

Estado e Economia na Coreia do Sul – do Estado Desenvolvimentista à Crise Asiática e à Recuperação Posterior.

Introdução

Em 1997, uma grave crise abalou o leste da Ásia, atingindo fortemente Coreia do Sul, Tailândia, Malásia e Indonésia, entre outros países. Consumiu US\$ trilhões em ativos, gerou perdas de US\$ bilhões em produção e provocou milhões de demissões, com incalculável custo social. A catástrofe, de magnitude comparável à Grande Depressão dos anos 30, evidenciou algumas fragilidades internas a essas economias, assim como o potencial de instabilidade inerente à nova ordem internacional, marcada pelo fluxo rápido e descontrolado de recursos financeiros entre as fronteiras nacionais. O presente artigo tem por objetivo focar um importante aspecto da crise: a influência de uma forte tradição de intervenção do Estado para a eclosão dos eventos. A questão ganha relevância principalmente quando se considera que em vários países da região a forte intervenção estatal foi também componente central do bem-sucedido processo de desenvolvimento econômico verificado nas décadas anteriores

Para entender as mudanças nos resultados da intervenção estatal, dos anos de sucesso à crise de 1997, um enfoque estritamente econômico é insuficiente. Ao pronunciarem sobre a crise, os economistas tendem, *a priori*, a relacioná-la a problemas ligados à *rent seeking*, à *moral hazard* e a outras distorções que tendem a caracterizar a excessiva intervenção do Estado na economia. É verdade que tais distorções ocorreram, tendo cumprido relevante papel na eclosão da crise. No entanto, é necessário explicar por que seus impactos negativos apareceram decisivamente apenas na segunda metade dos anos 90, enquanto a intervenção do Estado foi, nas décadas anteriores, variável significativa para o incontestado sucesso do processo de crescimento econômico naqueles países. Compreender essa mudança requer um enfoque teórico que capte diferentes aspectos da relação do Estado com os grupos empresariais, o que implica, por sua vez, entender as particularidades do

Estado e do modelo econômico que se constituiu no leste asiático. Para esse objetivo, um enfoque centrado na Nova Economia Política¹ faz-se imperativo.

O foco na Coreia do Sul se justifica por uma série de razões. Primeiro, trata-se de uma referência permanente de um país em desenvolvimento que conseguiu, com grande sucesso, romper o limiar do subdesenvolvimento. Segundo, trata-se de uma experiência em que a intervenção do Estado produziu resultados especialmente favoráveis, dificilmente replicáveis em outros países. Terceiro, a rápida mudança de destino - de um rápido sucesso a uma crise devastadora - desafia os analistas de economia política. Quarto, o rápido processo de reformas e a rápida recuperação da economia coreana, enquanto outros países precisaram de mais de uma década para fazer a transição, são também bastante impressionantes e tendem a trazer importantes lições para o estudo da economia política.

A segunda seção apresenta alguns traços gerais do modelo de desenvolvimento guiado pelo *Developmental State*², enfatizando as contradições que já estavam presente naquele arranjo e também os mecanismos que permitiram neutralizá-las. A terceira seção explora o papel da desregulamentação financeira e da intensificação do fluxo de capitais entre os países para a eclosão da crise. A quarta seção explora a economia política de resposta à crise, destacando os fatores que permitem entender a rápida e bem-sucedida resposta coreana. Procura-se nesta seção destacar também o papel do Estado coreano na reestruturação da economia, mostrando que este continua desempenhando um papel central. Enfim, a quinta seção apresenta algumas implicações e alguns desafios que o modelo coreano tende a enfrentar e organiza as principais conclusões do artigo.

¹ Uma análise em economia política procura combinar abordagens centradas no agente com enfoques que privilegiam a estrutura. Atenção especial é dada às instituições nacionais, relacionadas à organização do Estado, à organização dos grupos sociais e aos canais de interação entre Estado e grupos sociais, além da influência da ordem internacional (Hall, 1986; Gamble, 1995).

² Utilizarei em partes do texto o conceito em inglês, uma vez que a tradução em português, *Estado Desenvolvimentista*, está sujeita a outros significados e interpretações.

O modelo desenvolvimentista em ação – características e fragilidades

A Coreia do Sul, à semelhança de outros países da região, construiu um modelo econômico marcado por forte intervenção estatal. Consolidou-se uma relação muito próxima entre o Estado e os grupos empresariais, em que o primeiro, por meio de incentivos e sanções, procurou moldar uma estrutura industrial robusta e competitiva. O controle do setor financeiro deu ao Estado forte capacidade de promover os setores priorizados pela política industrial. Uma alta capacidade de monitoramento, propiciada pela excelência da burocracia, garantiu que os incentivos fossem acompanhados de aumento de produtividade, elevação na competitividade e capacidade de exportação. Durante as décadas de 1960 e 1970, a implantação desse modelo levou a fortes taxas de crescimento e a um rápido e bem sucedido processo de industrialização (Amsden, 1989).

Um primeiro ponto é enfatizar a gênese do Estado Desenvolvimentista na Coreia do Sul. Os bons resultados se devem à particularidade desse Estado, incluindo a excelência de sua burocracia e sua força em relação aos grupos sociais (Evans, 1992). Embora a Coreia tenha se beneficiado de uma longa tradição de excelência burocrática, é fundamental destacar o impacto da colonização japonesa na produção de um Estado moderno. Os japoneses destruíram o velho Estado coreano, que apresentava elementos patrimonialistas e fragilidade em relação aos grupos locais. Ao mesmo tempo, gestaram uma burocracia treinada e preparada e um Estado com alta capacidade tributária e administrativa. Assim, a colonização japonesa produziu, junto com fortes estímulos às atividades agrícola e industrial, as pré-condições para a consolidação de um Estado desenvolvimentista no pós guerra (Kohli, 1999).

Depois da destruição propiciada pela Segunda Guerra Mundial e de um regime marcado, nos anos 50, por corrupção e clientelismo, o golpe militar nos anos 60 reformou o Estado e gerou as condições para a ação do *Developmental State*. Parte importante desse processo foi a criação do *Economic Planning Board* (EPB), agência dotada de autonomia, capacidade financeira e excelência burocrática para dirigir o processo de desenvolvimento. Todo o processo de reforma foi facilitado pela relativa fragilidade dos grupos sociais. A classe agrária, relativamente fraca em função da inexistência de *commodities*

comercializadas no mercado internacional, foi adicionalmente enfraquecida pela reforma agrária realizada nos anos 50. Por sua vez, a classe industrial era ainda incipiente e tinha capacidade de resistência limitada³ (Haggard, 1990).

As reformas ocorridas nos anos 60, fundamentais para a reversão do curso econômico do país, foram também favorecidas pelas pressões dos Estados Unidos, que se mostraram efetivas por causa da grande dependência da Coreia do Sul em relação à ajuda externa americana. Assim, apesar de, a princípio, tentar resistir, o governo do General Park cedeu, passando a adotar as medidas demandadas pela administração Kennedy, que incluíram reforma no regime cambial, promoção de exportações e combate à inflação. Esta foi, pois, a gênese do “Modelo de Promoção de Exportações”, muito importante para que a forte intervenção do Estado não fosse acompanhada dos muitos problemas que marcaram o processo de industrialização na América Latina (Haggard, 1990).

O empossado regime militar apostou na formação de grandes grupos empresariais, os *chaebols*, organizados em estrutura de conglomerado e com atuação em vários setores. Durante a primeira fase, nos anos 60, os *chaebols* concentraram-se em produtos mais simples, que incluíam creme dental, roupas, rádios e produtos militares. A estrutura mais complexa e diversificada foi assumida nos anos 70, a partir do ambicioso plano de investimentos promovido pelo governo nos setores da indústria pesada e química. Nesses anos, os *chaebols* cresceram a altas taxas e passaram a ocupar nichos nos setores de máquinas ferramentas, naval e automobilística.⁴ Nos anos 80, o setor eletrônico ganhou também significativa importância (Woo-Cumings, 1999 : 120).

Munidos de alta capacidade financeira, esses conglomerados adquiriram maior capacidade de enfrentar a competição internacional e de avançar no aprendizado tecnológico. O bom funcionamento dos grupos empresariais foi também favorecido pela

³ A despeito disso, estes grupos tiveram influência nos anos 50 e a Coreia do Sul apresentou muitos problemas familiares a um modelo de substituição de importações, incluindo produção industrial ineficiente e muito voltada para o mercado interno, problemas crônicos no balanço de pagamentos e alta inflação.

⁴ Segundo Woo-Cumings (1999: 120), entre 1970 e 75, os três maiores *chaebols* cresceram 35% ao ano.

estrutura familiar e pelo conseqüente comprometimento dos proprietários.⁵ Ao mesmo tempo, a estrutura em conglomerado propiciava vantagens de escopo, enquanto a prática de subsídios cruzados favorecia estratégias de longo prazo voltadas para a conquista de fatias do mercado. Assim, em um primeiro momento, a estrutura agressiva e flexível dos *chaebols* desempenhou papel decisivo para o rápido processo de *catch up* (Woo-Cumings, 1999: 121).

A economia coreana passou a ser marcada, então, por forte grau de concentração, em que os grandes grupos empresariais respondiam por grande parcela da produção e das vendas na economia.⁶ Outra característica importante dos *chaebols* foi seu alto grau de endividamento.⁷ Durante a fase de rápida industrialização, esse alto endividamento, aliado a iniciativas do Estado para reduzir o risco, favoreceu as altas taxas de investimento, que muito contribuíram para a superação do atraso. O alto endividamento, acompanhado de uma lucratividade inferior à média asiática, aponta para interessantes implicações: de um lado, evidencia a aposta em estratégias que, voltadas para a conquista de fatias do mercado, davam importância secundária à lucratividade; de outro, a baixa lucratividade estaria também indicando a vigência de projetos não muito eficientes, possíveis apenas devido à facilidade do crédito e aos estímulos do governo. Uma vez esgotadas as primeiras fases da industrialização, em que a rentabilidade do capital tende a ser particularmente alta, a existência de “investimentos ruins” passa a ter conseqüências mais graves, contribuindo para aumentar a fragilidade da economia.

Nesse modelo coreano, existiam sérios limites à capacidade de regulação, uma vez que não haviam agências regulatórias independentes e a relação Estado - empresas estava sujeita a regras informais e discricionárias. O sistema financeiro tinha também fortes fragilidades, dada a baixa lucratividade dos bancos, os altos *spreads* cobrados e o grande número de empréstimos ruins. A baixa capacidade de regulação era agravada pelo

⁵ Os grupos eram organizados em estrutura de ações cruzadas, que permitia aos representantes das famílias controlar as várias empresas do grupo, mesmo possuindo uma quantidade limitada de ações.

⁶ Em 1989, por exemplo, os cinco maiores *chaebols* eram responsáveis por 9,2% do valor adicionado na indústria, enquanto os 30 maiores grupos respondiam por 16%. Em 1990, os trinta maiores grupos respondiam por 35% do total das vendas industriais (Woo-Cumings, 1999: 122).

⁷ Segundo Woo-Cumings (1999: 117), a relação dívida-capital (debt to equity ratio) dos *chaebols* situou, nas três décadas anteriores à crise de 1997, entre 300% e 400%.

envolvimento do governo, que introduzia critérios políticos para a concessão de empréstimos. Outro agravante, que se mostrará muito sério a partir dos anos 80, era a incapacidade de monitorar o destino das aplicações e de limitar operações em ações e propriedades que, por sua vez, eram amplamente usadas como colateral para a obtenção de novos empréstimos. Os bancos tendiam também a aceitar como aval a garantia pessoal dos donos dos *chaebols*, favorecendo a consolidação de um ambiente fortemente especulativo e deixando a economia muito vulnerável a bolhas e crises financeiras.

A arbitrariedade e a pouca transparência na relação governo - empresas, mais a alta capacidade de intervenção do Estado e seu controle sobre o sistema financeiro, tendiam a favorecer o risco moral (*moral hazard*). Afinal, além do interesse e do comprometimento dos burocratas, que tendiam a embaralhar os interesses do Estado e dos empresários, os *chaebols* eram muito grandes para quebrar, dada a sua contribuição econômica e o forte impacto que uma quebra teria no setor financeiro. Isso favorecia a visão de que o governo socorreria os grandes grupos em caso de dificuldades, crença que, por sua vez, poderia encorajar um comportamento agressivo e imprudente por parte dos *chaebols*.

Para Meredith Woo-Cumings (1999), essas dificuldades, inerentes ao Estado desenvolvimentista coreano, remontam a traços já apontados por Weber, que considerava o capitalismo asiático como pré-moderno, uma vez que faltavam regras formais-impessoais, um sistema de direitos de propriedade bem-definidos e um sistema de contabilidade empresarial avançado. Assim, em diversos países da região o modelo econômico foi construído procurando suprir tais lacunas. A forte influência do Estado e uma relação arbitrária entre governo e empresas constituíram-se em formas de substituir a falta de uma estrutura legal desenvolvida.⁸ Os grupos empresariais, por sua vez, organizaram-se por meio de estruturas familiares, substituindo regras de contabilidade avançadas e uma estrutura empresarial mais desenvolvida.⁹

⁸ Woo-Cumings (1999) fala de um modelo voltado para resultados em contraposição a um modelo fundado em regras formais claras. Trata-se de um modelo em que decretos administrativos e arbitrários substituíam normas legais transparentes.

⁹ Vale enfatizar que em muitos países da região as relações econômicas fundadas em laços de parentesco (*kinship*) continuam a ser muito importantes.

Segundo Woo-Cumings (1999), essas dificuldades estiveram presentes todo o tempo, embora tenham permanecido submersas em função do forte crescimento econômico e de outros elementos que favoreceram o modelo. A organização da burocracia e seu forte grau de coerência interna, aproximando de elementos do tipo ideal destacados por Weber, foram muito importantes para garantir que a alta discrição característica da intervenção estatal produzisse bons resultados, incluindo alta produtividade e competitividade da indústria (Evans, 1992). Além disso, eram freqüentes as iniciativas da burocracia para conviver com os desequilíbrios, incluindo tentativas de modernizar os mecanismos de avaliação de crédito e os procedimentos para tratar com os calotes. Por uma série de razões, ligadas, entre outros aspectos, ao contexto externo e à maior autonomia possuída pelos Estados nacionais, esse foi um período muito profícuo do *Developmental State*, ajudando a entender sua contribuição decisiva para o muito bem-sucedido programa de industrialização.

Com o passar do tempo, porém, a necessidade de administrar as lacunas e deficiências internas levou à produção de um albatroz regulatório, favorecendo a acumulação de dificuldades (Woo-Cumings, 1999). A crescente intervenção do Estado tendia a agravar problemas como as divisões internas ao Estado e a penetração de interesses privados no aparato estatal, tornando mais complicada e menos profícua a tarefa da burocracia (Loriaux, 1999). Problemas adicionais agravaram o quadro. Os políticos, que dependiam dos *chaebols* para financiamento político, tendiam a proteger os grupos empresariais e a boicotar as tentativas de reformas pelos burocratas. Além disso, os *chaebols* se fortaleceram com o tempo e reduziram sua dependência em relação ao Estado

Nos anos 80, o retorno à democracia adicionou novas dificuldades. Durante o período autoritário, o presidente tinha mecanismos privilegiados de consulta e contava com mais instrumentos e poder para impor suas decisões. A democracia deu aos *chaebols* canais adicionais para inserir e pressionar por suas demandas, além de aumentar a dependência financeira dos políticos em relação aos empresários. Assim, se é verdade que, de um lado, a democracia favoreceu a canalização de vozes descontentes com os privilégios pouco transparentes recebidos pelos *chaebols*, de outro fortaleceu esses grupos e reduziu a capacidade da burocracia de impor reformas consideradas necessárias.

Cientes da necessidade de reformas, os burocratas procuraram avançar algumas iniciativas. Nos anos 80, O governo de Chun Doo Hwan procurou ser mais rigoroso na política de crédito, além de propor medidas de reestruturação que reduzissem a diversificação e o grau de endividamento dos *chaebols*. Nos anos 90, Kim Young Sam, na tentativa de equacionar o sério problema de excesso de capacidade presente em várias indústrias, tentou induzir os *chaebols* a se concentrarem nas indústrias principais, reduzindo o grau de concentração (Haggard, 2000: 36-37; 42). Nestas e em outras tentativas, a capacidade de resistência dos *chaebols* foi considerável, frustrando as iniciativas. A privatização do sistema financeiro e a oferta de fontes alternativas de recursos, propiciada pelo processo de desregulamentação financeira, deram aos *chaebols* mais recursos para resistir às ofensivas. Como aponta Woo-Cumings (1999), foi necessária a deflagração de uma crise de elevada magnitude, além do forte aval do FMI, para o governo coreano conseguir aprovar reformas que estavam na raiz das dificuldades enfrentadas pelo modelo.

Como enfatiza Woo-Cumings (1999), a crise de 1997 está ligada a essas contradições internas ao modelo coreano, especificamente às contradições presentes na relação Estado - empresas e às dificuldade em reformar os *chaebols* e modificar suas relações com o sistema financeiro. Outras crises de menor magnitude, causadas por excesso de capacidade na indústria e apontando fragilidades no sistema financeiro e a existência de bolhas especulativas, ocorreram em anos anteriores. A peculiaridade da crise de 1997 foi sua magnitude, favorecida pela rápida desregulamentação financeira, pela fragilidade no balanço de pagamentos e pelo rápido fluxo de capital privado especulativo.

Desregulamentação, Fluxo de Capitais e a Crise

Outro componente fundamental da instabilidade que levou à crise de 1997 foi o processo de desregulamentação financeira por que passou a economia coreana, fortemente motivado por pressões internacionais. Em 1991, o governo licenciou a atuação de bancos de investimento (*merchant banks*) e eliminou a restrição para a emissão de *commercial papers*, favorecendo o endividamento de curto prazo (Haggard, 2000: 37). Posteriormente, medidas foram adotadas na direção de uma maior liberalização da conta de capitais. Essas

reformas foram acompanhadas de um processo de desmonte do *Developmental State*, que culminou, em 1993, com o fechamento do EPB, parte da estratégia coreana de se tornar membro da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE - Cumings, 1999: 26). As consequências desse rápido processo de desregulamentação foram: de um lado, aumentaram-se os canais para a mobilização de recursos por parte dos investidores e, de outro, reduziram-se os mecanismos de controle e regulação disponíveis para o governo. Aumentava-se, assim, fortemente o risco de crescimento da especulação, principalmente tendo-se em conta a regulação muito precária e os mecanismos débeis de governança empresarial.

Vale, pois, enfatizar o impacto desse processo de liberalização, engatilhado por mudanças no contexto internacional e por pressões por parte dos Estados Unidos, para entender as dificuldades que o modelo coreano passou a enfrentar. O modelo coreano, assim como o modelo japonês, era socialmente inserido e dependia de um forte arranjo interno de regulação. Era esse arranjo, como apontado, que permitia neutralizar as fontes potenciais de instabilidade presentes no sistema financeiro, na organização dos grupos empresariais e na relação Estado - empresas. O insulamento do modelo e sua capacidade de regulação ficaram fortemente comprometidos com as medidas visando desregulamentar o sistema financeiro, reduzir a intervenção estatal e potencializar a integração produtiva e financeira entre os países.¹⁰

Assim, os aspectos internos ao modelo asiático, destacados na seção anterior, precisam ser combinados com o vetor externo, relacionado às transformações internacionais, à desregulamentação financeira e ao forte crescimento de atividades especulativas entre as fronteiras nacionais. Os anos 90 foram marcados pelo rápido crescimento dos fundos de pensão estrangeiros, principalmente americanos, que mobilizaram grande quantidade de recursos e engajaram em forte competição para encontrar as melhores oportunidades de aplicação. Em busca de maior lucratividade, os fundos direcionaram-se para os países

¹⁰ Uma vez que práticas e instituições haviam sido consolidadas, não era fácil reformá-las. As formas de regulação eram parte integrante do funcionamento do capitalismo nesses países e havia fortes interesses em sua preservação. As dificuldades são bem exemplificadas pelo caso japonês, em que as tentativas de conviver com o novo contexto, na incapacidade de adotar reformas radicais, levou à forte crise que paralisou a economia por mais de uma década.

emergentes, sendo que os países do leste asiático, dado o histórico de solidez e altas taxas de crescimento, tornaram-se especialmente atrativos. Problemas locais, como má regulação e fragilidades do sistema financeiro, foram deixados em segundo plano, e uma avalanche de recursos passou a ser destinada a estes países. Eram recursos privados, não controlados por governos ou instituições multilaterais, que superavam em muitas vezes as reservas nacionais. Embora significativa parte dos recursos tenha entrado em investimentos em infra-estrutura e na indústria, grande parte foi também destinada para investimentos em *portfolio*, incluindo ações e imóveis (Haggard, 2000).

Uma dificuldade adicional é que a região enfrentava, na segunda metade dos anos 90, dificuldades no balanço de pagamentos. As exportações haviam reduzido, resultado da valorização do dólar, cujas moedas locais estavam atreladas, da crise japonesa e da desvalorização da moeda chinesa. A má performance exportadora levou ao crescimento do endividamento externo, predominantemente de curto prazo, fato que não passou despercebido aos bancos internacionais. Como pano de fundo, vale também destacar que as oportunidades de investimento altamente lucrativas reduziram-se significativamente, levando parte considerável dos recursos que entravam nos países a direcionar para investimentos especulativos.

A história da deflagração da crise é bem conhecida. Em 1997, bancos estrangeiros, percebendo fortes fragilidades na economia tailandesa, que incluíam a evidência de bolha no mercado de imóveis, passaram a retirar rapidamente recursos do país. A perspectiva, cada vez mais eminente, de o governo tailandês não conseguir manter a paridade da moeda com o dólar, desencadeou sucessivas fugas de recursos, configurando uma profecia auto-realizável e decretando a quebra da bolsa de valores. Algo similar ocorreu nos países vizinhos, motivado pela percepção de que as fragilidades e os fundamentos ruins eram compartilhados pelos países da região. A pouca transparência das informações e os fortes problemas de regulação,¹¹ aumentando a incerteza e estimulando o comportamento

¹¹ Segundo Haggard (2000: 19-20), a má regulação estava no centro das dificuldades. Estudo realizado em 1998, comparando países na Ásia e na América Latina, constatou que os países atingidos pela crise obtiveram os piores índices de regulação, que incluíam a qualidade de informação fornecida pelos bancos sobre lucros, perdas, ativos e obrigações.

defensivo, favoreceram a volatilidade e o potencial explosivo da crise.¹² O movimento provocou quebra dos mercados imobiliário e de ações e forte queima no valor dos ativos. A necessidade do governo de elevar os juros, na tentativa de proteger a moeda, agravou ainda mais os problemas das empresas, fortemente endividadas. A grande fragilidade do setor financeiro contribuiu para o alastramento do problema.¹³

Na Coreia do Sul, a deflagração da crise foi precedida por falências e por escândalos envolvendo políticos. Bem antes, em 1995, houve a descoberta de um fundo ilegal de campanha, evidenciando que algumas firmas se beneficiaram de acesso privilegiado ao crédito e de regulação tributária mais branda. Escândalos similares se sucederam nos anos seguintes, enfraquecendo o governo e comprometendo sua capacidade de reagir e de adotar as reformas necessárias.

Os meses que antecederam à crise foram também marcados por quebra de alguns *chaebols*. Em abril de 1997, 35 bancos firmaram pacto antifalência, comprometendo-se a continuar disponibilizando recursos para as empresas em dificuldades (Haggard, 2000: 56). Em junho, o importante grupo Kia entrou em dificuldades financeiras. A resposta do governo frustrou os diretores do grupo empresarial, que reagiram mobilizando fornecedores, empregados e o público em geral para uma ação destinada a salvar o grupo. Todo esse processo gerou apreensão para os investidores, uma vez que sinalizava para a possibilidade de outros grupos estarem vivendo situação semelhante. Por sua vez, havia também apreensão em relação à resposta do governo, uma vez que medidas muito condescendentes deixariam exposto o risco de *moral hazard*.

Com a deflagração da crise, a resposta do governo, incluindo o aumento da taxa de juros na tentativa de proteger o *won*, teve impacto explosivo na situação já frágil dos

¹² Assim, enquanto em 1996 US\$ 96 bilhões em aplicações financeiras haviam entrado na Coreia do Sul, Tailândia, Malásia, Indonésia e Singapura, no final de 1997 US\$ 199 bilhões deixaram estes países (Pempel, 1999: 78).

¹³ Os países da região que ficaram imunes à crise confirmam a relevância das variáveis supradestacadas. Taiwan, embora compartilhando a relação Estado - empresas e problemas de *moral hazard*, tinha reservas mais sólidas e não havia sofrido forte endividamento externo. Além disso, contava com uma classe empresarial mais fraca e, à semelhança da China, havia adotado um programa bem mais cauteloso de desregulamentação financeira (Winters, 1999; Haggard, 2000).

chaebols. Segundo Woo-Cummings (1999: 123-124), 49% das empresas ficaram ilíquidas e 40%, tecnicamente insolventes. Cinco grandes grupos, com força de trabalho superior a cem mil empregados, quebraram devido à incapacidade de honrar suas dívidas. Mais da metade dos trinta maiores chaebols passaram a sofrer sérios riscos de falência.

Em face da crise, o governo reagiu, buscando aprovar reformas que aumentassem a independência do Banco da Coreia e tentando criar uma agência regulatória independente. Mas naquele contexto, as dificuldades políticas eram significativas. O governo estava enfraquecido em face do seu envolvimento em crises anteriores, e a oposição nada ganhava em apoiar medidas impopulares na véspera das eleições. Assim, as reformas tiveram de esperar as eleições e a vitória do candidato da oposição, Kim Dae Jung, já eleito com apoio político para adotar as medidas necessárias.

A economia política da resposta à crise

Um ponto importante acerca da resposta à crise foi que nenhum dos principais países atingidos reagiu com a adoção de medidas populistas. Eles responderam aprofundando as forças de mercado, sinal não apenas dos constrangimentos externos, mas também do fato de que desejavam reformular a relação Estado - empresas, que estava na raiz da crise. Assim, as reformas avançaram no sentido da geração de maior transparência, da criação de agências regulatórias mais independentes e da decisão de por fim à relação arbitrária existente entre o governo e os grupos empresariais.

A pressão dos Estados Unidos e do FMI foi muito importante para o curso das reformas. Os Estados Unidos já vinham, desde 1993, engajando em iniciativas que visavam à abertura dos mercados do leste asiático aos produtos e capitais norte americanos. Com a crise, viram a oportunidade de desmontar de vez muitas das instituições do modelo intervencionista asiático, sob o protesto de empresários e burocratas locais, que reconheciam a importância de certos mecanismos para o bem sucedido processo de industrialização (Cumings, 1999). Nesse processo, o papel do FMI foi crítico. A grande dependência dos países atingidos em relação aos recursos oferecidos pelo órgão deu ao Fundo grande capacidade de pressionar por reformas que já vinham, a longo período, sendo

demandadas. A esse respeito, vale também dizer que o governo coreano soube muito bem usar a intervenção do FMI, atribuindo a este órgão a responsabilidade por medidas cujos custos e resistência política eram particularmente altos.

Eram muitos os imperativos de reforma. Tratava-se, em primeiro lugar, de gerenciar bancos e empresas insolventes, de recapitalizar bancos em dificuldades, de reestruturar dívidas de empresas e de administrar processos de falência (Haggard, 2000: 142). Nesse processo, era fundamental que o governo fizesse escolhas, determinando quais empresas deveriam quebrar e quais tinham viabilidade, devendo ser socorridas. Era também atributo do governo realocar as perdas entre os vários atores, incluindo empresas, bancos, acionistas e trabalhadores, tarefa árdua e suscetível de pressões e influências políticas. Por sua vez, fazia-se também necessário tornar as firmas mais transparentes e criar regras para aumentar o direitos dos acionistas, principalmente os minoritários. Tratava-se, sobretudo, de melhorar a capacidade de regulação, impedindo que problemas similares voltassem a ocorrer.

Avaliando as respostas à crise, uma questão levantada com muita frequência foi a influência do tipo de regime sobre a capacidade dos governos de adotarem as reformas. Uma variável central para a capacidade de adoção das reformas era a relação existente entre os empresários e o Estado, uma vez que uma relação muito próxima poderia comprometer a adoção de medidas necessárias. Haggard (2000), mediante a análise comparativa, concluiu que os governos autoritários não estavam menos vulneráveis a estas pressões. O ponto é bem ilustrado pelo exemplo da Indonésia, em que os laços próximos entre o então presidente Suharto e as empresas favorecidas atrasaram significativamente a adoção das reformas.

Uma vantagem dos países democráticos é que eles puderam contar com os mecanismos de auto-correção propiciados pela democracia. Em um regime democrático, a mera troca de governo tende a gerar apoio político para que o candidato eleito enfrente os problemas presentes no governo anterior. Comparando Tailândia e Coréia do Sul, os dois países democráticos mais fortemente atingidos, notam-se diferenças significativas em função da estrutura partidária e da organização da estrutura de *decision making*. A Coréia do Sul

beneficiou-se de uma estrutura institucional que favorecia a autonomia do Executivo, com a existência de poucos pontos de veto. Por outro lado, a Tailândia sofreu as consequências de um sistema partidário muito fragmentado e do vínculo muito próximo entre alguns grupos empresariais e o governo.

A resposta coreana à crise foi rápida e efetiva. Seu sucesso deveu-se muito à criação da Financial Supervisory Commission (FSC), uma agência de regulação criada com grande autonomia e capacidade para implementar as reformas. A direção das reformas foi também favorecida pelos atributos do presidente eleito em 1997, Kim Dae Jung, um ex-perseguido político do regime autoritário, que acreditava que as ligações privilegiadas entre os *chaebols* e o governo eram resquícios do regime autoritário. Ele considerava imperativo a adoção de regras claras e de procedimentos que favorecessem maior transparência na ação do governo. As reformas deveriam também produzir menor interferência de ministérios e agências que haviam sido influentes no regime anterior.

Além de manter-se independente em relação aos *chaebols*, Kim Dae Jung tinha laços com os trabalhadores e com os grupos populares e procurou utilizá-los para reforçar o apoio político em favor das reformas. Além disso, Kim Dae Jung construiu mecanismos de consulta com trabalhadores e empresários. Também, fez importantes concessões aos trabalhadores, incluindo um lugar na mesa de negociações, a criação do seguro desemprego e melhorias na rede de seguridade social. As concessões, bastante significativas em face do histórico de baixa participação e dos ínfimos direitos trabalhistas, foram usadas como contrapartida para a realização de reformas difíceis, que incluíam grande número de demissões (Haggard, 2000).

Kim Dae Jung explorou a impopularidade dos *chaebols*, em grande parte responsabilizados pela crise, além de suas dificuldades financeiras, para fazer avançar as reformas. Convocou uma reunião com os líderes dos cinco maiores grupos, seguida por outra reunião incluindo os representantes dos 30 maiores *chaebols*, buscando negociar um processo de reestruturação empresarial (Haggard, 2000: 102). Procurava-se, mediante a consulta, facilitar a introdução de mudanças na governança corporativa, a redução na

diversificação dos *chaebols*, a eliminação das práticas de subsídios cruzados e a concentração dos grupos nos setores em que tinham maior especialidade.

Houve, não surpreendentemente, resistência. Hyundai e Daewoo, dois dos mais importantes grupos empresariais, procuraram resistir às reformas, buscando formas de driblar as restrições impostas pelo FSC. No entanto, as dificuldades financeiras do grupo Daewoo levaram-no a recuar e a fazer concessões, que incluíam aceitar a reestruturação e a venda de subsidiárias. Em junho de 1998, o FSC vetou o acesso ao crédito a 55 empresas, incluindo 20 subsidiárias dos cinco maiores grupos (Haggard, 2000: 155). Ao mesmo tempo, disponibilizava amplas linhas de crédito para facilitar a reestruturação.¹⁴

Foi também atribuição do FSC decidir quais bancos eram viáveis e quais o governo deveria deixar quebrar. Além disso, o FSC impôs padrões internacionais de regulação sobre o sistema financeiro, incluindo critérios de adequação de capital e de classificação dos empréstimos (Haggard, 2000: 142). Um componente importante da reforma foi a permissão da entrada do capital estrangeiro, eliminando grande parte dos controles prévios. Essa medida visava também facilitar as fusões e aquisições e reduzir a alta diversificação dos *chaebols*.

As reformas avançaram bastante, tendo produzido agências regulatórias mais independentes, melhor regulação financeira e novas regras de regulação corporativa. Melhores procedimentos foram introduzidos para a classificação de risco e para o gerenciamento do endividamento das empresas, de forma a reduzir sua exposição aos riscos. No que tange à governança corporativa, avançou-se na adoção de procedimentos mais transparentes, incluindo auditoria externa, gerenciamento responsável e maior autonomia para investidores institucionais (Woo-Cumings, 1999: 138).

Observando o processo de reforma, vale destacar a grande capacidade de ação do Estado coreano, ancorada na sua estrutura institucional e na qualidade de sua burocracia.

¹⁴ Em outro importante exemplo, o FSC vetou o acesso ao crédito à LG Semicon como forma de induzir sua fusão com a Hyundai eletrônica, no intuito de formar um campeão nacional (Weiss, 2003: 252).

Weiss (2003) destaca como a ação do FSC, na direção de reestruturar os *chaebols* e de prepará-los para a competição internacional, pautou-se nos três princípios que caracterizaram, algumas décadas atrás, a ação do *Developmental State*: a força da agência piloto, a relação institucionalizada entre burocracia e empresários e a definição de metas para reformar a economia. É verdade que o Estado tem hoje menos controle sobre o sistema financeiro e não pratica uma política industrial nos moldes das décadas de 1960 e 1970; entretanto, à semelhança do antigo EPB, o FSC usa a combinação de incentivos e sanções para levar os *chaebols* a se reestruturarem na direção desejada. Como visto, as empresas que se recusaram a adotar as mudanças tiveram o acesso ao crédito negado. Além disso, o FSC vem recorrendo a auditores e a um controle mais estrito sobre o pagamento de impostos como forma de pressionar as empresas.

A conclusão de Weiss (2003) é que, apesar do novo contexto, do processo de liberalização e da maior participação do capital estrangeiro, o Estado continua forte e tem atuado amplamente na promoção de seus objetivos. É este o objetivo do processo de fusões, que visa, ao mesmo tempo, fortalecer as empresas para a competição, melhorar a saúde da economia e reduzir o risco de acumulação de excesso de capacidade na indústria. Por sua vez, a pressão por maior especialização visa propiciar às firmas maior aproveitamento das vantagens de escala. Enfim, o governo vem fazendo forte pressão para a modernização administrativa das empresas, com a substituição dos familiares nos cargos de direção por gerentes profissionais. Como enfatiza Weiss (2003), a força e a capacidade de ação do Estado é variável central para entender a velocidade e o sucesso das reformas, enquanto outros países, com destaque para o Japão, sofreram muitos anos de crise e ainda enfrentam sérias dificuldades para a adoção de certas reformas.

Outra diferença central em relação à política industrial do velho *Developmental State* é que a ação do Estado concentra-se hoje no apoio às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento, e no incentivo a setores intensivos em tecnologia. A ação tem-se dado, basicamente, por meio da formação de parcerias com o setor privado e da disponibilização de fundos para o desenvolvimento dos setores. Isso é bem exemplificado pelo sucesso da indústria de *software*, decisivamente influenciado pela iniciativa estatal de criação de um

fundo de US\$ 900 milhões para o desenvolvimento do setor.¹⁵ Além disso, há evidências de grande sucesso na criação de uma infra-estrutura que vem favorecendo a disseminação e o processamento da informação (Banco Mundial, 2000). Assim, também no que tange às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento, a intervenção continua centrada nas práticas de *administrative guidance*, com forte interação entre o setor público e o privado (Johnson, 1982).¹⁶

Apesar da liberalização, também o setor financeiro continua sujeito a forte intervenção estatal. Vários incentivos têm sido concedidos para a reestruturação do setor financeiro, incluindo a compra pelo Estado de empréstimos ruins, no caso dos bancos considerados viáveis. Estímulos foram também concedidos para a expansão dos bancos para nichos como seguros e *securities*, estimulando sua conversão em bancos de investimento. Apesar da eliminação das restrições para operação em moeda estrangeira, o FSC tem mantido estrito controle sobre tais operações, uma vez que os bancos ficam obrigados a notificar o Banco da Coreia sobre todas as transações em moeda estrangeira (Weiss, 2003: 256).

Lições, Desafios e Conclusões

Entre as lições importantes da crise asiática, é necessário enfatizar que normas legais importam. Durante algum tempo, acreditou-se que mecanismos informais poderiam ser substitutos razoáveis. Os eventos demonstraram, no entanto, a importância das regras formais, incluindo aquelas de proteção aos acionistas e as boas regras de governança corporativa, que teriam reduzido significativamente a magnitude do colapso (Haggard, 2000: 226).

Em face da rápida recuperação após a crise e do vigor que vem marcando o processo de crescimento econômico, volta-se a falar de um novo milagre asiático. O fato é que a região encontra-se mais forte e com fundamentos mais sólidos para um novo ciclo de crescimento

¹⁵ Nesse processo, o Ministério da Informação e Comunicação tomou a iniciativa de estabelecer um consórcio com 37 companhias do setor e avançou um projeto que muito contribuiu para aumentar o número de computadores em circulação (Weiss, 2003: 257-258).

¹⁶ A Coreia gasta mais em P&D como proporção do PIB que outros países da OCDE. Além disso, beneficia-se amplamente de sua população fortemente educada e do empreendedorismo de seus grupos empresariais, que investem fortemente em inovação e têm obtido grande sucesso no registro de patentes (Banco Mundial, 2000).

econômico. De um lado, os bons fundamentos do passado, que incluíam alta capacidade de poupança, alto grau de educação da população, disposição para aprender com outros países e uma política econômica responsável, continuam presentes; de outro, as reformas aumentaram a transparência, melhoraram o sistema de regulação, reduziram a fragilidade do sistema financeiro e reforçaram a abertura para a competição externa. O fato de as reformas terem, em todos os países, favorecido a intensificação dos mecanismos de mercado, com a recusa de adoção de medidas populistas, reforça o otimismo.

Questiona-se, no entanto, se as respostas levarão a um modelo ocidental de capitalismo. De um lado, o mercado financeiro vem crescendo em importância como fonte de financiamento das empresas, além de terem ocorrido importantes avanços na governança corporativa. Regras mais transparentes, regulação independente e menor intervenção do Estado têm sido tendências importantes na reformulação dos sistemas empresarial e financeiro. No entanto, diferenças importantes ainda persistem. Ainda não se pode dizer com certeza a direção do movimento de reestruturação empresarial, sendo provável a preservação de muitos traços da organização anterior. Um Estado ainda atuante, com grande capacidade de promover objetivos econômicos, é outro traço do modelo anterior que tende a ser preservado.

Entre os desafios que o modelo coreano enfrenta, inclui-se a necessidade de estimular a organização de movimentos sociais e o desenvolvimento da sociedade civil. Não se observam na trajetória de muitos países asiáticos a presença de instituições cívicas e a formação de associações horizontais de participação entre os cidadãos, características recém destacadas na literatura como importantes para o bom funcionamento de instituições democráticas e de uma economia de mercado. O modelo asiático formou suas instituições prescindindo desses componentes, buscando, como visto, substitutos para esta e outras lacunas. É verdade que a presença de valores confucianos, favorecendo uma ética de trabalho e maior confiança, contribuiu para a redução dos custos de transação e para o bom funcionamento da economia de mercado. No entanto, o pouco desenvolvimento da sociedade civil faz-se sentir em áreas importantes, tendo levado a um Estado muito

autoritário, à reduzida capacidade de monitorar suas ações e à pouca atenção conferida aos grupos menos favorecidos pela estratégia de crescimento.

Outra prioridade diz respeito à necessidade de construção de uma rede de proteção social. No passado, os países da região apostaram no rápido crescimento econômico para resolver os problemas sociais. A política educacional ampla, de qualidade e acessível a todos, desempenhou importante papel ao abrir oportunidades para os mais pobres beneficiarem-se do crescimento econômico. Mas o Estado desempenhava papel reduzido na provisão de serviços sociais relacionados ao bem-estar. Os trabalhadores empregados nas grandes empresas podiam contar com serviços de proteção oferecidos pela empresa, mas os demais ficavam dependentes das altas taxas de poupança e do apoio dos familiares. A crise, com seus fortes impactos sociais, deixou clara a insuficiência dessas práticas. Uma vez deflagrada, os países demonstraram baixa capacidade burocrática e administrativa para atuar na área social.

Apesar da gravidade dos impactos sociais, os países foram tímidos em introduzir reformas significativas no contrato social. Muitos enfatizaram a necessidade de preservar a flexibilidade do mercado de trabalho e mostraram resistência em adotar medidas na direção do modelo europeu. Além disso, as reformas foram dificultadas pela fraqueza dos sindicatos e dos movimentos populares e pela inexistência de partidos social-democratas. Apenas a Coreia do Sul, exatamente o país com o movimento trabalhista mais forte, adotou reformas mais significativas na direção de construir uma rede de proteção social, com destaque para a criação do seguro desemprego. No entanto, trata-se de medidas ainda tímidas. O seguro desemprego, por exemplo, abrangia, em junho de 1998, apenas 7% dos 1,5 milhão de desempregados, com remuneração que se restringia a 70% do salário mínimo (Haggard, 2000: 213).

Enfim, outra direção importante diz respeito à necessidade de concluir as reformas dos grupos empresariais, e nesse ponto, segundo Woo-Cumings (1999), há muito que aprender com o Japão. Entre as possíveis linhas de ação, o governo pode estimular uma melhor organização dos acionistas, o que facilitaria o controle e o monitoramento das empresas.

Pode-se também melhorar o monitoramento por meio do fortalecimento dos fundos de pensão, de analistas financeiros e da mídia.

Em síntese, o presente estudo fez importantes considerações sobre o papel desempenhado pelo Estado em relação aos eventos que ocorreram recentemente na Coreia do Sul. Este país produziu, devido ao seu processo histórico, uma burocracia extremamente capacitada, grupos sociais fracos e um Estado com grande capacidade de ação. Durante muitas décadas, um modelo fortemente intervencionista propiciou um processo de crescimento industrial e de *catch up* tecnológico que alcançou resultados extremamente positivos. A burocracia usou muitas medidas para moldar a alocação de investimentos, favorecer a transferência de tecnologia e construir uma burguesia nacional forte. A relação privilegiada com os Estados Unidos e as características da ordem internacional conferiram uma maior autonomia ao Estado, permitindo a adoção de medidas que teriam sido contestadas em um outro contexto. Ao mesmo tempo, a excelência da burocracia permitiu corrigir e compensar várias fragilidades e distorções presentes no modelo, algumas inerentes a um forte processo de intervenção estatal. Por todas essas razões, o *Developmental State* coreano constituiu-se em agente central para permitir que um país em desenvolvimento desse o salto e entrasse no rol das nações mais desenvolvidas. O fato de a gênese de um *Developmental State* com as características do Estado coreano ter sido algo muito particular e de difícil réplica ajuda a explicar por que fenômenos como este são tão raros.

O modelo, no entanto, não sobreviveu às mudanças internacionais, que tornaram muito mais difícil o insulamento de um modelo nacional. As fragilidades internas ao modelo, fruto da falta de uma estrutura racional legal desenvolvida e da vigência de relações arbitrárias e pouco transparentes entre o Estado e os grupos empresariais, vieram fortemente à tona nos anos 90, em um contexto marcado por desregulamentação financeira e fluxo incontrolado de capitais entre os países. A crise trouxe fortes danos econômicos e sociais, mas, ao mesmo tempo, produziu as condições para que as reformas necessárias fossem implementadas.

Os eventos recentes na Coréia do Sul e a rápida recuperação econômica apontam para aspectos muito positivos da organização de sua economia. As reformas, reforçando a regulação, melhorando o sistema financeiro e reformando os grupos empresariais, reduziram as fontes de fragilidade da economia. Os grupos empresariais, ainda grandes e fortes, tornaram-se mais enxutos e eficientes, tendo adotado práticas gerenciais e regras de governança corporativa mais modernas. Ao mesmo tempo, o Estado continua muito forte e influente, preservando traços do *Developmental State* e desempenhando papel ativo no processo de reestruturação econômica e no aumento da competitividade das empresas. Woo-Cumings (1999) faz um interessante contraponto com o Japão. Alguns autores descrevem o Japão como uma teia sem aranha, devido ao fato de o *Developmental State* ter enfraquecido, embora muitas das *networks* e relações prévias tenham sido conservadas. Segundo Woo-Cumings, a Coréia pode ser descrita como o extremo oposto, uma vez que o Estado continua muito forte, ao passo que a sociedade civil e outras formas de redes sociais encontram-se ainda pouco desenvolvidas. No curto prazo, o modelo mostra saúde econômica, favorecido pelas práticas de interação entre um Estado preparado e um setor empresarial robusto, que se traduz em avanço tecnológico e boa performance competitiva. As apreensões ficam por conta da direção que o modelo vai tomar, principalmente no que tange ao comportamento futuro da burocracia, à sua capacidade de coordenar o desenvolvimento em um novo contexto e à emergência de uma sociedade civil com capacidade de monitorar a ação estatal.

Referências Bibliográficas

- AMSDEN, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford: Oxford University Press.
- BANCO MUNDIAL (2000). *Republic of Korea: Transition to a Knowledge Based Economy*. (Report n° 20346-KO), disponível no site <http://worldbank.org>. Acesso dia 25/04/2005.
- COUTINHO, Luciano (2000). "Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres." In Fiori, José Luís (ed). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, pp. 351-378.

- CUMINGS, Bruce (1999). "The Asian Crisis, Democrac, and the End of 'Late' Development." In Pempel, T.J (ed). *The Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 45-61.
- EVANS, Peter (1992). "The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change". In Haggard, Stephen and Kaufman, Robert (eds). *The Politics of Economic Adjustment*. New Jersey: Princeton University Press, pp 139-181.
- GAMBLE, Andrew (1995). "The New Political Economy." In *Political Studies*, XLIII, pp. 516-530.
- HAGGARD, Stephen (1990). *Pathways from the periphery - the Politics of Growth in the Newly industrialising countries*. New York: Cornell University Press.
- HAGGARD, Stephen (2000). *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- HALL, Peter (1986). *Governing the Economy - The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- JOHNSON, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle – the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- KOHLI, Atul (1999). "Where Do High-Growth Political Economies Come From? The Japanese lineage of Korea's 'Developmental State' ". In Woo-Cumings, Mededith (ed). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 93-136.
- LORIAUX, Michael (1999). "The French Developmental State as Myth and Moral Ambition", In Woo-Cumings, Meredith (ed.) *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 235-275.
- PEMPEL, T.J (1999). "Regional Ups, Regional Downs." In Pempel, T.J (ed). *The Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca and London: Cornell University Press, pp.62-78.
- WOO-CUMINGS, Meredith (1999). "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, pp. 116-142.
- WEISS, Linda (2003). *States in the Global Economy – Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WINTERS, Jeffrey (1999). "The Determinants of Financial Crisis in Asia." In Pempel, T.J (ed). *The Politics of the Asian Economic Crisis*. Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 79-97.

Alexandre Queiroz Guimarães
Email: pop97aqg@hotmail.com

aqg@pucminas.br