

O Debate sobre o Processo de Desenvolvimento Econômico da Coreia do Sul: Uma Linha Alternativa de Interpretação

XXI ENEP – Área 2: História Econômica e Economia Brasileira – Sessão Ordinária

Uallace Moreira Lima¹

RESUMO

A Coreia do Sul apresentou alto e rápido crescimento econômico, principalmente entre os anos 1960 e 1980, associada a um *upgrading* em seu parque industrial e forte inserção no comércio internacional. Três correntes teóricas têm destaque na interpretação dos motivos que levaram a Coreia ao sucesso: 1) os defensores do *mainstream economics*, defensores dos princípios de mercado; 2) a corrente heterodoxa endogenista que defende o papel do Estado como elemento central; 3) a terceira linha defende que o cenário externo é o principal motivo para o sucesso da Coreia. Neste artigo, desdobra-se uma hipótese central da Escola da Unicamp, defendendo a hipótese de que o avanço da economia coreana com profunda transformação estrutural e *upgrading* em seu comércio exterior foi possível em um contexto externo inicialmente favorável, em decorrência de um conjunto de características históricas que a diferenciaram de outras economias de industrialização tardia nos aspectos da política interna.

Palavras-Chaves: Desenvolvimento Econômico, Industrialização Tardia, Estado

The Debate on the Economic Development Process of South Korea: An Alternative Interpretation Line

ABSTRACT

South Korea showed high and rapid economic growth, particularly between the years 1960 and 1980, together with an upgrading of its industrial park and strong involvement in international trade. Three theoretical perspectives have highlighted in interpreting the reasons that led Korea to success: 1) the defenders of mainstream economics, market principles defenders; 2) the current heterodox endogenist defending the state's role as a central element; 3) the third line holds that the external scenario is the main reason for the success of Korea. In this article, we unfold a central hypothesis of the Unicamp School, defending the hypothesis that the advancement of the Korean economy with deep structural transformation and upgrading in its foreign trade was possible in an external context initially favorable, due to a set of characteristics historical that they differ from other economies of late industrialization in aspects of domestic policy.

Key words: Economic Development, Late Industrialization, State

Introdução

A Coreia do Sul apresentou alto e rápido crescimento econômico, principalmente, entre os anos 1960 e 1980. Essa expansão econômica esteve associada a um *upgrading* em seu parque industrial, assim como uma forte inserção no comércio internacional a partir dos anos 1970, além de avanços em outros indicadores. A conjunção dessas transformações promoveu mudanças estruturais profundas fazendo com que a Coreia passasse a ser um país visto como referencial de desenvolvimento econômico para outros países em desenvolvimento. As razões e origens do chamado “sucesso” coreano foram objeto de amplo debate. Neste artigo, identifica-se três linhas de interpretação, quais sejam:

a) a corrente de cunho neoclássica que defende a hipótese de que o sucesso da economia coreana tem origem numa economia orientada pelos princípios do mercado seguindo um modelo de desenvolvimento orientado para fora, o chamado *export-led*. Entre os principais autores defensores desse pensamento estão Balassa (1982), Westphal e Kim (1982), e o Banco Mundial (1987) e (1993); b) a segunda linha de pensamento é a heterodoxa endogenista a qual interpreta o desenvolvimento econômico da Coreia com ênfase em condições locais e, especialmente, no Estado desenvolvimentista, defendendo a ideia de que a condução da política econômica tem o mérito pelo sucesso logrado pelo país. Entre os principais autores dessa linha estão Alice Amsden (1989) e Ha-Joon Chang (1994); c) a terceira linha de interpretação defende que o sistema capitalista mundial

¹ Professor adjunto da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pesquisador visitante da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

sempre se mostrou favorável ao país desde a década de 1950, criando assim as condições necessárias para que a Coreia traçasse um caminho de “desenvolvimento a convite” do Estado norte-americano e das corporações estadunidenses e japonesas. Entre os autores selecionados nesta conduta de interpretação estão Medeiros (1997) e Cho (2001).

Neste artigo, embora seja importante a contribuição da corrente neoclássica para o debate ao levantar questionamentos sobre as diferenças entre os modelos *outward-looking - export-led* e *inward-looking - import-substitution*, refuta-se a interpretação de cunho neoclássico por ser interpretação de caráter a-histórico, economicista e não ter correspondência com o que de fato aconteceu do ponto de vista empírico e teórico. Por outro lado, busca-se um meio-termo entre condições internas e externas favoráveis, rejeitando a primazia de qualquer polo. Se for verdade que o cenário externo se mostrou favorável à Coreia do Sul, é inegável que a coesão entre Estado orientado por uma elite desenvolvimentista e oligopólios privados que aceitavam (e, em certa medida, influenciavam) a oferta de subsídios e a orientação estratégica estatal maximizou a oportunidade externa.

Ao afirmar isso, considera-se estar desdobrando uma hipótese central a obras clássicas da chamada Escola da Unicamp, isto é, que a forma da transição e o modo de desenvolvimento do capitalismo é determinado, em última instância, pelo modo de inserção no sistema mundial e suas transformações, mas, em primeira instância, pelos esquemas locais de reprodução do capital (Mello, 1975) e também pelo encaminhamento das lutas sociais (Oliveira, 2002). Com isso, a hipótese defendida aqui é que o avanço da economia coreana com profunda transformação estrutural e *upgrading* em seu comércio exterior foi possível, dentro de um contexto externo, inicialmente favorável, em decorrência de um conjunto de características históricas que a diferenciaram de outras economias de industrialização tardia, nos aspectos da política interna em relação a: 1) estrutura de propriedade do capital; 2) centralização financeira; 3) organização empresarial; 4) e absorção/desenvolvimento tecnológico. Nesse sentido, o cenário externo favorável à Coreia do Sul foi importante, mas não exclusivamente determinante para que o Estado conduzisse políticas de forma coesa com os interesses do país.

O artigo é dividido em três seções, além desta introdução. A primeira seção discute-se as principais ideias das três correntes teóricas que têm destaque na interpretação dos motivos que levaram a Coreia do Sul ao rápido crescimento econômico e às mudanças estruturais: 1) os defensores do *mainstream economics*; 2) a corrente heterodoxa endogenista; 3) e a corrente exogenista. Na segunda seção, faz-se uma síntese da evolução histórica da Coreia do Sul com o objetivo de apresentar os momentos em que o cenário externo foi favorável ao país. Na terceira seção, a fim de justificar e fortalecer a hipótese do artigo, se discute a condução da política econômica levando em consideração a estrutura de propriedade do capital, organização empresarial,

centralização do capital e o processo de absorção e desenvolvimento tecnológico. Na conclusão apresenta-se uma síntese das principais ideias do artigo e reafirma-se a hipótese defendida.

1. Uma revisão das principais correntes teóricas do debate sobre o desenvolvimento econômico da Coreia do Sul

Há uma ampla bibliografia que discute os motivos do elevado crescimento e a profunda transformação estrutural que marcaram a Coreia do Sul entre os anos 1960 e 1980. No debate acerca da Coreia, há três correntes que se destacam que são: a) a corrente de cunho neoclássica; Entre os principais autores defensores desse pensamento estão Balassa (1982), Westphal e Kim (1982) e o Banco Mundial (1987) (1993); b) por outro lado, há uma linha de pensamento heterodoxa endogenista. Entre os principais autores dessa linha estão Alice Amsden (1989) e Chang (1994); c) a terceira linha de interpretação afirma que o cenário externo se mostrou sempre favorável ao país. Entre os autores selecionados neste artigo que seguem essa conduta de interpretação estão Medeiros (1997) e Cho (2001).

Entre os estudos da corrente neoclássica, um dos principais estudos que se destaca no debate acerca da economia coreana é o de Balassa (1982). O autor analisa as estratégias de desenvolvimento de economias que ele chama de semi-industriais sob duas óticas: *outward-looking - export-led e inward-looking- import-substitution*. Essa classificação é realizada a partir da análise da política de incentivos e subsídios tanto para o mercado interno como para o comércio exterior. Nesse sentido, o autor atribui uma política de incentivos e subsídios para o estímulo ao mercado interno como uma política contrária às exportações. Na verdade, o modelo de orientação para fora está associado a uma política de promoção das exportações, enquanto o modelo de orientação para dentro está associado ao modelo de substituição de importações. Para o autor, ambos os modelos se contrapõem já que têm objetivos completamente diferentes.

A Coreia do Sul, segundo Balassa (1982), está inserida em um conjunto de países que adotaram a estratégia de substituição de importações e mercado protegido em um período muito curto, adotando, posteriormente, o modelo de desenvolvimento para fora, ou seja, a estratégia política de promoção das exportações. Para o autor, a Coreia do Sul, em meados dos anos 1960, adotou a estratégia de substituição de importações para completar o processo de industrialização fácil de bens de consumo não duráveis e de outras cadeias da produção responsáveis para oferta de insumo para esse ramo. Ao contrário, entretanto, de outros países que adotaram como estratégia única a substituição de importações como modelo de desenvolvimento, na Coreia houve, já nos anos 1960, a adoção a políticas orientadas para fora, fato este explícito na oferta de incentivos às exportações similares aos incentivos dados aos setores de substituição de importações.

Balassa (1982) afirma que a Coreia do Sul implementou um sistema de incentivos estável, dentro do livre comércio, que beneficiou tanto as exportações como também as importações, com os

exportadores tendo ampla liberdade de escolha entre insumos do mercado interno ou insumos importados, assim como a oferta de benefícios para os produtores de insumos nacionais ofertados para a produção de produtos que seriam exportados. Para o autor, houve na Coreia um sistema de medidas de incentivos e subsídios para as exportações que incluíam crédito preferencial, redução de impostos diretos etc. O sistema de incentivos para as exportações estava associado ao modelo de industrialização para fora, com as exportações sendo peça chave para o crescimento econômico, de modo que na estratégia adotada na concessão de incentivos e subsídios para a promoção das exportações de manufaturas, não havia discriminação contra as atividades primárias, de tal forma que houve um processo de desenvolvimento econômico onde predominou uma expansão equilibrada entre os setores manufatureiros e primários.

Outro estudo que dá ênfase a adoção ao modelo de desenvolvimento voltado para fora com a política de promoção das exportações é de Westphal e Kim (1982). Assim como Balassa (1982), os autores afirmam que até o início dos anos 1960 a Coreia do Sul foi marcada pelo processo de substituição de importações do ramo de bens de consumo não duráveis e da indústria leve, com as exportações apresentando um baixo desempenho. Só a partir de meados dos anos 1960, com as reformas que promoveram o livre comércio, a Coreia inicia uma nova trajetória do seu desenvolvimento com a adoção ao modelo de crescimento voltado para fora associado a uma política de promoção das exportações de manufaturas.

Para Westphal e Kim (1982) em meados dos anos 1960, principalmente, a partir de 1964, com o governo Park, houve o início do processo de liberalização da economia coreana que favoreceu a implementação de um novo modelo de desenvolvimento econômico, com as exportações passando a ser um elemento chave para o crescimento da economia. Uma das principais alterações provocadas pelas políticas de liberalização foi na política cambial com o fim do regime múltiplo de câmbio. Além da reforma cambial, outras reformas alinhadas com o processo de liberalização foram sendo implementadas como o relaxamento do controle das importações com a redução das quotas e licenças para as importações.

Aliada às reformas liberais, passa a predominar um consenso de que para o rápido crescimento da economia coreana era necessário aderir a uma nova direção na política industrial orientada pelas exportações, implementando medidas de política de estímulo para as exportações de manufaturados. Nesse sentido, afirmam os autores, a Coreia passou a adotar várias medidas para promover as exportações tais como taxa de câmbio desvalorizada, política de tratamento preferencial para as exportações, crédito preferencial, além de subsídios e incentivos para as grandes empresas exportadoras com a exigência de metas de desempenho.

Pode parecer completamente contraditório os autores defenderem e relacionarem as reformas liberais com a estratégia da industrialização orientada pelas exportações, já que fica claro

um amplo leque de políticas de estímulo. Entretanto, Westphal e Kim (1982) afirmam que as políticas de incentivos à industrialização orientada pelas exportações são perfeitamente compatíveis com o receituário liberal na medida em que não alteram os preços relativos do mercado, fazendo com que a Coreia do Sul seguisse a especialização industrializante e uma inserção no comércio exterior segundo as vantagens comparativas. Os autores sustentam seus argumentos mostrando que, mesmo havendo uma política de incentivos, ela não é fator primordial no ganho de competitividade e avanços na estrutura da Coreia do Sul, pois, quando se compara o sistema de incentivos da Coreia com outros países, observa-se um nível de proteção e incentivos bem mais baixos do que outras nações ou de acordo com os padrões internacionais, ficando claro que na Coreia predominou uma zona livre de comércio.

Dois estudos do Banco Mundial têm destaque no debate acerca do sucesso da Coreia do Sul: o primeiro estudo foi publicado em 1987 e o estudo mais recente publicado em 1993. No estudo do Banco Mundial de 1987, o argumento principal para afirmar que a Coreia seguiu as políticas “corretas” é que, ao aderir ao regime de livre comércio, as várias medidas de incentivos da política intervencionista se auto-cancelavam produzindo uma estrutura de incentivos neutra², ou seja, as intervenções do Estado por meio de incentivos não alteraram o funcionamento do livre mercado na medida em que uma medida anulava a outra, fazendo com que predominasse uma estrutura de incentivos neutra que não sufocava os mecanismos de mercado. Portanto, afirma o estudo, não foi uma política de intervenção do Estado de caráter desenvolvimentista por meio da política de substituição de importações que gerou o elevado crescimento da Coreia do Sul, mas sim uma política orientada segundo os mecanismos do livre mercado em que o Estado exerceu apenas um papel suplementar no funcionamento do mercado.

No estudo publicado em 1993, o Banco Mundial mantém a mesma linha de interpretação sobre o sucesso dos países do Leste Asiático, inclusive sobre a Coreia do Sul. Nesse estudo, o Banco Mundial reconhece o papel do Estado no sucesso da economia coreana, mas afirma que esse papel foi limitado e no sentido de fortalecer o perfeito funcionamento dos mecanismos do livre mercado.

O Banco Mundial (1993), afirma que houve um sistema de políticas intervencionistas que utilizou vários canais no sentido de promover o desenvolvimento. As diferentes formas de intervenções foram as várias maneiras de crédito direcionado para indústrias selecionadas, proteção

² Para o estudo, a política de proteção de importações tinha efeito nulo e gerava um sistema de incentivos neutro na medida em que havia a política de subsídios para as exportações, isto é, a política de proteção às importações (que gerava distorção de preços) resultante do modelo de substituição de importações, era neutralizada pela política de subsídios às exportações (que gerava o equilíbrio no sistema de preços) através do modelo de desenvolvimento de industrialização exportadora de manufaturas. Esse mecanismo de auto anulação garantia o predomínio dos mecanismos de mercado para o sucesso da economia coreana, deixando claro, segundo os estudos neoclássicos, que não foi a intervenção do Estado a responsável por esse feito.

aos substitutos de importação, subsídios domésticos para indústrias em declínio, o estabelecimento e apoio financeiro do governo por meio dos bancos públicos, assim como os investimentos públicos em pesquisa aplicada, entre outros. O diferencial dessas medidas nos países do Leste Asiático, como o caso da Coreia do Sul, reside no fato de que não provocaram uma distorção no sistema de preços do mercado, pelo contrário, ocasionaram alta taxa de acumulação, alocação eficiente dos recursos tendo como consequência óbvia o crescimento da produtividade.

Em linhas gerais, a principal identidade entre os estudos de interpretação neoclássica sobre a Coreia do Sul é a defesa da irrelevância do papel do Estado em todo o processo e o respeito a estrutura de preços relativos ditada pelo mercado. Para os autores apresentados aqui, a política de substituição de importações causa uma distorção dos preços relativos na proporção em que as medidas de política econômica protegem o mercado interno em detrimento da competição externa, gerando assim um viés anti-exportação. Por outro lado, quando um país adota a estratégia de crescimento liderado pelas exportações, a política de incentivos é implementada de forma equitativa, beneficiando as exportações e as importações, expondo a economia nacional à concorrência externa, e, conseqüentemente, promovendo uma intensa concorrência que inibe desequilíbrios no mercado e faz prevalecer a alta produtividade.

A segunda corrente teórica que debate o desenvolvimento econômico da Coreia do Sul é a heterodoxa endogenista e coloca o Estado como elemento central e o principal ator desse processo. Essa corrente tem como principais representantes Alice Amsden e Ha-Joon Chang.

Amsden (1989) afirma que a interpretação de cunho liberal sobre a Coreia do Sul não passa de uma nota de rodapé que distorce por completo e apresenta ideias errôneas sobre o real entendimento do processo de desenvolvimento da economia coreana, assim como de outros países de industrialização tardia, já que no caso da Coreia, não foram os mecanismos de mercado responsáveis pelo avanço da sua economia, mas sim uma forma peculiar de atuação do Estado. Segundo a autora, a compreensão de uma economia de industrialização tardia, como é o caso da economia coreana, exige a percepção de que o Estado intervencionista é um agente fundamental como promotor do desenvolvimento econômico na medida em que, deliberadamente, distorce os preços relativos com o objetivo de estimular o crescimento econômico, assim como estimular grupos empresariais a diversificar em todos os setores da economia com expansão da produtividade para tornar o país competitivo. Nesse sentido, a autora afirma que é necessário entender três dimensões básicas da condução da política econômica nos países de industrialização tardia, quais sejam: 1º) a política para promover a diversificação e as decisões empresariais para a entrada em novas indústrias; 2º) a política macroeconômica para manter a atividade econômica; e 3º) o crescimento em si mesmo, isto é, a relação entre o crescimento econômico e a expansão da produtividade.

Na primeira dimensão Amsden (1989), afirma que a entrada das empresas coreanas em novos setores da manufatura foi instigada pelo Estado. Foi por meio das políticas de incentivos e subsídios inseridas nos Planos Quinquenais que teve início o processo de substituição de importações - na indústria de cimento, fertilizantes, refino de petróleo e fibras sintéticas-, avançando para os períodos 1970 e 1980, quando as intervenções do governo foram essenciais para o *Big Push* na estrutura industrial coreana, atingindo a indústria automobilística, pesada e química nos anos 1970, e, com mais ênfase na indústria eletroeletrônica e produção de semicondutores e computadores nos anos 1980. O fato é que o avanço do parque industrial coreano com a entrada em novos setores e ampla diversificação só foi logrado por meio da forte intervenção do governo com uma combinação de políticas de promoção para a diversificação, aliada aos subsídios, incentivos e protecionismo que distorcem os preços do mercado. Houve uma forte cooperação entre Estado e setor privado que fica evidenciada na relação entre o governo coreano e as *Chaebols*.

Na segunda dimensão, a autora afirma que a política macroeconômica foi marcada pela busca constante de promover o crescimento, mesmo nos cenários externos desfavoráveis como na crise do primeiro e segundo choques do petróleo, assim como na crise dos anos 1980. Ao contrário dos países da América Latina e dos que defendem os liberais, nos momentos de cenários externos desfavoráveis, o governo coreano adotou uma política macroeconômica expansionista implementando medidas tais como o estímulo às exportações por meio da desvalorização cambial e incentivos fiscais, expansão do crédito, controle da taxa de juros para estimular os investimentos, manutenção da política de subsídios para a indústria pesada, uma política de forte endividamento externo e resgate de empresas em dificuldades, criando assim um ambiente propício para a forte expansão econômica com o crescimento significativo das exportações de manufaturas, particularmente, da indústria pesada.

A terceira dimensão apresentada pela autora é a dinâmica do crescimento da produtividade nas industrializações tardias. Após fazer críticas aos modelos convencionais do crescimento, afirmando que eles são falhos e inapropriados para analisarem as economias de industrialização tardias por não considerarem os fatores que geram alta produtividade, Amsden (1989) afirma que nas economias de industrialização tardia, a taxa de crescimento pode influenciar no nível de crescimento da produtividade, assim como o crescimento da produtividade pode corroborar para o crescimento. Com isso, a autora mostra que os fatores fundamentais para a expansão da produtividade podem ser obtidos por meio de três mecanismos, quais sejam: em primeiro lugar, o aumento da produtividade pode ser obtido por meio da importação de tecnologia estrangeira. Em segundo lugar, a operação de tecnologia estrangeira em uma escala crescente para minimizar os custos de produção. Em terceiro lugar, o processo de aprendizagem – *learning-by-doing* - no uso e emprego eficiente de tecnologia estrangeira. Segundo a autora, esses três fatores apresentados como

elementos fundamentais para o crescimento da produtividade e a relação com o crescimento, apontam para o papel chave que tiveram as políticas de intervenção do governo no sentido de manter o ritmo de crescimento da economia em níveis elevados e a transformação estrutural do país.

O segundo autor da corrente heterodoxa endogenista é Chang. Para Chang (1994), os argumentos dos defensores do *mainstream economics*, ao desqualificar e negar o papel do Estado no sucesso da economia coreana, tem bases teóricas e empíricas frágeis e irreais. Do ponto de vista teórico, quando os estudos neoclássicos defendem a existência de um sistema de incentivos neutro na Coreia, não é nítido em seus argumentos como o sistema de incentivos para as exportações (em um modelo orientado para fora) pode anular as medidas protecionistas em relação às importações (em um modelo de substituição de importações), pois, se as estruturas de preços sob os dois regimes são diferentes, não se pode afirmar que a estrutura de incentivos sob a o modelo de orientação para fora é neutro, já que o que importa na determinação da atratividade relativa das exportações e produção para o mercado doméstico é a estrutura de preços relativos e não a média de incentivos, como acreditam os neoclássicos.

Do ponto de vista empírico, Chang (1994) afirma que quando se analisa os indicadores da economia coreana, ao contrário do que defendem os neoclássicos de que houve livre comércio na Coreia, existem evidências do controle do comércio externo, principalmente, quando se leva em consideração que os exportadores não tinham acesso livre a importações de insumos (matérias-primas e máquinas) a preços de mercado mundiais. Predominava um sistema de controle das importações, como o controle da importação de máquinas que foi rigorosamente controlado de acordo com os interesses de promover a indústria de máquinas nacional que era vista como essencial para a construção de uma economia com um parque industrial completo e bem integrado. Além do mais, a política de crédito sempre apresentava recusa aos importadores de máquinas, quando havia a oferta desses bens no mercado interno. Por outro lado, afirma o autor, havia amplo crédito subsidiado para os compradores de máquinas e equipamentos de origem doméstica.

Chang (1994) afirma que as evidências teóricas e empíricas do dirigismo estatal no processo de desenvolvimento coreano ficam explícito na análise dos vários Planos Quinquenais e na sua execução. Por exemplo, do ponto de vista macroeconômico, as medidas foram no sentido de estimular o investimento como variável chave para estimular o crescimento econômico e a transformação estrutural do país. A estratégia coreana era manter um alto nível de investimento através da “gestão de investimentos” para dar o *upgrading* na estrutura industrial. Mas apenas estimular os investimentos não seria suficiente para superar as deficiências no parque industrial e ao mesmo tempo avançar com elevado nível de crescimento de competitividade das empresas. Para isso, o governo coreano implementou uma política industrial de caráter seletiva, escolhendo setores

prioritários, dando apoio financeiro, técnico e administrativo às empresas selecionadas, as grandes *chaebols*.

A terceira linha de interpretação sobre o desenvolvimento econômico coreano defende que o cenário externo se mostrou sempre favorável ao país, criando assim as condições necessárias para que a Coreia encontrasse sempre alternativas viáveis para a continuidade do caminho do crescimento elevado e da profunda transformação estrutural. Os principais autores selecionados nessa tese foram Medeiros (1997) e Cho (2001).

Para Medeiros (1997), o processo de desenvolvimento econômico coreano deve ser entendido a partir da compreensão da predominância de um contexto externo completamente favorável aos países do Leste Asiático, entre eles a Coreia do Sul. Os principais fatores que comprovam tal afirmação são: 1) como resultado da estratégia dos EUA do pós-guerra de ampliação de seus interesses econômicos e políticos na Ásia, houve uma constante ampliação do superávit comercial dos países da região asiática com os países da OCDE exportando manufaturados; 2) expansão dos investimentos dos EUA e do Japão na região, com os EUA colocando-se como mercado das exportações dos manufaturados dos países asiáticos, e o Japão como um dos principais países responsáveis pela transferência de tecnologia via importação de bens de capital; 3) e expansão do financiamento externo. Essas três variáveis explicam o diferencial de performance dos países da Ásia, particularmente a Coreia do Sul, quando comparado com os países da América Latina, como é o caso do Brasil, principalmente quando consideramos os anos 1980.

Por exemplo, Medeiros (1997) argumenta que a contração do crédito no mercado internacional nos anos 1980 alterou de forma substancial a inserção externa dos países da periferia. Enquanto os países asiáticos foram beneficiados pelas suas relações com o Japão e com os EUA, os países da América Latina sofreram com a escassez de financiamento externo, instabilidade macroeconômica e desinvestimento. Esse cenário gerou um processo de estagnação no processo de desenvolvimento dos países da América Latina, enquanto os países da Ásia, especialmente a Coreia do Sul, mantiveram sua trajetória de crescimento e transformação estrutural. Para o autor, os EUA e o Japão serviram de locomotiva para a Coreia do Sul, na medida em que os recursos financeiros desses países evitaram um colapso nas contas externas coreanas, pois mesmo com a Coreia apresentando uma grande necessidade de realizar transferências financeiras ao exterior, isso foi feito em uma menor proporção e sem restringir sua capacidade de crescimento, já que a relação com os EUA e o Japão fez com que os choques de juros, a deterioração nos termos de troca nos anos 1980 e a queda da demanda mundial, não atingissem a Coreia do Sul, como atingiram, por exemplo, a economia brasileira.

Outro autor que segue essa mesma linha de interpretação sobre o desenvolvimento coreano é Cho (2001). O autor considera que a maioria dos estudos sobre o desenvolvimento da Coreia do Sul

não leva em consideração o aspecto principal e determinante: o cenário externo favorável. Para o autor, é inegável que o ambiente econômico internacional em torno da Coreia teve um impacto significativo não apenas nos negócios de curto prazo, mas em todas as fases de desenvolvimento do país, como as constantes ajudas financeiras e empréstimos dos EUA, o fluxo de recursos direcionados do Japão para a Coreia como reparação e empréstimos preferenciais, a importância da participação da Coreia na Guerra do Vietnã que trouxe benefícios na medida em que a Coreia passou a ser considerada uma região estratégica para os EUA, a expansão do Euromercado após o primeiro choque do petróleo que ampliou os recursos externos para a Coreia e a retomada de relações políticas e comerciais com o Japão que foi essencial nos anos 1980 para a Coreia do Sul. Em seu trabalho, Cho (2001) deixa nítido que todos os acontecimentos na economia internacional favoráveis à Coreia do Sul foram condições *sino qua non* para que o país lograsse o estágio de desenvolvimento econômico, sem esse cenário externo favorável, a Coreia seria apenas mais um país em desenvolvimento com vários problemas estruturais sem conseguir superá-los.

Para Cho (2001), vários indicadores analisados ao longo da história coreana, apontam e confirmam que o cenário externo foi a essência do desenvolvimento econômico coreano. Por exemplo, segundo o autor, apesar do país ter a menor taxa de poupança entre os chamados quatro tigres que embarcaram em desenvolvimento econômico nos 1950 e 1960, a Coreia registrou uma das maiores taxas de crescimento e de investimento, fato este que só foi possível por causa da capacidade do país de aquisição de capital estrangeiro que deu condições para a continuidade de um crescimento e transformação estrutural tendo como fundamento o endividamento externo. Segundo Cho (2001) poucos países em desenvolvimento tiveram condições de transferir a dívida adquirida do exterior para o investimento industrial, principalmente quando levamos em consideração que o mercado de capitais não era tão desenvolvido ainda. Sob a estrutura da Guerra Fria, a Coreia ficou em uma posição muito mais vantajosa para receber capital estrangeiro desde EUA e Japão, devido às suas relações especiais com as duas nações.

A partir da apresentação dessas interpretações sobre a Coreia, neste artigo, considera-se importante a contribuição da corrente neoclássica para o debate sobre o processo de desenvolvimento econômico dos países de industrialização tardia ao levantar questionamentos sobre as diferenças entre os modelos *outward-looking - export-led* e *inward-looking - import-substitution*. Entretanto, este trabalho se contrapõe a interpretação de cunho neoclássico por identificar nessa interpretação o seu caráter a-histórico e não haver correspondência com o que de fato aconteceu na Coreia do Sul ao longo do seu processo de desenvolvimento. Quando se levam em consideração as principais hipóteses e ideias das interpretações neoclássicas nos estudos comparativos no processo de desenvolvimento econômico, particularmente considerando o debate acerca das teorias do comércio internacional, os principais princípios são: a) a não existência de barreiras ao comércio; b)

modelos baseados em uma estrutura de mercado de concorrência perfeita nos mercados de bens e de fatores de produção; c) as funções de produção são similares entre as nações envolvidas no comércio internacional, diferentes entre os setores produtivos e apresentam rendimentos constantes de escala; d) há livre mobilidade dos fatores de produção entre os setores produtivos, mas entre os países não existe livre mobilidade, com os preços totalmente flexíveis; e) os produtos e os fatores são homogêneos em ambos os países.

O que pode ser observado é que mantidas as hipóteses fundamentais da ortodoxia clássica e neoclássica, os padrões de especialização relativa de cada país conformam-se através de ajustamentos em preços e quantidades, sem alterar o nível setorial ou global de utilização de recursos, ou melhor, sem alterar o nível da renda. Isso significa dizer que o comércio internacional interfere na alocação intersetorial de recursos, quantidades e preços, sem afetar o nível da atividade econômica, acarretando ganhos de comércio para todos os participantes, ou seja, o potencial de geração de renda (poder de compra) é o mesmo em todos os setores. Portanto, a equalização dos preços dos fatores seria alcançada com a divisão do trabalho e a troca internacional, sendo direcionado pelo princípio da dotação de fatores, provocando assim a redução das diferenças e convergência dos preços existentes entre as nações no emprego dos fatores de produção.

Vários estudos refutaram empiricamente a assertiva de que o perfil da estrutura produtiva e a especialização comercial não contam substancialmente para o desempenho econômico relativo, exigindo que questionemos as suposições teóricas do liberalismo econômico. Se quisermos entender o modo como as diferentes formas de especialização produtiva e inserção comercial influenciam o desempenho econômico relativo dos países, é necessário contrapor à visão liberal a constatação de que o comércio não afeta apenas a alocação de recursos, mas também os diferenciais internacionais de crescimento da renda. E explicar porque a diversidade de especializações e/ou de competitividade nas mesmas especializações é importante para explicar diferenciais de crescimento e, ademais, porque as políticas dos Estados nacionais são relevantes para definir a distribuição dos ganhos e perdas envolvidas nas interações econômicas internacionais.

Além deste trabalho se contrapor aos estudos de cunho neoclássicos pelas razões expostas, por outro lado, não se acredita que o Estado tenha sido o único e principal ator no processo de condução da política econômica, de modo que a atuação do Estado tenha sido o grande mérito da Coreia e seria isso que diferenciaria a Coreia de outros países de industrialização tardia. Ao mesmo tempo, não se considera que o cenário externo favorável a Coreia do Sul tenha sido o principal determinante para que o país tenha logrado o tão chamado “sucesso”.

A interpretação adotada neste trabalho é o de se considerar tanto o cenário externo, como também as condições internas as quais estão associadas à condução da política econômica do país, ou seja, adota-se uma postura de interpretação a qual defende a hipótese de que o elevado

crescimento econômico e a profunda transformação estrutural apresentada pela Coreia foram resultantes de um cenário externo favorável ao país em diferentes momentos históricos, aliado a uma condução da política econômica que permitiu ao país lograr seus objetivos consubstanciados nos planos quinquenais. O que leva este artigo a adotar essa linha de interpretação e defender essa hipótese é a de que o cenário externo favorável gerou condições para que a Coreia construísse um conjunto de medidas de política interna coesa que se diferenciou de outras economias de industrialização tardia nas questões como: 1) a estrutura de propriedade do capital; 2) organização empresarial; 3) a centralização do capital; e 4) o processo de absorção e desenvolvimento tecnológico. Consideram-se essas relações entre cenário externo e interno, tomando como princípio de que em primeira instância e mais determinante, é entender a estrutura socioeconômica coreana através da condução da política econômica interna nas medidas citadas logo acima e, em última instância, as condições externas favoráveis.

Nesse sentido, segue-se a linha de pensamento do Instituto de Economia da Unicamp com a ideia de entender o processo de industrialização dos países de caráter tardio considerando suas peculiaridades interna e externa em cada momento em seu contexto histórico, com os fatores internos sendo colocado na primeira instância para compreender o processo de industrialização das economias tardias e os fatores externos em última instância.

Segundo Oliveira (2002) um dos principais expoentes do referencial teórico do Instituto de Economia da Unicamp, a interpretação da gênese do capitalismo em diferentes nações, deve levar em consideração as circunstâncias históricas do seu desenvolvimento em cada país e através das mediações históricas, identificando as particularidades de cada nação. Dentro desse princípio, considera-se que a história não se reproduz como se houvesse um modelo, de modo que o entendimento do desenvolvimento econômico de cada país exige uma volta para o processo concreto em que se desenvolveu o país, processo este que aparece determinado por condições históricas tanto locais como do desenvolvimento da economia capitalista mundial. Na verdade, considerar as mediações históricas para compreender as particularidades do processo de desenvolvimento capitalista de cada nação exige considerar o estágio de desenvolvimento do capitalismo em sua dimensão mundial e, simultaneamente, levar em consideração todo o processo de transformação desse país analisando as mudanças no esquema departamental de reprodução do capital social, a estrutura social que precedeu a fase capitalista e as lutas sócio-políticas que encaminharam a transição capitalista. Assim, a evolução de um país é duplamente determinada em primeira instância pela estrutura social deste país, e em última instância, pela etapa vivida pelo capitalismo mundial.

1.2 Uma Síntese da Evolução Histórica da Coreia do Sul: O Cenário Externo Favorável

A compreensão do cenário externo é fundamental para o entendimento da evolução da economia coreana e diferenciá-la de outros países de industrialização tardia, como é o caso do Brasil. Em diferentes momentos históricos, o cenário externo foi extremamente favorável para a Coreia do Sul. No primeiro momento, no período da colonização japonesa, apesar de ser uma colônia e predominar a relação entre centro e periferia tendo como consequências, por exemplo, o empobrecimento rural e o aprofundamento da dependência política, a colonização japonesa também proporcionou a Coreia alguns benefícios. No momento inicial da Segunda Guerra Mundial, o Japão incentivou as *Zaibatsus* a transferir para a Coreia alguns setores industriais com o intuito de que essas empresas produzissem produtos e depois transferisse para a metrópole, resultando assim no aumento da participação da indústria pesada na indústria manufatureira na Coreia do Sul, assim como criando uma infraestrutura no país e dando início à formação de mão-de-obra qualificada (CUMINGS, 1987).

É importante considerar que além da formação de uma infraestrutura e mão-de-obra qualificada herdado pela Coreia pelo processo de colonização japonesa, há também uma influência do Japão na relação entre Estado e setor privado. Se no Japão a aliança entre governo e *Zaibatsu* era essencial para que o país desse continuidade ao seu desenvolvimento, esse modelo foi transferido para a Coreia em uma aliança estabelecida entre o Estado e as grandes empresas familiares coreanas, os *Chaebols*. Por fim, é importante lembrar que o Japão foi importante no fortalecimento do nacionalismo na Coreia, característica esta fundamental para compreender a presença de um Estado forte e o processo de implementação da política de desenvolvimento associada com a política de captação de recursos externos (CUMINGS, 1987) (AMSDEN, 1989).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a destruição do Japão e o fim do domínio japonês sobre a Coreia, o novo cenário geopolítico internacional vai ser fundamental para a Coreia do Sul. Com o processo de reconstrução do Japão, os EUA estabelecem um período curto (1945-1948) de ocupação na Coreia do Sul ao visualizar nesse país um aliado estratégico na nova divisão internacional político com o pós-guerra. A Coreia é vista como um país essencial como ofertante de bens – por exemplo, como grãos - e ao mesmo tempo como mercado de absorção dos produtos japoneses. Na verdade, a visão de que a Coreia do Sul seria um país importante no reordenamento do quadro político internacional fazia da Coreia um país estratégico para os EUA mais do ponto de vista político do que econômico, na medida em que esse país seria importante para os EUA tentarem conter a expansão da influência dos soviéticos na região. De qualquer forma, essa nova visão dos EUA em relação à Coreia foi importante para o país nesse momento em vários sentidos. Por exemplo, foram os EUA responsáveis pela reforma agrária e pelo estímulo da formação de mão-de-obra qualificada no país. A reforma agrária irá contribuir para a distribuição de terras e

reduzir a concentração fundiária, além de enfraquecer toda uma classe de aristocratas resultante do período de colonização japonesa. Esse processo vai ser importante para fortalecer a emergência de uma classe empresarial no país. A outra contribuição com a ocupação americana foi o processo de alfabetização no país. Os EUA implantaram um amplo sistema de alfabetização e formação educacional na Coreia, elevando substancialmente o índice de alfabetização e, consequentemente, formação de mão-de-obra qualificada (HUGH JO, 2011) (CHO, 2001).

Com o fim da ocupação americana e o estabelecimento do primeiro governo presidencial em 1948, com o presidente Syngman Rhee, a Coreia irá enfrentar já em 1950 a Guerra da Coreia que terá resultados desastrosos para o país, tendo em vista que toda infraestrutura criada nesse país foi profundamente atingida, afetando também a formação de mão-de-obra qualificada na medida em que a infraestrutura que empregava essa mão-de-obra qualificada não mais existia ou estava muito danificada, tendo que realocar esses trabalhadores para setores que não correspondiam a sua qualificação. Ao mesmo tempo em que a Guerra da Coreia teve resultados catastróficos para a Coreia do Sul, pode-se argumentar que teve seu lado positivo. Essa afirmação se sustenta no fato de que como a Coreia do Norte tornou-se aliada dos países considerados comunistas, a Coreia do Sul passa a ser mais ainda vista como um país estratégico para os EUA. Essa aliança política dos EUA com a Coreia do Sul vai gerar um amplo leque de benefícios econômicos para o país, principalmente no que se refere à ajuda financeira externa (CUMINGS, 1987; CHO, 2001).

Ainda no início dos anos 1950 tem início a Guerra do Vietnã (1955-1975), que irá estreitar os laços entre a Coreia do Sul e os EUA, fortalecendo assim as remessas de recursos dos EUA para a Coreia. Por mais que a Coreia tenha sofrido com grandes baixas de soldados militares ao enviar suas tropas para a guerra, a contrapartida foi um vultoso aporte de ajuda externa para o fortalecimento da área militar permitindo ao governo coreano economizar recursos com gastos militares, liberando assim recursos para serem alocados em outras áreas estratégicas e importantes da economia como na construção civil, transporte, infraestrutura e a indústria.

No debate acerca da contribuição financeira dos EUA para a Coreia, muitos estudos apontam para o fato de que isso diminuiu no início dos anos 1960, o que na verdade já vinha acontecendo há um tempo antes, já que o caráter da relação entre EUA e Coreia transita já nos anos 1950 de ajuda financeira para empréstimo externo, inclusive com participação do setor privado. Durante os anos 1950, essa transição de ajuda financeira para empréstimos coincide com uma redução dos recursos americanos para a Coreia, o que parecia indicar que a relação com os EUA iria comprometer a existência de um cenário externo favorável para a Coreia do Sul. Todavia, emerge nesse período um novo cenário que mais uma vez irá propiciar novos elementos para a continuidade de um cenário benéfico para o país. Esse novo cenário é a retomada das relações diplomáticas entre Japão e Coreia do Sul, sacramentada pelo chamado Tratado de Normalização.

A retomada das relações diplomáticas com o Japão não se limitará à entrada de recursos, mas também a retomada de relações comerciais com o Japão o qual será um grande mercado consumidor dos bens coreanos, além das parcerias no processo de aprendizado tecnológico. Para Cho (2001), a dimensão da importância do Japão para a Coreia durante o período fica em evidência quando se analisa a participação dos recursos japoneses no valor total das exportações, participação esta que ficou em 23% entre 1967-1971. Portanto, fica claro que se os recursos externos dos EUA foram importantes para a Coreia nos anos 1940 e 1950, os recursos japoneses foram relevantes nos anos 1960 e 1970.

Nos anos 1970, irá acontecer uma série de acontecimentos os quais irão criar um cenário externo desfavorável principalmente para os países de industrialização tardia. Isso tem início com o Primeiro Choque do Petróleo em 1973 e seu aprofundamento com o Segundo Choque do Petróleo em 1979, além da política de elevação das taxas de juros dos EUA. Esse cenário adverso irá coincidir com a necessidade de maiores recursos da Coreia para o financiamento da industrialização química e pesada, por exemplo, com o Terceiro Plano Quinquenal em 1973, o que tornaria mais imperativa a necessidade de recursos externos para complementar o vultoso volume de capital para os objetivos dos planos de desenvolvimento. Entretanto, além do cenário externo adverso, a Coreia do Sul irá ter que enfrentar agora uma situação delicada tendo em vista que os seus principais parceiros, como EUA e Banco Mundial, colocaram-se contra a execução desse plano considerando-o inviável para o país (MEDEIROS,1997) (CHO, 2001).

Nesse sentido, além a retomada das relações políticas e comerciais com o Japão, o surgimento do Euromercado pode ser considerado providencial para a Coreia do Sul. Enquanto os EUA tinham adotado uma política de restrição ao crédito durante o período, a emergência do Euromercado facilitou a movimentação financeira no mercado interbancário internacional, corroborando para a expansão da liquidez no sistema financeiro internacional. A expansão do Euromercado beneficiou muito a Coreia do Sul, ainda mais no momento em que o país implementava a promoção das indústrias pesada e química. Segundo Cho (2011), considerando os países em desenvolvimento, a Coreia do Sul foi o país que mais recebeu recursos oriundos do Euromercado, seguidos do México e do Brasil.

Com o Segundo Choque do Preço do Barril do Petróleo em 1979 e a elevação das taxas de juros dos EUA, predomina no cenário internacional no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 uma contração da liquidez no sistema financeiro, ameaçando todos os países dependentes de recursos externos para financiar seu desenvolvimento. Enquanto a América Latina sofreu com a contração de entrada de recursos externos nos anos 1980, a Coreia do Sul teve uma situação privilegiada, principalmente em decorrência da sua relação com o Japão, tanto na concessão de crédito como também no seu comércio exterior e no processo de absorção de tecnologia,

propiciando assim um ambiente externo oportuno para que a Coreia pudesse manter a política de desenvolvimento do seu parque industrial atrelado a taxas de crescimento elevadas.

O Acordo de Plaza realizado pelo G5 em 1985 forçou uma pronunciada valorização do iene frente ao dólar - em um ano o dólar passou de 250 para 155 ienes - a estratégia de investimentos do Japão e o crescimento da economia americana, foram acontecimentos importantes para a construção de um ambiente externo benéfico à Coreia do Sul. Entretanto, não se pode desconsiderar que esses acontecimentos citados estão associados à estratégia da política cambial praticada pela Coreia do Sul, ou seja, mesmo com fatores externos sendo favoráveis ao país, a estratégia da política interna em relação ao câmbio foi fundamental para o bom aproveitamento do cenário externo benéfico. Com isso, na primeira metade dos anos 1980, o país desvalorizou sua moeda em relação ao dólar, seguindo a mesma estratégia do iene. Na segunda metade da década, a Coreia seguiu o movimento do dólar desvalorizando sua moeda em relação ao iene.

Afirmar que o cenário externo foi o fator determinante, em primeira instância, com os fatores internos sendo colocado como última instância, tendo apenas um papel secundário ou até mesmo marginal, é negligenciar a existência de uma estratégia coesa de política econômica que conduziu o processo de estrutura de propriedade, organização industrial, centralização do capital e absorção de conhecimento tecnológico, visando, fundamentalmente, o desenvolvimento econômico de caráter nacional do país.

1.3 Os Quatro Elementos Fundamentais da Política Econômica Coreana para o Seu Processo de Desenvolvimento Econômico

A evolução do contexto histórico entre os anos 1940 e 1980 deixa nítido que o cenário externo foi favorável para que a Coreia do Sul pudesse lograr o desenvolvimento econômico com elevadas taxas de crescimento e profunda transformação estrutural. Entretanto, isso não significa afirmar que o cenário externo foi o fator determinante para tal fato, mas sim importante na medida em que o governo coreano utilizou de forma estratégica esse ambiente externo benéfico, adotando um modelo de desenvolvimento econômico em que a presença do Estado foi peça-chave na condução da política econômica que promovesse o crescimento e a transformação estrutural. Entre os elementos do modelo adotado pela Coreia que deixam evidentes uma política Estatal-industrialista contrária a um modelo de desenvolvimento orientado pelos princípios do mercado, aponta-se aqui como determinantes: 1) a estrutura de propriedade do capital; 2) a organização empresarial; 3) a centralização do capital; e 4) o processo de absorção e desenvolvimento tecnológico.

Em primeiro lugar, a estrutura de propriedade do capital na economia coreana tem como uma das características principais a presença dos *chaebols*, grandes conglomerados empresariais privados nacionais familiares que atuam em diversos setores da economia, e tem uma importante

relação com o governo no processo de implementação do modelo de desenvolvimento econômico do país. Essa relação vai implicar em uma estrutura de propriedade do capital em que as empresas estatais e os *chaebols* irão ser elementos fundamentais no processo de diversificação industrial orientado para as exportações, além de uma política de restrições ao investimento estrangeiro direto (IED). Se no início dos anos 1960 predominava uma política menos restritiva para o ingresso de qualquer forma de capital estrangeiro, permitindo assim a entrada de subsidiárias estrangeiras no país sem grandes restrições, nos anos 1970 o governo adotou uma política mais restritiva, com maior controle sobre a entrada de investimento estrangeiro direto. Essa política de controle sobre o IED foi marcada nos anos 1970, principalmente, pela imposição de critérios tais como a proibição de empresas estrangeiras que concorressem com as empresas nacionais tanto no mercado interno como no mercado externo, exigência de performance exportadora aos IEDs que entrassem no país e o índice de participação estrangeira era limitado a aproximadamente 50%. Com isso, as empresas subsidiárias estrangeiras tiveram um papel complementar, em setores pontuais, já que os grandes grupos nacionais *chaebols* atuaram nos setores considerados mais estratégicos da economia coreana (KIM, 2005).

Essa centralização da propriedade dos ativos produtivos nos *chaebols* e nas empresas estatais está associada ao reconhecimento de que a Coreia tinha um mercado interno pequeno, de modo que a política de diversificação industrial estaria entrelaçada a uma política de desempenho exportador das grandes empresas, fortalecendo assim o ganho de economia de escala inerente às tecnologias maduras, com o país adquirindo ganhos de produtividade e se inserindo no comércio internacional através de grandes corporações multinacionais de forma mais competitiva.

Mesmo que nos anos 1980 passasse a predominar uma política de liberalização para o IED, ainda permaneceram na Coreia medidas restritivas que mantiveram o predomínio das grandes empresas nacionais no mercado coreano. Por exemplo, nos anos 1980, a participação dos subsectores industriais abertos ao capital estrangeiro sai de 44% em 1970 para 66% em 1984, além de substituir o “sistema de lista negativa” pelo “sistema de lista positiva”, no qual o IED estaria aprovado em setores industriais em que antes essas empresas não poderiam entrar³. Sobre esse movimento que acontece nos anos 1980, dois fatores devem ser levado em consideração para que se compreenda que a decisão do governo coreano em adotar uma política de liberalização na estrutura de propriedade está associado à própria estratégia do governo de avanço da estrutura industrial coreana: 1) como no 4º Plano Quinquenal um dos objetivos principais era fazer com que a indústria coreana avançasse em setores mais intensivos em P&D, o governo viu como estratégica a presença de investimentos estrangeiros diretos para desenvolverem a infraestrutura necessária para o desenvolvimento de ciência e tecnologia, assim como as atividades de P&D; 2) além do mais, é

³ Ver Kim (2005)

importante considerar que esse processo de liberalização aconteceu quando a estrutura industrial coreana alcança um nível de desenvolvimento suficiente para poder concorrer com empresas estrangeiras tanto no mercado interno como também no mercado externo, não comprometendo assim a força da estrutura produtiva nacional (KIM, 1997).

Em segundo lugar, a política de estrutura de propriedade vai convergir com a política de organização industrial que predominou na Coreia do Sul na medida em que os *chaebols* serão considerados aliados estratégicos e fundamentais. Os *chaebols* estarão presentes em todas as fases da industrialização coreana, como na fase da expansão da indústria leve nos anos 1960, nos anos 1970 com a construção das indústrias pesadas e químicas, e nos anos 1980 os *chaebols* foram decisivos na expansão e intensificação dos setores mais intensivos nas atividades de P&D. Na verdade, o governo coreano enxerga nos *chaebols* uma importante fonte de acumulação de capital e tecnologia, ou seja, como um elemento central que poderia possibilitar um processo de industrialização com ganhos de economia de escopo com *upgrading* tecnológico, associado à interiorização do processo de desenvolvimento tecnológico (KIM, 1997; 2005).

A expansão dos *chaebols* esteve associada a uma política de diversificação e direcionamento para o comércio exterior. A amplitude da diversificação se torna clara quando observamos que a atuação das grandes empresas coreanas é direcionada para diversos setores, tais como o setor de serviços financeiros, construção, as indústrias leve e pesada, assim como nos setores mais intensivos em tecnologia e em P&D. Esse processo de diversificação das grandes empresas sempre esteve associado a um conjunto de políticas de incentivos, subsídios e de reserva de mercado que beneficiou os *chaebols*, fato este que foi mais intenso nos anos 1970 com o 3º plano quinquenal. Outro elemento de política industrial adotado na Coreia que marcava a relação entre Estado e *chaebols* foram as políticas de metas de desempenho nas exportações e no aprendizado tecnológico que eram estabelecidas pelo governo e que essas grandes corporações deveriam cumprir como exigência para que elas pudessem se beneficiar das políticas de incentivos do governo. Por mais que essa relação entre Estado e *chaebols* tenha passado por modificações nos anos 1980, com a redução da política de incentivos e subsídios, os *chaebols* continuaram a apresentar elevado crescimento e sem interrupção no direcionamento da diversificação, já que essas empresas passaram a atuar em setores altamente intensivos em tecnologia como eletroeletrônicos e participaram de forma ativa no processo de privatização bancária nos anos 1980 com muitos *chaebols* adquirindo bancos e passando a atuar mais ainda no setor financeiro.

É importante considerar o regime de fiscalização imposto pelo Estado sobre a atuação dos grandes *chaebols*. As empresas que apresentavam bom desempenho eram recompensadas com mais crédito com juros baixos, licenças nos setores industriais mais lucrativos propiciando melhores condições para a diversificação, subsídios e isenções. Por outro lado, as empresas que não

cumpriam as metas com baixo desempenho ou até mesmo não direcionavam seus recursos para os setores considerados estratégicos pelo Estado, eram punidas com suspensão do crédito, não renovava seus empréstimos, suspendia os subsídios e isenções, entre outras punições.

A resultante do crescimento e diversificação dos *chaebols* facilitada pela sua relação com o Estado tem consequências imediatas na configuração da organização industrial da economia coreana, pois com uma estrutura industrial dominada por essas grandes empresas o mercado coreano passou a ser altamente concentrado, com pequenas e médias empresas tendo pouco espaço no país. Segundo Kim (2005), um exemplo da alta concentração que predominou no país é o fato de que em 1977, 93% de todas as mercadorias e 62% de todas as vendas foram produzidas em condições de monopólio, duopólio ou oligopólio, sendo que os três maiores produtores eram responsáveis por mais de 60% de participação no mercado. Além do mais, os dez maiores *chaebols* foram responsáveis por 48,1% do PNB em 1980, ficando evidente o alto nível de concentração de mercado e o poder dos *chaebols* na Coreia do Sul.

Em terceiro lugar, a política de centralização do capital será um aspecto chave na trajetória de desenvolvimento da Coreia do Sul. Primeiro porque quando se considera a política de aprofundamento industrial ficava evidente que seria necessário uma elevada taxa de investimento, exigindo assim um alto volume de crédito. Com isso, considerando que a Coreia do Sul é um país de industrialização tardia dependente dos recursos externos, o governo coreano adota uma estratégia de vincular o crédito externo com o crédito interno para financiar os planos de desenvolvimento. Nesse sentido, o governo coreano implementou uma política de controle das instituições financeiras, controle sobre as taxas de juros e sobre a distribuição dos recursos financeiros para direcionar o crédito de acordo com as estratégias de cada momento histórico do país. Essa política de distribuição de recursos sempre esteve associada aos objetivos dos planos de desenvolvimento econômico, de modo que os setores eram selecionados estrategicamente e sempre voltados para a orientação exportadora.

O sistema financeiro coreano começa a ser montado já no período da colonização japonesa. Durante esse período, o fato mais marcante foi a criação do *Industrial Bank of Chosen* (IBC), cujo objetivo principal era financiar projetos industriais e de serviços públicos. Com o fim do domínio japonês sobre a Coreia, início da ocupação americana e o período da Guerra da Coreia, todas as propriedades japonesas foram repassadas para o governo americano, inclusive as incipientes instituições financeiras. Nesse período, o *Industrial Bank Of Chosen* (IBC) passou a ser o *Bank Of Korea* (BOK) – Banco Central da Coreia. Os anos 1950 serão marcados também pelo processo de privatização dos bancos, uma exigência do governo americano. Ao mesmo tempo em que houve as privatizações, foram criados em 1954 o *Korea Development Bank* (KDB) - Banco de Desenvolvimento da Coreia – com a função de garantir o crédito de médio e longo prazo para o

desenvolvimento industrial, e o *Korea Agriculture Bank* (KAB) - Banco da Agricultura - com o intuito de criar fundos para o financiamento da pesca e agricultura. Mesmo considerando os avanços nos anos 1950 no sistema financeiro coreano, o fato notório para esse período é que a ajuda externa dos EUA foi a principal fonte de recursos para suprir as necessidades de importações requeridas pelos investimentos do país durante essa fase, o que deixa evidente a fragilidade das condições internas de financiamento ainda durante esse período (CASTRO, 2006).

Os anos 1960 serão marcados pelo processo de reestatização do sistema bancário, fazendo com que o comando estatal predominasse tanto sobre os fluxos de crédito interno como também externo com o objetivo de financiar o processo de industrialização. Será construída através do Estado uma estratégia de articulação do financiamento externo com o financiamento interno para financiar os planos quinquenais. Além da reestatização dos bancos, do fortalecimento do *Bank Of Korea* (BOK), do *Korea Development Bank* (KDB), o governo coreano criou *National Agriculture Cooperatives Federation* (NACF) e o *Medium Industry Bank* (MIB), os quais foram essenciais para ampliar o fornecimento de empréstimos para as empresas. Com essas medidas, o governo coreano consegue estabelecer o comando estatal sobre os fluxos de crédito interno e externo para financiar as empresas, acumulando recursos suficientes para ampliar o volume de crédito para manter as taxas de investimentos elevadas suficientemente para cumprir os objetivos dos planos quinquenais (CASTRO, 2006).

Durante esse período em que os bancos eram estatais e o Estado exercia forte controle sobre os créditos externo e interno. Diante da dificuldade de muitas empresas terem acesso ao crédito no mercado internacional, o governo coreano utilizou o sistema de garantias para regular o acesso aos mercados internacionais de capital, direcionando o capital externo de acordo com os setores e os projetos de investimentos considerados mais importantes para a economia. Os anos 1960 e 1970 foram marcados, portanto, por um processo de acumulação de capital direcionada pelo Estado com o intuito de superar as dificuldades de uma economia de industrialização tardia, aliando a política de centralização de fundos investíveis de origem interna e externa através dos bancos nacionais a uma política de alocação desses fundos para os setores selecionados pelos planos de desenvolvimento econômico (CANUTO, 1994).

Com a crise dos anos 1980 há uma profunda reversão da liquidez no sistema financeiro internacional. Nesse período, o governo coreano implementou uma reforma financeira em 1984 que tinha como principal característica a privatização do sistema bancário. Todavia, é importante observar que a privatização não significou desnacionalização do sistema bancário, tendo em vista que quem assumiu o controle acionário dos bancos, em sua grande maioria, foram os *chaebols*, trazendo à tona a relevante relação entre *chaebols* e Estado no processo de desenvolvimento econômico coreano. O controle acionário dos bancos pelos *chaebols* foi importante diante do

cenário externo dos anos 1980, pois para os credores internacionais, a presença dos *chaebols* significava que a continuidade do financiamento era direcionada para estruturas produtivas multinacionais com forte inserção no comércio internacional, as quais possuíam elevadas receitas das exportações que davam garantias de honrar os compromissos externos do país. Além do mais, a privatização dos bancos não representou alteração substancial na capacidade de interferência e gestão do Estado sobre o sistema financeiro do país, tendo em vista que o *Bank of Korea* permaneceu com forte influência no direcionamento das instituições financeiras, principalmente quando constatamos que o Estado exerceu papel ativo no processo de reestruturação produtiva que ocorreu nos anos 1980 e, para isso, o Estado precisou exercer seu caráter de prestador de última instância, função esta que só foi possível ser exercida pela continuidade da influência do governo no sistema bancário nacional (CANUTO, 1994).

Em quarto lugar, a estrutura de propriedade, a organização industrial e a política de centralização do capital quando articuladas de forma estratégica irá resultar em uma estratégia de absorção e desenvolvimento tecnológico imprescindível para o modelo de crescimento orientado para fora da Coreia do Sul. Isso é comprovado quando observamos que na estratégia de internalização de tecnologia se fazem presente os mesmos agentes que fizeram possível a construção de uma estrutura de propriedade, organização industrial e centralização do capital singular no contexto dos países de industrialização tardia, ou seja, a estratégia de absorção de tecnologia vai ter a presença da articulação entre o Estado, os grandes conglomerados *chaebols* e o sistema financeiro nacional, construindo assim todo um aparato institucional necessário para o *upgrading* tecnológico do país, já que no modelo de desenvolvimento orientado para fora adotado pela Coreia estava explícita a necessidade de uma inserção no comércio internacional em produtos com maior valor agregado.

Na literatura sobre o processo de internalização da tecnologia na Coreia predomina a ideia de que o país adotou um modelo de imitação⁴ associado à engenharia reversa nos anos 1960 e nos anos 1970. Nos anos 1980, o país transita para um modelo de imitação criativa⁵, com atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

⁴ Segundo Kim (2005), a imitação é uma atividade de cópias ou clonagens de produtos originais, considerados legal que não envolve violação de patentes nem é pirataria de propriedade intelectual, criados na ausência de patentes, direitos autorais e marcas registradas que protejam os produtos originais, ou quando elas expiram. A imitação não exige investimento especializado em P&D, apenas um baixo nível de aprendizagem tendo em vista que não é necessário gerar novos conhecimentos. A imitação pode ser uma nova combinação de elementos tecnológicos altamente padronizados, que pode ser aplicada através da engenharia reversa. A Engenharia Reversa consiste em uma atividade que trabalha com um produto existente, identificando seu funcionamento, o que ele faz exatamente e como ele se comporta em todas as circunstâncias.

⁵ Já a imitação criativa, Kim (2005) afirma que está associada a cópias de projetos, adaptações criativas, saltos tecnológicos e adaptações. As imitações criativas visam a geração de cópias dos produtos, mas com novas características de desempenho, envolvendo, assim não apenas parcerias de transferência de tecnologia, mas também um aprendizado específico por meio de grandes investimentos em atividades de P&D para criar imitações, cujo desempenho pode superar o do produto original. A imitação criativa é uma estratégia de internalização de tecnologia no

A Coreia foi capaz de criar uma infraestrutura que possibilitou ao país trilhar uma trajetória tecnológica de um país de industrialização tardia, iniciando seu processo de absorção de conhecimento tecnológico pela imitação por engenharia reversa e depois por imitação criativa intensiva em P&D. Para isso, a trajetória de desenvolvimento coreano foi essencial: a) ao adotar uma estratégia de industrialização *export-driven industrialization*, o governo obrigou as empresas nacionais, como condição de sua sobrevivência, a intensificarem seus investimentos em setores mais intensivos em tecnologia, assim como implementar técnicas de produção que promovessem economia de escala, para que essas empresas tivessem condições mais competitivas de concorrerem em um mercado mundial cada vez mais competitivo; b) o governo exerceu um impacto substancial no processo de aprendizado tecnológico através da implementação de medidas diretas e indiretas para a promoção do avanço industrial, do comércio e do desenvolvimento da ciência e tecnologia; c) a estrutura e a qualidade do sistema educacional coreano ofertando mão-de-obra qualificada e disciplinada foi essencial para fomentar a acumulação de capacidade tecnológica empresarial; d) e o ambiente sociocultural, abrangendo as normas e valores da sociedade, como o respeito a hierarquia e a disciplina no trabalho, promoveram um ambiente de formação ética do trabalho que influenciou a mentalidade e o comportamento das pessoas nas empresas.

A compreensão dessa estratégia de transição do modelo de imitação via engenharia reversa para o modelo de imitação criativa intensiva em P&D da Coreia do Sul passa pelo entendimento da relação entre os fatores já discutidos anteriormente: a) o cenário externo favorável; b) o papel do Estado; c) e a relação do Estado com os grandes grupos industriais coreanos, os *chaebols*. Sem essa conexão entre esses elementos, podemos afirmar que dificilmente a Coreia teria logrado o estágio tecnológico que alcançou.

O cenário externo foi favorável a Coreia do Sul e isso possibilitou a criação de uma relação política com países em estágios avançados de desenvolvimento, principalmente Japão e EUA, os quais foram essenciais em fornecer fontes de financiamento e facilitar o processo de transferência de tecnologia. Na verdade, a relação com o Japão e os EUA foi importante tanto no processo de transferência de tecnologia, como também como mercados de destino para as exportações dos produtos coreanos, fato este que fica patente quando observamos que os principais parceiros comerciais da Coreia do Sul foram justamente esses dois países.

Por outro lado, o papel do Estado dirigente foi essencial. A sua essencialidade se faz presente no modelo de desenvolvimento adotado, um desenvolvimento industrial voltado para o comércio exterior que exigiu grande habilidade na condução da política econômica. Nesse sentido, o projeto estatal-industrialista coreano torna o papel do Estado fundamental no processo de

absorção e internalização de tecnologia em duas dimensões: a política de promoção das exportações e a construção de toda uma infraestrutura para o desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (C&T) e a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

A construção da infraestrutura feita pelo Estado para o desenvolvimento do C&T e P&D tem como alicerce o investimento na educação. A estratégia de internalizar e absorver tecnologia através da importação de bens de capital, por exemplo, não seria possível sem a formação de uma infraestrutura que absorvesse todo conhecimento tecnológico necessário para realizar o processo de imitação e depois a imitação criativa, fortalecendo assim o ramo de bens de capital que é um dos mais intensivos em tecnologia.

Por fim, a aliança Estado-*Chaebols* colocou essas empresas em uma posição privilegiada no recrutamento de uma mão-de-obra com elevado nível de qualificação, com recursos organizacionais e tecnológicos suficientes para identificar, negociar, financiar, absorver e aperfeiçoar as transferências de tecnologias estrangeiras. Essas empresas exerceram papel essencial na expansão da indústria leve, das indústrias pesadas e químicas, e na expansão e intensificação das atividades intensivas em P&D durante os anos 1980, ou seja, em todas as fases de industrialização da Coreia do Sul os *chaebols* foram atores essenciais (LEE, 2005), (KIM,2005) e (KIM, 1997).

O desempenho dos *chaebols* na internalização e absorção de tecnologia fica constatado quando é analisado a expansão do ramo de bens de capital no país. Segundo Lee (2005), os *chaebols* lideraram o processo de aprendizado através da aquisição de bens de capital estrangeiro para, posteriormente, produzir internamente com o intuito de atender as demandas crescentes de aquisições por encomendas de máquinas locais e a fabricação direta de bens de capital para satisfazer as necessidades internas. Com isso, se ao final dos anos 1970 o índice de auto-suficiência ficou em torno de 30% a 40%, deixando nítido que as empresas locais ainda não estavam aptas a produzir bens de capital avançados para atender o mercado interno, nos anos 1980 o índice de auto-suficiência chega a 60%, mostrando que os *chaebols* corroboraram de forma crucial para a internalização da tecnologia.

Pode-se observar que o cenário externo favorável para a Coreia do Sul foi importante ao longo do seu processo de desenvolvimento. Entretanto, não se pode afirmar que foi determinante desconsiderando fatores internos que foram essenciais. Estes fatores internos estão inseridos na condução da política econômica do país com os planos de desenvolvimento econômico discutidos neste artigo, principalmente nos fatores aqui considerados como: 1) a estrutura de propriedade do capital; 2) a organização empresarial; 3) a centralização do capital; 4) e o processo de absorção e desenvolvimento tecnológico.

Conclusão

O elevado crescimento econômico e a profunda transformação estrutural da economia coreana entre os anos 1960 e 1980, provocou um amplo debate e estudos sobre os motivos/razões desse considerado “sucesso”. Neste artigo, foram apresentadas três linhas de interpretação:

1) Os teóricos defensores de uma interpretação de cunho neoclássico que tem como principais representantes nesta tese os trabalhos de Balassa (1982), Westphal e Kim (1982), e o Banco Mundial (1987) e (1993). Em linhas gerais, os trabalhos desses autores convergem para o fato de defenderem a hipótese de que predominou nesse país uma estratégia de modelo de desenvolvimento *outward-looking - expor-led*, em que as políticas econômicas adotadas estavam associadas ao *market-friendly*;

2) A segunda corrente de pensamento sobre o desenvolvimento econômico da Coreia do Sul é a heterodoxa endogenista que tem como principal argumento a essencialidade do papel do Estado como elemento central e o principal ator desse processo. Os principais representantes destacados nessa conduta de interpretação foram Alice Amsden (1989) e Chang (1994). Para esses autores, a interpretação de cunho neoclássico não deverá ser levada em consideração, pois, essa corrente tem bases teóricas e empíricas frágeis e irreais, além de ser a-histórica, não mostrando o que, de fato, promoveu o chamado sucesso da economia coreana. Os autores defendem que o papel do Estado intervencionista foi imprescindível na medida em que, para promover o desenvolvimento econômico com taxas de crescimento econômico elevadas e a transformação estrutural do país, distorceu os preços relativos com o objetivo de estimular o crescimento econômico, assim como estimular grupos empresariais a diversificar sua atividade produtiva;

3) a terceira corrente teórica de interpretação defende a hipótese de que, ao longo de todo o processo histórico de desenvolvimento econômico da Coreia do Sul, o cenário externo se mostrou sempre favorável ao país, criando, assim, as condições necessárias para que a Coreia encontrasse sempre alternativas viáveis para a continuidade do caminho do crescimento elevado e da profunda transformação estrutural. Entre os autores selecionados neste artigo que seguem essa conduta de interpretação selecionamos Medeiros (1997) e Cho (2001).

Ficou nítido que, embora seja importante a contribuição da corrente neoclássica ao levantar o debate sobre as diferenças de modelos de desenvolvimento entre os países que adotaram a estratégia *outward-looking - expor-led* e *inward-looking- import-substitution*, este artigo refuta as interpretações de cunho neoclássico por considerá-la a-histórica e ter pressupostos teóricos que são incapazes de explicar e entender o processo de desenvolvimento econômico de países de industrialização tardia. Além do mais, neste artigo ficou claro que não se defende a hipótese de que o Estado tenha sido o único e principal ator no processo de condução da política econômica, de modo que isso diferencie a Coreia de outros países de industrialização tardia, como defendem os

heterodoxos endogenistas. Também não se considera neste trabalho que o cenário externo favorável a Coréia do Sul tenha sido o principal determinante para que o país tenha logrado o tão chamado “sucesso”.

A hipótese defendida neste trabalho foi a de que o entendimento do processo de desenvolvimento da economia sul-coreana pode ser entendido a partir do princípio de que o processo de industrialização dos países de caráter tardio considerando suas peculiaridades interna e externa em cada momento em seu contexto histórico, com os fatores internos sendo colocado em primeira instância como fatores determinantes para compreender o processo de industrialização das economias tardias, enquanto os fatores externos serão determinantes em última instância. Para sustentar essa hipótese, analisou-se ao longo dos anos 1970 e 1980 a condução da política econômica da Coréia, que através dos Planos Quinquenais articulou-se virtuosamente com características históricas da estrutura de propriedade do capital, centralização financeira, organização empresarial e do processo de absorção e desenvolvimento tecnológico.

Referências Bibliográficas

- AMSDEN, A. *Asia's Next Giant. South Korea And Late Industrialization*. New York: Oxford University Press, 1989.
- BALASSA, Bela. Development Strategies and Economic Performance: A Comparative Analysis of Eleven Semi-Industrial Economies. In: BALASSA, Bela (org). *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*. London: World Bank – The Johns Hopkins University Press, 1982.
- CANUTO, Otaviano. *Brasil e Coréia do Sul: os (des)caminhos da industrialização tardia*. São Paulo: Nobel, 1994.
- CARDOSO DE MELLO, J. M. (1975). *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CASTRO, Lavinia Barros. *Financiamento do Desenvolvimento: Experiência Coreana (1950-80) e Reflexões Comparativas ao Caso Brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2006.
- CHANG, Ha-Joon. *The Political Economy Of Industrial Policy*. London: Macmillan Press LTD, 1994.
- CHO, Yoo Je. *The International Environment and Korea's Economic Development During 1950s-1970s*. Research Series on International Affairs, vol 2, 2001.
- CUMINGS, Bruce. The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequences. In: DEYO, Frederic. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. London: Cornell University Press, 1987.
- JO, Y. Hugh. *The Capitalist Worl-System and Us Cold War Policies in the Core and thePeriphery: A Comparative Analysis of Post-World War II American Natio-Building in Germany and Korea*. American Sociological Association, Volume XVII, Number 2, 2011.
- KIM, Linsu. *Da Imitação à Inovação. A Dinâmica do Aprendizado Tecnológico da Coréia*. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.
- _____. O Sistema Nacional de Inovação Sul-Coreano em Transição. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard R. (orgs.). *Tecnologia, Aprendizado e Inovação. As Experiências das Economias de Industrialização Recente*. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.
- LEE, Kong Era. O Aprendizado Tecnológico e o Ingresso de Empresas Usuárias de Bens de Capital na Coréia do Sul. In: KIM, Linsu; NELSON, Richard R. (orgs.). *Tecnologia, Aprendizado e Inovação. As Experiências das Economias de Industrialização Recente*. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar. Globalização e a Inserção Internacional Diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, Maria C; FIORI, José L. (orgs.). *Poder e Dinheiro. Uma Economia Política da Globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- OLIVEIRA, Carlos Alonso B. *Processo de Industrialização. Do Capitalismo Originário ao Atrasado*. São Paulo: UNESP, 2002.
- WESTPHAL, Larry E.; KIM, Linsu. Korea. Incentive Policies and Economic Development. In: BALASSA, Bela (org). *Development Strategies in Semi-Industrial Economies*. London: World Bank – The Johns Hopkins University Press, 1982.
- WORLD BANK. *Korea: Managing the Industrial Transaction*. Vols. 1 and 2. Washington: World Bank, 1987.
- WORLD BANK. *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. (World Bank Policy Research Report), Vol. 1 and 2. New York: Oxford University Press, 1993.