

Políticas de desenvolvimento econômico: perspectiva histórica das políticas industrial, comercial e tecnológica

2.1 Introdução

No capítulo anterior, sublinhei o fato surpreendente de serem pouquíssimas as tentativas de aproveitar as lições oferecidas pela experiência histórica dos países desenvolvidos para solucionar os problemas contemporâneos do desenvolvimento. Ademais, como exporei adiante, as escassas referências a tais experiências tendem a eivar-se de mitos que corroboram a versão ortodoxa da história da política econômica dos PADs, dando muita ênfase aos benefícios do livre-comércio e da política industrial do *laissez-faire*. A lenda, que realça virtualmente todas as recomendações da política típica do Consenso de Washington, é mais ou menos a seguinte.¹

1 Sachs & Warner (1995) é uma das versões mais equilibradas e informadas, ainda que bastante deficiente. Bhagwati (1985, 1998) oferece uma versão menos equilibrada, mas provavelmente mais representativa. Artigos de estrategistas políticos internacionais adeptos dessa visão podem ser encon-

A partir do século XVIII, o sucesso industrial do laissez-faire britânico comprovou a superioridade das políticas de mercado livre e de livre-comércio. Mediante essas práticas que lhe desataram a energia empreendedora, a Grã-Bretanha superou a França intervencionista, sua principal rival na época, elevando-se à categoria de maior potência econômica do planeta. E teve condições de assumir o papel de arquiteto hegemônico da nova ordem econômica "liberal" mundial, sobretudo a partir de 1846, quando abandonou o deplorável protecionismo agrícola (as Corn Laws) e outras medidas remanescentes do antigo protecionismo mercantilista.

Na busca dessa ordem liberal mundial, a principal arma da Grã-Bretanha foi seu sucesso econômico fundado no sistema mercado livre/livre-comércio; isso levou outros países a perceberem as limitações da política mercantilista e a adotarem o comércio livre (ou pelo menos um pouco mais livre) a partir da década de 1860. No entanto, o projeto da Grã-Bretanha também contou com a valiosa ajuda da obra de seus economistas clássicos, como Adam Smith e David Ricardo, que provaram teoricamente a superioridade da política do *laissez-faire*, sobretudo no tocante ao livre-comércio. De acordo com Willy de Clercq (1998, p.196), o comissário europeu para relações econômicas externas no início da Rodada do Uruguai (1985-1989),

O livre-comércio só pôde florescer [no fim do século XIX] graças à legitimação teórica, oposta ao mercantilismo generalizado, produzida por David Ricardo, John Stuart Mill, David Hume, Adam Smith e outros beneméritos do iluminismo escocês, e em consequência da relativa estabilidade oferecida pelo Reino Unido,

trados em Bhagwati & Hirsch (1998), uma coletânea de ensaios organizada em homenagem a Arthur Dunkel, que dirigiu a Rodada do Uruguai (1986-1993) na qualidade de diretor-geral do General Agreement on Tariffs and Trade (Gatt). Os trabalhos de Clercq e Ruggiero, citados a seguir, são dessa coletânea.

a única superpotência ou hegemonia relativamente benévola da segunda metade do século XIX.

Essa ordem liberal mundial, aperfeiçoada por volta de 1870, apoiava-se em: políticas industriais do *laissez-faire* internamente; poucas barreiras aos fluxos internacionais de bens, capital e trabalho; e estabilidade macroeconômica nacional e internacional, a qual era garantida pelo padrão-ouro e pelo princípio do equilíbrio orçamentário. Seguiu-se um período de prosperidade sem precedentes.

Infelizmente, segundo essa lenda, as coisas começaram a andar mal com a irrupção da Primeira Guerra Mundial. Reagindo à conseqüente instabilidade do sistema político e econômico mundial, os países voltaram a erguer barreiras comerciais. Em 1930, os Estados Unidos abandonaram o livre-comércio, instituindo a famigerada tarifa Smoot-Hawley. Segundo De Clerq (1988, p.201-2), essa tarifa “teve conseqüências desastrosas para o comércio internacional e, passado algum tempo ..., para o crescimento econômico e o emprego norte-americanos. Atualmente, ainda há economistas convencidos de que a Grande Depressão foi provocada principalmente por essas tarifas”. Outros países, como a Alemanha e o Japão, erigiram elevadas barreiras comerciais e também passaram a criar poderosos cartéis, os quais se ligaram estreitamente ao fascismo e às agressões externas por eles perpetrados nas décadas seguintes.² O sistema mundial de livre-comércio finalmente sucumbiu em 1932, quando a Grã-Bretanha, até então sua ferrenha defensora, cedeu à tentação de reintroduzir tarifas alfandegárias. A resultante contração e a instabilidade da

2 Conforme essa versão da história, o nexo infeliz entre intervencionismo estatal e autocracia foi desfeito posteriormente, com o fim da Segunda Guerra Mundial, quando as autoridades norte-americanas de ocupação nesses países, percebendo que os cartéis eram a causa fundamental do fascismo, trataram de dispersá-los.

economia e, a seguir, o conflito de 1939-1945 liquidaram o pouco que restava da primeira ordem liberal mundial.

Depois da Segunda Guerra Mundial, prossegue a lenda, fizeram-se alguns progressos significativos, no que se refere à liberalização do comércio, com o início das negociações do General Agreement on Trade and Tariffs (Gatt).³ Não obstante, a visão dirigista da economia seguiu dominando o cenário político do mundo desenvolvido até a década de 1970 e o dos países em desenvolvimento até o início da de 1980 (bem como o do mundo comunista até o colapso final de 1989). Segundo Sachs & Warner (1995, p.11-21), uma série de fatores contribuiu com a persistência do protecionismo e do intervencionismo nos países em desenvolvimento. Prevaleram teorias “equivocadas”, como o argumento da indústria nascente, a teoria do big push de Rosensetin-Rodan (1943) e o estruturalismo latino-americano, sem falar nas motivadas por exigências políticas, tais como a necessidade de construção nacional e a de “agradar” certos grupos de interesses. Não faltaram heranças do controle do tempo de guerra que perduraram no período de paz.

Afortunadamente, segundo se sustenta, grande parte das políticas intervencionistas vem sendo abandonada em todo o mundo desde a ascensão do neoliberalismo, nos anos 80, que enfatiza as virtudes do Estado mínimo, das políticas do *laissez-faire* e da abertura internacional. No fim da década de 1970, o crescimento econômico começou a claudicar na maioria dos países em desenvolvimento, com exceção dos do leste e do sudeste asiáticos, que já vinham implementando políticas “boas”. Essa falta de crescimento, que se manifestou muitas vezes nas crises econômicas do início do decênio de 1980, evidenciou as limitações do intervencionismo e do protecionismo antiquados.

Conseqüentemente, a maioria dos países em desenvolvimento acabou adotando políticas de reforma neoliberal. Segun-

3 Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio. (N. T.)

do Bhagwati (1998, p.37), as mudanças mais simbólicas foram: a implantação da doutrina neoliberal no Brasil durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, um dos expoentes da teoria da dependência até os anos 80; o ingresso do México, tradicionalmente antiamericano, no North American Free Trade Agreement (Nafta); e o deslocamento da Índia, antigo baluarte do protecionismo e da regulamentação, para uma economia aberta e liberal. Essa tendência à liberalização e à abertura coroou-se de glória com a derrocada do comunismo em 1989, que finalmente acabou com a “anomalia histórica” do sistema fechado de comércio mundial que prevaleceu nos primeiros anos do pós-guerra.⁴

Combinada com a instauração de novas instituições de governança global, representadas pela OMC, tais alterações políticas em âmbito nacional criaram um novo sistema econômico global que, em seu potencial de prosperidade, só é comparável com a primeira “Idade de Ouro” do liberalismo (1870-1914).⁵ Renato Ruggiero (1998, p.131), o primeiro diretor-geral da OMC, alega que, graças a essa nova ordem mundial, temos hoje “o potencial de erradicar a pobreza global já na primeira metade do próximo século [o XXI] – uma idéia utópica há algum décadas, mas uma possibilidade real hoje em dia”.

Como veremos adiante, essa lenda pinta um quadro vigoroso, mas basicamente falaz. Com efeito, deve-se admitir que, em certo sentido, o fim do século XIX pode realmente ser descrito como a era do *laissez-faire*.

Para começar, como se vê na Tabela 2.1, no fim do século XIX houve um período, embora fugaz, em que prevaleceram regimes liberais de comércio em grande parte da economia mundial. Iniciando-se em 1846, com a revogação das Corn Laws, a Grã-

4 A expressão foi extraída de Sachs & Warner (1995, p.3).

5 Sachs & Warner (1995) situam essa “Idade de Ouro” no período 1850-1914.

Bretanha deu uma guinada decisiva para o regime unilateral de livre-comércio (que se concluiu na década de 1860), muito embora essa guinada se baseasse em sua incontestável superioridade econômica na época e estivesse inextricavelmente ligada à sua política imperial. Entre 1860 e 1880, muitos países europeus aboliram substancialmente a proteção tarifária. Ao mesmo tempo, a maior parte do resto do mundo foi obrigada a praticar o livre-comércio pelo colonialismo (ver a seção 2.3.1) e, no caso de algumas nações nominalmente “independentes” (como as latino-americanas, a China, a Tailândia (Sião na época), o Irã (Pérsia) e a Turquia (Império Otomano)), mediante tratados desiguais (ver seção 2.3.2). Naturalmente, a exceção óbvia foram os Estados Unidos, que, mesmo nesse período, conservaram uma elevadíssima barreira tarifária. Entretanto, como o país ainda representava uma parcela relativamente pequena da economia mundial, não há de ser de todo insensato afirmar que esse foi o regime mais próximo do livre-comércio que o mundo já teve ou (provavelmente) terá.

Mais importante ainda: até a Primeira Guerra Mundial (e talvez inclusive até a Segunda), a extensão do intervencionismo estatal era bastante restrita para os padrões modernos. Por exemplo, até os anos 30, tanto a doutrina hegemônica do equilíbrio orçamentário quanto o limitado alcance do tributável (já que a maioria dos países carecia, entre outras coisas, de imposto de renda de pessoa física e jurídica) estreitavam muito o espectro da política orçamentária. A limitada arrecadação restringia o orçamento governamental e dificultava os grandes desembolsos fiscais para o desenvolvimento, por mais que o Estado estivesse empenhado em fazê-los – sendo as ferrovias uma notória exceção em certos países. Na maioria deles, não havia bancos centrais maduros até o começo do século XX, de modo que o campo de ação da política monetária era igualmente exíguo. Em geral, os bancos eram particulares e pouco regulamentados pelo Estado, o que reduzia extremamente o espaço de implantação dos

“programas de crédito dirigido” que, no pós-guerra, foram aplicados tão ampla e exitosamente em países como o Japão, a Coreia, Taiwan e a França. Antes da Segunda Guerra Mundial, medidas como a nacionalização da indústria e o planejamento indicativo de investimentos – práticas adotadas por muitos países europeus nos primeiros anos do pós-guerra, principalmente pela França, a Áustria e a Noruega – eram consideradas impensáveis, a não ser em tempo de guerra. Uma conseqüência um tanto paradoxal de todas essas limitações foi a proteção tarifária ter sido um instrumento político muito mais importante no século XIX do que em nossa época.

Apesar dessas restrições, como já apontei no Capítulo 1 e vou mostrar com mais detalhes neste, virtualmente todos os PADs usaram ativamente políticas industrial, comercial e tecnológica (ICT) intervencionistas para promover a indústria nascente durante o período de *catch-up*.⁶ Como veremos adiante, houve algumas aparentes exceções, como a Suíça e a Holanda, mas esses países já haviam chegado ou estavam muito perto de chegar à fronteira tecnológica, de modo que, por definição, não tinham tanta necessidade de promover a indústria nascente. Alguns outros se valeram ativamente de políticas ICT mesmo depois de haver concluído o *catch-up* com sucesso (a Grã-Bretanha no começo do século XIX, os Estados Unidos no limiar do XX). É óbvio que a proteção tarifária foi um instrumento importantíssimo no pacote de políticas ICT implementadas pelos PADs, mas, como demonstraremos a seguir, não foi o único recurso usado nem necessariamente o mais importante.

Na frente comercial, os subsídios e os reembolsos aduaneiros aos insumos eram usados com frequência para estimular a exportação. O Estado tanto subsidiava a indústria quanto recorria a diversos programas de investimento público, sobretudo em

⁶ Sobre a clássica discussão acerca do *catching-up*, ver Abramowitz (1986, 1989).

Tabela 2.1 – Taxa tarifária média dos produtos manufaturados em países desenvolvidos selecionados nos primeiros estágios de desenvolvimento (peso médio; em porcentagem de valor)¹

	1820 ²	1875 ³	1913	1925	1931	1950
Áustria ³	R	15-20	18	16	24	18
Bélgica ⁴	6-8	9-10	9	15	14	11
Dinamarca	25-35	15-20	14	10	n.d.	3
França	R	12-15	20	21	30	18
Alemanha ⁵	8-12	4-6	13	20	21	26
Itália	n.d.	8-10	18	22	46	25
Japão ⁶	R	5	30	n.d.	n.d.	n.d.
Holanda ⁴	6-8	3-5	4	6	n.d.	11
Rússia	R	15-20	84	R	R	R
Espanha	R	15-20	41	41	63	n.d.
Suécia	R	3-5	20	16	21	9
Suíça	8-12	4-6	9	14	19	n.d.
Reino Unido	45-55	0	0	5	n.a	23
EUA	35-45	40-50	44	37	48	14

Fonte: Bairoch (1993, p.40, Tabela 3.3).

Notas:

R = Eram muitas e importantes as restrições à importação de bens manufaturados, de modo que o índice médio de tarifas não é significativo.

¹ O Banco Mundial (World Bank, 1991, p.97, Tabela 5.2) fornece uma tabela parecida, parcialmente extraída dos estudos de Bairoch, que são a base da Tabela 2.1. Entretanto, as cifras do Banco Mundial, embora semelhantes às de Bairoch na maioria dos casos, são médias *não ponderadas*, o que obviamente é menos preferível do que as médias *ponderadas* oferecidas por Bairoch.

² Essas são taxas muito aproximadas e dão o alcance da média, não das taxas extremas.

³ Império Austro-Húngaro até 1925.

⁴ Em 1820, a Bélgica e a Holanda foram unidas.

⁵ As cifras de 1820 valem exclusivamente para a Prússia.

⁶ Até 1911, o Japão foi obrigado a manter as baixas taxas tarifárias (até 5%) em razão de uma série de “tratados desiguais” com os países europeus e os Estados Unidos. A tabela do Banco Mundial citada na nota 1 apresenta as taxas tarifárias médias *não ponderadas* do Japão para *todos os bens* (não só para os manufaturados) nos anos de 1925, 1930, 1950 como sendo de 13%, 19%, 4%, respectivamente.

infra-estrutura, mas também na manufatura. Financiava a aquisição de tecnologia estrangeira, às vezes por meios legais, como o financiamento de viagens de estudo e treinamento, outras por meios ilegais, entre os quais figuravam o apoio à espionagem industrial, o contrabando de maquinário e o não-reconhecimento de patentes estrangeiras. Incentivava-se o desenvolvimento da capacidade tecnológica interna mediante o apoio financeiro à pesquisa e desenvolvimento, à educação e treinamento. Também se tomaram medidas para aumentar o conhecimento das tecnologias avançadas (por exemplo, a criação de fábricas-modelo, a organização de exposições, a concessão de livre importação de maquinaria a empresas do setor privado). Ademais, alguns governos criaram mecanismos institucionais para facilitar a parceria público-privada (por exemplo, *joint ventures* público-privadas e associações industriais intimamente ligadas ao Estado). É importante ressaltar que muitas dessas políticas são seriamente condenadas hoje em dia, ainda que os acordos bilaterais ou multilaterais não as tenham declarado explicitamente ilegais.

Uma vez atingida a fronteira tecnológica, os PADs recorreram a uma série de medidas para ficar à frente dos competidores reais ou potenciais. Dada a duração do período em que manteve a posição de “economia de fronteira”, a Grã-Bretanha é o caso mais notório nesse aspecto, porém outros países também lançaram mão dos mesmos recursos sempre que possível. A Grã-Bretanha tomou providências para impedir a transferência de tecnologia para os concorrentes potenciais (por exemplo, o controle da migração da mão-de-obra especializada ou da exportação de maquinaria) e pressionou os países menos desenvolvidos para que abrissem seus mercados, inclusive empregando a força quando necessário. Não obstante, as economias em *catch-up* que, formal ou informalmente, não eram colônias não aceitaram passivamente essas medidas restritivas. Trataram de recorrer a uma variedade de estratégias para superar os obstáculos

impostos pelas restrições, incluindo meios “ilegais”, como a cooptação da mão-de-obra e o contrabando de máquinas.⁷

2.2 As estratégias de *catch-up*

Nesta seção, examino as experiências de um grupo de PADs – Grã-Bretanha, Estados Unidos, Alemanha, França, Suécia, Bélgica, Holanda, Suíça, Japão, Coréia e Taiwan – e avalio o tipo de política industrial, comercial e tecnológica (ICT) implementado quando eram países em desenvolvimento. Demonstro que a maioria deles aplicou políticas quase opostas ao que a ortodoxia atual diz que eles aplicaram “e recomenda aos atuais países em desenvolvimento”.

2.2.1 A Grã-Bretanha

Sendo a fonte intelectual das doutrinas modernas do *laissez-faire* e o único país que se pode gabar de ter praticado um livre-comércio total em determinada etapa de sua história, a Grã-Bretanha geralmente é considerada uma nação que se desenvolveu sem intervenção significativa do Estado. No entanto, isso está muito longe da verdade.

Ao ingressar no período pós-feudal (séculos XIII e XIV), a Grã-Bretanha era uma economia relativamente atrasada. Até 1600, importou tecnologia do Continente (Kindleberger, 1996, p.109). Sua exportação limitava-se à lã bruta e, em menor escala, ao tecido de lã com pouco valor agregado (hoje conhecido como *short cloth*) e se destinava aos bem mais adiantados Países Baixos, principalmente às cidades de Bruges, Ghen e Ypres, em Flandres, hoje

7 Escrevo a palavra “ilegais” entre aspas porque, no caso, “legalidade” era nos termos da legislação britânica, cuja legitimidade podia não ser (e, na prática, certamente não foi) aceita pelos outros países.

parte da Bélgica (Ramsay, 1982, p.59; Davies, 1999, p.348). Os monarcas britânicos da época gravavam esses produtos sobretudo por motivos de renda, mas o fato de o pano ser mais levemente tributado do que a lã bruta incentivou a substituição da importação de tecido de lã e favoreceu algum sucesso na exportação (Ramsay, 1982, p.59). Acredita-se que Eduardo III (1327-77) foi o primeiro monarca a procurar, deliberadamente, desenvolver a manufatura local de tecido de lã. Dando o exemplo para o resto do país, ele só usava roupa de pano inglês,⁸ atraiu tecelões de Flandres, centralizou o comércio de lã bruta e proibiu a importação do tecido de lã (Davies, 1966, p.281; 1999, p.349).

Os soberanos da dinastia Tudor deram novo ímpeto ao desenvolvimento da indústria com uma política que só pode ser descrita como de deliberado fomento à indústria nascente. Daniel Defoe, o famoso comerciante, político e escritor do século XVIII, descreve essa política em seu hoje quase esquecido livro A Plan of the English Commerce [Um plano do comércio inglês] (1728).⁹ Nele, narra minuciosamente como os Tudor, especialmente Henrique VII (1485-1509) e Elizabete I (1558-1603), transformaram a Inglaterra, uma nação muito dependente da exportação de lã bruta para os Países Baixos, numa das maiores fabricantes de lã do mundo (Defoe, 1728, p.81-101).

Segundo Defoe, antes de ser coroado, em 1485, Henrique VII foi uma espécie de refugiado na corte de sua tia, a duquesa de Borgonha [em itálico no original].¹⁰ Profundamente impressionado com a prosperidade dos Países Baixos, que se apoiavam na manufatura de lã, a partir de 1489, ele tratou de pôr em prática o

8 Isso lembra as políticas adotadas pelo Japão e pela Coréia, no período do pós-guerra, de controle do “consumo de luxo”, principalmente de bens de luxo importados. Sobre isso, ver Chang (1997).

9 Agradeço a Erik Reinert por ter me chamado a atenção para esse livro, tanto por sua obra (por exemplo, Reinert, 1996) quanto pessoalmente.

10 No entanto, aqui Defoe se equivoca quanto aos fatos. Antes de ser coroado em 1485, Henrique VII passou anos exilado na Bretanha e na França, não

Henrique VII
e importação

plano de fomentar tal manufatura na Inglaterra. As medidas adotadas incluíram o envio de missões reais para identificar os lugares adequados à instalação das manufaturas,¹¹ a contratação de mão-de-obra especializada dos Países Baixos,¹² o aumento das tarifas e até mesmo a proibição temporária da exportação de lã bruta. Ramsay também documenta a legislação de 1489, 1512, 1513 e 1536, que vetava a exportação de tecido inacabado, com exceção dos panos ordinários, abaixo de certo valor de mercado. Segundo ele observa, isso reflete “a influente visão contemporânea, segundo a qual, se é preferível exportar pano em vez de lã bruta, também há de ser preferível que aquele esteja perfeitamente acabado e tingido em vez de semimanufaturado, ‘sem abaetar nem cisalhar’” (Ramsay, 1982, p.61).

Como sublinha Defoe, tendo em vista a defasagem tecnológica da Grã-Bretanha ante os Países Baixos e sabendo que essa transformação seria demorada, Henrique VII adotou um enfoque gradualista.¹³ Por esse motivo, só elevou os impostos sobre a

na Borgonha (Gunn, 1995, p.9). Dado que a Borgonha tinha uma antiga aliança com os partidários dos York (Elton, 1997, p.5-6), era impossível que o jovem Henrique, um lancastriano perseguido pelo regime dos York, se refugiasse na Borgonha. Obviamente, o erro factual de Defoe não altera a circunstância de o esforço britânico pelo *catch-up*, no reinado de Henrique VII, ter se concentrado nos Países Baixos, inclusive na Borgonha. Agradeço a Tom Penn por ter levantado essa importante questão.

- 11 Segundo Defoe (1728, p.95), Henrique VII “ergueu a manufatura de lã em diversas partes do país, como *Wakefield, Leeds e Hallifax*, e no West Riding of *Yorkshire*, região escolhida em virtude da sua situação especial, adaptada ao trabalho, com inúmeras nascentes, minas de carvão e outras coisas adequadas a semelhante empreendimento”.
- 12 Segundo Defoe (1728, p.96), Henrique VII “recrutou secretamente um grande número de estrangeiros, que eram perfeitamente hábeis em manufatura, para que viessem para cá instruir o seu povo no começo”.
- 13 Henrique VII percebeu “que os *flamengos* eram antigos no ramo, tinham muita experiência e se empenhavam em novos tipos de bens que, na época, os *ingleses* não tinham como conhecer nem eram capazes de imitar; e que, portanto, ele devia proceder gradualmente” (Defoe, 1728, p.96).

exportação de lã bruta quando a indústria ficou mais consolidada. Tão logo se evidenciou que a Grã-Bretanha não tinha condições de processar toda a sua produção de lã, ele voltou a suspender os impostos e liberou a exportação.¹⁴ Segundo Defoe (1728, p.97-8), foi só no reinado de Elizabete I (1587), quase cem anos depois de Henrique VII ter inaugurado sua política de substituição de importações (1489), que a Grã-Bretanha ganhou suficiente confiança na competitividade internacional da sua indústria para proibir definitivamente a exportação de lã bruta. Isso acabou por levar os fabricantes dos Países Baixos à ruína.

Conforme a análise de Defoe, além dessa política de substituição de importações, outros fatores favoreceram o triunfo britânico na indústria de lã no reinado de Elizabete I. Alguns deles foram fortuitos, como a migração dos tecelões protestantes de Flandres depois da guerra de independência contra a Espanha, em 1567. No entanto, outros elementos foram criados deliberadamente pelo Estado. Para abrir novos mercados, Elizabete I enviou emissários comerciais ao papa e aos imperadores da Rússia, da Mongólia e da Pérsia. O investimento maciço da Grã-Bretanha na obtenção da supremacia naval possibilitou a entrada em novos mercados, os quais muitas vezes foram colonizados e mantidos cativos (ibidem, p.97-101).

Não é fácil determinar a importância relativa dos fatores já citados para explicar o sucesso britânico na manufatura de lã. Mas parece claro que, sem esse equivalente, no século XVI, da estratégia moderna de fomento à indústria nascente, tal como o concebeu Henrique VII e foi mantido por seus sucessores, teria sido difícil ou mesmo impossível à Grã-Bretanha o sucesso inicial na

14 Henrique VII “não proibiu imediatamente a exportação de lã para os *flamengos*, tampouco gravou essas exportações com tarifas adicionais, a não ser alguns anos depois” (Defoe, 1728, p.96). Quanto à proibição da exportação de lã bruta, Defoe (1728, p.96) diz que Henrique VII estava “tão longe ... de realizar o seu desígnio que nunca logrou impor a proibição total da exportação de lã para aquele reino”.

industrialização: sem o apoio dessa indústria-chave, que chegou a representar pelo menos a metade da renda da exportação no século XVIII, a Revolução Industrial britânica seria, no mínimo, difícilíssima.¹⁵

A reforma da legislação mercantil de 1721, promovida por Robert Walpole, o primeiro premiê britânico, no reinado de Jorge I (1724-1727), significou uma extraordinária mudança de foco nas políticas industrial e comercial do país.

Antes disso, a política governamental britânica geralmente visava conquistar o comércio (sobretudo pela colonização e pelos Navigation Acts, que exigiam que o comércio com a Grã-Bretanha fosse feito em navios britânicos)¹⁶ e gerar renda para o Estado. A exceção mais importante foi o incentivo à manufatura de lã, como se discutiu anteriormente, porém mesmo este foi parcialmente motivado pelo desejo de gerar renda para o governo. Em compensação, as políticas introduzidas a partir de 1721 destinavam-se inequivocamente a promover a indústria manufatureira. Ao apresentar a nova lei, Walpole declarou mediante a fala do trono ao Parlamento: "é evidente que nada contribui mais para promover o bem-estar público do que a exportação de bens manufaturados e a importação de matéria-prima estrangeira".¹⁷

A legislação de 1721 e as subseqüentes alterações políticas suplementares incluíram as seguintes medidas:¹⁸ em primeiro lugar, reduziram-se ou até se aboliram as tarifas alfandegárias

15 A exportação de tecidos (principalmente de lã) representava cerca de 70% da exportação inglesa em 1700 e continuou acima dos 50% do total das exportações até a década de 1770 (Musson, 1978, p.85).

16 Sobre a evolução dos primeiros *Navigation Acts*, ver Wilson (1984, p.164-5).

17 Como é citado em List (1885, p.40). Na opinião de List (1885, p.40), esse "foi, durante séculos, o princípio dominante da política comercial inglesa, assim como anteriormente havia sido o da política comercial da República de Veneza".

18 Para mais detalhes, ver Brisco (1907, p.131-3, 148-55, 169-71); McCusker (1996, p.358); Davis (1966, p.313-4); Wilson (1984, p.267).

novela
o Az
u se,

das matérias-primas importadas pela manufatura;¹⁹ em segundo, elevou-se o reembolso aduaneiro para as matérias-primas importadas pelas manufaturas de exportação – política já bem implantada no país desde o tempo de Guilherme e Maria.²⁰ Por exemplo, reduziu-se o imposto da pele de castor e, em caso de exportação, permitiu-se o reembolso da metade da tarifa paga (Brisco, 1907, p.132); em terceiro, aboliu-se o imposto de exportação da maior parte dos manufaturados;²¹ quarto, elevou-se significativamente a tarifa aduaneira dos bens manufaturados;²² quinto, estenderam-se os subsídios à exportação (“subvenções”) a novos itens, como os produtos de seda (1722) e a pólvora (1731), e aumentaram os já existentes subsídios à exportação do pano de vela e do açúcar refinado (em 1731 e 1733, respectivamente);²² e, por fim, introduziram-se regulamentações para controlar a qualidade dos produtos manufaturados, principalmente a dos têxteis, a fim de evitar que os produtores inescrupulosos prejudicassem a imagem dos produtos britânicos no mercado externo.²³

19 O interessante é que, no caso dos produtos para a tintura, aboliram-se as tarifas de importação a fim de auxiliar as indústrias de tingimento, ao passo que se introduziram impostos de exportação “para impedir que a exportação beneficiasse as manufaturas estrangeiras” (Brisco, 1907, p.139).

20 Brisco (1907, p.153) assinala que o primeiro reembolso de tarifas foi concedido por Guilherme e Maria à exportação de cerveja, *ale*, *mum*, cidra e mosto de pêra. Essa política ficou famosa por sua aplicação bem-sucedida nos países do Extremo Oriente após a Segunda Guerra Mundial (ver seção 2.2.7),

21 Até o fim do século XVII, a maior parte das exportações, assim como das importações, pagava uma tarifa de 5%. Guilherme III elevou a de importação para 15%-25%, porém manteve a de exportação em 5% na maioria dos produtos (Davis, 1966, p.310-1). As exceções, na subsequente abolição do imposto de exportação, no governo Walpole, foram o alume, o chumbo, o minério de chumbo, o estanho, o couro curtido, o carvão, o tecido de lã cru e as peles (para mais detalhes, ver Brisco, 1907, p.131, n.1).

22 Brisco (1907, p.152) observa que o governo Walpole não concedeu subsídios à indústria nascente, e sim às já estabelecidas.

23 Nas palavras de Brisco (1907, p.185), “Walpole compreendeu que, para vender com sucesso num mercado extremamente competitivo, eram necessá-

de peço
ou a
a. 200

Brisco (1907, p.129) sintetiza nos seguintes termos os princípios embutidos na nova legislação: “internamente, [as manufaturas] tinham de ser protegidas contra a concorrência dos produtos acabados estrangeiros; devia-se garantir a livre exportação de artigos acabados; e, sempre que possível, deviam-se oferecer incentivos na forma de isenções e subvenções”. Aqui é interessante notar o quanto as políticas introduzidas pela Reforma de 1721, assim como os princípios a elas subjacentes, se parecem, como veremos na seção 2.2.7, com as aplicadas por países como Japão, Coréia e Taiwan no pós-guerra.

Com a Revolução Industrial, na segunda metade do século XVIII, a Grã-Bretanha começou a ampliar a sua liderança tecnológica sobre os outros países. Mas nem por isso renunciou à política de fomento à indústria até o meado do século XIX, quando sua supremacia tecnológica já era incontestável.²⁴

O primeiro e mais importante componente dessa política era, evidentemente, a proteção tarifária. Como se depreende da Tabela 2.1, a Grã-Bretanha aplicou tarifas muito elevadas sobre os produtos manufaturados até o fim da década de 1820, cerca de duas gerações após a Revolução Industrial. Em 1699, o Wood Act proibiu as exportações de produtos de lã provenientes das colônias, destruindo totalmente a indústria de lã irlandesa, na época

rios bens de alto padrão. Sendo demasiado gananciosos para vender a preços mais baixos que os do rival, os fabricantes piorariam a qualidade de suas mercadorias, coisa que enfim se refletiria em outros bens produzidos na Inglaterra. Só havia um meio de garantir bens de alto padrão, que consistia em regular a manufatura mediante a supervisão governamental”. Tornamos a encontrar a versão moderna de tal política em países como o Japão e a Coréia no período do pós-guerra, quando as agências comerciais do Estado agiram não só como fontes de informação e canais de *marketing*, mas também como um controlador da qualidade dos produtos de exportação.

24 Davis (1966) argumenta que o período entre 1763 e 1776 presenciou uma grande proliferação de meditas protecionistas, as quais, em sua opinião, influenciaram a formação da visão de Adam Smith do mercantilismo em *A riqueza das nações*, publicado em 1776.

superior (ver seção 2.3). Em 1700, impôs-se uma barreira à importação dos produtos de algodão da Índia (o morim), também de qualidade superior, debilitando aquele que, na época, era considerado o setor manufatureiro de algodão mais eficaz do mundo. Subseqüentemente, em 1813, a indústria indiana de algodão acabou sendo destruída, com o fim do monopólio comercial da Companhia das Índias Orientais, quando a Grã-Bretanha passou a ser uma produtora mais eficiente do que a Índia (ver seção 2.3). Duas gerações depois, em 1873, já se estimava que 40%-45% da exportação têxtil de algodão da Grã-Bretanha se destinava a esse país.²⁵

Sem embargo, com o fim das Guerras Napoleônicas em 1815, os manufatores, cada vez mais confiantes, intensificaram a pressão pelo livre-comércio na Grã-Bretanha. Nessa época, eles já estavam firmemente estabelecidos como os mais eficientes do mundo na maior parte dos segmentos industriais, a não ser em umas poucas e limitadas áreas, nas quais países como a Bélgica e a Suíça eram tecnologicamente mais fortes (ver seção 2.26). Muito embora a nova Corn Law de 1815 (a Grã-Bretanha tivera numerosas Corn Laws que remontavam a 1463) haja aumentado o protecionismo agrícola, a pressão por um comércio mais livre não cessou de se intensificar.²⁶

Conquanto tenha havido uma rodada de redução tarifária em 1833, a grande mudança ocorreu em 1846, quando a Corn Law

25 A exportação britânica de produtos têxteis de algodão para as Índias Orientais, a maior parte da qual se destinava à Índia, cresceu de 6% do total da exportação de produtos têxteis de algodão, depois das guerras napoleônicas (ca. 1815), para 22% em 1840 e algo acima de 60% a partir de 1873 (ver Hobsbawm, 1999, p.125).

26 Naturalmente, na maior parte dos casos, o apoio dos fabricantes ao livre-comércio era aut centrado e pouco tinha a ver com sua conversão intelectual ao elevado princípio do livre-comércio – embora apoiando a revogação da Corn Law, os fabricantes de algodão continuaram se opondo à livre exportação de maquinaria de algodão praticamente até o fim da proibição (imposto pela primeira vez em 1774) em 1842 (Musson, 1978, p.101; ver seção 2.3.3).

foi revogada e se aboliram as tarifas de muitos produtos manufaturados (Bairoch, 1993, p.20-1). A revogação da Corn Law é atualmente interpretada como a vitória final da doutrina econômica clássica liberal sobre o desatinado mercantilismo. Embora não se deva subestimar a influência da teoria econômica nessa mudança de política, muitos historiadores mais familiarizados com o período ressaltam que o fato pode ser interpretado como um ato do “imperialismo do livre-comércio”,²⁷ perpetrado com o intuito de “conter a industrialização do Continente mediante a ampliação do mercado de produtos agrícolas e matérias-primas” (Kindleberger, 1978, p.196).²⁸

Aliás, muitos expoentes da campanha pela revogação da Corn Law, como os políticos Richard Cobden e John Bowring, do Board of Trade [Comitê de Comércio], encaravam sua cruzada precisamente nesses termos (Kindleberger, 1975; Reinert, 1998).²⁹ A visão de Cobden se desnuda na seguinte passagem:

É bem provável que o sistema fabril não se tivesse instalado na América do Norte nem na Alemanha. É quase certo que não teria conseguido florescer como floresceu nesses países, assim como na França, na Bélgica e na Suíça, sem os incentivos que o alto preço da alimentação do artesão britânico ofereceu aos fabricantes desses países, que pagam menos para comer.³⁰

Por simbólica que tenha sido a revogação da Corn Law, a verdadeira guinada para o livre-comércio só se verificou na década de 1850, particularmente em 1860, em conjunção com o

27 A expressão procede de Gallagher & Robinson (1953).

28 Ver em Semmel (1970) um estudo clássico do papel da teoria econômica no desenvolvimento da política comercial britânica entre 1750 e 1850.

29 Em 1840, Browning aconselhou os Estados-membros da *Zollverein* alemã a plantar e vender trigo para comprar bens manufaturados britânicos (Landes, 1998, p.521).

30 *The Political Writings of Richard Cobden*, 1868, William Ridgeway, London, v. 1, p.150 apud Reinert, 1998, p.292.

acordo anglo-francês de livre-comércio (conhecido como o Tratado Cobden-Chevalier), firmado nesse ano, que aboliu a maior parte das tarifas. A passagem seguinte descreve sucintamente a magnitude da liberação do comércio ocorrida na Grã-Bretanha na década de 1850. “Em 1848, a Grã-Bretanha tinha 1.146 produtos tributáveis; em 1860, não mais que 48, dos quais doze eram tarifas sobre bens de luxo ou supérfluos. Tendo sido a mais complexa da Europa, agora a tarifação britânica cabia em meia página do *Whitaker's Almanack*” (Fielden, 1969, p.82).

É importante notar que a supremacia tecnológica britânica, que viabilizou essa guinada para o regime de livre-comércio, foi conquistada sob a égide de “elevadas e duradouras barreiras tarifárias” (Bairoch, 1993, p.46). É igualmente importante observar que a generalizada liberalização da economia britânica, ocorrida na metade do século XIX, e da qual a liberalização do comércio não era mais do que uma parte, foi altamente controlada e supervisionada pelo Estado, não resultou de uma atitude *laissez-faire* (ver Polanyi, 1957, cap.12 e 13).³¹ Convém ressaltar ainda que a “adesão da Grã-Bretanha ao livre-comércio foi lenta e penosa: decorreram 84 anos entre a publicação de *A riqueza das*

31 Polanyi (1957, p.139) alega que “o *laissez-faire* nada tinha de natural; os mercados livres nunca teriam surgido do mero permitir que as coisas seguissem o seu curso. Assim como as manufaturas de algodão – a principal indústria de livre-comércio – foram criadas com a ajuda de tarifas protetoras, estímulos à exportação e subsídios indiretos ao salário, o próprio *laissez-faire* foi imposto pelo Estado. Os anos 30 e 40 viram não só uma irrupção de leis que repeliam as regulamentações restritivas, como também um enorme crescimento das funções administrativas do Estado, que agora estava equipado com uma burocracia centralizada capaz de executar as tarefas impostas pelos adeptos do liberalismo. Para o utilitário típico ... o *laissez-faire* não era um método de fazer uma coisa, era a coisa a ser feita”. Ver também Perelman (2000) sobre como os economistas clássicos endossavam a intervenção estatal, que era considerada necessária ao estabelecimento do sistema de mercado, especialmente à criação de mão-de-obra assalariada mediante a destruição da produção rural em pequena escala.

nações e o orçamento Gladstone de 1860; 31 anos entre Waterloo e a vitória ritual de 1846” (Fielden, 1969, p.82).

Além disso, 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 prova disso está na influência exercida pela Tariff Reform League [Liga pela Reforma Tarifária], criada em 1903 sob a carismática liderança do político Joseph Chamberlain.³² A era do livre-comércio chegou ao fim quando a Grã-Bretanha finalmente reconheceu que tinha perdido a primazia manufatureira e reinstituiu tarifas em larga escala em 1932 (Bairoch, 1993, p.27-8).

2.2.2 Os Estados Unidos

Como assinalou List (ver Capítulo 1), a Grã-Bretanha foi o primeiro país a lançar com sucesso uma estratégia de fomento à indústria nascente. Mas é bem provável que o seu mais ardente usuário tenham sido os EUA – o eminente historiador econômico Paul Bairoch (1993, p.30) certa vez os definiu como “a pátria-mãe e o baluarte do protecionismo moderno”.

Não obstante, a literatura moderna – sobretudo a proveniente da América do Norte – raramente admite esse fato, e mesmo as pessoas mais informadas parecem não saber disso. Até um historiador econômico do porte de Clive Trebilcock (1981, p.83), uma autoridade em Revolução Industrial europeia, ao comentar a adoção de tarifas pela Alemanha em 1879, afirmou que as tari-

32 Ver Clarke (1999) sobre a ascensão e a queda da Tariff Reform League e o papel de Chamberlain nela.

fas estavam grassando em todo o mundo, “até mesmo na sempre liberal América”.

Mesmo aqueles que reconhecem a existência de elevadas tarifas se empenham em minimizar-lhe a importância. Por exemplo, em sua análise da história econômica dos Estados Unidos, até recentemente considerada uma referência-padrão, ^{Capítulo 7} North (1965) não menciona senão uma vez a questão das tarifas e, assim mesmo, só para reduzi-la a um fator insignificante na explicação do desenvolvimento industrial do país. Sem se dar ao incômodo de fundamentar a questão e limitando-se a citar uma fonte secundária e altamente tendenciosa (o estudo clássico de F. Taussing, 1892), alega que “embora as tarifas se hajam tornado cada vez mais protecionistas a partir da Guerra de Secessão, é questionável afirmar que tenham influenciado a ponto de favorecer seriamente a expansão da manufatura” (North, 1965, p.649).

Não obstante, uma leitura mais cuidadosa e menos tendenciosa da história revela que é impossível subestimar a importância da proteção à indústria nascente no desenvolvimento do país. Desde os primórdios da colonização daquilo que viria a ser os Estados Unidos da América, a proteção à indústria interna foi uma questão política controversa. Para começar, a Grã-Bretanha estava longe de querer industrializar as colônias e se encarregou de implementar políticas que o impedissem (mais detalhes na seção 2.3). Na época da independência, os interesses do Sul agrário se opunham ao protecionismo, ao passo que os do Norte manufatureiro – representados, entre outros, por Alexander Hamilton, o primeiro secretário do Tesouro dos Estados Unidos (1789-1795) – o queriam.³³

33 É claro que não há uma correlação direta entre a situação “material” e a posição intelectual de uma pessoa. Mesmo sendo um senhor de escravos sulista, Jefferson era decididamente favorável à proteção à indústria nascente. Em contraste, embora natural da parte nortista e manufatureira do país, Benjamin Franklin não era partidário da proteção à indústria nascente.

Com efeito, muitos assinalam que foi Alexander Hamilton, nos *Reports of the Secretary of the Treasury on the Subject of Manufactures* [Relatórios do secretário do Tesouro sobre a questão das manufaturas] (1791), e não Friedrich List, como normalmente se acredita, o primeiro a elaborar sistematicamente o argumento da indústria nascente (Corden, 1974, cap.8; Freeman, 1989; Reinert, 1996).³⁴ Aliás, como ressaltam Henderson (1983) e Reinert (1998), List só se converteu ao argumento da indústria nascente e passou a advogar o livre-comércio depois de um período de exílio nos Estados Unidos (1825-1830). Lá entrou em contato com as obras de Alexander Hamilton e Daniel Raymond, na época, o principal economista norte-americano e um grande defensor da proteção à indústria nascente.³⁵

Nos *Reports*, Hamilton argumentava que a concorrência estrangeira e “a força do hábito” impediriam as novas indústrias, que em breve poderiam ser competitivas internacionalmente (as “indústrias nascentes”),³⁶ de se desenvolverem nos Estados

Mesmo assim, apoiou a proteção à atividade manufatureira norte-americana porque, na sua opinião, esta nunca teria condições de concorrer com a européia, que podia pagar salários de subsistência, coisa impossível nos Estados Unidos, por causa da abundância de terras e da escassez de mão-de-obra. Ver Kaplan (1931, p.17-27).

- 34 Naturalmente houve pensadores anteriores a Hamilton que tinham elementos do argumento da indústria nascente em seus escritos. Sobre isso, ver Reinert (1995). Segundo Bairoch (1993, p.17), entre os *Reports* de Hamilton e o *National System of Political Economy* de List, houve outros trabalhos preconizando uma proteção à indústria nascente de autores como o alemão Adam Müller e os franceses Jean-Antoine Chaptal e Charles Dupin.
- 35 Para outros detalhes sobre a vida e a obra de List, ver Henderson (1983). O argumento completo de List foi publicado em *The National System of Political Economy*, em 1841. Entretanto, segundo Spiegel (1971, p.362-3), a primeira versão do seu argumento a favor do desenvolvimento do “poder produtivo” nacional apareceu em um livro que ele escreveu para os protecionistas da Pensilvânia em 1872, *Outlines of American Political Economy*.
- 36 Bairoch (1993, p.17) credita a Hamilton a criação da expressão “indústria nascente”.

Unidos, a menos que a ajuda governamental compensasse os prejuízos iniciais. Essa ajuda, dizia ele, podia tomar a forma de tarifas de importação ou, em casos mais raros, de proibição da importação (Dorfman & Tugwell, 1960, p.31-2; Conkin, 1980, p.176-7). É interessante observar a grande semelhança entre essa visão e a adotada por Walpole (ver seção 2.2.1) – coisa que não escapou aos norte-americanos da época, particularmente aos adversários políticos de Hamilton.³⁷ Também é digno de nota que tanto a visão walpoliana quanto a hamiltoniana são notavelmente parecidas com a que inspirou a política industrial do Leste Asiático no pós-guerra (ver seção 2.2.7).

Inicialmente, os Estados Unidos não tinham um sistema tarifário federal, e, em 1781, fracassou a tentativa de conferir ao Congresso o poder de fixar tarifas (Garraty & Carnes, 2000, p.139-40). Quando obteve o poder de tributar, este aprovou uma lei tarifária liberal (1789), fixando uma alíquota única de 5% para todos os bens importados, à parte algumas exceções como o cânhamo, o vidro e o prego. Muitas tarifas sofreram aumento em 1792, ainda que continuassem bem aquém das recomendações de Hamilton, que preconizava um sistema abrangente de proteção e subsídio à indústria nascente. Até a guerra de 1812 com a Grã-Bretanha, o nível médio das tarifas ficou em torno dos 12,5%; a partir de então todas elas dobraram, se bem que para enfrentar as crescentes despesas de guerra (Garraty & Carnes, 2000, p.153-5, 210; Bairoch, 1993, p.33).

A política sofreu uma mudança significativa em 1816, quando, como observa List (Capítulo 1), uma nova lei determinou a manutenção do nível das tarifas próximo do aplicado em tempo

37 Segundo Elkins & McKittrick (1993, p.19), “[a] medida que se revelava o progresso hamiltoniano – uma dívida amplamente financiada, um forte banco nacional, impostos, manufaturas nacionalmente subsidiadas e, enfim, até um exército permanente – a argumentação walpoliana tornou-se óbvia demais para passar em brancas nuvens. Foi em oposição a isso e a tudo que isso parecia implicar que se erigiu a ‘persuasão jeffersoniana’”.

de guerra, conseqüência da considerável influência política das indústrias nascentes, que haviam crescido graças à proteção “natural” propiciada pela guerra com a Grã-Bretanha. Isso ocorreu a despeito do fato de essa receita já não ser necessária – receberam proteção especial o algodão, a lã e os produtos de ferro (Garraty & Carnes, 2000, p.210; Cochran & Miller, 1942, p.15-6). Pela lei tarifária de 1816, quase todos os bens manufaturados ficaram sujeitos a tarifas de cerca de 35% (Bairoch, 1993, p.33). A Tabela 2.1 mostra que o nível tarifário médio dos bens manufaturados, nos Estados Unidos, estava próximo dos 40% em 1820. De início, essa medida foi bem acolhida por todos, inclusive pelos Estados do Sul, que esperavam que ela favorecesse o desenvolvimento da indústria em seu território. Mas esses mesmos Estados não tardaram a se voltar contra a medida, pois estavam interessados em importar bens manufaturados da Grã-Bretanha, que eram de melhor qualidade, e porque não se implantaram indústrias em seu território (Garraty & Carnes, 2000, p.139-40).

Graças à ajuda dos armadores da Nova Inglaterra (principalmente dos de Nova York), os interesses agrários do Sul conseguiram derrubar as leis que pediam tarifas mais elevadas em 1820, 1821 e 1823 (Cochran & Milles, 1942, p.16). No entanto, em 1824, fixou-se uma nova tarifa ainda mais alta. Em 1828, a chamada Tariff of Abominations dividiu o país, pois, na época, os agricultores do Norte e do Oeste estavam gravando muito as matérias-primas e os bens manufaturados de pouco valor agregado que produziam (por exemplo, a lã, o cânhamo, o linho, as peles e as bebidas alcoólicas), gerando tensão com os Estados manufatureiros da Nova Inglaterra (Garraty & Carnes, 2000, p.210).

Mesmo assim, em 1832, aprovou-se uma nova lei tarifária, fixando uma tarifa média de 40% para os bens manufaturados – redução muito abaixo das expectativas sulistas – e beneficiando especificamente o ferro e os têxteis com um protecionismo mais intenso (por exemplo, 40%-45% para os bens manufaturados de lã e 50% para as roupas). Isso desencadeou a chamada Nullifica-

tion Crisis, provocada pela recusa da Carolina do Sul de acatar a lei. Em 1833, foi aprovado um projeto de lei conciliador que, embora oferecesse poucas reduções imediatas, previa uma redução paulatina, nos dez anos seguintes, para aproximadamente 25% no caso dos bens manufaturados e 20% nos demais. Entretanto, assim que esse período de dez anos de reduções expirou em 1842, aprovou-se uma nova lei, elevando as tarifas aos níveis praticados em 1832 (Bairoch, 1993, p.34; Garraty & Carnes, 2000, p.262-3, 328; Cochran & Miller, 1942, p.18).

A lei de 1846 trouxe uma redução do protecionismo, conquanto o imposto médio *ad valorem* sobre as 51 categorias mais importantes de bens importados continuasse sendo de 27%. Houve mais uma redução em 1857, dessa vez viabilizada pela aliança dos democratas com os fabricantes de roupas, que queriam incluir a lã crua na “lista livre”, e com os interesses da ferrovia, que queria o ferro importado isento de tarifas. Bairoch descreve o período de 1846 a 1861 como de “protecionismo moderado” (Garraty & Carnes, p.335; Bairoch, 1993, p.34-5; Luthin, 1994, p.611). Mas esse protecionismo é “moderado” apenas nos padrões históricos dos Estados Unidos (ver a Tabela 2.1). Também cabe assinalar que, dado o alto custo do transporte na época, que prevaleceu pelo menos até o decênio de 1870, as tarifas norte-americanas teriam sido, para o comércio internacional, uma barreira muito maior do que as européias, mesmo que ambas se mantivessem no mesmo nível.³⁸

Sem embargo, a tensão entre o Norte e o Sul, envolvendo tanto a questão tarifária quanto a do trabalho servil, persistiu e acabou desembocando na Guerra de Secessão (1861-1865). Posto que seja comum atribuir esse conflito armado exclusivamente à questão da escravidão, a verdade é que as tarifas foram uma cau-

38 Posto que se tenha inaugurado um serviço transatlântico a vapor em 1838, só na década de 1870 os vapores vieram a substituir os veleiros como principal meio de transporte marítimo (O'Rourke & Williamson, 1999, p.33-4).

sa importantíssima. Garraty & Carnes (2000, p.405) afirmam que “[uma] guerra abolicionista não teria contado com o apoio da maioria dos nortistas. A escravidão pode ter sido a raiz da secessão, mas não foi a do empenho do Norte em resistir à secessão, que resultava do compromisso do povo com a União”. Levando em conta que o Sul via nas tarifas a principal responsabilidade da União, enquanto a abolição da escravatura não passava de uma possibilidade teórica, é impossível subestimar a relevância da questão tarifária como causa da secessão.

A vitória de Lincoln, nas eleições presidenciais de 1860, teria sido muito difícil ou até mesmo impossível se os Estados campeões do protecionismo, como a Pensilvânia e Nova Jersey, não tivessem virado bandeira, passando a apoiar o Partido Republicano, que, na campanha eleitoral, prometia manter o forte protecionismo (Luthin, 1944, p.614-24).³⁹ Tal promessa (o 12º item da plataforma) foi redigida com deliberada ambigüidade a fim de tranquilizar os livre-cambistas do partido.⁴⁰ Ao mesmo tempo, o programa não deixava de ser aceitável para os Estados protecionistas, uma vez que Lincoln era tido como um “verdadeiro protecionista azul” que, quando eleito, reacenderia o espírito da promessa (Luthin, 1944, p.617-8; Borit, 1966, p.302, 309-31).⁴¹

39 Convém recordar que, sendo uma coligação dos *whigs* protecionistas e os democratas ocidentais, que preconizavam a distribuição livre de terras públicas, mas, de modo geral, favoreciam o livre-comércio, o Partido Republicano dos primeiros dias não era abertamente protecionista.

40 O tópico dizia “[q]ue, embora os impostos de importação gerem renda para o sustento do governo geral, a política correta exige um ajuste dessa importação de modo a estimular o desenvolvimento dos interesses industriais do país; e recomendamos tal política de intercâmbios nacionais, que garante salários liberais aos trabalhadores, preços remunerativos à agricultura, uma recompensa adequada aos mecânicos e aos manufatureiros por sua habilidade, seu trabalho e seu empreendimento, e prosperidade comercial e independência à nação” (citado em Borit, 1966, p.309).

41 Uma testemunha ocular relata: “As delegações da Pensilvânia e de Nova Jersey foram terríveis em seu aplauso à resolução tarifária, e sua contagiante

No início da carreira política, Lincoln foi um dos principais protecionistas linhas-duras do partido *whig* e um seguidor entusiasta do carismático Henry Clay. Este advogava o “sistema americano”, que consistia na proteção à indústria nascente (“proteção às indústrias nacionais”) e no investimento em infraestrutura (“aperfeiçoamento interno”), visão a que Lincoln aderiu plenamente, em oposição frontal ao “sistema britânico” de livre-comércio (Luthin, 1944, p.610-1; Frayssé, 1986, p.99-100).⁴² Embora tenha sido obrigado a omitir a maioria dos assuntos controversos, inclusive a questão das tarifas, para manter unido um partido jovem e diversificado durante a campanha,⁴³ ele não deixou de dar mostras inequívocas de fé no protecionismo sempre que se fez necessário (Luthin, 1944, p.624-5; Borit, 1966, p.310-12).

Embora fosse incontestavelmente antiescravista, nunca ad-
vogou a abolição com firmeza; considerava os negros uma raça inferior e se opunha a que se lhes outorgasse o direito de voto. Diante disso, com a sua eleição, o Sul tinha mais a temer no tocan-

hilaridade afetou toda a numerosa platéia”. Outra escreveu: “Esta noite, a cena que se seguiu à leitura do item ‘Proteção à Indústria Nacional’ da plataforma foi inusitada. Mil bocas a gritarem, dez mil chapéus, bonés e lenços a acenarem com o mais entusiástico fervor. Júbilo frenético”. Ambas as citações provêm de Luthin (1944, p.617).

- 42 Um dos assessores econômicos de Lincoln era o famoso economista protecionista Henry Carey (ver adiante). O presidente chegou a nomear uma pessoa muito ligada a Carey para um cargo no Tesouro incumbido das tarifas, embora se saiba que o economista ficou frustrado com a pouca disposição de Lincoln de levar as coisas tão longe quanto ele queria (Luthin, 1944, p.627-9). Conta-se que Carey disse: “A proteção levou o sr. Lincoln à Presidência. A proteção lhe proporcionou todo o sucesso que lhe coube, no entanto, pelo que posso recordar, ele nunca lhe dirigiu uma palavra de gratidão. Quando um e outro se separarem, será a ruína dele” (carta a Noah Swayne, cópia anexada a Swayne a Carey, 4 de fevereiro de 1865, *Carey Papers*, Caixa 78; citado em Luthin, 1944, p.629).
- 43 O Partido Republicano só se formou em 1856, a partir da aliança entre os interesses manufatureiros do Norte e os pequenos agricultores do Oeste.

2
e cao
do ab.

te à frente das tarifas do que no referente à questão da escravidão. Aliás, no início da Guerra de Secessão, Lincoln sinalizou claramente a sua disposição a tolerar o trabalho servil nos Estados do Sul em nome da unidade nacional. No outono de 1862, decretou a abolição da escravatura mais como uma estratégia para ganhar a guerra do que por convicção moral (Garraty & Carnes, 2000, p.391-2, 414-5; Foner, 1998, p.92).⁴⁴

Em 1862, adotou-se uma nova lei tarifária que veio disfarçada de “compensação” ao aumento do imposto de consumo e do imposto de renda emergencial cobrado durante a Guerra de Secessão, de modo a manter a margem de proteção anterior. Isso elevou as alíquotas “ao seu nível mais alto em trinta anos” (Cochran & Miller, 1942, p.106). Em 1864, aumentaram-se uma vez mais as tarifas para atender às despesas de guerra; e continuaram nesse patamar mesmo com o fim do conflito, muito embora outros impostos tenham sido abolidos.⁴⁵ Nesse sentido, a vitória do Norte, na Guerra de Secessão, permitiu aos Estados Unidos continuarem sendo os mais obstinados adeptos da proteção à indústria nascente até a Primeira Guerra Mundial – e mesmo até a Segunda – com a notável exceção da Rússia no início do século XX (ver Tabela 2.1).⁴⁶

44 Em resposta ao editorial de um jornal, que exigia a abolição imediata da escravatura, Lincoln escreveu: “Se eu pudesse salvar a União sem libertar um só escravo, eu o faria; e se eu pudesse salvá-la libertando todos os escravos, também o faria; e se me fosse possível salvá-la libertando alguns e deixando outros, eu também o faria” (Garraty & Carnes, 2000, p.405).

45 Não obstante, o aumento foi considerado tão excessivamente elevado que, segundo se conta, até mesmo o congressista Justin Morrill, um dos arquitetos do Tariff Act de 1862, comentou, em 1870, que “[é] um erro dos amigos da tarifa sadia insistir nas taxas extremas impostas durante a guerra” (citado originalmente em Taussig (1892), Putnam (1903); tal como citado em Cochran & Miller, 1942, p.106).

46 E, pelo menos no período inicial, não se pode subestimar a proteção natural oferecida aos produtores de manufaturas norte-americanos pela mera distância da Europa, dado o elevado custo do transporte (Bairoch, 1993, p.35).

Em 1913, em decorrência da vitória eleitoral dos democratas, aprovou-se o projeto de lei instituindo a Tarifa Underwood, que levou a “um grande aumento das categorias de bens com entrada livre e a uma queda substancial da média dos impostos de importação” (Bairoch, 1993, p.37); isso reduziu a tarifa média dos bens manufaturados de 44% para 25%. Mas a irrupção da Primeira Guerra Mundial tornou essa lei ineficaz, de modo que se recorreu a uma nova legislação tarifária emergencial, em 1922, em virtude do retorno dos republicanos ao poder em 1921. Com a lei de 1922, embora as tarifas não tenham voltado aos elevados índices de 1861-1913, a porcentagem efetivamente paga sobre os produtos manufaturados importados subiu para 30% (ibidem, p.37-8).

Em 1930, com o início da Grande Depressão, institui-se a tarifa Smoot-Hawley – “a lei mais notória e expressiva da estupidéz anticomércio”, segundo Bhagwati” (Bhagwati, 1985, p.22, n.10). Mas essa caracterização é bastante enganosa. Por mais que, pela péssima falta de *timing*, a tarifa Smoot-Hawley tenha produzido um imposto de guerra internacional – sobretudo tendo em vista o novo status de maior nação credora do mundo dos Estados Unidos depois da Primeira Guerra Mundial –, isso não constitui um desvio radical da postura tradicional do país em termos de política comercial (Kindleberger, 1990a, p.136-7).

Aliás, a tarifa Smoot-Hawley aumentou apenas marginalmente o grau de protecionismo da economia norte-americana. Como se pode ver na Tabela 2.1, a alíquota média dos bens manufaturados resultante dessa lei era de 48%, ou seja, inferior à praticada no país a partir da Guerra de Secessão, ainda que próxima do índice mais elevado dessa faixa. Só em relação com o breve interlúdio “liberal” de 1913-1929 é que a lei tarifária de 1930 pode ser interpretada como de protecionismo crescente, embora nem tanto. A Tabela 2.1 mostra que, em 1925, a taxa-ção média dos manufaturados era de 37% e subiu para 48% em 1931.

Só depois da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos – com a sua incontestável supremacia industrial – finalmente liberaram o comércio e passaram a pregar o livre-comércio. Entretanto, cabe observar que nunca praticaram o livre-comércio no mesmo grau que a Grã-Bretanha em seu período livre-cambista (de 1860 a 1932). Nunca tiveram um regime de tarifa zero, como o Reino Unido, e eram muito mais agressivos no uso de medidas de protecionismo “oculto”. Estas incluem os controles voluntários de exportação (CVEs), a imposição de cotas sobre têxteis e vestuário (por meio do Multi-Fibre Agreement), a proteção e os subsídios à agricultura (compare-se com revogação das Corn Laws na Grã-Bretanha) e sanções comerciais unilaterais (principalmente por meio tarifas *antidumping*).⁴⁷

Em contraste com a atitude da geração anterior, representada pelo já mencionado trabalho do Norte, atualmente, os historiadores econômicos norte-americanos, sempre muito reticentes em dizer coisas positivas sobre o assunto, tendem cada vez mais a reconhecer a importância do protecionismo. Pelo menos, parece haver consenso quanto a que a proteção tarifária é crucial para o desenvolvimento de certas indústrias-chave, tal como a têxtil no início do século XIX e a do ferro e do aço na segunda metade do mesmo século (Lipsey, 2000, p.726-7). Embora alguns comentaristas duvidem de que o efeito do protecionismo tenha sido positivo para a prosperidade geral da nação, o crescimento recorde dos Estados Unidos no período do protecionismo faz que esse ceticismo pareça demasiado cauteloso, se não descaradamente tendencioso.

Bairoch (1993, p.51-2) salienta que, durante todo o século XIX e até a década de 1920, a economia dos Estados Unidos foi a que mais rapidamente cresceu no mundo, conquanto tenha sido a mais protecionista em quase todo o período. No entanto, não há evidência de que a significativa redução do protecionismo da

47 Quero agradecer a Irfan ul Haque por ter levantado esse ponto.

economia norte-americana, entre 1846 e 1861, tenha causado um impacto visivelmente positivo no desenvolvimento do país. Curiosamente, os dois melhores vinte anos de *performance* do crescimento do PIB *per capita*, no período 1830-1910, foram 1870-1890 (2,1%) e 1890-1910 (2%) – ambos de protecionismo particularmente intenso (Bairoch, 1993, p.52-3).⁴⁸ É difícil acreditar que essa associação entre o grau de protecionismo e o crescimento generalizado tenha sido puramente acidental. Aliás, O'Rourke (2000) apresenta algumas evidências estatísticas colhidas em dez PADs (inclusive nos Estados Unidos) na “Idade de Ouro do liberalismo”, ou seja entre 1875 e 1914, de que o efeito do protecionismo (avaliado pela média dos índices tarifários) esteve positivamente relacionado com o crescimento.⁴⁹

Evidentemente, como muitos ressaltam, a proteção tarifária a certas indústrias extrapola as necessidades. Por exemplo, apesar do contínuo debate sobre o assunto,⁵⁰ está amplamente convencionalizado que os produtores norte-americanos de têxteis de al-

48 Segundo Bairoch (1993), o terceiro período de vinte anos de crescimento mais acelerado foi o de 1850-1870 (1,8%). Entretanto, o registro desse período é mais difícil de avaliar do que o dos outros dois. Em primeiro lugar, 1850-1861 foi uma etapa de protecionismo relativamente baixo, ao passo que 1862-1870 presenciou um aumento acentuado da proteção. Além disso, esse período contém a Guerra de Secessão (1861-1865) e a reconstrução do pós-guerra, de modo que não pode ser tratado do mesmo modo que os outros.

49 Os dez países são: Áustria, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Itália, Noruega, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos.

50 O papel das tarifas no desenvolvimento dos têxteis de algodão gerou um vivo debate. Taussig (1892, p.136) foi o primeiro a argumentar que “[p]rovavelmente já em 1824 e quase certamente em 1832, a indústria havia chegado a uma posição firme, que lhe permitia enfrentar a concorrência estrangeira em termos de igualdade”. Bils (1984, p.1045) se opôs a isso e concluiu o seu estudo afirmando que “[o] cancelamento da tarifa ... teria reduzido o valor agregado dos têxteis em pelo menos três quartos. A implicação seria a bancarrota de cerca da metade do setor industrial da Nova Inglaterra”. Irwin & Temin (2000) concordam com Taussig, alegando que os produtores americanos de têxteis de algodão teriam sobrevivido à abolição da tarifa porque eram especializados em produtos diferentes dos britânicos. No entanto, a

godão, na década de 1830, não precisavam de proteção, sobretudo certos segmentos do mercado de baixo valor agregado (Engerman & Sokoloff, 2000, p.400; Lipsey, 2000, p.726).⁵¹ Sabe-se igualmente que, mesmo quando necessárias, algumas tarifas são fixadas em patamares muito elevados por causa da pressão exercida pelos grupos interessados e das intrincadas barganhas que caracterizam a prática política do país. Apesar dos condicionantes, é difícil negar que, sem a proteção à indústria nascente, a economia dos Estados Unidos não teria se industrializado e desenvolvido tão depressa quanto ocorreu no seu período de *catching-up*.

Por importante que tenha sido, a proteção tarifária não foi a única política de que o governo americano lançou mão para promover o desenvolvimento da economia na fase de *catch-up*. Desde a Lei Morrill de 1862 e provavelmente já desde a década de 1830, o Estado patrocinou um amplo espectro de pesquisas agrícolas. As medidas adotadas incluíram a concessão de terras do governo para a instalação de faculdades agrícolas e a criação de institutos de pesquisa oficiais, como o Departamento de Indústria Animal e o de Química Agrícola. Na segunda metade do século XIX, expandiram-se os investimentos em educação pública – em 1840 menos da metade do total investido na educação era público, ao passo que em 1900 o índice já era de quase 80% –,

diferença entre eles e Bils não é tão grande quanto parece à primeira vista. Irwin & Temin (2000) não discordam da visão de Bils, segundo a qual os produtores norte-americanos não podiam concorrer com os britânicos nos segmentos do mercado de alto valor agregado. Simplesmente afirmam que a maioria dos produtores norte-americanos *não* estava realmente nesses segmentos.

51 Presumivelmente, é por isso que, às vésperas da Guerra de Secessão, a indústria têxtil de lã da Nova Inglaterra estava, em geral, bastante satisfeita com a proteção moderada oferecida pelo Tariff Act de 1857, já que a tarifa sobre a matéria-prima permanecia baixa. Em contraste, Estados como a Pensilvânia, Nova Jersey, partes de Maryland e a Virgínia Ocidental (com seus interesses mineiros), onde a nova geração da indústria pesada crescia em torno ao eixo ferro-carvão, eram fortemente protecionistas (ver Luthin, 1944, p.615-20).

literalmente um crescimento proporcional de 94% até 1900. O papel do Estado norte-americano na promoção do desenvolvimento da infra-estrutura de transporte, principalmente mediante a concessão de terras e de subsídios às empresas ferroviárias, também foi decisivo na plasmação do projeto de desenvolvimento nacional (Kozul-Wright, 1995, p.100-2, esp. p.101, n.37).

É importante reconhecer que o papel exercido pelo governo federal no desenvolvimento da indústria foi substancial mesmo no período do pós-guerra, graças à grande quantidade de aquisições ligadas à defesa e às despesas com P&D, que tiveram um enorme efeito disseminador (Shapiro & Taylor, 1990, p.866; Owen, 1966, cap.9; Mowery & Rosenberg, 1993). A cota do Estado no total de gastos em P&D, que em 1930 representava apenas 16% (Owen, 1966, p.149-50), passou para algo em torno da metade ou de dois terços nos anos do pós-guerra (Mowery & Rosenberg, 1993, quadro 2.3). Indústrias como a de computadores, a aeroespacial e a da internet, nas quais os Estados Unidos ainda se mantêm na vanguarda internacional, a despeito do declínio de sua liderança tecnológica como um todo, nunca teriam sido possíveis sem a P&D militar financiada pelo governo federal.⁵² Também vale mencionar a importância crucial dos National Institutes of Health (NIH) [Institutos Nacionais de Saúde], governamentais, no financiamento da P&D da indústria farmacêutica e de biotecnologia, que assegurou a liderança do país nesses setores. Mesmo as informações fornecidas pela associação norte-americana da indústria farmacêutica dão conta que apenas 43% da P&D do setor é financiada pela própria indústria, ao passo que a participação do NIH se eleva a 29%.⁵³

No século XIX, os Estados Unidos foram não só os mais fortes defensores das políticas protecionistas, como também a sede

52 Shapiro & Taylor (1990, p.866) o sintetizam assim: “a Boeing não seria a Boeing; nem a IBM, a IBM, em empreendimentos tanto militares quanto comerciais, sem os contratos do Pentágono e o apoio civil à pesquisa”.

53 Ver <http://www.phrma.org/publications>.

intelectual desse pensamento. Na época, os intelectuais norte-americanos tinham a convicção de que “um país novo exigia uma economia nova, baseada em políticas institucionais e em condições econômicas diferentes das do Velho Mundo” (Spiegel, 1971, p.364). Alguns foram mais além, argumentando que, mesmo sendo internacionalmente competitiva, a indústria nacional precisava de proteção tarifária pela possibilidade de as grandes empresas europeias exercerem um *dumping* predatório e, tendo dizimado as norte-americanas, passarem a praticar preços monopolistas (Conkin, 1980, p.188).⁵⁴

Já no último quartel do século XIX, a maioria dos economistas norte-americanos mais originais do período se mostravam ferrenhos defensores da proteção à indústria nascente. Os conhecidos advogados do fomento à indústria nascente, Daniel Raymond (que influenciou Friedrich List) e Mathew Carey foram os dois principais economistas do início do século XIX, ao passo que, na segunda metade do mesmo século, a economia norte-americana foi dominada pelo filho de Carey, Henry. Descrito por Marx e Engels como “o único economista americano importante”, no começo da década de 1850,⁵⁵ Henry Carey foi um dos assessores econômicos de Lincoln (embora um pouco frustrado).⁵⁶ Hoje, infelizmente, a maioria desses economistas foi removida da história do pensamento econômico norte-americano, porém, muito mais do que os economistas americanos clássicos (na época, considerados de segunda classe pelos padrões britânicos), eles foram os intelectuais mais importantes da época.

54 O melhor exemplo de um protecionismo tão extremo foi Willard Philips, que, juntamente com Calvino Colton, foi um dos mais famosos defensores da proteção à indústria nascente do começo do século XIX. Philips publicou um dos dois ou três mais antigos manuais de economia norte-americanos, *A Manual of Political Economy* (Conkin, 1980, p.178).

55 Ver acima; ver também Kaplan (1931), sobre a vida e a obra de Carey.

56 Carta a Weydemeyer, 5 de março de 1852, in K. Marx e F. Engels, *Letters to Americans, 1848-1895: A Selection* (New York: International Publishers, 1953, apud Frayssé, 1994, p.224, n.46).

É particularmente interessante notar que muitos intelectuais e políticos norte-americanos, no período de *catch-up* do país, compreenderam claramente a inconveniência da teoria do livre-comércio advogada pelos economistas clássicos britânicos. Reinert (1996, p.5) conta que, por causa dessa preocupação, Thomas Jefferson tentou (em vão) impedir a publicação de *Principles [Princípios]* de Ricardo nos Estados Unidos. Reinert (1998, p.296) também cita uma passagem de List que registra o comentário de um congressista norte-americano, contemporâneo do alemão, segundo o qual a teoria comercial inglesa, “assim como a maior parte dos bens manufaturados ingleses, destina-se à exportação, não ao consumo interno”.⁵⁷

Como mencionei anteriormente, Henry Clay, o político protecionista mais proeminente do início do século XIX e antigo mentor de Abraham Lincoln, denominou sua plataforma de política econômica “Sistema Americano” em oposição explícita ao chamado “Sistema Britânico” de livre-comércio. Um pouco mais tarde, Henry Carey chegou até a argumentar que o livre-comércio fazia parte do sistema imperialista britânico, que reservava para os Estados Unidos o papel de exportador de produtos primários (Conkin, 1980, p.287-8). Também se relata que, durante a campanha eleitoral de 1860, na qual Carey teve um papel intelectual importantíssimo, os republicanos de certos Estados protecionistas depreciavam os democratas, qualificando-os de partido da “desunião-sulista-britânica-antitarifária” [grifo meu] (Luthin, 1944, p.616).

2.2.3 A Alemanha

Hoje, a Alemanha é geralmente conhecida como o berço da proteção à indústria nascente, em aspectos tanto intelectuais

⁵⁷ A fonte original é F. List, *Gesammelte Werke*, v.V, p.338.

quanto políticos. No entanto, falando historicamente, a verdade é que a proteção tarifária teve, no desenvolvimento econômico alemão, um papel bem menos importante do que no britânico ou no norte-americano.

Na Prússia, a proteção tarifária à indústria foi moderada até 1834, quando da criação da união aduaneira (*Zollverein*), sob a sua liderança, que depois se estendeu à indústria alemã em geral. Trebilcock (1981, p.41), uma autoridade na industrialização alemã do período, afirma categoricamente que “as tarifas da *Zollverein* não bastavam para dar uma proteção efetiva à ‘indústria nascente’; mesmo os fabricantes de ferro ficaram sem tarifas alfandegárias até 1844 e continuaram carecendo de proteção eficaz até muito depois disso”.⁵⁸ O Estado prussiano resistia constantemente à pressão política dos outros Estados-membros da *Zollverein*, que reivindicavam tarifas mais elevadas. Mesmo o aumento de 1844 (do ferro) e o de 1846 (do fio de algodão) foram relativamente pequenos. Depois disso, com o acordo bilateral de livre-comércio com a França, em 1862, e com uma redução da alíquota do aço, em 1870, a tarifa da *Zollverein* apresentou uma tendência geral à queda até o fim da década de 1870 (Kindleberger, 1978, p.196; Fielden, 1969, p.88-90).

Em 1879, porém, o chanceler Otto von Bismarck aumentou muito as tarifas a fim de cimentar a aliança entre os *Junkers* (a aristocracia rural) e o empresariado da indústria pesada: foi o “casamento do ferro com o centeio”.⁵⁹ Todavia, mesmo depois disso, não houve proteção adicional considerável senão à agricultura e a alguns setores-chave da indústria pesada, principal-

58 Ver também Blackbourn (1997, p.117). No entanto, Tilly (1991, p.191) cita a tese de Ph.D. escrita em alemão por T. Ohnishi, na Universidade de Göttingen, demonstrando o que ele denomina “efeitos protetores surpreendentemente significativos (e crescentes)” da tarifa da União Comercial da Prússia, que formou a base da tarifa da *Zollverein*.

59 Taylor (1955) é um texto clássico sobre a política de Bismarck.