

OIKOS σ

Revista de economia heterodoxa
nº 8, ano VI • 2007
ISSN 1808-0235



patrocínio





Ha-Joon Chang

Entrevistado por Carlos Aguiar de Medeiros | Professor Associado do Instituto de Economia da UFRJ.

Tradução de Caetano Penna

Professor da Faculdade de Economia e Política da Universidade de Cambridge; Ha-Joon Chang nasceu na Coreia do Sul em 1963, onde se graduou em economia. Se mudou para a Inglaterra em meados da década de 1980, país em que fez mestrado e doutorado, na Faculdade de Economia e Política de Cambridge. Seu livro mais conhecido no Brasil é “Chutando a escada” (expressão que Chang encontrou na obra de Friedrich List), “Kicking Away the Ladder: Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective”, publicado originalmente em 2002, ganhou o prêmio Gunnar Myrdal 2003. De acordo com a página da Universidade de Cambridge, suas áreas de interesse para pesquisa são: papel do Estado na transformação econômica; política industrial; privatização e regulação; teorias das instituições e da moralidade; economias do sudeste asiático; globalização; e economia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Seus livros mais recentes são: *Globalization, Economic Development and the Role of the State* (Londres: Zed Press, 2003), *Rethinking Development Economics* (Londres: Anthem Press, 2003), e *Why Developing Countries Need Tariffs – How WTO NAMA Negotiations Could Deny Developing Countries’ Right to a Future* (Genebra: The South Center, 2005).

OIKOS: O senhor está publicando um novo livro sobre instituições e desenvolvimento econômico. Poderia nos dar uma idéia dos principais aspectos que o Senhor desenvolveu?

HA-JOON CHANG: O livro é um volume composto por quinze capítulos, contemplando diversos aspectos teóricos e empíricos do desenvolvimento institucional e do seu papel no desenvolvimento econômico em sentido amplo. Em termos de estudos empíricos, o livro cobre uma variedade de temas, desde atividades de banco central até governança corporativa, ao mesmo tempo em que contempla uma vasta gama de experiências dos países ao longo do tempo, desde a Grã-Bretanha do século XVIII, passando por Estados Unidos e Suíça do século XIX, até Botsuana, Costa Rica e China do final do século XX.

O livro mostra que não há uma fórmula universal para a mudança institucional que promoverá o desenvolvimento econômico. A multiplicidade funcional, a importância das instituições informais, conseqüências não-planejadas, e a “perversão” intencional das instituições – todas implicam que a importação de instituições formais de “melhores práticas” não garante qualquer efeito particular positivo, mesmo assumindo que a instituição importada pode efetivamente se enraizar no país importador. O fato de que não há uma fórmula predeterminada, no entanto, não deve nos fazer pensar que não há nada que possamos fazer para melhorar a qualidade das instituições nos países em desenvolvimento. Em primeiro lugar, por serem retardatários, os países em desenvolvimento possuem o benefício de poderem imitar instituições existentes nos países mais desenvolvidos – é claro, com as devidas adaptações locais – e assim reduzir os custos associados ao desenvolvimento de novas instituições desde o princípio. Em segundo lugar, experiências históricas mostram que os países não precisam começar com instituições de alta-qualidade. É perfeitamente possível melhorar a qualidade das instituições enquanto o país desenvolve suas economias, com ambas suprindo uma à outra.

Não há uma fórmula universal para o desenvolvimento institucional. Todavia, mesmo nesta área inerentemente complexa, é possível extrair alguns princípios gerais e enriquecer nosso conhecimento empírico, especialmente se estamos dispostos a ir além dos confins teóricos e empíricos particularmente estreitos do atual discurso ortodoxo sobre instituições.

Dez anos se passaram desde que os ataques especulativos atingiram pesadamente alguns dos países asiáticos de maior dinamismo como a Coreia do Sul. Qual seria o balanço desta última década e,

em particular, como a crise e as reformas que sucederam alteraram a estratégia de desenvolvimento na Ásia?

A maior mudança foi na Coreia do Sul. A crise financeira de 1997 em si ocorreu em grande medida por causa da mudança na sua estratégia de desenvolvimento no final dos anos 1980 e no começo dos 1990; o mercado de capital foi aberto e desregulamentado, enquanto a política industrial – anteriormente o marco da estratégia coreana de desenvolvimento – foi em grande parte abolida. Mas após a crise de 1997, as forças neoliberais dentro e fora do país foram adiante na demolição do antigo modelo e no entrenchamento de uma nova estratégia.

O mercado de capital foi quase que totalmente liberalizado. As regras de tomada de controle foram liberalizadas para permitir a tomada de controle hostil; restrições à participação acionária estrangeira foram abolidas; e os direitos dos acionistas minoritários, reforçados. Estas mudanças tornaram necessário às empresas atuar de forma cautelosa – maximizar o lucro de curto-prazo, distribuir, a partir destes lucros, dividendos os mais altos possíveis e usar parte dos lucros para recomprar as próprias ações de modo a manter os preços das ações elevados. O resultado tem sido uma queda dos investimentos em cerca de 20-30% (já que não fazer investimentos é a maneira mais fácil de elevar o lucro no curto-prazo), uma deterioração nas condições dos trabalhadores (já que contratar uma parcela maior da mão-de-obra temporária mais barata eleva os lucros) e uma pressão maior sobre os subcontratantes.

Após a crise, no vácuo criado pela abolição da tradicional política industrial, precipitaram-se todos os tipos de esquemas mal-concebidos que supostamente deveriam levar o país a um novo patamar. Havia um esquema para apoiar capital de risco no setor de Tecnologia da Informação em detrimento das tradicionais indústrias não-virtuais. Equivocadamente projetado no calor do *boom* internacional das *pontocom*, o esquema acabou ajudando um punhado de “sem-futuro” e tem pouco de que se orgulhar. Então veio o esquema para fazer da Coreia o centro financeiro do Leste Asiático, o que é usado principalmente como uma ferramenta para a indústria financeira avançar sua agenda de desregulamentação e como uma desculpa para o governo não fazer nada para as indústrias manufatureiras.

O resultado é que o progresso industrial coreano está começando a chegar ao limite. Poucas novas indústrias foram criadas. Ao passo que indústrias tradicionais como de construção naval, aço, automóveis e eletrônicos continuam indo bem, as mudanças no mercado de capital afetou negativamente o desejo de investir, turvando suas perspectivas futuras.

Tendo em vista a recente expansão do nacionalismo e recuperação econômica da Rússia e a persistente trajetória de crescimento da China, como o senhor consideraria hoje a retomada das estratégias nacionais em meio a um ambiente econômico crescentemente globalizado?

Como mostrei nos meus livros, *Chutando a Escada* (2004, Unesp) e *Bad Samaritans* (2007, Random House – ainda sem edição em português), a maioria dos atuais países ricos – começando pela Inglaterra do século XVIII, passando por Estados Unidos e Alemanha do século XIX, até Japão e Coreia do final do século XX – tornou-se rico com estratégias de desenvolvimento nacionalistas que regularam as interações com o mundo exterior (proteção comercial, regulamentações dos investimentos estrangeiros etc.).

Esta experiência histórica é normalmente ignorada pela ortodoxia, mas até mesmo aqueles economistas ortodoxos que (relutantemente) aceitam o fato tendem a argumentar que esta história tornou-se irrelevante no atual mundo globalizado. Dizem-nos que a “morte da distância” por conta dos desenvolvimentos nas telecomunicações e em tecnologias de transporte tornou o livre-comércio ainda mais benéfico. Mas então como explicamos o fato de que os países ricos ainda mantenham barreiras comerciais nas áreas onde eles precisam (por exemplo, agricultura, indústria têxtil)? Dizem-nos que não há mais nacionalidade do capital por causa de sua elevada mobilidade. Mas então como explicamos que a (agora maldita) Daimler-Chrysler só teve um ou dois americanos em seu Conselho de Administração composto por 10 a 14 pessoas? Estes exemplos mostram que a retórica da globalização está em grande parte servindo aos interesses nacionais dos países ricos, ao desarmar os países mais fracos. Em outras palavras, nacionalismo é ainda a chave para o sucesso econômico mesmo neste mundo “globalizado”.

É claro, a questão da viabilidade é outro assunto. No último quarto de século (e especialmente na última década ou mais ou menos desde o lançamento da OMC, a Organização Mundial do Comércio), os países ricos fizeram o seu melhor para diminuir o espaço das políticas nacionalistas disponíveis para os países em desenvolvimento. Eles usaram as condicionalidades dos empréstimos de FMI-Banco Mundial; condições ligadas aos orçamentos de ajuda bilateral, a OMC, os tratados comerciais regionais e bilaterais (eu não chamaria de tratados de “livre” comércio, já que não há nada de livre sobre eles), os tratados de investimento bilateral etc., com o objetivo de privar os países mais fracos dos instrumentos de política nacionalista. Isto significa que a perspectiva de desenvolvimento dos países em desenvolvimento foi diminuída.

Muitos analistas consideram que o alto nível de preços dos bens primários em relação aos bens manufaturados nos últimos anos não irá reverter no futuro imediato, na medida em que a China e a Índia sustentarem um alto crescimento econômico. Como o Senhor vê esta evolução dos termos de troca e em que sentido ela ameaça as estratégias de desenvolvimento?

Parece provável que o alto crescimento vai continuar na China e na Índia e que, portanto, os preços das *commodities* permanecerão elevados no futuro próximo. Mas isto não é uma certeza.

No curto prazo, a atual reviravolta no mercado financeiro global e especialmente a perspectiva de uma recessão americana significam que a economia mundial poderia mergulhar numa recessão. Se isto acontecer, os setores de exportação da China e da Índia serão atingidos. Particularmente no caso da China, a dependência das exportações, especialmente para os EUA, é alta, então [a recessão] atingiria a China muito duramente.

No longo prazo, os problemas crescentes de desigualdade na Índia e na China, se não forem controlados em breve, poderão criar descontentes políticos e, assim, instabilidade nestes países. Este problema é particularmente sério no caso da China, que passou de uma quase-igualdade do comunismo maoísta para uma desigualdade de estilo latino-americano (ainda que de segunda divisão) em pouco mais de duas décadas. As coisas são administráveis no momento, porque o rápido crescimento está elevando [as condições de] todos (embora em ritmos muito diferentes), mas quando o crescimento cessar (por exemplo, no cenário descrito acima, de uma esperada recessão global), a subcorrente de descontentes poderia rapidamente se transformar em conflitos políticos, prejudicando o processo de crescimento. O problema é menor na Índia, mas bastante sério. Em grande medida, o *boom* indiano é confinado nas áreas urbanas, e a agricultura está sofrendo muito: dezenas de milhares de fazendeiros indianos cometem suicídio todo ano. Os descontentes rurais são tantos que os eleitores rurais desempenharam o papel principal na rejeição ao governo do BJP na última eleição, a despeito de sua alegação de ter sido o arquiteto do Renascimento Indiano.

Outra incerteza adicional é o problema ambiental. Se levarmos a sério o problema do meio-ambiente, especialmente o aquecimento global, poderia haver uma desaceleração no uso do petróleo por todo o mundo, o que poderia implicar uma queda na demanda por petróleo no médio e longo prazo, afetando os preços do petróleo e de outras *commodities*.

Em muitos países latino-americanos estamos vendo um “movimento de reversão” à extrema desregulamentação e ao liberalismo adotados nos anos 1990. As instituições multilaterais como o Banco Mundial e o FMI perderam a autoridade alcançada nos “tempestuosos” anos noventa. Como o senhor vê estas transformações e as possibilidades das novas estratégias de desenvolvimento?

A América Latina vem ditando o passo da revolta do Terceiro Mundo contra o Banco Mundial, o FMI e as outras instituições financeiras multilaterais que são controladas pelos países ricos. Um bom número de países latino-americanos – especialmente Argentina, Bolívia e Venezuela – desafiou abertamente as instituições multilaterais, enquanto muitos outros elegeram governos que, ainda que não abertamente contra, são críticos das instituições multilaterais. O governo brasileiro de Lula decepcionou muitos partidários ao manter a política macroeconômica ao estilo do FMI, mas ele representou papel decisivo na resistência à pressão dos países ricos na OMC por mais liberalização.

Esta mudança na América Latina também coincidiu com inúmeros outros eventos que intensificaram o movimento para longe do neoliberalismo. A revolta contra a política [econômica] ortodoxa em alguns outros países em desenvolvimento (por exemplo, África do Sul, Gana e Tailândia); o surgimento econômico da China e da Índia, ambas desejosas e capazes de confrontar os países ricos; a restauração da Rússia – estão todos vagarosamente, mas aos poucos mudando o equilíbrio de poder mundial.

É claro, é preciso usar isso contra a pressão continuada (e com certo sucesso) dos países ricos no *front* do comércio e investimento internacional que eu mencionei mais acima, mas a mudança na América Latina – outrora a aluna mais aplicada das instituições multilaterais – imprimiu grande impulso às mudanças incipientes no balanço de poder internacional.