzir o consumo dos camponeses significava incrementar a cota da produção nacional disponível para investimento. Desta forma, a política do governo era voltada para confiscar uma maior parcela do rendimento dos camponeses, em vez de criar medidas que contribuíssem para o seu aumento (Gerschenkron, 1962, p.125).

Assim, a política orçamentária do governo substituiu efetivamente o mercado interno deficiente. A continuação da construção ferroviária em larga escala ao longo da década de 1890 proveu ao governo o instrumento necessário à manutenção da demanda por produtos industriais e, ao mesmo tempo, de diversas formas, o governo proveu fundos de investimento diretamente para a indústria, ou ainda encorajou e facilitou investimentos no setor (Gerschenkron, 1962, p.126).

Estes, entretanto, não foram os únicos processos de substituição ocorridos no período. O governo russo também favoreceu a produção de ferro e aço. O interesse estratégico nas ferrovias e as considerações políticas em geral certamente influenciaram a escolha do governo. De certa forma, esta concentração sobre determinados campos da indústria também foi uma característica do processo de substituição.

A Rússia apresentava diversos problemas na iminência de seu grande surto industrial. De acordo com Gerschenkron (1962), havia poucos empresários, os costumes comerciais eram atrasados, e seus padrões de honestidade, não muito fortes. A transição da mão-de-obra para a indústria foi inadequada devido ao quadro institucional imposto na agricultura. A mão-de-obra disponível, em geral, era indisciplinada e despreparada, estando, muitas vezes, envolvida com vícios, como o alcoolismo, além de apresentar baixa produtividade e promover rebeliões contra as regras impostas (Gerschenkron, 1962, pp.126-127).

A questão principal, entretanto, não se concentrava em tais dificuldades, mas sim no fato de que a demanda garantida pelo governo de uma parcela considerável da crescente produção, em conjunto com a introdução de tecnologia moderna gerou uma situação em que a insuficiência quantitativa e qualitativa da oferta de trabalho pôde ser neutralizada de uma forma que ainda permitiu uma taxa de crescimento industrial relativamente elevada (Gerschenkron, 1962, p.127).

Em termos quantitativos, os resultados do desenvolvimento industrial russo no período foram satisfatórios, visto que a taxa de crescimento industrial se manteve elevada, em torno de 8% ao ano (Gerschenkron, 1962, p.129). Contudo, as disparidades entre campo e cidade foram ainda mais ampliadas. Em outras palavras, de acordo com Gerschenkron (1962, p.129), tais processos de substituição tenderam a reforçar o caráter heterogêneo da estrutura econômica resultante. Contrastes entre o “novo” e o “antigo” surgiram; a tecnologia utilizada como fator estratégico no surto industrial implicou a modernização de alguns ramos industriais, mas não de todos.

O resultado imediato de tais políticas foi o crescimento industrial elevado. No longo prazo, entretanto, os efeitos foram mais complexos.

Ou seja, Gerschenkron (1962) concluiu que, ao contrário da experiência alemã, os bancos não seriam capazes de atuar como provedores do capital necessário à industrialização russa, dado o caráter de atraso acentuado no país. Na Rússia, o Estado atuou como agente fundamental na promoção do desenvolvimento industrial, através de seu conjunto de

políticas, uma vez que o país necessitava de um aparato institucional forte, que conduzisse o processo de industrialização e tornasse possível a realização do *catch-up*.

#### 1.4 Conclusões

Os elementos básicos de uma economia atrasada eram os mesmos, como um todo, na Rússia de 1890 e na Alemanha de 1850. Quantitativamente, entretanto, as diferenças eram gritantes, afirma Gerschenkron (1962, pp. 19-20). A escassez de capital era tão expressiva na Rússia, que nenhum sistema bancário seria capaz de promover os fundos necessários ao financiamento de uma industrialização em larga escala; ainda de acordo com Gerschenkron (1962, pp.19-20), os padrões de honestidade nos negócios eram tão desastrosamente baixos, e a falta de confiança pública, em geral, tão grande, que os bancos não tinham esperanças de atrair ao menos o mínimo de capital que estivesse disponível, e nenhum banco era capaz de engajar uma política de concessão de crédito a longo prazo em uma economia na qual a falência fraudulenta era uma prática generalizada.

Sendo assim, analisa Gerschenkron (1962, p.20), o suprimento do capital necessário à industrialização dependia do maquinário do governo que, através das políticas tributárias, obteve sucesso no direcionamento de recursos do consumo para o investimento. Para Gerschenkron (1962, p.20), as políticas implementadas pelo governo russo se assemelharam a dos bancos na Europa Central, não apenas em suas origens, como também em seus efeitos.

Gerschenkron (1962, p.20) enfatiza, ainda, que, assim como na Alemanha, o Estado russo não estava interessado em “indústrias leves”, tendendo a favorecer a produção de materiais industriais básicos e na produção de maquinaria; outra semelhança entre os casos russo e alemão estava no interesse em indústrias de larga-escala, assim como nas políticas de fusão entre as empresas que o governo (no caso da Rússia) ou os bancos (na Alemanha) favoreceram ou atuaram na criação. Tais políticas servem para reforçar ainda mais a correlação feita pelo autor entre atraso econômico e dependência de instrumentos institucionais. Em suas palavras, “*the policies only reinforced and accentuated the basic tendencies of industrialization in conditions of economic backwardness*” (Gerschenkron, 1962, p. 20).

Gerschenkron (1962) concluiu que, conforme o processo de industrialização avança, o grau de dependência de tais aparatos institucionais, por sua vez, tende a se reduzir. Os fatores específicos criados pelo processo de desenvolvimento em condições de atraso, por sua vez, costumam permanecer, ainda que haja alguma mudança nos mesmos.

## CAPÍTULO II – As Instituições sob a Ótica de Ha-Joon Chang

### Introdução

O objetivo deste capítulo é apresentar a visão de Ha-Joon Chang (2004) acerca da importância das instituições no processo de desenvolvimento dos países, em especial, dos ditos atrasados.

Chang (2004) compara a industrialização dos Países Atualmente Desenvolvidos (PADs) com a dos Países Em Desenvolvimento (PED), e constata que, ao contrário do que é amplamente difundido, países considerados liberais, como Inglaterra e Estados Unidos, se utilizaram de práticas altamente intervencionistas quando se encontravam em fase de expansão industrial. Além disso, Chang (2004) analisa que, ao afirmarem que políticas protecionistas são prejudiciais ao desenvolvimento, os países avançados estariam tentando impedir o *catch-up* por parte dos menos desenvolvidos, de forma a evitar que estes atinjam níveis elevados de desenvolvimento industrial. Esse é um ponto importante ao confrontarmos as idéias de Gerschenkron com as idéias de Chang, e será aprofundado no capítulo seguinte.

Na seção 2.1, o desenvolvimento inglês é apresentado, assim como o norte-americano, a partir da interpretação de Chang (2004). Ou seja, evidencia-se que a industrialização em tais países teve forte atuação estatal, ao contrário do que Gerschenkron assumiu. Para o autor, o mesmo ocorreu no Japão e nos países do Leste Asiático, sendo tais exemplos analisados na seção 2.3.

Por fim, apresenta-se a idéia de Chang (2004) de que as instituições são de suma importância no *catch-up* e, para que atuem, de fato, na promoção do desenvolvimento nos países com atraso, devem ser específicas, ou seja, devem se adequar às necessidades de cada país.

## **2.1 O Estado no Desenvolvimento dos países ditos "liberais": Inglaterra e Estados Unidos**

Em oposição ao que é amplamente difundido, Ha-Joon Chang (2004) procura mostrar que o desenvolvimento inglês ocorreu com forte atuação do Estado. Chang (2004) argumenta que, em 1721, foi implantada, na Grã-Bretanha, a primeira política voltada para a proteção da indústria manufatureira, através de uma reforma na legislação mercantil. Até então, o foco da política governamental britânica encontrava-se na conquista do comércio e na geração de renda para o Estado (à exceção do incentivo à manufatura de lã, ocorrido no reinado de Henrique VII que, entretanto, também foi parcialmente motivado pelo desejo de gerar renda para o governo). Após essa data, o principal objetivo das políticas estabelecidas passa a ser a promoção da indústria manufatureira (Chang, 2004, pp.42-43).

Chang (2004) analisa que a principal forma de intervenção utilizada pela Grã-Bretanha foi a proteção tarifária. Foram aplicadas tarifas elevadas sobre os produtos manufaturados até o fim da década de 1820, ou seja, cerca de duas décadas após a Revolução Industrial. Liquidaram a indústria de lã irlandesa, ao proibirem, através do Wood Act, de 1699, as exportações de produtos de lã provenientes das colônias, e impuseram, em 1700, uma barreira à importação dos produtos de algodão da Índia, por exemplo (Chang, 2004, pp. 44-45).

Assim, quando já consolidados como os mais eficientes no mundo na maioria dos segmentos industriais, uma pressão pelo livre-comércio na Grã-Bretanha é iniciada (Chang, 2004, p.45). Em 1846, a Corn Law é revogada, e muitos produtos manufaturados tem suas tarifas abolidas (Chang, 2004, pp.45-46), mas apenas em 1860 é que o livre-comércio é estabelecido, a partir de um acordo anglo-francês, conhecido como o Tratado Cobden-Chevalier, que aboliu a maioria das tarifas: “Em 1948, a Grã-Bretanha tinha 1146 produtos tributáveis; em 1860, não mais que 48, dos quais doze eram tarifas sobre bens de luxo ou supérfluos.” (Fielden, 1969, p. 82).

Ou seja, a superioridade tecnológica britânica, que permitiu essa guinada para o regime de livre-comércio, foi conquistada a partir de intensas barreiras tarifárias. Outro fator importante é que a liberalização britânica ocorreu de forma controlada e supervisionada pelo Estado (Chang, 2004, p.47). Chang ressalta, também, que o regime de livre-comércio vigorou por pouco tempo:

“(…) o regime de livre-comércio não durou muito. Na década de 1880, alguns fabricantes britânicos em dificuldade puseram-se a reivindicar proteção. No começo do século XX, a retomada do protecionismo foi um dos temas mais polêmicos da política britânica, quando as manufaturas do país começaram a perder vantagem rapidamente para as norte-americanas e as alemãs (...). A era do livre-comércio chegou ao fim quando a Grã-Bretanha finalmente reconheceu que tinha perdido a primazia manufatureira e reinstalou tarifas em larga escala em 1932.” (CHANG, 2004, p. 48).

Para Chang (2004), o caso norte-americano não é muito diferente. O desenvolvimento no país também se deu com base em forte proteção à indústria nascente.

Em princípio, os EUA não contavam com um sistema tarifário federal, tendo fracassado, em 1781, na tentativa de conceder ao Congresso o poder de fixar tarifas (Garraty e Carnes, 2000, p.139-40, *apud* Chang, 2004). Em 1789, contudo, o Congresso obtém o poder de tributar, e prontamente instaura uma alíquota única de 5% para a maior parte dos bens importados (o câmbio, o vidro e o prego são algumas exceções). O nível médio das tarifas se eleva ao patamar de 12,5% até a guerra com a Grã-Bretanha, em 1812, quando dobram de tamanho, de forma a enfrentar as despesas com a guerra (Garraty e Carnes, 2000, p.153-5, 210; Bairoch, 1993, p.33, *apud* Chang, 2004).

Em 1816, uma nova lei determinou que as tarifas se mantivessem no patamar do período de guerra; essa lei foi influenciada pelas indústrias nascentes que, por sua vez, conseguiram se desenvolver graças à proteção “natural” concedida pela guerra com a Grã-Bretanha (Lista, 1885, *apud* Chang, 2004).

O protecionismo prosseguiu na formação das indústrias norte-americanas, em maior ou menor grau, até o final da Segunda Guerra Mundial, quando o país adota o regime de livre-comércio, complementa Chang (2004).

Ainda assim, o livre-comércio nunca foi praticado plenamente nos Estados Unidos, uma vez que, em momento algum, foi utilizado um regime de tarifa zero e, além disso, medidas de protecionismo “oculto” eram praticadas, dentre as quais pode-se destacar os controles voluntários de exportação (CVE’s), a imposição de cotas sobre têxteis e vestuário, a proteção e os subsídios à agricultura e sanções comerciais unilaterais (Chang, 2004, p.58).



Ou seja, assim como no caso inglês, o desenvolvimento da economia norte-americana foi baseado, principalmente, na proteção tarifária, ainda que esta não tenha sido a única forma de intervenção utilizada pelo governo. O Estado também atuou como investidor nos setores de P&D, educação, além da promoção da infra-estrutura de transporte, principalmente via concessão de terras e de subsídios às empresas ferroviárias, conforme mencionado por Chang (Kozul-Wright, 1995, p.100-2, esp. p.101, n.37, apud Chang, 2004). Sem a intervenção estatal, a indústria nascente não teria conseguido se desenvolver tão rapidamente, como ocorreu durante seu período de *catch-up*, e não teria sido a economia com maior crescimento no mundo durante a década de 1920 (Chang, 2004, pp.59-60).

## **2.2 O Estado no Desenvolvimento dos Países Asiáticos**

De forma semelhante a dos processos previamente analisados, Chang (2004) observa que o rápido desenvolvimento dos países do Japão e do Leste Asiático foi conseqüência da ativa política industrial, comercial e tecnológica (ICT) do Estado, conforme será apresentado a seguir.

A industrialização japonesa teve início tardiamente, apenas em 1854, quando os Estados Unidos obrigaram o país a abrir seu comércio. Alguns anos depois, em 1868, ocorre a Revolução Meiji, na qual a política feudal é derrubada; a partir daí, entra em vigor um regime modernizador e, com ele, o papel do Estado passa a ser crucial no desenvolvimento do país (Chang, 2004, p.86).

Até 1911, o Japão estava submetido aos “acordos desiguais”, que proibiam ao país a fixação de tarifas acima de 5% sobre os produtos, de forma que, visando a estimular a industrialização, o país precisou recorrer a estratégias alternativas à proteção tarifária, analisa Chang (2004, pp.86-88). O Estado atuou na criação de fábricas estatais em diferentes segmentos industriais e no militar, promoveu subsídios a setores privados da economia (aos estaleiros, por exemplo), investiu no segmento de infra-estrutura. Além disso, o governo japonês procurou facilitar a transferência de tecnologias e instituições de nações mais avançadas:

“O Estado Meiji tratou de importar e adaptar as instituições dos países mais avançados que lhe pareciam necessárias ao desenvolvimento industrial. Não é fácil identificar o “modelo” estrangeiro específico que inspirou cada uma das diversas instituições japonesas da época, mas o fato é que o que surgiu inicialmente foi uma verdadeira colcha de retalhos institucional. A legislação penal teve a influência do direito francês, ao passo que grande parte da comercial e da civil era alemã, com alguns elementos britânicos.” (CHANG, 2004, p.89)

Em 1911, quando os “acordos desiguais” têm fim, o Estado Japonês promove uma grande reforma tarifária, com o objetivo de proteger a indústria nascente, facilitar a importação de matéria-prima e controlar o consumo de bens de luxo (Allen, 1981, p.133; Mc Pherson, 1987, p.32, apud Chang, 2004). Em 1913, o Japão já se encontrava na lista dos países mais protecionistas do mundo, mesmo que em menor escala que os Estados Unidos (Chang, 2004, p.91). É importante ressaltar, entretanto, que a proteção tarifária nunca foi a principal estratégia utilizada na política econômica japonesa. A exemplo da Suécia e da Alemanha do final do século XIX e início do XX, o Japão utilizou uma proteção “focada”, ou seja, um regime tarifário seletivo, que concedia forte proteção a determinadas indústrias-chave, e não de todos os segmentos, como no caso de Estados Unidos, Rússia e Espanha, por exemplo (Chang, 2004, p.90).

Chang (2004, pp.91-92) ressalta que o forte crescimento verificado nos países asiáticos, em especial após a Segunda Guerra Mundial (excluindo-se Hong Kong) foi consequência da política industrial, comercial e tecnológica (ICT) ativamente controlada pelo Estado. Além disso, um grande diferencial é que “(...) *os países do Leste Asiático não se limitaram a meramente copiar as medidas adotadas pelos mais desenvolvidos. As políticas ICT que eles (...) adotaram no pós-guerra eram infinitamente mais sofisticadas e afinadas do que suas equivalentes históricas.*” (Chang, 2004, p.92).

Ou seja, com base nos exemplos apresentados, Chang (2004) conclui que uma trajetória de desenvolvimento econômico sustentável deve se basear na combinação de um aparato institucional forte, de acordo com as necessidades de cada país. Esta idéia será desenvolvida com mais detalhes na seção seguinte.

### 2.3 A Especificidade Institucional como Regra, Não como Exceção

Atualmente, os países desenvolvidos exercem pressão para que os países em desenvolvimento adotem determinados tipos de políticas e instituições, que aqueles consideram “boas”, analisa Chang:

“Exatamente quais instituições hão de entrar no pacote da “boa governança” é coisa que varia de uma recomendação para outra, mesmo porque ainda não se conseguiu entender a relação entre determinadas instituições e o desenvolvimento econômico. Em todo caso, esse pacote de “instituições boas” geralmente inclui a democracia, uma burocracia e um Judiciário limpos e eficientes; a forte proteção ao direito de propriedade (privada), inclusive de propriedade intelectual; boas instituições de governança empresarial, sobretudo as exigências de divulgação de informação e a Lei de Falência; e instituições financeiras bem desenvolvidas.” (CHANG, 2004, p.124).

O curioso, segundo Chang (2004) é que, quando em seu processo de industrialização, os países hoje avançados não se utilizaram dos instrumentos agora recomendados; ao final do século XIX, apenas uma pequena parcela de tais políticas e instituições “boas” estava presente nas nações desenvolvidas. Chang (2004, p.12) analisa que, ao contrário do que é comumente difundido, os países atualmente desenvolvidos basearam-se na proteção à indústria nascente na fase de *catch-up*, ainda que, não necessariamente, através da proteção tarifária. Esta, diz o autor, de fato, foi empregada por muitas nações, mas não foi o único, tampouco o mais importante instrumento utilizado com vistas a proteger a indústria nascente. Outros recursos, tais como os subsídios à exportação, redução nas tarifas dos insumos, concessão do direito de monopólio, dentre outros, atuaram para esse propósito (Chang, 2004, pp.12-13).

Isto é, o conjunto de políticas e instituições hoje recomendado não corresponde à experiência histórica, sugere Chang (2004). À exceção de poucos países, tais como Holanda e Suíça, os países atualmente desenvolvidos se utilizaram de políticas industrial, comercial e

tecnológica ativistas, as mesmas que agora condenam e não recomendam aos países em desenvolvimento (Chang, 2004, p.35).

Chang analisa, ainda, que “*A maioria das instituições atualmente recomendadas aos países em desenvolvimento como 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*”(Chang, 2004, p.215). Apesar disto, Chang (2004, p.216) não considera que o aparato institucional não seja importante na promoção do desenvolvimento. Pelo contrário, considera como fundamental. Historicamente, o aperfeiçoamento das instituições está associado à melhoria no crescimento. Por exemplo, as taxas de crescimento anual da renda per capita de onze países desenvolvidos, durante o período 1820-1875, oscilavam entre a mínima de 0,6%, na Itália, e a máxima de 2%, na Austrália; entre 1875 e 1913, o valor máximo dessa taxa ficou em 2,4%, conforme indicado na tabela 1.

Pelo menos parte desse incremento pode ser atribuído ao aperfeiçoamento da qualidade das instituições, dado que, na segunda metade do século XIX, as nações desenvolvidas experimentaram um desenvolvimento institucional significativo (Chang, 2004, p.216).

Caso semelhante ocorreu com os países em desenvolvimento:

“(…) 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.” (CHANG, 2004, p.217).

Tabela 1 – Desempenho do crescimento anual per capita entre os PADs nos primeiros tempos

	1820-1875 (%)	1875-1913 (%)
Alemanha	1,2	1,5
Austrália	2	0,6
Áustria	0,8	1,5
Bélgica	1,4	1
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
Suécia	0,8	1,4
Média não ponderada	1,1	1,7
Média	1,1	1,4

Fonte: Cálculo de Maddison (1995)

Com base nos argumentos apresentados, Chang (2004) conclui que os países desenvolvidos têm como objetivo impedir que as nações em desenvolvimento atinjam o mesmo patamar de prosperidade e, por tal razão, enfatizam a importância do livre-comércio, e condenam políticas intervencionistas. Chang (2004), portanto, considera que o processo de desenvolvimento ultrapassa a esfera nacional; em última instância, a questão culminaria em uma política internacional do desenvolvimento, mas Chang não chega a se aprofundar no assunto.

Os países em desenvolvimento devem, por sua vez, procurar o aprimoramento da qualidade de suas instituições, levando em consideração, entretanto, duas ressalvas feitas pelo autor. A primeira consiste no fato que tal processo é lento e, portanto, exige paciência. A experiência dos países atualmente desenvolvidos mostra que o desenvolvimento das instituições levou décadas (em alguns casos, séculos), e foi marcado por obstáculos e retrocessos, em consequência de alguns fatores, tais como: resistências por parte das classes favorecidas com o cenário pré-instituições, desenvolvimento de instituições insustentáveis, a não compreensão por parte da sociedade, a necessidade de serem desenvolvidas instituições relacionadas simultaneamente, dentre outros (Chang, 2004, pp.196-200).

A segunda ressalva é que as instituições “boas” só culminam em crescimento se associadas a políticas “boas”, ou seja, àquelas aplicadas pelas nações desenvolvidas quando

em processo de crescimento. Apesar de aprimorarem constantemente as instituições, os países em desenvolvimento não conseguem verificar incremento nas taxas de crescimento por conta das políticas adotadas, a partir das recomendações dos países avançados, que acabam por fazer retroceder o processo de desenvolvimento (Chang, 2004, p.220).

Ou seja, os países em desenvolvimento devem se aproveitar ao máximo de sua condição de atrasados, observando o caminho adotado pelos desenvolvidos, mas não necessariamente adotando as mesmas políticas e instituições utilizadas por eles. Devem procurar atingir o mais alto patamar de aprimoramento institucional, uma vez que, conforme observado, esta variável parece estar estreitamente relacionada ao crescimento acelerado, conclui o autor (Chang, 2004, p.228).

## 2.4 Conclusões

O estudo de Chang (2004) demonstra que os países com atraso realizam o *catch-up* através de chamadas políticas Industrial, Comercial e Tecnológica (ICT) ativistas (ainda que não exclusivamente baseadas na proteção tarifária).

Chang (2004) afirma haver uma questão em comum enfrentada por todas as economias que realizam o *catch-up*, que é o fato de que “(...) a passagem para atividades de maior valor agregado, que constitui a chave do processo de desenvolvimento econômico, não se dá naturalmente” (Chang, 2004, p.208), mas se deve ao fato de os instrumentos disponíveis (recursos humanos, maquinário, dentre outros) não serem compatíveis com as atividades de alto valor agregado demandadas pela industrialização. Em outras palavras, não há nos países em atraso um empresariado capaz de promover investimentos e, por tal razão, muitas vezes as empresas estatais são utilizadas na promoção do desenvolvimento. Ainda de acordo com Chang (2004), as discrepâncias acima mencionadas podem ser solucionadas por intermédio de políticas diretas, tais como a proteção tarifária ou a concessão de subsídios, ou através das instituições. Estas, entretanto, possuem limitações, expressas no fato de se tratarem de aplicações de regras gerais e, que, portanto, podem não se aplicar a casos isolados; e pela lentidão com que são constituídas, afirma Chang (2004, p.209).

Seja através de políticas diretas ou de aparato institucional, os países atualmente desenvolvidos se utilizaram de políticas ICT ativistas para promover seu desenvolvimento, ao contrário do que defendem e aconselham aos países em desenvolvimento atualmente, conclui Chang (2004). Ao tentarem “chutar a escada”, recomendando caminhos diferentes dos traçados durante sua industrialização, Chang (2004) afirma que os países desenvolvidos tem por objetivo limitar o crescimento dos países em desenvolvimento.

Chang (2004, pp.230-232) não apresenta “um detalhado plano de ação”, mas concede algumas sugestões às nações em desenvolvimento:

Em primeiro lugar, recomenda uma maior divulgação dos fatos históricos, de forma a permitir que os países em desenvolvimento realizem suas escolhas quanto às políticas e instituições a serem adotadas tendo conhecimento das escolhas feitas no passado pelos PADs.

Chang (2004) defende, também, a idéia de que muitas das políticas consideradas “ruins” pelos PADs, na verdade não o são, e que não há uma política da “melhor prática” que deva ser seguida por todos.

O fato de não haver um modelo institucional aplicável a todos os países não significa que o aperfeiçoamento das instituições nas nações menos desenvolvidas não possa ocorrer. Pelo contrário, os países com atraso devem se aproveitar da condição de retardatários para imitar as instituições presentes nos países desenvolvidos, extraindo, portanto, o benefício de não incorrerem nos custos associados ao desenvolvimento institucional (Chang, 2004). Além disso, Chang (2004) afirma que evidências históricas comprovam que o processo de desenvolvimento não deve ter início, obrigatoriamente, com instituições de alta qualidade; estas podem ser aprimoradas ao longo do tempo. O que deve haver é uma combinação de boas políticas e instituições (Chang, 2004, p.231) que, por sua vez, irão variar de acordo com as necessidades de cada nação.

Tais medidas, afirma Chang (2004, pp.231-232), contribuirão para a aceleração do crescimento dos países em desenvolvimento, o que, no longo prazo, irá afetar positivamente, também, os países desenvolvidos, uma vez que acarretará em um incremento nas relações comerciais, assim como nas oportunidades de investimento.

## **CAPÍTULO III – Uma Análise Comparativa**

### **Introdução**

Após apresentadas as principais contribuições de Gerschenkron e Chang acerca da participação do Estado e do aparato institucional no processo de desenvolvimento dos países, o presente capítulo tem por objetivo evidenciar características em comum e divergentes entre ambos, ressaltando que são escassas as publicações que apresentam comparações entre as visões de Gerschenkron e Chang.

Uma primeira questão a ser levantada é o momento histórico em que cada um dos autores realizou sua análise. A consagrada obra de Gerschenkron, “Economic Backwardness in Historical Perspective” data de 1962, ou seja, pouco mais de uma década após o fim da Segunda Guerra Mundial, período em que o mundo encontrava-se dividido entre o bloco capitalista, no qual os Estados Unidos consolidaram sua posição de potência hegemônica, e o bloco socialista, liderado pela então União Soviética. Havia, ainda, a ascensão de países como o Japão que, desde o fim da Segunda Guerra, apresentava uma trajetória de crescimento econômico ascendente.

A publicação de “Kicking Away The Ladder – Development Strategy In Historical Perspective”, em português, “Chutando a Escada – estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica”, por sua vez, ocorreu em 2002 (a versão brasileira em 2004), isto é, em um cenário diferente do vivenciado por Gerschenkron. No início do século XXI, o mundo não mais se encontrava em regime bipolar, tendo o socialismo sucumbido ao capitalismo. As relações entre os países são cada vez mais intensificadas e, além disso, a hegemonia norte-americana passa a ser questionada.

Ou seja, é preciso considerar tais distinções temporais ao apontar as semelhanças e divergências entre as considerações dos dois autores analisados.

Para além da defasagem temporal, outros aspectos importantes devem ser mencionados. Na seção 3.1, são apresentadas características comuns a Gerschenkron e Chang em suas análises acerca do papel das instituições no processo de desenvolvimento dos países, em especial, na superação do atraso por parte dos menos desenvolvidos. Na seção 3.2, por sua vez, as divergências nos estudos de Gerschenkron e Chang são



evidenciadas. Por fim, na seção 3.3, é feita uma síntese comparativa das principais semelhanças e/ou divergências entre os autores.

### **3.1 Semelhanças Entre as Visões de Gerschenkron e Chang**

Luiz Prado afirma que o cenário econômico instaurado a partir da Revolução Industrial criou uma relação de dependência entre a realidade mundial e as economias nacionais, de forma que, ou as sociedades tradicionais tomavam proveito das oportunidades inseridas pelas transformações tecnológicas, ou seriam marginalizadas, passando a incorporar o sistema na condição de periferia.

Assim, os países que se encaixaram na posição de periféricos não absorveram com eficiência os progressos tecnológicos em seus processos produtivos, e acabaram por criar defasagem tecnológica e temporal em relação aos países avançados que, por sua vez, quanto mais acentuada, mais dificulta a ascensão por parte das nações atrasadas à condição de desenvolvidas.

Pelos motivos acima apresentados, Gerschenkron (1962) e Chang (2004) consideram que, com o avanço da indústria, o desenvolvimento deixou de ser um processo gradual. Com o objetivo de evitar o aumento da defasagem tecnológica, os países com atraso devem procurar promover a superação do atraso de forma rápida; com isto, o processo de industrialização tende a ocorrer através de saltos, e não a partir da dos modelos adotados pelos países avançados quando em seu processo de industrialização.

Gerschenkron (1962) e Chang (2004) afirmam que os países em desenvolvimento, embora não devam copiar as políticas industrial, comercial e tecnológica implantadas atualmente nos países desenvolvidos, podem aproveitar-se da condição de atrasados e observar as instituições criadas e aperfeiçoadas pelos países desenvolvidos, reproduzindo aquelas que se aplicarem as suas realidades: algumas instituições podem ser benéficas para a maior parte dos países em desenvolvimento, como é o caso do banco central, por exemplo, importante na administração dos riscos financeiros sistêmicos (Chang, 2004, p.26). Assim, os países em desenvolvimento não precisam desperdiçar a possibilidade de um “*catch-up*

institucional”, mas não devem exagerar os benefícios deste. Isto porque, por conta de suas especificidades, nem todas as instituições adotadas pelos países desenvolvidos são válidas aos países em desenvolvimento (Chang, 2004, pp.26-27).

Em seus estudos, tanto Gerschenkron (1962) quanto Chang (2004) afirmam a não existência de um modelo único de desenvolvimento. Ainda que, em geral, todos os países adotem políticas industrial, comercial e tecnológica (ICT) quando em fase de desenvolvimento, a combinação destas políticas difere de local para local, conforme analisado por Chang (2004, p.106). Ou seja, cada país deve, de acordo com suas necessidades e características, promover a combinação de instrumentos políticos que lhe parecer mais conveniente. A proteção tarifária, por exemplo, é um meio de intervenção direta do Estado bastante conhecido, mas não é a única alternativa; de acordo com Chang (2004, p.210), “(...) *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.*” Resumidamente, o sucesso do país relaciona-se diretamente com sua capacidade de ajustar suas políticas às mudanças da situação, completa Chang (2004, p.210).

Outra convergência entre os autores é que, assim como Gerschenkron (1962), Chang também considera que, em condições acentuadas de atraso, o Estado é o único agente que pode atuar como administrador do processo de *catch-up*, através da promoção de substitutos funcionais para as instituições utilizadas pelos países precursores no desenvolvimento (Shin & Chang, 2003, p.4). Em situações de atraso muito acentuado, inclusive, o Estado atua de forma a criar a classe capitalista no país e iniciar organizações financeiras e produtivas modernas (Chang, 2003). Quanto mais atrasado é o processo de desenvolvimento de um país, maior torna-se sua necessidade de acumulação de capital e, portanto, mais esse país precisa de uma instituição poderosa para promover o financiamento industrial; o Estado desempenha este papel com maior eficiência (Chang & Rowthorn, 1995, p.5). A extensão com que a intervenção ocorrerá, por sua vez, é fonte de divergência entre Gerschenkron e Chang, conforme será apresentado a seguir.

### **3.2 Divergências Entre as Visões de Gerschenkron e Chang**

Alexander Gerschenkron e Ha-Joon Chang diferem em alguns aspectos ao analisarem a importância das instituições no processo de desenvolvimento dos países com atraso; as divergências mais acentuadas serão apresentadas a seguir.

No que diz respeito à utilização do aparato institucional, Gerschenkron (1962) acredita que o grau de dependência em relação ao aparato institucional tende a diminuir conforme a industrialização avança, uma vez que a intervenção do Estado é função do grau de dispersão do capital:

“(…) in countries of considerable backwardness the government can be ascertained to have made a major contribution to both supply of capital and the supply of entrepreneurial guidance to industrial enterprises; in countries of medium backwardness the same role was performed by investment Banks; in the most advanced countries recourse to such special agents could be avoided.” (GERSCHENKRON, 1968, p.93).

Ou seja, Gerschenkron (1968) assume que, com a redução do grau de atraso, as fontes de financiamento nos países tendem a se alterar. Nos locais onde o retardo é de caráter intermediário, os bancos assumem o papel de fonte de capital, como ocorreu na Alemanha; já nos locais onde a condição de atrasado está presente de forma mais acentuada, o Estado deverá atuar como provedor do capital requerido pela industrialização, como é observado no caso russo (Gerschenkron, 1968, p.94).

Para Chang (2004), o apoio institucional deve ocorrer constantemente, pois sua função é proteger a indústria. A implantação de novas instituições, entretanto, demanda tempo e incide em custos, o que torna o processo arriscado. Assim, o aprimoramento das instituições deve ocorrer concomitantemente ao desenvolvimento da economia local, afirma Chang:

“(…) ao preconizar o aprimoramento institucional nos países em desenvolvimento, devemos compreender que o processo é demorado e tratar de ser mais pacientes. (...) os PADs levaram décadas ou mesmo séculos para desenvolver as instituições, e (...) não faltaram contratempos nem retrocessos ao longo do processo. Visto nesta perspectiva, são altamente inadequados os prazos de cinco a dez anos de transição que atualmente dão aos países em desenvolvimento para que adaptem suas instituições aos “padrões globais”. (...) 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.” (CHANG, 2004, pp.219-220).

Além do mais, Chang afirma, com base em uma análise histórica, que o incremento institucional está diretamente relacionado ao crescimento econômico (Chang, 2004, p.216), o que, portanto, justifica o aprimoramento institucional constante. Ainda de acordo com Chang (2004), os países em desenvolvimento apresentam taxas de crescimento consideravelmente mais elevadas que os países atualmente desenvolvidos apresentavam quando em estágios semelhantes do processo de industrialização. Chang (2004) acredita que este resultado é consequência de instituições bem mais complexas do que as instituições presentes nos países desenvolvidos no passado:

“(…) na aurora do desenvolvimento econômico, os PADs operavam com estruturas institucionais muito menos desenvolvidas do que as hoje existentes nos países em níveis de desenvolvimento comparáveis. É ocioso dizer que o nível de desenvolvimento institucional dos PADs estava muito abaixo dos “padrões globais” ainda mais elevados com os quais os países em desenvolvimento têm sido exortados a se conformar.” (CHANG, 2004, p.203).

Um terceiro aspecto relevante a ser analisado é o caráter do processo de desenvolvimento. Gerschenkron (1968) classifica a industrialização em diversas antinomias, tais como: original ou primitiva, forçada ou autônoma, concentrada em bens de produção ou bens de consumo, realizada em ambiente monetário inflacionário ou estável, envolvendo mudanças meramente quantitativas ou estruturais, dentre outros. O que é possível observar é que todas as características apontadas são endógenas, o que chama atenção para um aspecto considerado por Gerschenkron (1968): a industrialização é uma questão estritamente nacional e que, portanto, deve ser administrada internamente. Isto é, a industrialização diz respeito ao país em desenvolvimento, não tendo relação, portanto, com o restante do mundo.

Chang (2004) não compartilha da mesma visão, defendendo a seguinte visão: dado que os países avançados adotam medidas que visam a limitar o crescimento das nações em desenvolvimento, a industrialização não pode ser vista como um problema de caráter

nacional; trata-se de uma questão política. Assim, o processo de desenvolvimento ultrapassa a esfera nacional, dependendo, portanto do cenário externo, o que levaria ao desenvolvimento de uma economia política de caráter internacional. Chang, entretanto, limita-se a reconhecer que o desenvolvimento é uma questão política; isto é, o autor não se aprofunda no assunto, não elaborando, portanto, a questão do desenvolvimento como precursor de uma economia política internacional. Gerschenkron, por sua vez, não faz menção a este aspecto, ou seja, não define a industrialização como sendo uma questão política.

### 3.3 Síntese Comparativa

Conforme exposto acima, Gerschenkron e Chang possuem diferenças e semelhanças em suas análises acerca do processo de desenvolvimento em países com atraso. Um resumo dos pontos principais é apresentado no quadro a seguir:

	<b>Alexander Gerschenkron</b>	<b>Ha-Joon Chang</b>
Cenário Externo	Industrialização é um processo de caráter nacional, não tendo relação, portanto, com a esfera internacional.	Desenvolvimento apresenta caráter internacional, dado que as nações tentam impedir o crescimento umas das outras.
Finanças	Países com atraso não possuem à disposição o capital requerido pela industrialização. Por isto, devem desenvolver formas alternativas de promoção do capital, tais como o financiamento bancário, estatal, dentre outros.	Assim como Gerschenkron, afirma haver escassez de recursos financeiros nos países em condição de atraso, e defende a utilização do aparato institucional como substituto para esse fator escasso.

<p>Papel do Estado</p>	<p>Deve atuar em situações de atraso crônico, promovendo os fatores escassos ou ausentes necessários à industrialização.</p> <p>Conforme o grau de atraso diminui, sua participação na economia também é reduzida.</p>	<p>Também afirma que o Estado deve intervir de forma a promover o desenvolvimento em casos de atraso; entretanto, sua participação deve ser constante, e não reduzida conforme a industrialização avança.</p>
<p>Empresariado</p>	<p>Em geral, a classe empresarial é pouco articulada em países menos desenvolvidos, mas este não chega a ser um obstáculo à industrialização, por conta da capacidade de os países criarem substitutos para os fatores ausentes ou escassos.</p>	<p>Países em condições de atraso não possuem uma classe empresarial capaz de promover o desenvolvimento do país através de investimentos. Assim, o aparato institucional, ou a intervenção estatal direta torna-se necessária para suprir essa deficiência.</p>

## CONCLUSÃO

O estudo da importância das instituições no processo de desenvolvimento industrial de países com atraso a partir da visão de Alexander Gerschenkron e Ha-Joon Chang sugere que não existe uma regra geral a ser seguida pelos países para que alcancem o estágio mais elevado de desenvolvimento. Por possuírem realidades institucionais distintas e diferentes níveis de acumulação de capital, cada nação deverá promover a industrialização de forma individual e original, procurando criar substitutos para os requisitos escassos ou ausentes, e observando os caminhos seguidos pelos países mais avançados, de forma a copiar aqueles que se aplicarem às suas necessidades.

Chang (2004) defende que, ao contrário do que é difundido atualmente, os atuais países ricos, dentre os quais se encontram Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha, Japão e Coreia adotaram estratégias de desenvolvimento nacionalistas, que regularam as interações com o mundo exterior, através de proteção comercial, regulamentações dos investimentos estrangeiros, dentre outros, e agora indicam uma série de “boas instituições” aos países em desenvolvimento, baseadas no livre comércio. Isto é, o que hoje recomendam os países avançados não corresponde ao caminho seguido por eles quando se encontravam em estágios semelhantes de desenvolvimento.

Gerschenkron e Chang baseiam-se na experiência histórica em suas análises, argumentam sobre a especificidade do processo de industrialização com retardo, e defendem o *catch-up* como estratégia de superação do atraso. Os autores concluem que, como estratégia para superação do atraso, o Estado e outras instituições, formais e informais, devem atuar diretamente na promoção do desenvolvimento nos países com atraso, criando as condições favoráveis ao desenvolvimento industrial. A grande diferença entre ambos, para além da defasagem temporal, encontra-se na extensão com que esta intervenção estatal, assim como o apoio institucional ocorrerá. Além disto, Chang reconhece o papel da política internacional no processo de *catch-up* dos países com atraso; o mesmo não ocorre na análise feita por Gerschenkron.

Ao reconhecer que a política internacional interfere na liberdade com que os países adotam políticas de desenvolvimento, Chang avança em relação à análise feita por Gerschenkron que, por sua vez, está centralizada no estudo de países individuais. Esta discussão, entretanto, exige uma análise mais sistemática das relações entre política e economia no plano internacional, o que Chang realizou superficialmente, a partir de

exemplos históricos de como se deu essa intervenção. Assim, torna-se necessário um desenvolvimento teórico mais profundo sobre o tema.



## Referências Bibliográficas:

BRESSER-PEREIRA, L.C. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Em pauta**-Revista de Economia Política, vol. 26, n. 2 (102), p. 203-230, 2006.

BUENO, N.P. Um modelo de histerese institucional para a análise da política industrial brasileira. **Pesq. Plan. Econ.**, v. 26, n. 2, ago. 1996. Disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/760/700>>. Acesso em: 21 Out. 2009.

CHANG, H. **Chutando a Escada**. São Paulo: Unesp, 2004.

\_\_\_\_\_. Entrevista Ha-Joon Chang. **Em pauta-OIKOS**: Revista de economia heterodoxa do Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, ano VII, n. 10, 2008.

\_\_\_\_\_. **Globalisation, Economic Development and the Role of the State**. Londres: Zed Books, Third World Network, 2003.

\_\_\_\_\_. **Institutional Change and Economic Development**. Nova Iorque: United Nations University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. Um estudo sobre a relação entre Instituições e Desenvolvimento Econômico – Algumas Questões Teóricas Fundamentais. **OIKOS: Revista de economia heterodoxa**, ano VII, n. 10, 2008.

CHANG, H; ROWTHORN, R. **The Role of the State in Economic Change**. Nova Iorque: Oxford University Press, 1995.

ESTEVIÃO, J. **Desenvolvimento Econômico e Mudança Institucional: O Papel do Estado**. Lisboa: ISEG – Universidade Técnica de Lisboa, 2004.

GERSCHEKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

\_\_\_\_\_. **Economic in Historical Perspective: a Book or Essays**. Cambridge. Mass: Harvard University Press, 1962.

MONIZ BANDEIRA, L.A. A Alemanha na política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Rio de Janeiro, ano XXXIV, n.135-136, Jul/Dez. 1991. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/25452496/Revista-Brasileira-de-Politica-Internacional>>. Acesso em: 10 Jan. 2010.

NASSIF, A. Estratégias de Desenvolvimento em Países de Industrialização Retardatária: Modelos Teóricos, a Experiência do Leste Asiático e Lições para o Brasil. **Revista do BNDES**. vol. 12, n. 23, p. 135-176, 2005.

ROSENBLATT, R. **Alexander Gerschenkron**. Faculty Profile, 1965.

SHIN, J.; CHANG, H. **Restructuring Korea Inc**. Londres: RoutledgeCurzon, 2004.

VARELA, C. A. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. **Revista de Economia Política**. São Paulo, vol. 26, n. 4, Out/dez. 2006. Disponível em: <[http://www.tempopresente.org/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=5275](http://www.tempopresente.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5275)>. Acesso em: 10 Jan. 2010.