

Instituições, Estado e Desenvolvimento – Uma Crítica à Interpretação Oficial da Crise Coreana.

Introdução

Este artigo enquadra-se em uma linha que focaliza as diferenças institucionais entre os países e os impactos daí decorrentes em seu desempenho econômico. Optou-se por empregar como estratégia metodológica um caso incontestado de sucesso: um país relativamente atrasado nos anos 50 que obteve grande êxito em sua estratégia de industrialização, modificando sua inserção na divisão internacional do trabalho. Trata-se de um modelo institucional diferente, marcado por um Estado muito intervencionista, por uma organização empresarial não convencional e pela constituição de vários arranjos informais que visavam suprir (substituir) a ausência das instituições formais características do capitalismo ocidental.

No intuito de melhor refletir sobre os fatores em questão, passando pelas razões do sucesso e pelas causas da forte crise econômica dos anos 90, inicia-se apresentando e comentando um rico e bem fundamentado livro sobre a crise coreana de 1997, *The Korean Economy Beyond the Crisis*, organizado por Chung e Eichengreen (2004). Trata-se de um livro que explica a crise a partir das inconsistências institucionais do capitalismo coreano, levantando pontos que considero essenciais para a análise desenvolvida a seguir. A decisão de efetuar uma apresentação de pontos-chaves do livro visa suscitar aspectos que muito enriquecem a análise do modelo coreano. No entanto, pretende-se, também, empreender uma crítica considerada decisiva para o estudo da economia política comparada. O livro organizado por Chung e Eichengreen, ao sintetizar muitos pontos do receituário liberal convencional, comete um erro metodológico que distorce muitas das conclusões em questão. Nesse sentido, o artigo toma também a forma de uma crítica metodológica, indicando as falhas de análises que aplicam acriticamente teorias econômicas abstratas a experiências concretas de desenvolvimento. Como ponto correlato, o artigo destaca a necessidade de se considerar as diferenças institucionais que marcam as economias, recusando a noção de que existe uma forma superior de organização do capitalismo. As seções finais do artigo qualificam e exemplificam este ponto, destacando a importância das instituições coreanas para o sucesso do seu modelo de desenvolvimento.

The Korean Economy Behind the Crisis

O livro organizado por Chung e Eichengreen faz uma abrangente exposição da crise econômica que atingiu a Coreia do Sul em 1997, avaliando as causas, a resposta imediata, as reformas implementadas e os impactos sociais da crise.¹ Um ponto central do argumento, compartilhado por vários colaboradores, é que a crise resultou de contradições internas ao modelo, que, ofuscadas durante o período de rápido crescimento, vieram à tona com o amadurecimento da economia e com a maior abertura nos anos 90. Em outras palavras, as elevadas taxas de crescimento alcançadas entre 1960 e 1990 ocorreram a despeito de uma série de dificuldades e contradições presentes na organização da economia. Argumenta-se que o crescimento não teve nada de excepcional, sendo explicado pela rápida acumulação de fatores produtivos, pela abundante oferta de capital humano e pela importação de idéias e práticas de países mais avançados. Tratava-se, segundo os autores, dos primeiros estágios do crescimento, em que o capital é escasso e tem produtividade alta, havendo, portanto, muitas oportunidades lucrativas de investimento. Assim, o crescimento coreano foi fundado em altas taxas de investimento, favorecidas pelas altas taxas de poupança e pelas relações próximas e informais entre bancos e empresas.

Os autores reconhecem os méritos da política econômica: ao contrário do ocorrido em muitos países em desenvolvimento, a política macroeconômica manteve a inflação em limites aceitáveis e as taxas de juros positivas, além de garantir uma taxa de câmbio favorável às exportações.² Entretanto, os autores reiteram que o processo foi marcado pela acumulação de diversas distorções. A estrutura empresarial, caracterizada pela formação de grandes grupos muito diversificados (os *chaebols*), destacava-se pela falta de boas regras de governança corporativa e de mecanismos que protegessem os interesses dos acionistas minoritários. Assim, o arranjo propiciava excessiva autonomia para os principais acionistas e gerentes. Ao mesmo tempo, uma estrutura de ações cruzadas dentro do grupo ampliava a influência dos acionistas principais, que exerciam um controle muito mais que proporcional à respectiva participação no capital do grupo. Dessa forma, o arranjo implicava uma fusão

¹ Reitero que os pontos desta seção são conclusões baseadas no livro organizado por Chung e Eichgreen (2004). Quando cito o livro em geral, destaco conclusões compartilhadas pelos colaboradores que escreveram sobre o tema. Em certos pontos mais específicos, no entanto, optei por citar o(s) artigo(s) em separado.

² As exportações foram também favorecidas pelos estímulos do governo e pela relação favorável com os Estados Unidos, permitindo driblar muitas dificuldades que tendem a ocorrer nas fases iniciais de industrialização.

entre propriedade e controle, que, no intuito de sustentar subsidiárias pouco eficientes, acabava também por prejudicar aquelas mais competitivas.

Uma segunda fonte de distorções teria sido produzida pela relação muito próxima e arbitrária estabelecida entre Estado e grupos empresariais. O Estado coreano procurou, por meio de uma estrutura de incentivos e punições, direcionar os investimentos para setores considerados estratégicos. Tal comportamento teria favorecido o “risco moral”, ampliando a propensão dos empresários a engajarem-se em operações arrojadas, na confiança de que seriam socorridos em caso de dificuldades.

Os capítulos do livro mostram que fortes distorções marcavam também o sistema financeiro e as práticas de concessão de empréstimos. Faltavam aos bancos bons critérios de avaliação de risco, o que os levava a balizar seus empréstimos segundo as garantias que recebiam das empresas. Assim, os bancos valorizavam excessivamente o tamanho das empresas, direcionando grande parte de seus recursos para os *chaebols* e, em certos casos, deixando de atender a empresas menores e eficientes.³ Em todo o processo, o Estado exercia forte influência sobre a alocação dos recursos financeiros. Como resultado, o arranjo contribuía para a instabilidade do sistema financeiro, uma vez que os bancos concentravam seus empréstimos em poucas empresas. As empresas, por sua vez, endividavam-se excessivamente e, no afã de crescer rapidamente, realizavam muitos investimentos com lucratividade duvidosa.

Por trás dessa situação, salientava-se a falta de uma estrutura de regulação minimamente efetiva. Não era exigido das empresas ou dos bancos o cumprimento de critérios internacionais de contabilidade e transparência, de forma que os prejuízos das empresas e a proporção de empréstimos duvidosos não eram divulgados, comportamento que indicava a importância que se conferia às práticas informais e aos laços pessoais.

Em síntese, faltavam boa estrutura de direitos de propriedade, boas regras de governança corporativa e bons mecanismos de regulação. Esses fatores eram “substituídos” por relações informais, em um processo em que o Estado exercia muita influência. Segundo os autores, em uma fase inicial, em que mobilizar capital e investir constituíam preocupações mais importantes do que inovar, essa estrutura favoreceu altas taxas de crescimento. No entanto, as distorções acumularam-se, como indicado pela queda da

³ Em muitos casos, os bancos aceitavam garantias informais dos donos dos *chaebols*.

lucratividade e pela fragilidade do sistema financeiro. Segundo Eichengreen e Chung (2006: 06), a lucratividade média dos trinta maiores *chaebols*, que era de 10% em meados dos anos 80, teria caído para 6% no início dos anos 90 e menos de 3% em 1996. Por sua vez, a relação *dívida-ações* (*debt-equity*) dos trinta maiores *chaebols* atingiu 348% em 1995 e 519% em 1997 (Joh, 2004: 203).

Enquanto havia oportunidades muito lucrativas de investimento, as distorções e dificuldades ficavam ofuscadas. O problema viria à tona no momento de transição para um crescimento mais intensivo, mais dependente da produtividade e da capacidade de inovar. Esse momento, segundo os autores, teria sido atingido nos anos 80, caracterizado também pela mudança de eixo da indústria pesada para setores mais tecnológico-intensivos. Foi nesse contexto que se acumularam também pressões para a liberalização da economia e para a abertura da conta de capitais.

Um marco na trajetória coreana foi o movimento de liberalização financeira ocorrido nos anos 90. Um ponto destacado pelo livro é a influência de fatores internos no processo de abertura da conta de capitais. A pressão internacional, especialmente dos Estados Unidos,⁴ foi forte, culminando no aprofundamento de exigências que se seguiu à decisão coreana de se tornar membro da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), em 1993. No entanto, a forma como foi conduzida a abertura indica a busca por fontes alternativas de recursos, condição, naquele momento, para preservar as altas taxas de crescimento em uma economia com lucratividade declinante.⁵ Daí um processo de liberalização que se centrou em facilitar o acesso a empréstimos externos pelos bancos coreanos, ao mesmo tempo em que conservava fortes restrições à atuação estrangeira no mercado de títulos e de ações e ao investimento direto externo. Na mesma direção, ficava vedada a possibilidade de as firmas coreanas emitirem títulos.

Como resultado imediato, a liberalização favoreceu o fluxo de recursos externos e o aumento do investimento. Deve-se destacar, no entanto, que essas medidas, de caráter paliativo, não resolviam um problema cuja raiz, segundo os autores, estava na lucratividade declinante, na ineficiência e no alto grau de endividamento. Além disso, um processo de

⁴ A base para a liberalização financeira ocorrida em 1993 foi determinada em conversas bilaterais com os EUA em 1992 (Chang, Park e Yoo, 1998).

⁵ Deve-se destacar que uma economia caracterizada por empresas muito endividadas necessitava que o crescimento econômico se reproduzisse, sob o risco de provocar uma grande onda de inadimplência. Esta necessidade constrangia a ação estatal, ajudando a explicar a direção das reformas.

liberalização financeira realizado sem uma estrutura prévia de regulação contribuiu para o forte endividamento de curto prazo em moeda estrangeira, amplificando a fragilidade financeira da economia, agora também vulnerável a variações nas taxas de câmbio e às expectativas dos investidores estrangeiros.

A liberalização, deve-se destacar, representou um abalo em vários pontos que marcavam o modelo coreano, reduzindo a importância das práticas de direcionamento de crédito e de outras formas de intervenção. Ao mesmo tempo, os credores internacionais passaram a demandar melhor monitoramento das aplicações, sinalizando que maior atenção teria de ser dada à lucratividade. Tais exigências não passaram despercebidas, mas a possibilidade de reforma chocava-se com a resistência dos *chaebols* e com a magnitude das dificuldades financeiras, que exigiam mudanças profundas. Às vésperas da crise, a situação financeira se deteriorou, com a triplicação do número de empréstimos podres (non performing loans) entre dezembro de 1996 e dezembro de 1997, tendo atingido 13% do PIB em março de 1998 (Park and Choi, 2004: 52-53).

Ao mesmo tempo, a situação externa agravou-se, pela deterioração do balanço de pagamentos, influenciada pela desvalorização prévia da moeda chinesa (em 1993) e pelos efeitos da crise econômica japonesa. O agravamento da situação exigia, portanto, resposta rápida do governo, mas este estava paralisado e incapacitado de agir. Em junho de 1997, o governo reagiu à crise do importante grupo Kia com complacência, estatizando-o e sinalizando para o “risco moral” (Park e Choi, 2004: 59). Tal resposta sinalizou para a possibilidade de outros casos similares, o que contribuiu para deteriorar a confiança dos investidores na economia coreana.

A resposta

A crise foi deflagrada na Tailândia e, uma vez que as dificuldades eram compartilhadas, rapidamente espalhou-se para outros países da região. Na Coreia, levou à quebra de seis dos trinta maiores *chaebols*, enquanto 40% das empresas foram consideradas insolventes, incapazes sequer de pagar os juros (Eichengreen e Chung, 2004: 12; Joh, 2004: 194). O fato de os bancos estrangeiros reagirem exigindo o pagamento rápido das dívidas apenas contribuiu para a velocidade do contágio.

Os autores avaliam positivamente a resposta macroeconômica à crise. Ao contrário de críticos, como o prêmio Nobel Joseph Stiglitz, que culpam o FMI por ter exigido uma política de juros muito altos em um país que não tinha problemas fiscais, os autores argumentam que muito pior que o aumento dos juros foi a desvalorização do câmbio, dado o impacto que teve no forte endividamento em moeda estrangeira. O argumento é que, embora uma política de liquidez mais folgada teria evitado quebras e falências, teria, por outro lado, dificultado a rolagem das dívidas com os bancos estrangeiros. Segundo os autores, o fato de em pouco tempo as taxas de juros e de câmbio terem se aproximado dos níveis pré-crise é um sinal de que as políticas foram bem sucedidas, o mesmo se aplicando à rápida recuperação econômica nos anos seguintes (Eichengreen e Chung, 2004: 9;10).

Os impactos econômicos e sociais da crise foram consideráveis. Em 1998, o produto caiu 7%, acompanhado da demissão de um milhão de pessoas apenas na construção civil e na indústria (Chung, 2004: 33; Choi e Kim, 2004: 224). A força de trabalho caiu em cinco pontos percentuais e apenas recuperou o nível pré-crise dois anos depois. As demissões atingiram, fundamentalmente, os trabalhadores de baixa escolaridade e também aqueles das pequenas empresas, uma vez que os trabalhadores empregados nos *chaebols* foram protegidos pelos sindicatos.⁶ Como consequência, o número de pobres aumentou de seis milhões em 1997 para dez milhões em 1998, havendo deterioração na distribuição de renda, redução da classe média e aumento da polarização social⁷ (Lee, 2004; Choi e Kim, 2004).

No entanto, a recuperação foi rápida, com crescimento de 10,7% em 1999 e de 9% em 2000, favorecida pela desvalorização do câmbio e pela retomada das exportações, contribuindo para reverter um déficit na balança comercial de US\$ 8,2 bilhões em 1997 para um superávit de US\$ 40 bilhões em 1998 (Chung, 2004). Também, o aumento dos gastos do governo e o estímulo ao crédito ao consumidor contribuíram sensivelmente para essa recuperação. Em 1998, o governo gastou 1,4 trilhão de won em obras públicas, gerando 400 mil empregos. Em 1999, os gastos foram de 2,3 trilhões de won, gerando 380 mil postos de trabalho (Choi e Kim, 2004: 223). O governo também aumentou a cobertura do seguro desemprego e passou a cobrir todas as firmas, e não apenas aquelas com mais de

⁶ Apesar de as negociações com o governo terem aberto a possibilidade de demissões para trabalhadores redundantes, os sindicatos continuaram resistentes e as demissões extremamente difíceis.

⁷ O prêmio pela escolaridade, principalmente universitário e técnico, que era baixo e vinha declinando, ampliou significativamente após a crise. A redução do uso das práticas de *senioridade*, em que os salários eram muito influenciados pelo tempo de serviço, contribuiu para este resultado.

trinta trabalhadores. Como consequência, a proporção de trabalhadores cobertos subiu de 33% para 70% (Jun, 2004: 122). Os gastos com treinamento também foram elevados, e o governo procurou aperfeiçoar as funções de assistência social, que até então haviam sido relegadas a segundo plano. Em decorrência, a dívida pública, que era de 11% do PIB em 1997, aumentou para mais de 20% do PIB em 1999 (Chung, 2004: 34).

A crise, ao expor a gravidade dos problemas e ao enfraquecer os *chaebols*, deflagrou uma série de reformas. O governo despendeu grande montante de recursos para reescalonar empréstimos podres, socorrer bancos e prover o pagamento de seguros. Alguns bancos foram incorporados pelo governo, enquanto outros foram fechados. O número de bancos reduziu de 26 em 1997 para 15 no final de 2001.⁸ Houve também redução no número de empréstimos podres, que caiu de 14% do total de empréstimos em 1998 para 4% em 2001 (Eichengreen e Chung, 2004: 13).

O governo passou a exigir dos bancos maior cautela na concessão e classificação de empréstimos, além de maior diversificação das aplicações, obtendo sucesso ao torná-los mais preocupados com o risco. Outra meta consistiu em reduzir a relação *dívida-ações*, acreditando que o estabelecimento de uma meta de 200% levaria os *chaebols* a venderem subsidiárias ineficientes e/ou emitir novas ações. Avanços foram observados nesse indicador, embora parte significativa possa ser atribuída à capacidade dos *chaebols* de maquiarem os resultados.

O governo criou uma agência independente, o Financial Supervisory Council (FSC), que assumiu grande poder para reestruturar os grupos empresariais e o sistema financeiro (Eichengreen e Chung, 2004: 11; Hamn, 2004). As autoridades indicaram também a disposição de incentivar o mercado de capitais, além de adotar medidas para facilitar a entrada de capital estrangeiro. Outra orientação foi reformular os grupos empresariais, pressionando os *chaebols* a se concentrarem nos setores em que tinham maior eficiência. O principal grupo, o Hyundai, foi desmembrado em grupos menores e dezesseis *chaebols* foram fechados, incluindo o segundo maior grupo, o Daewoo. Tais medidas foram muito importantes ao sinalizarem para os demais grupos que os tempos haviam mudado. Entretanto, os impactos sociais da quebra do Daewoo foram tão grandes que tornaram o

⁸ Os autores, no entanto, consideram que a reforma não foi tão longe como deveria e que outros bancos deveriam ter sido fechados.

governo relutante em enfrentar casos similares. Quando, em 2000, decidiu pela liquidação de 52 companhias, deixou de fora algumas firmas grandes que apresentavam sérias dificuldades financeiras, indicando que o “risco moral” continuava presente (Chung, 2004: 37).

Outra direção foi a adoção de mudanças nas regras de governança corporativa, procurando enfraquecer os acionistas maiores e aumentar a participação e a capacidade de monitoramento por parte dos acionistas minoritários. A legislação na Coreia restringia significativamente a possibilidade e a efetividade da participação de acionistas que tivessem menos de 5% da propriedade, enquanto eram raros os *board* de diretores que exerciam de fato monitoramento sobre os gerentes e contribuíam para reduzir sua discricção. Em pesquisa realizada antes da crise, 75% das empresas reconheceram não levar em conta os interesses dos acionistas minoritários ao selecionar diretores e auditores (Joh, 2004: 204).⁹ Em 1998, como resposta à crise, a Bolsa de Valores da Coreia passou a exigir que as empresas tivessem pelo menos um diretor externo, estabelecendo uma meta de 25% para 1999. O governo, por sua vez, adotou medidas para fortalecer os interesses dos acionistas minoritários, reduzindo de 1% para 0,01% a proporção mínima das ações necessárias para o investidor ter alguma representação. O governo procurou também fortalecer os padrões de auditoria, exigindo a adoção de padrões internacionais de contabilidade, a emissão de relatórios periódicos pelas empresas e a contratação de um número mínimo de auditores externos (Joh, 2004: 213). Outras medidas incluíram a proibição de práticas de subsídios e garantias cruzadas dentro dos *chaebols* e a liberação da possibilidade de fusões e aquisições hostis.

Houve, portanto, avanços na obtenção de uma estrutura empresarial menos concentrada, de relações mais transparentes e de um modelo econômico mais sensível aos sinais de mercado. Entretanto, os autores destacam que algumas medidas foram perfunctórias, enquanto outras foram insuficientes, de forma que os fatores responsáveis pelo colapso de 1997 não foram eliminados. Entre os limites, destaca-se o não fechamento de alguns

⁹ O ponto dos autores é que em economias com governança corporativa mais avançada as empresas em que os gerentes levam em conta seus próprios interesses, à custa da empresa, tendem a quebrar e ser expulsas do mercado. Na Coreia, no entanto, isso não ocorria devido à estrutura de ações cruzadas, ao acesso das firmas ao crédito, à proteção do governo e à proibição a aquisições hostis. Segundo Joh (2004: 206), a falta de mecanismos para expulsar as firmas ineficientes prejudicava o processo de “destruição criativa”, comprometendo a produtividade e a eficiência do sistema.

chaebols e de alguns bancos em situação precária. A reestruturação corporativa foi também considerada tímida, dado que a estrutura de posse ficou intocada e o controle das famílias em alguns *chaebols* aumentou. Além disso, alguns *chaebols* aumentaram o número de subsidiárias, ocorrendo também aumento de participação desses grupos nas vendas de alguns setores. Segundo os autores, os acionistas minoritários ainda têm influência reduzida, há pouco controle sobre os gerentes e existem dúvidas em relação à independência dos gerentes externos frente aos acionistas principais. Criticam-se também a preservação da estrutura de ações cruzadas e a falta de uma legislação que facilite a realização de fusões, aquisições e transferência de propriedade no caso de empresas seriamente endividadas. Em síntese, os autores consideram que há ainda grande atraso em termos de transparência e que se avançou pouco na criação de mecanismos para a expulsão de firmas ineficientes (Eichengreen e Chung, 2004; Hahm, 2004).¹⁰

Outra lacuna destacada pelo livro é que se preservaram a alta discricção e a excessiva capacidade de intervenção da burocracia. Isso é bem ilustrado pelo padrão de intervenção do Financial Supervisory Council e pelos “acordos” adotados para reduzir a diversificação dos *chaebols*. Estes foram centrados na velha combinação de *carrot e stick*, com a concessão de incentivos para as empresas que seguissem as direções do governo e a restrição do acesso ao crédito para aqueles que recusassem. Nesse processo, coube ao FSC decidir sobre a definição dos setores em que os *chaebols* deveriam atuar e de quais deveriam abrir mão. Para os autores, o Estado continuava tomando decisões que não lhe cabiam, dado que seu papel deveria ser o de definir e fazer cumprir as regras, cabendo ao mercado a tarefa de selecionar os mais aptos (Eichengreen e Chung, 2004; Chung, 2004: 40).

Insuficiências da análise: falha metodológica e vício ricardiano.

Os artigos do livro empreendem uma rica descrição de vários aspectos relacionados à crise, detalhando, com propriedade, a influência de algumas dificuldades internas ao

¹⁰ Segundo Joh (2004: 205), a legislação não favorece a liquidação dos devedores, enquanto os procedimentos de falência tendem a demorar muitos anos. Em 1997, dos 17 mil casos de insolvência apenas 490 foram à corte, tendo ocorrido apenas 38 liquidações.

modelo coreano para a ocorrência e para a gravidade da crise.¹¹ O livro traz elementos importantes para explicitar o processo de liberalização financeira e também as respostas adotadas. Os autores fazem também uma boa descrição das reformas que se seguiram, dos avanços que ocorreram no sistema financeiro e nas práticas de governança corporativa e do que consideram que ainda precisa ser feito para o estabelecimento de instituições mais apropriadas a uma economia de mercado.

No entanto, a interpretação que atribuem ao fenômeno em análise apresenta algumas deficiências sérias, estando muitas conclusões centradas em uma aplicação acrítica e indevida de preceitos da teoria econômica (e do institucionalismo econômico) para a realidade coreana. Dá-se, por exemplo, grande importância ao dilema principal-agente, o qual é considerado central para mostrar as dificuldades financeiras das empresas. Entretanto, apesar de indicações de dificuldades com as subsidiárias dos *chaebols*, o livro não traz evidências de que os problemas foram resultado da ação de gerentes pouco comprometidos com os interesses das empresas. Pelo contrário, é possível encontrar, em uma série de exemplos e indicadores, evidências de eficiência das firmas coreanas, muito bem sucedidas na capacidade de capturar segmentos do mercado internacional. Um erro similar ocorre no que diz respeito à avaliação do Estado e do seu papel no modelo de desenvolvimento. A análise do livro traz implícita a idéia do Estado como um conjunto de indivíduos buscando capturar rendas, fonte, portanto, de clientelismo e “risco moral”. Em face dessa caracterização, as recomendações passam por reduzir ao máximo sua interferência e por facilitar a seleção por parte do mercado.

Não se pretende aqui escolher um dos lados daquilo que se considera uma ultrapassada e saturada controvérsia entre Estado e mercado. No entanto, é necessário destacar que essa dicotomia está fortemente presente em análises mais ortodoxas da economia política, contribuindo para um diagnóstico errado da crise asiática e das potencialidades do modelo asiático. É inquestionável o papel do mercado como princípio alocador de recursos, estando o sucesso coreano também ancorado na preservação do bom funcionamento dos

¹¹ Deve-se lembrar que crises similares ocorreram algumas vezes nas décadas anteriores, tendo sido a combinação de fontes de fragilidade internas com os elementos externos introduzidos pela liberalização financeira que explicam a magnitude da crise de 1997 (Woo-Cummings, 1999).

mecanismos de mercado.¹² Reconhecer isso, no entanto, não implica desconsiderar o papel do Estado, ou igualar sua interferência a *rent seeking* e ineficiência. O Estado coreano foi muito atuante, sendo a atuação do *Developmental State* - a despeito de algumas armadilhas e dificuldades -, fundamental para a transformação da Coreia em um país desenvolvido econômica e tecnologicamente, capaz de controlar importantes nichos do mercado mundial (Evans, 2004; Kohli, 2004; World Bank, 1993).

Encontra-se, portanto, presente nas críticas tanto à organização empresarial quanto à atuação do Estado uma inconsistência metodológica que é resultado da aplicação, sem as devidas mediações, das teorias abstratas do Institucionalismo Econômico e da Escolha Pública a uma experiência concreta de desenvolvimento. Percebem-se, portanto, ecos do debate metodológico ocorrido no século XIX entre a Economia Marginalista e a Escola Histórica Alemã. Não se trata, é claro, de contrapor a teoria econômica à história econômica, mas de destacar a necessidade de combinar as disciplinas, prestando atenção às particularidades institucionais do país em questão.

Revela-se, portanto, nas interpretações mais ortodoxas da crise asiática a presença de uma inconsistência metodológica batizada por Schumpeter de *vício ricardiano*.¹³ Por trás dessa interpretação, encontra-se a tentativa de transportar para outros países instituições e estruturas do capitalismo norte-americano. Escapa, portanto, ao argumento liberal que o incontestado sucesso do modelo coreano deveu-se a traços institucionais característicos desse tipo de capitalismo, destacando-se o tipo de organização empresarial, a interação entre bancos e empresas, e as relações entre Estado e grupos empresariais. Isso não implica negar algumas distorções apontadas acima, mas reconhecer que, em um contexto específico, estas foram compensadas por outras formas de coordenação que muito contribuíram para o crescimento econômico e para o bem sucedido processo de convergência.¹⁴

¹² Como destacado, o governo preservou bons fundamentos e evitou distorções que, em outros países, tiveram consequências negativas.

¹³ *Vício ricardiano* é a tentativa de aplicar, acriticamente, considerações extraídas de modelos abstratos para realidades empíricas, desconsiderando que existem considerações de outra ordem e, mesmo, contingências que afetam a realidade concreta e as políticas em questão. David Ricardo cometeu este erro ao usar sua teoria da renda da terra, cheia de abstrações, para defender a abolição das *Corn Laws*. Ver Silveira (1991).

¹⁴ Existe uma vasta literatura, batizada “modelos de capitalismo” (ou “variedades de capitalismo”), que destaca as diferenças entre um capitalismo liberal, típico de países anglo-saxões, e um capitalismo coordenado, praticado na Alemanha, na Escandinávia e no Japão. Trata-se de diferenças a marcar a organização empresarial, o sistema financeiro, o papel do estado e as relações de trabalho. Cada modelo tem suas vantagens e desvantagens, o que ajuda, inclusive, a entender as fontes de vantagens comparativas. O fato de o capitalismo liberal estar hoje em vantagem não implica que os outros devam simplesmente adotar suas

Ao tentar encaixar o caso coreano nos preceitos da teoria econômica, a análise liberal subestima as fontes de eficiência e os resultados alcançados pelo modelo. Os modelos neoclássicos de crescimento acertam quando argumentam que existem fatores que ajudam a entender por que países mais pobres tendem a crescer a taxas mais rápidas. No entanto, ao tentar encaixar casos reais no modelo, procurando explicar e associar casos como o coreano meramente a uma fase de “crescimento extensivo”, simplifica-se equivocadamente a análise, desconsiderando os fatores que ajudam a explicar um grau de sucesso que foi raramente replicado por outras experiências de desenvolvimento.

A conclusão liberal ancora-se na idéia de que as oportunidades de investimento eram tão grandes que, mesmo com todas as distorções, a Coreia não tinha como falhar. Esta análise perde pontos importantes, ao desconsiderar que o sucesso no desenvolvimento econômico vem sendo muito mais a exceção do que a regra. Este viés é explicado pela concepção implícita, presente desde Adam Smith, de que “pouco mais é necessário para conduzir uma nação do mais baixo barbarismo até o mais elevado grau de opulência do que paz, impostos razoáveis e uma administração tolerável da justiça; tudo o mais sendo trazido pelo curso natural das coisas”¹⁵. Foge, portanto, a tais abordagens que existem inúmeros pré-requisitos para que os países se beneficiem das potencialidades do mercado. Boas políticas econômicas contam, mas é necessário muito mais, pelo menos nas fases iniciais do desenvolvimento.

O papel da organização empresarial

O sucesso coreano foi criticamente influenciado pelo tipo de organização empresarial, copiado dos japoneses, que deu ao país, ao contrário de outros países em desenvolvimento, uma burguesia industrial forte, com capacidade de inovação e de competir no mercado internacional. Sem negar que a organização em forma de conglomerado tenha favorecido a sobrevivência de subsidiárias ineficientes, o ponto a se destacar é que esta estrutura empresarial deu à burguesia coreana uma capacidade de investimentos em Pesquisa e

instituições; pelo contrário, o que se nota é que os países vêm se adaptando, mas preservando traços caros a seus respectivos modelos (Coates, 2000; Hall e Soskice, 2001; Guimarães, 2007).

¹⁵ Passagem extraída dos rascunhos da “Riqueza das Nações”, citada por Fonseca (1993: 120).

Desenvolvimento (P&D) que se fez fundamental para o processo de “destruição criadora”¹⁶ e para a capacidade competitiva alcançada pelo país. Os grupos empresariais, portanto, muito contribuíram para as altas taxas de crescimento econômico, ancoradas em altas taxas de investimento, mas também em fortes aumentos de produtividade, fundamentais para explicar a capacidade de competição nos mercados internacionais e também a significativa elevação dos salários, que acompanharam os ganhos de produtividade.¹⁷

A estrutura empresarial permitiu, assim, a consolidação de uma estrutura industrial sólida, que prescindiu de uma forte presença do capital estrangeiro e conservou uma maior autonomia em decisões centrais para o funcionamento da economia. Por trás desse resultado encontra-se a ação decisiva do Estado no controle ao capital estrangeiro e no auxílio às empresas na negociação de contratos de importação de tecnologia, de forma a garantir boas condições de absorção tecnológica.¹⁸ Por trás de todo esse processo, encontra-se a força do Estado coreano para superar constrangimentos internos e externos à adoção de uma política nacional mais autônoma.¹⁹ Isso permitiu reverter políticas que, nos anos 50, aproximavam o modelo coreano de muitas características dos países latino-americanos.²⁰

¹⁶ Essa capacidade teria, portanto, compensado amplamente a falta de bons mecanismos de *exit* (saída), destacados por Joh (2004). Encontramos, nesse ponto, ecos da defesa de Schumpeter (1989) dos oligopólios, efetuada no capítulo 8 do seu *Capitalismo, Socialismo e Democracia*.

¹⁷ Easterly (2004: 92-93) cita uma série de estudos que, enfatizando a interdependência entre investimento e progresso técnico, sugerem que a contribuição da produtividade para o crescimento teria sido muito maior do que o sugerido por alguns autores. Alguns estudos chegam a sugerir que 91% do crescimento do produto por trabalhador na Coreia, em Taiwan, em Cingapura e em Hong Kong deveu-se ao progresso tecnológico, negando enfaticamente a tese de Krugman dos “*tigres de papel*”.

¹⁸ Essas condições permitiram à Coreia escapar, ao contrário de vários outros países, da etapa do desenvolvimento dependente (Cardoso e Faletto, 1970). Nesta etapa, decisões críticas para o funcionamento da economia são tomadas no exterior, ao mesmo tempo em que os interesses da burguesia nacional se interligam ao núcleo dinâmico (e internacional) da economia. Reduz-se, portanto, a autonomia do estado, assim como sua capacidade de promover políticas destinadas ao desenvolvimento tecnológico. Como mostram Cardoso e Faletto (1970: 129), escapar a esta situação de dependência era tarefa muito difícil, a exigir intensa mobilização dos recursos existentes no interior dos países. Segundo estes autores, era uma possibilidade que encontrava-se, nos anos 60, aberta apenas a países como Rússia, China e Japão. Em retrospecto, a Coreia do Sul pode também ser incluída neste grupo.

¹⁹ Como mostram Cardoso e Faletto (1970), as dificuldades de desenvolvimento se explicam também pela estrutura de forças sociais que marca cada país, dado que os grupos mais influentes tendem a constranger a adoção de certas políticas. No caso latino-americano, esses constrangimentos, traduzindo em polarização entre as classes sociais e também em dificuldades no balanço de pagamentos, empurrou os países a aumentar a dependência do capital estrangeiro.

²⁰ Este é um ponto central para entender por que o modelo coreano foi marcado por menos distorções que em outros países. Não se trata apenas de saber quais as melhores políticas, mas de ter capacidade de aplicá-las. Nos anos 60, a pressão norte americana exigiu uma política cambial favorável às exportações e uma política menos permissiva em relação à inflação. Mas a capacidade de adotá-las foi fortemente influenciada pela força do Estado em relação aos grupos de interesse (Haggard, 1990).

Em síntese, a forma de organização empresarial cumpriu importante papel para o sucesso do modelo. As firmas coreanas não eram ineficientes, sendo o *catch up*, em vários setores, e a capacidade de competição internacional evidências incontestes de sua capacidade e eficiência. Este ponto é reforçado por Chang, Park e Yoo (1998), que mostram que a baixa lucratividade das empresas esteve em grande parte relacionada ao alto pagamento de juros. Quando se considera a lucratividade antes do pagamento de juros, as firmas coreanas não se encontram abaixo do padrão internacional.²¹ Isso, portanto, reforça a evidência de que a baixa lucratividade está também relacionada a uma estratégia que visava maximizar o controle de fatias de mercado, estratégia apenas possível devido à existência de um capital mais paciente, fruto da relação desenvolvida entre bancos e empresas.

O Developmental State em questão

Outro pilar do desenvolvimento coreano, usualmente desconsiderado em função do viés da análise oficial (liberal), foi o papel do Estado. Como bem mostra Peter Evans (2004), o Estado não pode, em nenhum país, ser descrito como um conjunto de agentes que maximizam interesses individuais. Essa caracterização está mais próxima dos Estados pre-modernos, sendo uma característica distintiva do Estado moderno a constituição de uma burocracia que possui um etos diferente e cuja ação é essencial para o funcionamento do próprio mecanismo de mercado. A constituição de uma burocracia com tais características é um dos grandes desafios para o desenvolvimento, sendo que muitos países falham pela incapacidade de construí-la. No caso do leste asiático, no entanto, essa burocracia atingiu um grau de coesão, insulamento e capacitação bem acima da média (Evans, 2004; Johnson, 1982; World Bank, 1993). Permitiu-se, dessa forma, a consolidação de *Developmental States*, que vieram a ter papel central na coordenação do processo de desenvolvimento.

Esse é um ponto muito bem destacado pelo estudo do Banco Mundial, the *East Asian Miracle*, publicado em 1993. O estudo, que também endossa a importância dos fundamentos macroeconômicos, do bom sistema educacional e dos estímulos à taxa de

²¹ Segundo Chang, Park e Yoo (1998: 742), a lucratividade das firmas coreanas no período de 1973 a 1996, após o pagamento de juros, teria sido de 2,8%, contra 4,3% no Japão (1955-73), 5,1% em Taiwan (1995) e 7,9% nos Estados Unidos (1995). Mas quando se considera a lucratividade antes do pagamento de juros, a Coreia obteve 7,4%, contra 7,7% para os Estados Unidos, 7,3% para Taiwan e 7,2% para o Japão (nesse último país, para o período 1961-73; para os demais países, os anos são os mesmos da comparação anterior).

poupança,²² dá ênfase especial aos elementos institucionais responsáveis pelo desempenho do Estado em países do leste asiático. Entre as formas de intervenção direta do Estado na economia, o estudo destaca a preservação de baixas (embora positivas) taxas de juros, a direção de crédito subsidiário para setores da indústria, a proteção tarifária, o auxílio a indústrias em declínio, os investimentos e incentivos a Pesquisa e Desenvolvimento e a criação de agências para a promoção de exportações. Deve-se destacar nesse conjunto de medidas a adoção de uma política industrial agressiva, com a concessão de licenças exclusivas e o acesso generoso ao crédito para as empresas que se dispusessem a investir nos setores considerados estratégicos.

O ponto do estudo não é afirmar que essas políticas geram, necessariamente, bons resultados, dado que existem inúmeros exemplos de ocorrência do contrário, e sim destacar como a qualidade institucional da burocracia e os mecanismos de coordenação entre o setor público e o setor privado foram capazes de gerar os resultados positivos. A qualidade da burocracia foi influenciada por raízes culturais e históricas que valorizavam o treinamento e a preparação cuidadosa de um grupo para governar o país. Além disso, foi favorecida pelas regras de recrutamento e treinamento: a burocracia era recrutada das melhores escolas e apenas uma proporção muito reduzida era aprovada nos exames. Os salários eram altos e competitivos com o setor privado. Tudo isso, aliado a práticas que favoreciam a coesão da corporação, contribuiu para uma classe insulada e preparada para a intervenção. Como destaca o estudo, “effective implementation of contests depended on two sets of factors almost unique to the northern HPAES (High Performing Asian Economies). The first is the competence, insulation, and relative lack of corruptibility of the public administrations in Japan and Korea” (World Bank, 1993: 102).

Um ponto central para o sucesso da intervenção foi o permanente processo de monitoramento que, centrado na determinação de metas para exportações e eficiência, evitava a acomodação e garantia bons resultados. As empresas incapazes de atingir essas metas eram empurradas para a falência. Em setores em que a lucratividade era muito alta, o governo exigia o direcionamento de recursos para atividades com altas externalidades

²² Segundo este estudo, um bom sistema educacional foi muito importante para aumentar a oferta de capital humano e para disseminar os frutos do crescimento, contribuindo para aumentar a legitimidade do regime. Além disso, o governo desempenhou bem a função de provedor de bens públicos, evitou distorções nos preços agrícolas e nos preços dos bens de capital e garantiu taxas de inflação relativamente baixas e um câmbio favorável às exportações (World Bank, 1993).

positivas. Ao conectar os incentivos a bons resultados em termos de competitividade, a intervenção impactava positivamente a alocação do crédito: “there is some evidence that in Japan, Korea, and Taiwan, China, governments allocated credit to activities with high social returns, especially to exports. If this was the case, there may have been benefits from mild financial repression and government guided allocation; evidence from Japan support the view that access to government credit increased investment” (World Bank, 1993: 17).

Um ponto central para o sucesso da intervenção foi a criação de canais e órgãos que favoreciam a troca de informações entre o setor público e o privado. São muitos os exemplos de conselhos que proviam a burocracia com informações para melhor desenhar e implementar as políticas. Os conselhos eram marcados pela ampla participação dos líderes empresariais, de forma a determinar tanto direções gerais para a indústria como metas específicas para os setores. Tratava-se, pois, de órgãos abrangentes (*encompassing*, na terminologia de Mancur Olson, 1982), que impediam a captura das políticas por grupos de interesses, algo, portanto, muito diferente dos lobbies e *rent seeking* destacados pelas teorias da Escolha Pública. Em síntese, os conselhos desempenharam papel central para complementar as informações do mercado, de forma a garantir reformas rápidas e precisas a mudanças na situação da economia: “in institutional development, as in economic policymaking, East Asian government have changed with changing circumstances” (World Bank, 2003: 15).²³

Em síntese, esses fatores ajudam a explicar uma intervenção que, em regra, foi positiva, voltada para complementar o mercado, para suprir suas falhas e para estimular uma industrialização que, retardatária, precisava preparar-se para enfrentar a competição estrangeira. A qualidade institucional da burocracia e seus mecanismos de conexão com o setor privado explica uma política muito intervencionista, mas que, ao mesmo tempo, preservou bons fundamentos macroeconômicos, evitando maiores distorções.²⁴

²³ Segundo o estudo, a forma de coordenação na Coreia era menos institucionalizada que no Japão, sendo que os empresários reclamavam de uma relação autoritária. Entretanto, o governo fazia questão de ouvir os empresários e obter as informações necessárias para a adoção das políticas. Um bom exemplo eram as reuniões para a promoção de exportações que, contando inclusive com a participação dos ministros e do presidente, fornecia informações sobre tecnologia, mercados e impactos da regulação sobre os setores produtivos (World Bank, 1993: 183).

²⁴ Ocorreram também dificuldades e distorções. Um bom exemplo é o programa de incentivo à indústria química e pesada na Coreia nos anos 70. Apesar do êxito de fomentar a capacidade industrial nesses setores, o processo foi marcado por forte acumulação de excesso de capacidade, que explica a desaceleração econômica que se seguiu ao início dos anos 80. A relação com os *chaebols* tornou-se complicada, o que limitava a

Apesar de reconhecer pontos positivos na alocação do crédito, o estudo do Banco Mundial é bem mais cauteloso ao considerar o impacto do programa de intervenção na distribuição setorial da indústria e na criação de vantagens comparativas. O argumento é que a indústria avançou a partir das vantagens comparativas e que a política industrial, ao exigir bom desempenho e competitividade, acabou reforçando os sinais do mercado e recompensando os setores que tinham potencial para desenvolver (World Bank, 1993: 21; 22). Essa conclusão, no entanto, torna o argumento tautológico. Subentende-se que o sucesso ocorreria de qualquer forma, mas não traz nenhum argumento para sustentar este ponto. A teoria das vantagens comparativas é muito útil para explicar, por exemplo, por que países sem um mínimo de capacitações sociais irão inevitavelmente falhar se adotarem políticas industriais muito ambiciosas. No entanto, torna-se um argumento menos importante para entender como alguns países com certo potencial conseguem, depois de dificuldades iniciais, avançar no processo de produção em certos setores estratégicos.

Peter Evans (2004: 135) destaca que, se aceitassem a versão tradicional da teoria das vantagens comparativas, os países de industrialização retardatária ficariam restritos a atividades industriais padronizadas, com destaque para linhas de montagens em setores em declínio. O autor empreende um cuidadoso e bem fundamentado estudo dos fatores que explicam por que a intervenção do Estado foi bem sucedida em alguns países, quando a regra é o fracasso ou a obtenção de resultados bem inferiores. Sua contribuição para o argumento em questão fica mais bem compreendida por meio de alguns exemplos.

Uma ótima ilustração sobre o potencial produtivo da intervenção estatal foi a política para o desenvolvimento da indústria de computadores no Japão. Nos anos 60, o governo adotou um rígido controle das licenças de importação, apesar dos protestos dos usuários. Usou este controle como instrumento de barganha para determinar como seria o acesso da principal multinacional, a IBM, ao mercado japonês. Negociou um contrato de risco para o licenciamento de tecnologia, estendendo o direito de patente a quinze firmas nacionais, que competiam entre si. Ao mesmo tempo, orquestrou a criação de uma firma de propriedade compartilhada pelos produtores e administrada pelo influente Ministério da Indústria e do Comercio Exterior (MITI). Esta firma, abastecida com fundos a juros muito baixos,

possibilidade de reformas por parte do Estado. Mas a despeito de exemplos como este, a ação do *Developmental State* foi muito mais favorável que negativa, sendo central para os bons resultados do modelo de desenvolvimento.

comprava os computadores dos produtores nacionais e alugava-os aos usuários – em grande parte agências públicas. Nesse ínterim, provia suporte e exercia o monitoramento, de forma a garantir a eficiência (Evans, 2004: 140-142).

Assim, devido à coordenação e ao suporte do governo – que gerenciava um cartel e, simultaneamente, exigia a competição entre seus membros –, um negócio muito arriscado tornou-se atrativo, consolidando a capacidade local de produção. Um ponto central do argumento é que nenhuma dessas ações era por si só decisiva. Mas estas foram se acumulando e se complementando, contribuindo para o domínio de um setor de grande potencialidade, estratégico para a inserção da indústria japonesa em outras atividades. Embora o Japão tivesse mão-de-obra qualificada e capacidade empresarial – requisitos importantes para o sucesso da empreitada –, ficaria, na ausência de coordenação estatal, possivelmente sem o controle tecnológico de uma indústria, naquele momento, de alto potencial.

Outro ótimo exemplo é fornecido pela política de informática na Coreia do Sul. Ao contrário do ocorrido em outros países em desenvolvimento, uma política nacional de informática contava com forte apoio dentro do aparato estatal, incluindo o Ministério das Comunicações, particularmente interessado no provimento, a baixos custos, de equipamentos de excelência e qualidade. A menor divisão de seu aparato ajuda a explicar uma política estatal mais coesa, requisito para os bons resultados obtidos.²⁵ Além disso, as agências responsáveis pela política contavam com técnicos qualificados e com amplo acesso a recursos financeiros (Evans, 2004: 151-153).

Um papel essencial, no entanto, foi desempenhado pela organização do capital, devido ao fato de o país contar com grupos empresariais nacionais com porte e capacidade para investir em Pesquisa e Desenvolvimento. Esses grupos, que detinham já sólida base em eletrônica, tinham todo o interesse em colaborar com o governo para dominar o processo produtivo no setor de informática. Apoiaram, portanto, a política do governo, ao invés de se oporem a ela, como seria provavelmente o caso de uma estrutura empresarial muito dependente do capital estrangeiro.²⁶

²⁵ No caso brasileiro, por exemplo, o Ministério das Comunicações aliou-se com importadores e usuários, reforçando a oposição contra a Política de Informática (Evans, 2004: 148-151).

²⁶ No Brasil, a Política de Informática entrou em conflito com fatores inerentes ao desenvolvimento dependente. Além da forte presença de multinacionais, havia muitos setores que dependiam da importação de

O sucesso da intervenção deveu-se, vale mais uma vez ressaltar, a políticas que complementaram a ação do setor privado, ao invés de tentar substituí-la. O governo empenhou-se na oferta de funções de suporte, ao mesmo tempo em que contribuía para a redução do risco dos investimentos. Uma política de compras das agências estatais garantiu a demanda inicial aos produtores. O governo investiu fortemente em P&D, ao mesmo tempo em que obteve sucesso em convencer o setor privado também a fazê-lo.²⁷ Simultaneamente, o governo exercia forte monitoramento para garantir o aumento da eficiência e da competitividade. Como bem sintetiza Evans (2004), tratava-se da tarefa de pastoreio, criando uma estufa, arbitrando as relações com as firmas estrangeiras e gerando condições para as empresas nacionais avançarem tecnologicamente.

Evans (2004) aponta outros exemplos muito persuasivos da importância do Estado para o sucesso da industrialização na Coreia. No início da industrialização, uma empresa estatal obteve grande sucesso na produção siderúrgica, gerando capacidade de produção de um insumo estratégico a custos os mais baixos do mundo. Ao estimular a formação de grandes grupos empresariais, o Estado coreano criou também as bases organizacionais para o sucesso de várias indústrias, incluindo a automobilística, um dos exemplos de maior sucesso entre países em desenvolvimento.²⁸

Em síntese, o estudo de Evans e o do Banco Mundial complementam-se ao destacar as fontes institucionais de sucesso da intervenção estatal no leste asiático. A existência de uma burocracia bem preparada e autônoma, que possuía canais de interação com a sociedade, permitiu o desenho, a implementação e o acompanhamento das políticas de desenvolvimento em níveis satisfatórios. Ao facilitar a coordenação, encorajar certos investimentos e monitorar seu desempenho, o Estado contribuiu para o êxito do modelo industrial nesses países.

tecnologia, além de outros que desejavam apenas importar a baixos custos. Estes setores possuíam, devido aos anéis burocráticos, bons canais de acesso ao aparato estatal.

²⁷ Aqui há novamente forte diferença com o Brasil, em que o alto grau de incerteza e a insegurança do arranjo desincentivaram o setor privado a investir em tecnologia.

²⁸ À semelhança do Japão, uma preocupação central foi gerenciar cartéis para evitar o excesso de capacidade. Mas a proteção era sempre combinada com estímulos à competição e com um cuidadoso processo de monitoramento. Como ilustrado por um evento da indústria têxtil, o governo puniu com rigor empresários e diretores de uma associação empresarial que procuraram usar o cartel para inibir a competição (Evans, 2004: 128). E, enfim, deve-se destacar a queda-de-braço travada, com êxito, com o capital estrangeiro, gerando boas condições para a importação de tecnologia e para a efetivação de *joint ventures*, que favoreceram, além da transferência de tecnologia, a absorção de técnicas gerenciais e comerciais e o maior conhecimento do mercado internacional.

Conclusão

A principal contribuição do presente artigo consiste em apontar uma inconsistência central da análise ortodoxa (liberal), que, nos últimos anos, vem recuperando espaço no debate sobre economia política comparada. Implícita na interpretação aqui criticada está a visão de que existe um tipo mais eficiente de organização econômica e de que alternativas a este tipo de arranjo tendem, inexoravelmente, ao desencadeamento de crises e dificuldades.

Em 1993, o trabalho do Banco Mundial representou um forte golpe contra o argumento liberal mais extremado, pois mostrava que havia algo diferente na organização institucional das economias do leste asiático e atribuía a traços dessa organização responsabilidade pelo sucesso dos respectivos modelos de desenvolvimento. O argumento analisava, portanto, em direção contrária à contra-revolução liberal que, desde os anos 70, se fortalecia no debate sobre o desenvolvimento, atribuindo às falhas do Estado a principal razão para o fracasso das estratégias adotadas pelos países em desenvolvimento (Meier, 2000).

A Crise Asiática, somada às dificuldades do Japão e da Alemanha nos anos 90, deu aos liberais a possibilidade de contra-atacarem, voltando a atribuir à intervenção do Estado e às formas de coordenação alternativas ao mercado as principais causas das dificuldades econômicas desses países. Segundo este contra-argumento, os últimos eventos teriam restabelecido a verdade, escondida durante a fase de crescimento extensivo e em um contexto institucional que permitia a certas economias se insularem das forças de mercado.

Observando em detalhes a experiência coreana, é necessário destacar que o argumento liberal tem razão ao apontar a necessidade de uma boa estrutura de regras formais para o bom funcionamento de uma economia de mercado. Ao indicar as falhas de regulação do sistema financeiro e a pouca transparência das práticas corporativas, o argumento liberal indica fontes de fragilidades que são fundamentais para entender as causas da crise de 1997, assim como sua magnitude. Essa contribuição, no entanto, não autoriza atribuir as dificuldades financeiras à ineficiência da estrutura empresarial ou à intervenção do Estado na economia. E tampouco justifica desqualificar a relevância de certas práticas e instituições para o incontestado sucesso obtido pela economia coreana.

A crise não pode, portanto, ser deduzida das pretensas fontes de ineficiência do modelo coreano, por mais que algumas características sejam importantes para seu entendimento.

Está muito mais relacionada a um processo mal conduzido de desregulamentação financeira, fruto da pressão internacional e da pressão interna dos *chaebols*, ávidos por novas oportunidades de valorização de seu capital. Esse processo levou a um forte endividamento de curto prazo, aumentando em muito as dificuldades de um já frágil sistema financeiro. O endividamento, por sua vez, favoreceu um *boom* de investimento interno que, provocando excesso de capacidade, acelerou a queda de lucratividade da economia (Chang, Park e Yoo: 1998).

Esse raciocínio leva a um segundo ponto: o impacto do enfraquecimento da coordenação estatal na economia. No período anterior à liberalização, as autoridades orquestravam, com mão de ferro, a distribuição do investimento pela economia, procurando evitar a acumulação de excesso de capacidade em alguns setores. Nos anos 80 e 90, no entanto, a política industrial passa a enfrentar forte oposição, resultado da disseminação de idéias liberais, das pressões internacionais e do fortalecimento dos *chaebols*. Assim, em 1993, o antes influente Economic Planning Board foi fundido com o Ministério da Fazenda, em prejuízo da capacidade de planejamento (Chang, Park e Yoo, 1998: 739). Apesar de medidas disfarçadas para modernizar alguns setores, a política industrial entra em declínio, o que ajuda a explicar a acumulação de capacidade ociosa em certos setores.

O ponto a se destacar é que existia um arranjo de coordenação prévio, que propiciava um controle sobre o fluxo de capitais, ao mesmo tempo em que mantinha sob controle a ação dos grandes grupos empresariais, evitando que sua alta capacidade de alavancagem financeira gerasse excesso de capacidade em certos setores. Com essa estrutura de regulação, conseguia-se evitar que, apesar da falta de boas regras de governança corporativa e de regulação financeira, os desequilíbrios e dificuldades se acumulassem (Woo-Cumings, 1999; Chang, Park e Yoo, 1998). O ocaso dessa estrutura de coordenação, no entanto, ocorreu antes que se fortalecessem os mecanismos de regulação mais próprios a uma economia de mercado. O resultado foi o endividamento excessivo e de curto prazo em moeda estrangeira, agravando a fragilidade financeira e a acumulação de excesso de capacidade em setores-chaves.

Um equívoco grave do argumento liberal está na caracterização do Estado coreano como fonte *de rent seeking* e corrupção. Como argumentado acima, a ação da burocracia era rigorosa, pautada em uma racionalidade *weberiana* que valorizava a disciplina e a

meritocracia. As empresas eram fortemente monitoradas e aquelas que não alcançavam padrões de eficiência eram punidas.²⁹ Há também necessidade de cautela ao se falar de *moral hazard*: quando as firmas eram assistidas, os burocratas exigiam reestruturação profunda ou a incorporação por outras empresas. O gerenciamento era punido e mudanças corretivas eram impostas (Chang, Park e Yoo, 1998: 743).

Nos anos 90, é possível identificar o crescimento das dificuldades, provocado pelo fortalecimento dos *chaebols* e pelo enfraquecimento da burocracia. Embora a corrupção tenha sempre existido, é factível supor que tenha se elevado significativamente como resultado do menor insulamento da burocracia e da maior autonomia dos políticos, então muito dependentes dos *chaebols* para financiamento e apoio político (Woo-Cummings, 1999). Essa nova situação explica os escândalos de corrupção que negativamente contribuíram para a perda de credibilidade da economia coreana, gerando desconfiança por parte dos investidores estrangeiros. Esses escândalos, no entanto, nada tiveram a ver com a organização das empresas ou com o modelo de intervenção estatal que caracterizou o modelo desenvolvimentista.

Na mesma linha, não faz sentido atribuir a crise ao comportamento irresponsável das empresas. As firmas eram eficientes e competitivas, estando a lucratividade mais baixa relacionada ao alto pagamento de juros, explicado pelas relações próximas com os bancos e pela adoção de estratégias voltadas para o controle de parcelas do mercado. Apesar da preservação de subsidiárias ineficientes, a estrutura dos grandes grupos empresariais favoreceu também grandes investimentos em inovação e a acumulação de vantagens de escopo, importantes para a conquista da liderança mundial em vários segmentos da indústria. Nas véspera da crise, os *chaebols* concentravam seus investimentos nos setores tradicionais e competitivos, e não em investimentos especulativos, como seria o caso típico de uma economia com “risco moral” (Chang, Park e Yoo, 1998: 743-744).

O problema mais sério era o alto grau de endividamento de alguns *chaebols*, destacando o endividamento de curto prazo em capital estrangeiro e o grande endividamento com instituições financeiras não bancárias, cuja estrutura de regulação era ainda mais precária. É necessário insistir nas dificuldades relacionadas à governança corporativa, incluindo a falta de transparência na divulgação de informações e o controle excessivo das famílias,

²⁹ A corrupção era exceção, protagonizada, em geral, por políticos, e não por burocratas.

exercido, em certas ocasiões, em prejuízo do mérito. Essas dificuldades, no entanto, devem e estão sendo equacionadas, não implicando, portanto, a necessidade de reforma empresarial na direção de um padrão anglo-saxão, o que tenderia, inclusive, a comprometer a capacidade de inovação e de competição dos grupos coreanos.

Em suma, a crise não está ligada às formas de coordenação do capitalismo coreano; pelo contrário, essas formas desempenharam papel relevante para o êxito da industrialização. A crise se explica por um processo mal conduzido de desregulamentação financeira e pelo abandono das formas tradicionais de coordenação antes que uma estrutura substituta estivesse estabelecida. Deve-se também destacar que, apesar das mudanças impostas após a crise, não há indícios de que as peculiaridades do modelo coreano desaparecerão. Em alguns aspectos, mudanças corretivas tornaram a economia mais vigorosa. Em outros aspectos, nota-se a preservação de traços peculiares à organização empresarial e ao padrão mais intervencionista de ação estatal.³⁰ Este desempenhou papel importante no processo de reformas, conservando características típicas do tradicional *Developmental State* que contribuíram para a velocidade e para o êxito do processo (Weiss, 2003).

Referências Bibliográficas:

- CHANG, Ha Joon; PARK, Hong Jae e YOO, Chul Gyue. “Interpreting the Korean Crisis: financial liberalisation, industrial policy and corporate governance.” *Cambridge Journal of Economics*, 1998, 22, 735-746.
- CHOI, Young-Ki e KIM, Dae Il. “Changes in the Labor Markets and Industrial Relations. In Chung, Duck-Koo e Eichengreen, Barry. *The Korean Economy Beyond the Crisis*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2004, pp.218-238.
- CHUNG, Un-Chan. “The Korean Economy Before and After the Crisis” In Chung, Duck-Koo e Eichengreen, Barry. *The Korean Economy Beyond the Crisis*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2004, pp. 25-47.
- COATES, David. *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*. Oxford, Polity Press, 2000.

³⁰ Embora o padrão de intervenção seja hoje bem diferente do passado, mais centrado em coordenar os atores e em estimular investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento.

- EASTERLY, William. *O Espetáculo do Crescimento – aventuras e desventuras dos economistas na incessante busca pela prosperidade nos trópicos*. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.
- EICHENGREEN, Barry e CHUNG, Duck-Koo. “Introduction.” In Chung, Duck-Koo e Eichengreen, Barry. *The Korean Economy Beyond the Crisis*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2004, pp. 01-24.
- EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria – Estados e transformação industrial*, Rio de Janeiro, UFRJ: 2004.
- FONSECA, Eduardo Gianetti. *Vícios Privados, Benefícios Públicos? – a Ética na Riqueza das Nações*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- GUIMARÃES, Alexandre. “Modelos de Capitalismo e Economia Política Comparada: Instituições, Performance e as Respostas Alemã e Japonesa aos Desafios Recentes.” *Dados, Revista de Ciências Sociais*. v. 20, n. 1. pp. 159 a 188, 2007.
- HAGGARD, Stephen. *Pathways from the periphery - the Politics of Growth in the Newly industrialising countries*. New York: Cornell University Press, 1990.
- HALL, Peter e SOSKICE, David. “An Introduction to Varieties of Capitalism”, in P. Hall e D. Soskice (eds). *Varieties of Capitalism – the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press, 2001, pp 01-68.
- HAMN, Joon-Ho. “Financial Restructuring”. In Chung, Duck-Koo e Eichengreen, Barry. *The Korean Economy Beyond the Crisis*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2004, pp. 172-193.
- JOH, Sung Wook. “Corporate Restructuring.” In Chung, Duck-Koo e Eichengreen, Barry. *The Korean Economy Beyond the Crisis*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2004, pp. 194-217.
- JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle – the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- JUN, Joosung. “The Fiscal Policy Response to the Crisis.” In Chung, Duck-Koo e Eichengreen, Barry. *The Korean Economy Beyond the Crisis*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2004, pp. 113-136.
- KOHLI, Atul. *State Directed Development – political power and industrialization in the global periphery*. New York: Cabridge University Press, 2004.
- LEE, Joung-Woo. “Social Impacto of the Crisis” In Chung, Duck-Koo e Eichengreen, Barry. *The Korean Economy Beyond the Crisis*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2004, pp. 137-158.

- MEIER, Gerald. "The Old Generation of Development Economists and the new." In Meier, Gerald M and Stiglitz, Joseph (eds). *Frontiers of Development Economics – the future in perspective*. Washington: The World Bank; New York: Oxford University Press, 2000.
- OLSON, Mancur. *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New haven: Yale University Press, 1982.
- PARK, Won-Am e CHOI, Gongpil. "What Caused the Crisis? A post mortem." In Chung, Duck-Koo e Eichengreen, Barry. *The Korean Economy Beyond the Crisis*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2004, pp. 48-68.
- SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1989.
- SILVEIRA, Antonio Maria. "A Indeterminação de Senior". *Revista de Economia Política*, v. 11, n. 4, p. 70-88, out/dez, 1991.
- WEISS, Linda. *States in the Global Economy – Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- WOO-CUMINGS, Meredith. "The State, Democracy, and the Reform of the Corporate Sector in Korea". In Pempel, T.J (ed). *The Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1999, pp. 116-142.
- WORLD BANK, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press, 1993.

Abstract:

O artigo estuda as inter-relações entre as instituições, o Estado e o desempenho econômico na Coreia do Sul. Seu principal objetivo é criticar as análises que aplicam, indevidamente, teorias econômicas abstratas para interpretar experiências específicas de desenvolvimento econômico. Identificando esta falha metodológica, o artigo argumenta que a crise de 1997 não pode ser deduzida de fraquezas institucionais do modelo coreano. Apesar de existirem dificuldades, as características institucionais foram muito importantes para o incontestado êxito da economia nas décadas de 1960 a 1980. Tanto o Estado quanto os grupos empresariais foram atores fundamentais nesse processo. As dificuldades dos anos 90 estão muito mais ligadas a um processo apressado de liberalização econômica, implementado antes que uma nova estrutura de regulação estivesse pronta para substituir as formas de coordenação vigentes no período anterior.

Palavras chaves: Coreia do Sul; developmental state; modelos de capitalismo, crise asiática; instituições e desenvolvimento

The paper explores the impacts of national institutions, including the state and the business groups, to economic performance in South Korea. Its main aim is to criticise the recent analyses which have applied, wrongly, abstract theories to interpret historical experiences of economic development. The article argues that it is not correct to interpret the economic crisis of 1997 as a result of institutional fragilities of the Korean economic model. Despite some difficulties, the institutional factors had very positive contribution to the impressive economic results achieved by South Korea from 1960 to 1990. Both the state and the business groups played important role in this process. The difficulties in the 1990s are explained by the problems which marked the process of financial liberalisation. It was very badly implemented, before a good regulation structure had been created to replace the old forms of coordination.

Key words: South Korea; developmental state; models of capitalism; Asian Crisis; institutions and development.

Área: 4. Economia e Estado

Sub-área: 4.1: Economia, Mercado e Instituições.

Artigo submetido às seções ordinárias

Alexandre Queiroz Guimarães

Professor do Mestrado em Administração Pública - Escola de Governo – Fundação João Pinheiro - MG.

Professor Adjunto – Departamento de Economia – PUC-MG.

Endereço: Rua Pedro Moreira de Abreu 66/304. Bairro Ouro Preto. Belo Horizonte – MG. 31310-550.

Fones: 31 99737809/34919755

Fax: 31 3 4489613

Emails: alexandre.queiroz@fjp.mg.gov.br

aqg@pucminas.br

pop97aqg@hotmail.com