

Condicionantes sócio-políticos e política industrial na Coreia do Sul

Leonardo Burlamaqui*

A pontada quase consensualmente, até há bem poucos anos, como uma mera "plataforma de exportações de empresas multinacionais" com um limitado horizonte em termos de possibilidades reais de desenvolvimento econômico, a Coreia do Sul vem sistematicamente surpreendendo seus observadores e desmentindo tais conclusões.

Este país está no momento consolidando um espetacular processo de transformação, seja qual for o critério de mensuração. Politicamente, esta nação de 42 milhões de habitantes está se reencontrando com a democracia e até já processou um ex-presidente egresso do regime militar. Do ponto de vista da estrutura econômica,

* Esse artigo é uma versão modificada do texto para discussão nº 223 do Instituto de Economia Industrial da UFRJ. O autor agradece os comentários de Emani Torres e Maria da Conceição Tavares.

transitou de uma precária base agrícola para a fabricação e exportação, por empresas coreanas, de automóveis, computadores, maquinaria e eletrônica de consumo (Leipzeiger, 1988, p. 127). Sua balança comercial, cronicamente deficitária no passado, apresentou superávit em 1986. Com relação às finanças internacionais, é o único entre os grandes devedores que está amortizando rapidamente sua dívida. Ao mesmo tempo, exhibe elevadíssimas taxas de crescimento do PNB (12,6% no terceiro trimestre do corrente, segundo a *Folha de São Paulo* de 25/11/88) e incrementa firmemente a formação bruta de capital como proporção do PIB (de 10,9% no período 1956-60 para 29,3% entre 1981-85, segundo Petri 1988, p. 48). Em termos sociais, o país se defronta com desafios relacionados não com a miséria, mas com a sua supressão: níveis de vida rapidamente ascendentes e a tradicional "revolução das aspirações crescentes" que os acompanha (Leipzeiger 1988, Introdução). Sua distribuição de renda é mais equilibrada que a norte-americana quando medida através da proporção entre a parcela apropriada pelos 20% mais ricos e os 20% mais pobres da população (Berger, 1986 pp. 150-1) e o analfabetismo foi praticamente eliminado na última década (é de 2% atualmente, segundo a *Veja* de 14/9/88, p. 73).

Os dados anteriores não pretendem sugerir que estamos diante de alguma sucursal terrestre do paraíso, ou que não

existam problemas importantes a serem equacionados no desenvolvimento futuro desta nação. Sabemos que existem e alguns deles serão mencionados adiante. O que desejamos ressaltar, sim, é o inegável sucesso da experiência coreana de industrialização e desenvolvimento econômico ou, numa perspectiva mais genérica, do padrão asiático de desenvolvimento capitalista. Terra incógnita tanto do ponto de vista da avaliação da sua novidade histórica quanto das suas implicações teóricas, este “padrão asiático” é, a nosso juízo, um objeto em busca de explicação.

As páginas que se seguem constituem um esforço ainda bastante preliminar de reunião de informações com vistas a uma posterior tentativa de interpretação da morfologia e da dinâmica deste padrão. Abordamos, na ordem, aqueles fatores sócio-políticos que nos parecem fundamentais para que possamos começar a compreender o desenvolvimento econômico coreano, particularmente como ele se dá a partir da década de 1960, e os principais traços da política industrial praticada pelos governos militares, ou seja, nos anos entre 1961 e 1988. A título de conclusão, retomamos o balanço da experiência acima iniciado e apontamos, brevemente, algumas dificuldades e focos de tensão que o país deve enfrentar nos próximos anos.

Fatores sócio-políticos no desenvolvimento coreano

O primeiro ponto importante que deve ser ressaltado numa, ainda que brevíssima, recuperação da história contemporânea da Coreia é o da sua proximidade, compulsória, com o Japão. Ocupada por este país desde 1905, a Coreia foi a ele anexada formalmente em 1910 e permaneceu sob seu domínio até o fim da segunda guerra mundial. Extremamente predatória e autoritária, a colonização japonesa suscitou desde o início movimentos nacionalistas e um sentimento antinipônico que viriam a se manifestar recorrente-

mente e seriam, sempre, rápida e violentamente reprimidos (Bianco ed. 1976).

Isto explica, por exemplo, a recusa do presidente eleito no sul em 1948, Syngman Rhee, um antigo nacionalista egresso do exílio, em estabelecer relações diplomáticas normais com o Japão. Elas só vieram a se materializar a partir da década de 1960 no contexto de um governo inteiramente diferente do anterior e animado por preocupações bastante distintas: o governo militar presidido pelo general Park, ele próprio um ex-combatente no exército japonês (Steinberg 1988: p.22).

Por outro lado, esta proximidade compulsória à língua e aos costumes e características da sociedade japonesa ajuda também a explicar a relativa facilidade de assimilação das práticas empresariais, tecnologia e estilo de administração que visivelmente caracterizam o desenvolvimento da Coreia, sobretudo a partir de Park. A mudança de atitude do Japão, sua passagem do domínio predatório a uma política de estabelecimento de uma “esfera de paz e prosperidade na Coreia” (Halliday e McCormack, 1975: p.189), complementa a explicação. Desconfiança e emulação são assim os dois pólos conflitivos da atitude coreana em relação aos seus antigos senhores. A elas se soma uma indisfarçável e compreensível vontade de superação.

Um segundo ponto igualmente importante que deve ser encaixado no quadro anterior é o que poderíamos chamar de “herança norte-americana”. Como resultado da conjuntura do imediato pós-guerra, a ocupação norte-americana do Japão se estendeu “naturalmente” à Coreia do Sul, estabelecendo, no confronto com a influência soviética no norte, uma linha divisória para o país ao longo do paralelo 38. Sob a dupla pressão dos acontecimentos na Coreia do Norte e das idéias de alguns *new-dealers*¹, surpreendentemente envolvidos na administração do general MacArthur, o governo militar norte-americano introduziu na Coreia duas reformas funda-

mentais (talvez se possa até utilizar o termo “revoluções”) na construção do molde no qual o país passaria a evoluir: a agrária e a educacional. A reforma agrária pulverizou a estrutura de propriedade anteriormente existente elevando o percentual de proprietários plenos da terra de 16,5% em 1947 para 71,6% da população rural em 1964 (Sang-Mok, 1986: p.8). A homogeneização social daí resultante e a purga política que lhe deu origem contribuíram expressivamente para eliminar o conservadorismo economicamente predatório da estrutura anterior e para reduzir significativamente o círculo vicioso miséria rural-êxodo-violência urbana tão comum nos processos de industrialização com mudança espacial acelerados.

A reforma educacional (embora progressivamente estendida ao setor rural) foi o complemento urbano da homogeneização supracitada, ao mesmo tempo em que pôs em marcha um ambicioso programa de instrução universitária que mais que duplicou o número de instituições de ensino superior entre 1945 e 1960 (Sang-Mok, 1986: p.7). A alta taxa de desemprego entre diplomados nos anos 50 (cerca de 20%) ajuda bastante a explicar o protesto estudantil da virada da década, mas também nos avisa que não deve ter faltado mão-de-obra qualificada – capital humano, num outro jargão – para sustentar o desenvolvimento econômico.

O governo militar norte-americano terminou em agosto de 1948, dando lugar às eleições vencidas por Syngman Rhee, que ocupou a presidência até 1960, mas as reformas por ele introduzidas e/ou incentivadas seguiram seu curso. Foram mantidas e desenvolvidas, como vemos pelos dados referidos, pelas administrações subsequentes. Conseqüência pretendida ou não pelos seus patrocinadores iniciais, elas equiparam o país com um imenso potencial para crescer rapidamente sem esgarçar de maneira perigosa seu tecido social e para competir em pé de igualdade,

em uma série de setores produtivos importantes, com seu mecenas americano.

É evidente, por suposto, que este “mecenas” tinha por trás de si a explosiva conjuntura do pós-guerra, como já referimos, e a fragilíssima situação de toda a “rede” asiática não submetida à influência soviética direta (o que não significa dizer que as pressões anticapitalistas não fossem consideráveis no seu interior. Eram, e este é um fator que não pode ser considerado numa análise abrangente do “padrão asiático” de desenvolvimento). O anterior explica uma outra característica importante da “herança norte-americana” supracitada, a saber: a considerável ajuda prestada por este país à Coreia durante toda a década de 1950 e mesmo durante os anos 60: entre 1955 e 1959, os EUA repassaram US\$ 585 milhões ao país, o que correspondia a um financiamento de entre 35 a 40% do total de suas importações (Sachs 1987: Tabela 3). De 1962 a 1971, o ingresso de capitais americanos sob esta rubrica, exclusive ajudas militares, montou a cerca de US\$ 1,27 bilhão (Fecamp: 1987, p. 20). O que estas cifras nos mostram é que, também no processo de construção da base industrial coreana, a herança norte-americana foi decisiva.

Este fato não deve obscurecer a racionalidade econômica e a eficiência da estratégia de industrialização adotada por esse país a partir da administração Park, mas tem que ser relevado para um enquadramento objetivo da mesma e para qualquer comparação com processo semelhante, por exemplo, na América Latina.

Um terceiro elemento a imprimir sua marca no capitalismo coreano é a natureza da relação entre Estado e setor privado. O fim da guerra e da dominação japonesa e a ocupação militar norte-americana trouxeram consigo a destruição das coalizações políticas anteriormente no poder e, em seguida, um vácuo político, principalmente em termos de liderança industrial. Os poucos ativos industriais existentes (a maioria estava localizada no norte do país) passaram

compulsoriamente às mãos do Estado, no caso o governo militar americano. Este tentou, sem sucesso, encontrar compradores qualificados para as instalações agora sob sua administração. Sua retirada em 1948² transferiu o problema para o governo recém-eleito.

Sem uma burguesia industrial ou uma classe latifundiária a pressioná-lo e com um constituição (de 1948) que refletia a influência socialista que se articulava no período da guerra, a administração Rhee não encontrou resistência, mas incentivo, em fundir nacionalismo e estatismo e a se lançar ao controle do comércio, finanças e indústria, dando origem a um quadro onde a diferença em relação ao norte do país era mais em termos de esfera de influência do que de substância. As pressões norte-americanas, que não governavam mas mantinham bases militares no país, não tardaram a se explicitar.

O período entre 1948 e 1954 deve ser visto nesta perspectiva, a todos os títulos na realidade, como uma encruzilhada histórica onde são forjadas várias das características que posteriormente se explicitariam no desenvolvimento do país. O resultado das pressões americanas foi um acordo aceito por Rhee e uma revisão constitucional em 1954 que relativizava o que era considerado o "estatismo socializante" anterior. Deste acordo seguiu-se o compromisso do governo coreano de privatizar empresas industriais e bancos então sob seu controle. Entre 1954 e 1957 cerca de 50 empresas e três bancos foram passados a ex-gerentes e burocratas ligados ao novo poder, os quais adquiriam assim, por decreto, o título de "capitalistas".

Os detalhes deste processo não estão ainda claros para nós, de modo que não podemos avaliá-lo com precisão. Não nos surpreenderemos, entretanto, se no curso da pesquisa ficar claro que este é o ponto de partida da formação dos, hoje, poderosos conglomerados coreanos, os *chaebols*, cujo grau de diversificação é semelhante ao dos *kereitsus* japoneses, ainda

que, do ponto de vista da propriedade familiar, o parentesco seja com os antigos *zaibatsus*. O processo como um todo sugere facilmente uma analogia com o *meiji* japonês, no sentido de ter sido o Estado o parteiro da industrialização e da consolidação do capitalismo coreano. Na realidade, a esta imagem deveria ser adicionada a de "incubadora" que foram o governo militar e a ajuda financeira norte-americana em geral. As analogias históricas são, entretanto, perigosas e devem ser feitas com cuidado; e, sabendo disso, não iremos prosseguir.

O que, sim, deve ficar registrado do anterior é o caráter simbiótico da relação que se estabeleceu desde o início entre Estado e iniciativa privada na Coreia do Sul, traço que marca suas estruturas política e econômica até hoje. E mais, uma simbiose Estado-capital, sobredeterminada pelo primeiro termo. O Estado foi, e é, o "quartel-general" do capitalismo coreano, para usar uma expressão ao gosto de Schumpeter.

Este traço "genético" é fundamental para se avaliar não só a capacidade de formulação e implementação de política industrial, como veremos em seguida, mas para entender o caso coreano na sua globalidade. A centralização burocrática e o insulamento e autonomia dos *policy-makers*, o seu senso militar de hierarquia e a enorme força para assegurar a execução de decisões que caracterizariam os governos Park e Hwan têm suas raízes no período anterior: no fato de a administração Rhee ter sido berço desta combinação insólita de elementos das vias "prussiana" e "americana" para o desenvolvimento capitalista.

A partida para o pluralismo, dada neste ano de 1988, contém em si um teste essencial à demonstração da capacidade de transformação política de um sistema que comprova, a cada passo, um invejável dinamismo econômico.

Um último ponto que queremos considerar neste levantamento preliminar de fa-

tores condicionadores do desenvolvimento coreano é a presença, recorrente na história contemporânea deste país, do binômio intensidade do desafio-força da resposta. Argumento essencial para entender o desenvolvimento capitalista em geral e, em particular, a problemática dos *late-commers* ao processo de industrialização deflagrado pela Inglaterra no século XVIII (cf. Schumpeter 1939: Passim e Gerschenkron 1962: Passim), sua relevância para iluminar a evolução da Coreia do Sul no pós-guerra é difícil de exagerar. A própria guerra, o fim da dominação japonesa, a ocupação militar norte-americana, a divisão do país, a guerra civil e a permanente ameaça comunista representada pela URSS, pela China e, obviamente, pela Coreia do Norte, a guerra do Vietnã colocando mais uma vez o conflito às portas do país, a *détente* nixoniana com a China continental, e com ela a possibilidade da emergência de um rival tanto nas exportações *labor-intensive* quanto na atração de investimentos norte-americanos e japoneses (Petri, 1988: p.49) e, agora, as restrições comerciais e a ameaça do protecionismo americano e a concorrência com o Japão. Todos estes fatos significaram efetivamente desafios ao país – à sua existência – e foram “lidos” como tal.

Mesmo no período Rhee, onde o crescimento econômico foi modesto se comparado ao das administrações posteriores, esta percepção pode ser detectada na implementação das reformas estruturais a que já fizemos referência e na política de substituição de importações praticada, a qual abriu caminho para a aceleração das taxas de crescimento do produto, das exportações e do investimento verificadas sob Park (cf. Barone: 1983, pp. 56-61). Ela pode até ser detectada na formação da Federação das Indústrias Coreanas em 1960: constituída como uma associação, não apenas de indústrias, mas de todas as grandes empresas existentes no país (Ex, os *chaebols* basicamente) e fechada a entidades estrangeiras, a FIC é um exemplo

adicional do que queremos ilustrar (cf. BNDES 1988: pp., 71-72).

Não cabe dúvida, todavia, de que o verdadeiro ponto de inflexão no desenvolvimento coreano e sua mais ousada resposta ao desafio internacional foram as reformas institucionais e a política industrial postas em prática em seguida ao golpe militar de maio de 1961. Para elas nos voltamos neste momento.

A política industrial das administrações Park e Hawn

O governo Rhee obteve sua base de sustentação política através da implementação da reforma agrária – a qual neutralizou diversos focos de oposição e abriu espaço para o apoio do setor rural aos governos militares posteriores – e do clientelismo praticado em relação aos novos donos das empresas recém-privatizadas (Steinberg, 1988: p. 20; BNDES, 1988: pp. 5-6). Com respeito ao desenvolvimento econômico, além da política de substituição de importações (substancialmente financiada pela ajuda americana, como vimos) foram postos em prática programas setoriais de reconstrução – recuperação das perdas sofridas com a guerra civil – mas não foi formulado nenhum planejamento global que contivesse dentro de si uma política industrial abrangente e coerente. Uma das explicações para este fato – que não impediu, notemos de passagem, que a taxa média de crescimento anual fosse de 5,1% entre 1950 e 1960 (FE-CAMP: 1987, p. 27) – é a de que Rhee ainda esperava governar uma Coreia unida e, assim sendo, não via sentido em duplicar a base industrial do país, reaplicando no sul ativos existentes no norte (Steinberg 1988, p. 21). Uma outra explicação não contraditória com esta é a de que a própria noção de “planejamento central” encontrava muitas resistências da parte dos aliados americanos da Coreia e começava também a ser mal recebida pelos seus novos capitalistas. Planejamento é, sem

sombra de dúvida, uma palavra carregada de conotações ideológicas e a ideologia freqüentemente tem uma importância maior do que aquela que os economistas estão dispostos a atribuir-lhe.

Isto pode ser também percebido na obstinada recusa de Rhee em "normalizar" as relações com o Japão, o que para alguns observadores impediu, ou retardou, o salto qualitativo que a economia coreana poderia ter dado no período e que só viria a fazer sob Park.

Política excessivamente nacionalista, práticas clientelísticas, freqüentes acusações de corrupção, altas taxas de desemprego entre diplomados e insatisfação com a divisão do país minaram as bases de sustentação de Rhee. A vocalização do protesto por intelectuais e as demonstrações de hostilidade estudantil terminaram por produzir a deposição de Rhee em 1960. Entre 1960 e 1961, a Coreia viveu um inédito e rápido interlúdio plenamente democrático entre dois períodos politicamente híbridos: o governo Chang Myon.

As contínuas, exuberantes, anárquicas e ousadas demonstrações de descontentamento e aspirações crescentes, por parte de estudantes e trabalhadores, foram a marca registrada do período (Steinberg: 1988, p. 21). Tais episódios contribuíram enormemente para convencer vários segmentos no poder, especialmente os militares, que o país "ainda não estava pronto para a democracia" (Steinberg: *ibidem*). O golpe militar de 16 de maio de 1961 foi a resposta a este diagnóstico. O regime aí instalado significou um *turning-point* na história do país. A administração Park³ (1961-79) tomou a si a tarefa de, literalmente, revolucionar a economia coreana. Nenhum evento isolado rivaliza em importância com este na sua evolução contemporânea. A partir de então tem início, sem que o nome seja explicitamente utilizado, uma vigorosa política industrial que acompanha a nação até os dias de hoje. Vejamos, em linhas gerais, como ela evoluiu nesse período.

Há bastante margem para polêmica com respeito à interpretação do significado do termo "política industrial" (ver a respeito, por exemplo, Behrman 1984, Sold 1984, Norton 1986, Cohen e Zysman 1987 e Leipziger 1988). Não existe ainda um corpo articulado de proposições que possa ser chamado de uma *teoria da política industrial*; há *práticas de política industrial*, o que torna uma definição precisa tão difícil quanto indesejável nesta etapa inicial da evolução da matéria. Propomos-nos a trabalhar nesse texto com um conceito bastante amplo de política industrial, a saber: políticas formuladas pelo governo com o objetivo de influenciar a estrutura e a *performance* do conjunto da indústria.

Esta definição abre espaço para que quase todos os instrumentos de política econômica possam ser percebidos como candidatos potenciais ao condicionamento e implementação de políticas industriais. Subsídios, impostos, crédito, taxa de câmbio, informação, diluição do risco, incentivos à inovação, *administrative guidance*, *exit policy* são apenas alguns exemplos de um numeroso elenco de medidas capazes de influenciar, e mesmo determinar, a estrutura e a *performance* de um sistema industrial.

Reformas institucionais, estratégia exportadora e o início de uma política industrial

A evidência histórica sugere que os *policy-makers* e tecnocratas coreanos tenham trabalhado, desde Park, exatamente com esta concepção: a Coreia colocou todos os instrumentos disponíveis de política econômica a serviço do seu desenvolvimento industrial. O período decisivo, em matéria de reformas institucionais, para o que podemos chamar de "organização do capitalismo coreano", encontra-se entre os anos de 1961 e 1966.

Escorado na sua retaguarda militar e no "desejo de ordem" por parte da iniciativa privada, ajustada com as manifestações

do período anterior, a administração Park colocou todo o sistema econômico sob seu controle: os bancos foram nacionalizados em 1961, ao mesmo tempo em que se desencadeava um monitoramento draconiano sobre a pauta de importações, a chamada "lista positiva", vale dizer, o que não fosse permitido importar estava automaticamente proibido (tal medida só começaria a ser relaxada em 1967). Na outra ponta do comércio exterior, as inovações eram igualmente decisivas: a estratégia de promoção de exportações incluía uma sensível desvalorização da taxa de câmbio (cerca de 50% em 1961), uma reforma tributária que reduzia impostos sobre lucros com exportações e as isentava de impostos indiretos, e a criação do *Export-Promotion Council*, um canal de comunicação e resolução de pendências entre governo e empresas cujo primeiro posto era ocupado pelo presidente do país (Jang-Mok: 1986 pp. 9-14). O elenco de medidas se completava com a exigência de que as empresas exportassem para que pudessem se qualificar como importadoras, o que, notemos de passagem, pode ser interpretado como um impulso adicional à sua diversificação de atividades e, no limite, à conglomeração (Banco Mundial: 1987 p. 33).

A estratégia não é difícil de reconhecer. Podemos chamá-la de *List* em homenagem ao seu mais enfático propagandista, o economista e "homem de sete instrumentos" alemão Friedrich List, cujo livro *Sistema nacional de economia política*, publicado em 1841, contém o núcleo do processo que ora descrevemos: aproveitamento e criação de vantagens comparativas, proteção e incentivo às indústrias nascentes, com especial atenção à suas possibilidades tecnológicas, incremento da competitividade, estímulo às exportações. Em poucas palavras, ocupação de espaço econômico via substituição de importações e diversificação de exportações. A Alemanha industrializou-se seguindo estas regras e o Japão tornou-as mundialmente

conhecidas; a Coreia do Sul ao adotá-las não estava sendo original, mas certamente estava escolhendo bem o que copiar (v. Freeman: 1987, cap. 4, para uma interessante aplicação do paradigma List ao Japão contemporâneo; e também, no mesmo sentido, Shinohara: 1976).

No ano seguinte (1962), toda a estratégia de exportação-importação foi subordinada a uma instância mais geral e abrangente: a do planejamento econômico e, particularmente, industrial do desenvolvimento com a criação do *Economic Planning Board* (EPB). Ministério plenipotenciário da organização da economia, o EPB combina funções de planejamento, orçamentação, regulamentação e coordenação. Formulando diretrizes para e supervisionando a atuação dos demais ministérios, e submetendo diretamente a si as pastas das finanças, comércio e indústria e ciência e tecnologia (criada em 1967), o EPB é o alto-comando de toda essa ascendência sobre o Poder Executivo e a economia em geral. A estrutura institucional do EPB estabelece também uma ponte com o Legislativo: a sua presidência é sempre ocupada pelo primeiro-ministro, o qual é necessariamente membro do Parlamento (Sang-Mok; 1986, pp. 11-12).

Com tal fluidez de fronteiras e interdependência entre as diversas partes do sistema, não seria, em princípio, insensato apostar pouco na sua capacidade de autodinamização. Tendência à "calcificação" talvez seja a primeira idéia que nos tente, ao olharmos para este quadro. Devemos evitá-la pois a história não nos daria razão. Foi com ele que a Coreia literalmente decolou em termos de "desenvolvimento econômico com transformação permanente da base industrial". Os dados sobre mudança estrutural ilustram com muita clareza esta afirmação e podem ser checados sem dificuldade (v. adiante). A imagem mais adequada é, a nosso juízo, a da "automação do progresso", sugerida por Schumpeter no seu livro *Capitalismo, so-*

cialismo e democracia (Schumpeter: 1942, cap. 12).

O primeiro plano quinquenal (1962-66) articulava a estratégia de exportação-importação com um programa de construção de infra-estrutura industrial e a elevação da produtividade agrícola. O controle da alocação de recursos se dava através dos instrumentos já referidos e, principalmente, a partir da seletividade no acesso ao crédito, totalmente exequível, na medida em que os bancos, o "estado-maior do capitalismo" no dizer de Schumpeter, eram controlados pelo governo. Os efeitos deste conjunto de modificações são eloqüentes e a eles nos referiremos em seguida. Antes, porém, é necessário que façamos menção a uma "segunda rodada" de mudanças institucionais, ocorrida entre os anos de 1964 e 1966, que completa e aperfeiçoa a anterior e liga o primeiro plano quinquenal ao segundo (1967-71). Feito isso, poderemos avaliar concretamente seus resultados e, então, nos deslocaremos para a etapa seguinte de nossa tarefa: o relato da política industrial implementada nos anos 70, período de um intenso esforço de industrialização, o *heavy and chemical industries push*.

As reformas institucionais do período 1964-66 compreendem medidas cambiais, financeiras e fiscais, a introdução de uma legislação regulando a presença do capital estrangeiro no país e a normalização das relações comerciais com o Japão. Vejamo-las mais detidamente: o *won* é novamente desvalorizado em 50%, o que preserva as exportações do efeito negativo exercido pela inflação interna e mantém o *outward looking* da estratégia anterior. Na esfera financeira, a taxa de juros para captação de depósitos de médio e longo prazos é elevada substancialmente: passa de 12 para 26% ao ano. A explicação para isto parece residir na tentativa de estimular a manutenção de poupança sob a forma financeira de modo a facilitar o *funding* da atividade de investimento (cf. Keynes: 1973, pp. 663-9 e Torres Filho, 1988, para o argu-

mento do *funding*; e Harris: 1976, para uma aplicação ao caso coreano).

Na área fiscal, há uma inovação institucional importante: é criado em 1966 o *National Tax Administration*, subordinado ao Ministério das Finanças (e, em última instância, ao EPB). Com poderes para taxar, coletar impostos, auditar e penalizar sonegadores, o *NTA* irá funcionar, junto com o crédito subsidiado, como um importante instrumento de controle da alocação de recursos e financiamento dos programas de industrialização (Sang-Mok; 1986, pp. 11-14). A organização da presença do capital estrangeiro no país será feita pelo *Foreign Capital Promotion Act*, também de 1966. A legislação nele contida demarca áreas prioritárias, permitidas e proibidas, reserva mercados, estabelece regras para *joint-ventures* e fixa condições nas quais o governo toma o risco associado à inversão (Fecamp: 1987, pp. 57-61). Sang-Mok; 1986, pp. 10-11). Ao contrário do que afirmam as versões mais difundidas sobre a experiência coreana, a presença de multinacionais nesse país é modesta e rigorosamente controlada (cf. no mesmo sentido Westphal, Rhee and Pursell: 1981, pp. 16-25, e Barone: 1983, pp. 48-49).⁴

Finalmente, a partir de 1965 normalizam-se as relações com o Japão e com elas começam a se materializar ajuda financeira de governo a governo, *supply-credits*, investimentos diretos e diversos acordos para transferência de tecnologia. Entre os frutos das primeiras negociações, estavam a fixação de conferências ministeriais anuais entre os dois países e tecnologia e financiamento para a central siderúrgica de Pohang (Halliday e McCormack: 1975, cap. 5).

Os resultados macroeconômicos foram significativos. A taxa média de crescimento do PIB salta para 8,6% ao ano entre 1960 e 1970, a taxa de investimento como proporção do PNB se eleva de 8,9% em 1960 para 17,6% em 1966 e atinge 25,5% em 1968. As exportações saltam de 3,3% do PNB em 1960 para 12,6% em 1968, o

que significa um crescimento médio de quase 40% ao ano. O peso dos manufaturados na pauta sobe de 27% em 1962 para 86% em 1971⁵ (Fecamp: 1987, pp. 27-32, Petri: 1988, p. 48). Os números são eloqüentes, falam por si. Do ponto de vista do desenvolvimento econômico, as mudanças institucionais postas em prática em 1961 e 1966 foram um grande sucesso. Construíram uma máquina de crescimento cujo desempenho só faria melhorar nas duas décadas subseqüentes.

O segundo plano quinquenal, cobrindo o período entre 1967 e 1971, não faz mais do que dar continuidade ao anterior prosseguimento na estratégia de substituição de importações, com liberalização gradual e controlada de sua pauta (passagem a uma lista positiva, onde o que não é proibido é permitido), diversificação de exportações, articulação industrial e incentivos especiais aos setores de maquinaria e construção naval⁶. Em 1969, o Japão já se havia convertido no principal parceiro comercial da Coreia. Era o começo da industrialização pesada deste país, o *heavy and chemical industries push* dos anos 70, cuja política industrial examinaremos em seguida.

O HCI push e a política industrial nos anos 70

Nos últimos anos da década de 1960, os planejadores e *policy-makers* do EPB já manifestavam claramente suas preocupações, numa perspectiva muito semelhante à adotada pelos seus correspondentes do MITI da década anterior, com relação ao potencial de crescimento futuro e manutenção da competitividade das exportações coreanas. O rápido aumento do salário real ao longo do período e a perspectiva da entrada, no mercado internacional, de novos concorrentes com vantagens comparativas melhores em termos de custos de trabalho – ao que se somavam o que podemos chamar de uma “estratégia orientada para o futuro” em termos de vi-

são industrial (Blumenthal e Lee: 1985, pp. 221-35) e o compromisso inarredável com o projeto de “economia independente” da administração Park – impunham novos caminhos em termos de industrialização e, conseqüentemente, de política industrial (Yusuf e Peters: 1985, p. 23).

Estes objetivos foram reforçados pelas mudanças ocorridas no cenário internacional a partir do início dos anos 70: de um lado, a ruptura do sistema de Bretton Woods, cujo episódio decisivo foi o cancelamento da conversibilidade do dólar, feita por Nixon em 1971; de outro, a perspectiva de uma *détente* com a China orquestrada por Kissinger, a retirada das tropas americanas do Vietnã, ocorrida em 1973, e a ameaça de desocupação – esvaziamento das bases militares – da própria Coreia do Sul: todos pressionavam no sentido da aceleração do projeto de diversificação e aprofundamento industrial. O HCI, como é conhecido na literatura afim, foi a resposta a este conjunto de desafios. Com ele estão comprometidos o 3º e o 4º planos quinquenais coreanos.

Os setores considerados prioritários eram, além dos de maquinaria e construção naval já referidos, aço e produtos metalúrgicos, transportes, nafta, ácidos e álcalis, não-ferrosos, automobilística e eletro-eletrônica. A política industrial procurava evoluir da promoção indiscriminada para o desenvolvimento setorial. No *front* das exportações, era posta em marcha uma importante mudança no sistema de incentivos, com a eliminação progressiva dos subsídios aos setores intensivos em trabalho e sua transferência para as novas prioridades. No lado industrial propriamente dito, toda uma bateria de estímulos foi instalada: *tax holidays* de 5 anos, reservas de mercado, depreciação acelerada e medidas correlatas⁷. O principal instrumento de promoção da política industrial para a industrialização pesada foi, entretanto, a seletividade no acesso ao crédito através de um sistema altamente diferenciado de taxas de juros, que vieram a ser

negativas para os setores contemplados na maior parte da década (Banco Mundial: 1987, pp. 39 e seguintes).

A complexidade do esquema de financiamento industrial – havia 221 tipos de política de empréstimo registrados em 1981 – tornou necessária a criação de um organismo exclusivamente dedicado a ele. O *National Investment Fund*, nascido em 1974, tinha a seu cargo exatamente esta tarefa: o financiamento de grandes projetos industriais de longo prazo utilizando verbas do orçamento e crédito bancário especialmente alocado para este fim (Yusuf e Peters: 1985, p. 25). Mais de 2/3 dos seus recursos estiveram, desde o início, comprometidos com ele (Banco Mundial: 1978, p. 40).

Reserva de mercado, diluição do risco, dinheiro barato e *administrative guidance* governamental revelaram-se, ao lado da percepção por parte dos agentes econômicos da intensidade do desafio que enfrentavam, uma química altamente explosiva em termos de desenvolvimento econômico: a taxa de crescimento do PNB foi de 14,9% em 1972 e de 12,3% em média, no período 1976-78 (Kwack: 1984, p. 16). Os investimentos como proporção da renda atingem 31% em 1974, mantêm-se no patamar de 28%, em média, entre os anos de 1975 e 1978, e chegam a 35,6% em 1979 (Fecamp: 1987, p. 32, tabela 20).

A ação da primeira crise do petróleo limitou-se, do ponto de vista do desenvolvimento econômico, a reduzir transitoriamente taxas de crescimento. Em termos de política industrial, o projeto não foi alterado; a “marcha forçada” da economia coreana se estendeu até o final da década (Sang-Mok: 1986, pp. 20-23; Banco Mundial: 1987, pp. 38-48, Yusuf e Peters: 1985, pp. 23-28). Uma segunda mudança de estratégia só viria com o 5º plano, formulado para o período 1982-86. Ali, após a consolidação de uma base capital-intensiva na economia, os objetivos passam a ser, como veremos em seguida, a evolução para um sistema de planejamento indicativo e

coordenação ao estilo MITI e um vigoroso esforço de densificação tecnológica e de engate na “terceira revolução industrial” (Yusuf e Peters: 1985, p. 28).

Os problemas criados pelo intenso esforço de industrialização dos anos 70 foram, a nosso juízo, mais macroeconômicos do que propriamente de estrutura industrial. Com relação a esta, é usualmente sublinhado o surgimento de excessos de capacidade – desproporções setoriais, diria Tugan-Baranovsky – e estruturas de mercado concentradas – “práticas monopolistas”, na linguagem de Schumpeter. Isso de fato aconteceu, mas o seu significado não é pacífico pois está sujeito a mais de uma interpretação.

Do ponto de vista de uma análise de dinâmica industrial, os excessos de capacidade não apenas são inevitáveis num velocíssimo processo de mudança estrutural, como são até certo ponto desejáveis quando a estratégia que os cria está orientada para o futuro. Com relação às “práticas monopolistas”, Schumpeter já nos advertiu, brilhantemente, que além de passageiras – principalmente, acrescentamos nós, numa economia de conglomerados altamente diversificados como a coreana – podem atuar como couraças protetoras, como estratégia de concorrência e base para capacitação tecnológica e crescimento, numa arena internacional continuamente sacudida pelos processos de destruição criadora enraizados no capitalismo contemporâneo (Schumpeter 1942, caps. 7 e 8). A nosso juízo, o *HCI push* não criou nenhum problema industrial grave que a reestruturação subsequente não pudesse equacionar. E, nesse diagnóstico, temos a companhia insuspeita dos relatórios do Banco Mundial. A este respeito, vale a pena transcrever um parágrafo de um documento já utilizado por nós: o estudo *Administrando a transição industrial*, publicado em 1987. Ali pode-se ler o seguinte:

É costumeiramente levantado, na própria Coreia, que o HCI foi ambicioso

demais e resultou em graves problemas de alocação de recursos. Não obstante, é necessário sublinhar que a maior parte dos seus objetivos foi atingido. As exportações originadas das indústrias recém-implantadas, por exemplo, não haviam ainda em 1980 atingido a meta de ocuparem 50% da pauta; mas, passavam a excedê-la logo em seguida, montando a 56% em 1983. A estrutura do valor adicionado pela economia também se transformou rapidamente na direção pretendida. Dum ponto de vista global e dinâmico, é difícil demonstrar que qualquer outra política alternativa pudesse ter funcionado melhor.

(Banco Mundial: 1987, p. 45)

Em termos macroeconômicos, entretanto, a economia acumulou desajustes e virou a década com o que pareciam ser sérios problemas de controle da inflação, endividamento externo, déficit público e sobrevalorização da moeda. 1980 é o *annus mirabilis* da economia coreana. O PIB cai 3%, a inflação beira os 40%, a dívida externa ultrapassa a casa dos US\$ 20 bilhões (em 1973 era de US\$ 4,3 bilhões) para atingir US\$ 32,5 bilhões no fim de 1981 e o déficit público se eleva a 5,6% do produto (Banco Mundial: 1987, p. 1; Sang-Mok: 1986, p. 29)⁸.

O assassinato de Park em 1979 e um segundo golpe militar chefiado pelo general Chun Doo Hwan, em 1980, pareciam instabilizar ainda mais uma economia já bastante vulnerável a choques externos e desequilíbrios macroeconômicos em geral. O novo governo inaugurou sua política econômica com um forte programa de ajustamento que incluía controles de preço, política de rendas, cortes nas suas compras de arroz – cultura intensamente subsidiada no período anterior – desproteção aos setores considerados tecnologicamente maduros, uma reforma na estrutura das taxas de juros de modo a trazê-las para patamares positivos – o que passou a ocorrer desde 1981 – e uma desvalorização de cerca de 20% no Won (Banco Mundial:

1987, pp. 48-56, Kwack: 1984, seção 3, Petri: 1988, pp. 48-49).

Os resultados se materializaram em tempo surpreendentemente curto. A “máquina de crescimento” revelou-se também uma “máquina de ajustamento e eliminação de desequilíbrios intersetoriais”: em 1981; o PIB já retomava sua escalada ascendente incrementando-se 6,9%. Em 1983, já estava de volta aos 9,5%. Neste mesmo ano, as exportações alcançavam o percentual de 37,3 do PNB (haviam sido 27,3 em 1979) e a inflação era trazida dos 28,7% de 1981 para 3,4 pontos percentuais (Fecamp: 1987, pp. 32 e 37). A formação bruta de capital fixo praticamente não altera seu ritmo, permanecendo na casa dos 29% no período 1981-85 (Petri: 1988, p. 48), enquanto o déficit público se reduz para 1,5% do PNB neste último ano (Sang-Mok: 1986, p. 29). A única estatística que destoava desse quadro é relativa à dívida externa, que bate os US\$ 42 bilhões em 1984. Em fins de 1987, entretanto, esta cifra já havia regredido para US\$ 36 bilhões (Veja, 14/9/88, p. 67).

Na base desta inflexão está o programa implementado pela administração Hwan, mas o seu *timing* e êxitos colecionados devem ser buscados na característica coordenada da economia coreana e na fluidez de fronteiras e solidez de *networks* entre seus setores público e privado, industrial e financeiro. A Coreia do Sul pode, nesse sentido, ser percebida, se quisermos dar-lhe um referencial teórico de análise, como uma síntese do capitalismo financeiro-organizado descrito por Hilferding⁹ com a corporação schumpeteriana orientada para o futuro através de uma estratégia concorrencial centrada na inovação (cf. Hilferding: 1985 e 1983 e Schumpeter 1942, parte 2 e 1945). Este ponto, cujos desdobramentos analíticos pretendemos elaborar em outro contexto, é, não obstante, ilustrado pela reestruturação e política industriais praticadas por esse país na década de 80. Voltemo-nos para o seu exame, indicando ao leitor apenas algo que

já deve estar claro na sua mente: estamos a quilômetros do chamado “paradigma liberal”.

A reestruturação dos anos 80

A Coréia do Sul ingressa na presente década com uma economia altamente diversificada e dominada pelos *chaebols*: as cinquenta maiores firmas respondiam por 43% do valor adicionado total em 1978 e em 1982 detinham 37,5% do valor das vendas do setor industrial (Steinberg: 1988, p. 33 nota 27 e Banco Mundial: 1987, vol. 2, p. 29). Pontuada por coágulos de *excessive competition* derivados da estratégia *grow at all costs* estimulada pelo próprio governo no período anterior, a estrutura industrial coreana já possuía, entretanto, setores suficientemente competitivos para produzir uma pauta de exportações precocemente semelhante à do Japão (v. Petri: 1988, a respeito)⁹, *trading companys* controlando 50% do seu comércio exterior e conglomerados multiplicando rapidamente filiais e plantas produtivas no exterior (IQBAL: 1988, pp. 144-45).

Diante deste novo cenário doméstico, a postura do governo, no que diz respeito à organização da economia e à definição da política industrial, permite identificar um terceiro conjunto de modificações. O quinto plano quinquenal, cobrindo o período 1982-86 reflete esta mudança de estratégia: evolução gradual para um sistema de intervenção estilo MITI, centrada no planejamento indicativo e *uncertainty reduction*, coordenação da reestruturação industrial, redução dos controles diretos sobre decisões de alocação de crédito e novos investimentos. Densificação tecnológica, continuidade nas políticas de liberalização de importações e substituição de exportações, potencialização da concorrência entre os conglomerados através da *law on monopoly regulation and fair-trade* (aprovada desde 1981). Desenvolvimento dos “setores de ponta” (em termos de expectativas de velocidade de progresso técnico

e elasticidade-renda da demanda) e redução de capacidade e inibição de crescimento das *sun-set industries* (aquelas com vantagens comparativas consideradas declinantes) e *overcapacited industries* remanescentes do período anterior. Foi esta nova moldura que passou a ditar os passos da política industrial coreana; podemos chamá-la, seguindo a sugestão do número especial da revista *World Development* dedicado a este país, de “a transição para a maturidade” (WD., vol. 16, nº 1, Jan/1988).

Vamos resumi-la, abordando de forma bastante comprimida aqueles que nos parecem ser seus quatro aspectos principais:

- a) redução de capacidade e racionalização industrial;
- b) capacitação e desenvolvimento tecnológico;
- c) potencialização da concorrência entre as grandes empresas;
- d) reorganização do amálgama estado-bancos e sua extensão aos conglomerados através da multiplicação de *networks* entre estes e o sistema bancário.

Vejamo-la por partes.

a) Com relação às operações de redução de capacidade e racionalização industrial, a ação do EPB tem sido muito semelhante às do MITI a partir das “medidas temporárias para estabilização”, de 1978 e “Medidas para o Ajustamento Estrutural” de 1983 (para detalhes sobre a reestruturação industrial japonesa v. Thurrow, ed. 1985, McCraw, ed 1986 e Torres Filho, 1988). Talvez um pouco mais enérgico, o setor de maquinaria foi racionalizado através da fusão dos seus três maiores produtores (Hyosung, Kolon e Ssanyong), que receberam “status de monopólio”, à semelhança dos “cartéis de depressão” japoneses. O complexo industrial de Changwon, pertencente ao conglomerado Hyundai, foi estatizado e, em seguida, repartido entre A. Samssung, Lucky-Goldstar e Kepco (Korea Electric Power Com-

pany). Para ser racionalizado, o setor de fertilizantes de propriedade pública foi também compelido a promover fusões e a reduzir capacidade em 1982. Na construção naval, a racionalização industrial envolveu também redução de capacidade, especialização de atividades e a transformação das 60 empresas existentes em 15 grandes complexos produtivos. Esta reestruturação, ocorrida em 1984, foi, como as demais, orquestrada pelo governo e tinha, também, como objetivos, a eliminação do *excess of competition*, a fusão de economias de escala com economias de alcance (*scope*), a destruição de plantas e linhas de produção "tecnologicamente defasadas" e o financiamento de todo o processo de reconversão (Banco Mundial: 1987, vol. 1, cap. 2 e vol. 2, cap. 6, Leipziger: 1988, pp. 125-131). As "forças de mercado" foram dispensadas de dar a sua contribuição, mas o processo como um todo, e seus resultados perceptíveis em termos de crescimento industrial o confirmam, não parece ter-se ressentido da sua ausência.

b) "Nenhuma outra área da política industrial recebe tanta importância dos planejadores coreanos do que a estratégia de pesquisa e desenvolvimento tecnológico" (Banco Mundial: 1987, vol. 2, p. 22). De fato, as despesas com *P e D* na Coreia do Sul vêm crescendo rapidamente nos últimos anos - quintuplicaram entre 1980 e 1984 - atingindo cerca de 2% do PNB em 1986 e visando chegar à cifra recorde de 5% em 1995 (segundo a *Folha de São Paulo* de 13/11/88). Isto, todavia, dá apenas uma pálida noção do que está ocorrendo em termos de capacitação tecnológica e desenvolvimento de setores de ponta nesse país.

O quinto plano quinquenal investe decididamente na chamada terceira revolução industrial, priorizando os setores de eletro e microeletrônica, semicondutores, computadores e periféricos, maquinaria de precisão e química fina além de reservar verbas crescentes para a pesquisa em ciência básica. Em sintonia com esta

orientação, o Ministério do Comércio e Indústrias coreano formulou programas específicos de desenvolvimento para as indústrias de semicondutores (1982), eletrônica (1983) e computadores (1984). US\$ 800 milhões foram direcionados para este fim, apenas na área pública, na primeira fase dos programas específicos (Piragibe: 1988, pp. 243-44). Ainda no primeiro ano de vigência do quinto plano (1982), um projeto nacional de pesquisa e desenvolvimento, congregando entidades públicas e privadas, foi estabelecido para promover *joints* nas áreas de eletrônica, química fina e engenharia de precisão (Banco Mundial: 1987, vol. 1, p. 51. Um paralelo com o Japão pode ser estabelecido a partir da leitura de Freeman, 1987). Só o *Kaist (Korean Institute of Science and Technology)* é responsável pela coordenação de seis grandes centros de pesquisa em tecnologia industrial além de estar, principalmente, envolvido com a criação da réplica coreana de *Tsukuba*, a "cidade de ciência" em Daeong, no sudeste do país (Piragibe: 1988, p. 243).

Especificamente no lado do setor privado, o número de institutos de pesquisa dobrou entre 1982 e 1984 como resultado da criação, em 1981, do *KTDC (Korea Technology Development Corporation)*, apoiado pela federação das indústrias coreanas e pelo Banco Mundial. O *KTDC* pratica uma política schumpeteriana de estímulo ao empresário inovador, destinando quase 80% de suas verbas a pequenas e médias empresas sob a forma de participação e de *conditional loans*, empréstimos que só são pagos quando há sucesso na inovação. As áreas prioritárias de apoio são máquina e equipamentos, química fina, engenharia genética e eletro-eletrônica. No complexo eletrônico, ademais, as empresas estão recebendo expressivo subsídios para instalar-se em *KUMI*, o "Vale do Silício" coreano (cf. BNDES: 1988, pp. 60-62, e Piragibe, 1988: p. 243).

Ao lado disso, um considerável esforço vem sendo feito pelos grandes conglomerados

tem, a nosso juízo, a mais pálida semelhança com uma rota em direção a esse objetivo. A venda dos ativos dos bancos para a "iniciativa privada", por exemplo, não removeu o controle do Estado sobre eles pois este ainda nomeia boa parte de suas diretorias (BNDES: 1988, pp. 40-41) e dispõe de diversos outros mecanismos, dentro do seu arsenal de instrumentos de política econômica, de "condicionamento" da atuação daqueles. A autorização para a atuação de bancos estrangeiros no país e para a formação de *joint-ventures* deste com bancos locais também não deve ser interpretada como o "caminho para o *american way of life*". O que se trata é de estimular a concorrência entre as instituições financeiras locais sem, todavia, abrir mão da sua capacidade de autocontrole e auto-determinação.

É possível que a Coreia do Sul tenha para si um projeto, em termos de internacionalização financeira, mais liberal que o do Japão. Os dados parecem mostrar isso quando nos avisam que existem hoje, ope-

rando no país, 46 bancos estrangeiros (através de 53 filiais) e que sua participação no total do crédito tomado internamente é de 13,5%, praticamente o quádruplo dos 3,5% verificados no Japão (Banco Mundial: 1987, vol. 1, p. 80). Esse processo, todavia, está se desenvolvendo agora, é embrionário ainda e, portanto, qualquer afirmativa peremptória a seu respeito está fora de questão.

Uma outra face do mesmo, que queremos apenas deixar assinalada, mas que julgamos crucial para o entendimento do problema da capacidade de formulação de política industrial neste novo contexto de reestruturação, é a seguinte: paralelamente a este movimento de relativa internacionalização financeira do espaço econômico coreano, está ocorrendo um outro, talvez mais importante, e totalmente coerente com os fatos e as hipóteses que discutimos nas páginas anteriores.

Trata-se do que chamamos de extensão do amálgama Estado-bancos aos grandes conglomerados através da venda,

PARTICIPAÇÃO DOS CONGLOMERADOS NA PROPRIEDADE DOS BANCOS

	Cho Hueng	Korea First	Hanil	Bank of Seoul	Comm'l Bank
1. Hyundai	2,14	9,35	7,27	11,93	-
2. Daewoo	1,23	23,82	2,22	5,29	4,48
3. Samsung	8,34	5,69	9,72	-	15,97
4. Lucky Goldstar	1,17	5,30	5,87	-	-
5. Hanjin	-	-	8,45	-	-
6. Taekwang	3,77	-	-	4,56	-
7. Ssangyong	5,57	-	-	-	-
8. Daclim	-	-	9,29	-	-
9. Shindongah	7,98	7,24	-	9,90	-
10. Dong Ah	-	-	10,03	-	-
11. Hanil-Kukje	4,05	2,18	3,69	-	1,91
Mesmo item: Top 10 Ownership	39,79	54,58	56,54	31,68	22,36

Fonte: Business Korea

rados, também em termos de absorção de tecnologia pela via da inserção internacional. A Samsung tem estabelecido acordos de transferência de tecnologias de fronteira com diversas empresas norte-americanas, entre as quais a Micron Technology, a ITT e a INTEL; e, a exemplo de outras empresas coreanas, estabeleceu uma subsidiária no Vale do Silício californiano (Piragibe: 1988, p. 242). A Daewoo, outro grande conglomerado, adquiriu recentemente a Zymos, uma empresa *high-tech* norte-americana (IQBAL: 1988, p. 144) e se prepara atualmente para expandir atividades nesse país. Passos menos ousados são dados, também, em relação a empresas japonesas. Os acordos entre a Samsung e a SHARP e entre a Central Siderúrgica de Posco e a Nippon Steel são testemunhos de uma tendência rapidamente crescente. A política industrial neste sentido parece ser de fomentar a diversificação e a absorção generalizada de tecnologia, sem ceder o controle sobre a sua gestão subsequente: um *economics of following for surpassing*.

c) O *Monopoly Regulation and Fair-trade Act*, de 1981, pode à primeira vista, ser tomado como um decalque das leis antitrustes americanas, forjadas com o objetivo de bloquear a auto-organização empresarial e impedir a concentração industrial (Schumpeter: 1942, cap. 28, solo: 1984). Tal percepção seria equivocada e é a própria federação das indústrias coreanas, num sumário comemorativo de 40 anos de política econômica no país, que se encarrega de desfazê-la (FKI Report: Korean Business Review, 7/1987). Abertamente comparada com o padrão alemão de intervenção, o "Monopoly Act" é e é percebido como um instrumento de potencialização da concorrência através da sua organização: submetida ao EPB, essa legislação é utilizada para monitorar a competição entre as firmas coreanas penalizando o bloqueio à entrada de novos concorrentes em setores considerados *lack of competition* e agindo de forma oposta nas si-

tuações identificadas como *excessive competition*. Serve também para impedir práticas consideradas "desleais" entre os concorrentes e, sempre a critério do EPB, para bloquear a formação de "cartéis predatórios"... ou incentivá-los caso a sua constituição seja vista como necessária ao processo de racionalização industrial ou resultando em fortalecimento da competitividade internacional das empresas envolvidas (FKI Report: 1987, pp. 25-26). Os processos de racionalização orquestrada mencionados anteriormente exemplificam este último caso; a dissolução do sexto maior conglomerado, em 1985, para ensinar que o governo via limites na socialização do risco e no financiamento das perdas envolvidas com atividades mal geridas exemplifica o primeiro. O *monopoly act* coreano não elimina a concorrência intercapitalista local nem muito menos a reduz a uma luta entre agentes atomizados. Monitora-a, e assim fazendo, potencia seu impacto positivo em termos de impulso ao crescimento, racionalização e elevação contínua da produtividade, ao mesmo tempo que busca minimizar os efeitos predatórios associados a qualquer luta entre rivais. A experiência japonesa como modelo é, mais uma vez, visível, o que os textos mais recentes não se cansam de indicar (v. *World Development*, nº Esp.: Jan/1988, Passim).

d) O último aspecto que iremos abordar nessa rápida recuperação das transformações ocorridas recentemente na economia coreana é certamente o mais controverso e, ao mesmo tempo, o menos estudado deles. Trata-se da chamada "privatização" do sistema bancário, a qual é percebida freqüentemente como sendo responsável pela devolução da economia coreana ao mundo da racionalidade capitalista ocidental (anglo-saxã seria um termo talvez melhor), onde cada peça tem um lugar determinado e delimitado no tabuleiro, e onde atomização dos agentes é garantia de eficiência.

O que está ocorrendo na Coreia não

para eles, de participações acionárias significativas nas instituições recém-privatizadas. Numa palavra: a privatização bancária coreana foi feita pró-conglomerados. Nenhum conglomerado assumiu sozinho o controle total de um banco; todos os onze maiores, no entanto, adquiriram ativos de pelo menos um grande banco recém-privatizado. Isto pode ser observado na tabela da página anterior.

A sua observação permitiu que o chefe da missão do Banco Mundial que visitou o país em 1985 afirmasse, em um texto publicado no corrente ano, o seguinte:

A despeito de toda a legislação voltada para a limitação da participação de uma única firma no controle bancário, a privatização levou a uma apropriação muito concentrada dos ativos bancários por parte dos conglomerados e, conseqüentemente, a uma limitada independência destes.

(Leipzeiger: 1988, p. 129)

Visto por este prisma, o processo como um todo não chega às suas raízes; ao contrário, aprofunda-as. A capacidade de formulação e implementação de política industrial e de coordenação do desenvolvimento econômico não parece ter sido abalada pela chamada "liberalização". Como disse, todavia estas mudanças estão ocorrendo agora e, conseqüentemente, uma avaliação madura a seu respeito não é tarefa do presente. Por outro lado, o presente texto não pretende mais, como expresso no seu título, que uma avaliação preliminar de certos aspectos da experiência coreana: é, obviamente, um texto para discussão. Dito isso, gostaria de encerrar esta parte provocando meus leitores com a transcrição de uma observação feita por um comentarista da história deste país: "... *Korea inc makes Japan inc seem like economic anarchy*" (cit. in Frieden: 1981, p.427).

Conclusão

Algumas contradições parecem emergir claramente do anterior. Em primeiro lugar, estamos diante de uma extremamente bem sucedida experiência de industrialização com transformação qualitativa permanente da base produtiva. Em segundo lugar, presenciemos uma ligação não entre desenvolvimento capitalista e tensões na estrutura política democrática mas, algo talvez ainda prévio a essa situação, uma conexão entre amadurecimento econômico e distensão política. Em terceiro lugar, todo o processo de desenvolvimento foi sistemático e substantivamente orquestrado pelo Estado coreano numa intensa simbiose com as empresas nativas.

Em termos sucintos, o quadro não se encaixa nem no referencial marxista (particularmente na sua variante "teoria da dependência") nem no neo-clássico/neo-liberal. O prisma correto para uma avaliação global do que precede é, como foi sugerido ao longo do texto, o "schumpeteriano", enriquecido naturalmente com toda a ênfase "pós-keynesiana" na importância do Estado como agente de desenvolvimento e coordenação das relações entre os agentes econômicos.

Qualquer prognose sobre questões futuras a serem enfrentadas por esse país deve, portanto, partir da seguinte constatação: seus problemas são decorrentes do sucesso da sua experiência de industrialização e sua origem radica menos na esfera econômica *strictu-sensu* do que no entrecruzamento de tensões criadas pela des-subordinação das racionalidades política e socio-cultural da econômica. Exemplifiquemos nossa tese fazendo referência a três focos de tensão já presentes na cena coreana nesse ano de 1989: a) os atritos comerciais com os EUA e o Japão; b) a revolução das aspirações crescentes que tomou conta da população nativa; c) o aumento da taxa de conflito que vem acompanhando o estabelecimento da democracia no país.

a) Os atritos com EUA e Japão são notoriamente resultantes da força das exportações (EUA) e do desenvolvimento tecnológico (Japão) coreanos. As exportações respondem por cerca de 40% do PNB coreano e os EUA sozinhos absorvem 40% delas. O restante está concentrado no Japão, Alemanha Ocidental, Canadá e Grã-Bretanha (KIM: 1988, p.8). O argumento aqui é que, caso as tendências protecionistas se reforcem nesses países – via integração por blocos, por exemplo –, a Coreia poderia perder uma fatia importante dos seus mercados externos, o que traria um impacto negativo para o dinamismo interno.

O problema existe realmente, embora em termos potenciais ainda, mas há também uma clara percepção dele por parte dos *policy-makers* e *managers* coreanos, os quais já se engajaram decididamente numa estratégia defensiva que inclui “diversificação geográfica” de exportações, enviesamento do processo de crescimento para o mercado interno e extroversão das empresas coreanas, tanto via *joint-ventures* quanto através da abertura de filiais no exterior (a Samsung, por exemplo, já abriu mais de dez subsidiárias na Europa e nos EUA, segundo o *Financial Times*, de agosto de 1989).

Com relação ao Japão, os atritos passam mais pela questão da transferência de tecnologia. O argumento em muitos círculos empresariais japoneses é que a Coreia já “passou de aprendiz a professor” e isso deveria implicar numa atitude muito mais ríspida por parte das empresas e governo japoneses no que se refere ao tema. Mais uma vez, não é difícil perceber os obstáculos potenciais nesse horizonte mas, como vimos, a reação a isso já foi deflagrada. O intenso esforço de P e D realizado conjuntamente pelos setores público e privado coreanos, bem como a multiplicidade de *joint-ventures* com empresas norte-americanas e européias em setores de tecnologia de ponta são notoriamente exemplos adicionais de estratégias defen-

sivas (onde a defesa é na realidade um conjunto de ataques, vale sublinhar). Os resultados de tais medidas são, por ora, impossíveis de serem avaliados com precisão, pois pertencem a um futuro que ainda não se materializou, mas o que delas ressalta é que o país, longe de se acomodar às circunstâncias, procura assenhorar-se, tanto quanto possível, delas.

b) Quanto à “revolução das aspirações crescentes”, que impressiona qualquer observador da nação nos dias de hoje, ela é o próprio símbolo do problema trazido pelo sucesso. Quanto mais rápido é o processo de eliminação da pobreza e, com ele, o acesso à civilização do consumo de massa, maiores são as expectativas em relação não apenas a sua continuidade, mas também ao aumento da sua velocidade. Isso, por sua vez, é política e socialmente perigoso porque pode dar origem a expectativas que não podem ser realizadas, o que as transforma em focos de tensão.

Além disso, essa mesma situação cria uma opinião pública extremamente rigorosa com respeito a quaisquer “acidentes de percurso” resultantes do desenvolvimento acelerado. Um bom exemplo disso são as preocupações expressas por institutos de pesquisa coreanos (KDI, por exemplo) quanto à evolução da taxa de crescimento do PNB entre o ano passado e o corrente: a estimativa é que ela possa cair, em 1989, para quase a metade da registrada em 1988. Mas, atenção, isso significa uma queda de 12 para 6% de crescimento, o que continua a ser uma *performance* excepcional, particularmente se vista tendo como pano de fundo o violento aumento da taxa de conflito político, social e internacional (greves em setores-chave, manifestações de protesto e os atritos comerciais supracitados) que caracterizaram o país nos últimos 18 meses. Aqui encaixase como uma luva o dito “schumpeteriano” “quanto mais o sistema oferece, mais dele será demandado”, o que significa uma respeitável fonte de dinamismo, sem dúvida, mas também um foco de conflitos de

difícil administração. Dada a velocidade de suas transformações, a Coreia do Sul é um dos candidatos mais fortes a encabeçar a lista dos países nos quais as tensões daí derivadas ocupam lugar proeminente na vida nacional.

c) Para utilizarmos uma imagem eloqüente, embora algo caricata na realidade, podemos ver na Coreia um sistema que se comportava segundo uma lógica marxista, no sentido de que os imperativos do desenvolvimento econômico determinavam e/ou constrangiam os fenômenos sociais e políticos, passando depois a funcionar dentro de um padrão "weberiano", onde as esferas econômicas, política e cultural detêm um significativo grau de autonomia recíproca e, ainda, possuem racionalidades distintas e freqüentemente conflitivas.

O resultado da descompressão política e conseqüente abertura coreana, consolidada ao que parece com as eleições diretas de 1988, consiste, na sua dimensão mais profunda, exatamente nessa des-subordinação das esferas política e social pela econômica. O que significa dizer, em outras palavras, um previsível e significativo aumento da taxa de conflito no interior do sistema.

Cada esfera assumindo plenamente seus "princípios axiais", para utilizar uma aguda expressão de Daniel Bell, as tensões tendem a se multiplicar. Já sabemos que a democracia traz consigo, por exemplo, a racionalidade do ciclo político-eleitoral, que não necessariamente é funcional à econômica; e que a tendência ao hedonismo tão característica da cultura moderna é pouco menos que incompatível com o produtivismo necessário à satisfação das aspirações crescentes às quais acabamos de nos referir.

Esses são, em suma, apenas alguns exemplos daquilo que Samuel Brittan e Daniel Bell chamaram respectivamente de "contradições econômicas da democracia" e "contradições culturais do capitalismo".

A partida para o pluralismo ora em curso na Coreia não pode, obviamente, ter

seus resultados determinados por antecipação – isso seria adivinhação e não análise – mas alguns dos problemas que o país tende a enfrentar na próxima década certamente estarão conectados com estas matrizes que procuramos delinear.

NOTAS

- ¹ Ver a respeito Halliday e McCormack: 1973, cap. 1, Freeman: 1987, pp. 48-49, e Kolko, 1968, caps. 21 e 22.
- ² Após o encerramento do governo militar propriamente dito, os EUA permaneceram "baseados" na Coreia. As forças armadas norte-americanas foram mantidas no país como parte de seu sistema de segurança no contexto da guerra fria (Halliday e McCormack: 1973, cap. 2, FECAMP: 1987, pp. 44).
- ³ Após o golpe de maio de 1961 o país foi governado por uma junta militar (liderada por Park) até 1963. Neste ano, em parte por pressão norte-americana, realizam-se eleições presidenciais. Park as vence apertado (46,7 x 45,1% dos votos). Em 1967 novas eleições, desta vez vencidas pelo mesmo Park com 51,4%. Em 1971 mais um pleito, duplo (presidencial e para o Legislativo) e ocorrido em meio a intensas manifestações de descontentamento estudantil, *wage-conflicts* e protestos de intelectuais. Park vence sob suspeita de fraude mas a oposição vence nas maiores concentrações urbanas (perdendo nas menores e no meio rural) e fixa maioria na assembléia (86 x 65 assentos). A propagação da crise política culmina com as leis de emergência de dezembro de 1971. É a instalação da versão coreana do chamado "modelo burocrático-autoritário". Em 1979 Park é assassinado e há um segundo golpe militar liderado pelo general Hwan. O sistema político permanece fechado até dezembro de 1987, quando se realizam novamente eleições presidenciais. Em fevereiro do corrente ano é empossado Roh Tae Woo, também um general mas aceito democraticamente até onde se sabe. (cf. Baegim: 1986, pp. 231-57).
- ⁴ Do total do ingresso de capital estrangeiro na Coreia até 1983, apenas 5% constituem investimento direto; 95% são constituídos de empréstimos e ajuda de governos e organismos internacionais (IQBAL: 1988, pp. 140-41).
- ⁵ A despeito do rapidíssimo crescimento das exportações, as importações permanecem sendo

maiores em termos absolutos que o total exportado durante todo o período em questão. Na equação de demanda efetiva da economia coreana o componente *X-M* somente se tornará positivo em 1986, o que nos permite falar num crescimento *intensivo em importações* mais que em exportações. A menos que queiramos nos referir à *velocidade de crescimento* deste produto, por sua vez, do *outward looking* adotado a partir de Park, o termo *export-led* deveria ser requalificado, como expressão sintetizadora da experiência da Coreia do Sul.

- ⁶ "Special Laws Concerning Shipbuilding and Machinery Industries" promulgadas em 1967.
- ⁷ Entre as quais o "Technology Development Promotion Act" de 1973, que elevava substancialmente os financiamentos para programas de *P e D*.
- ⁸ Notemos de passagem que o salário real medido em US\$ elevou-se 27,5% entre 1976 e 1979 contra 9,4% em Taiwan, 14,9% no Japão e 3,9% em Singapura (Sang-Mok: 1986, pp. 24-25). Uma análise marxista enxergaria af indícios do "esgotamento do exército industrial de reserva" e prognosticaria decisões de introdução de progresso técnico por parte dos "agentes" econômicos. O referencial kaleckiano sugeriria um forte aumento na demanda de *wage-goods* e um estímulo adicional à continuidade dos investimentos e ao crescimento da produção (cf. Marx: 1983, cap. 23, e Kulecki: 1971). Excepcionalmente o ano de 1980, onde o PIB se contraiu pela primeira e única vez desde o início dos anos 60, nenhum dos dois referenciais é incompatível com o que veio a ocorrer no período subsequente.
- ⁹ Com a ressalva de que a simbiose dos bancos se deu, no caso coreano, mais profundamente com o Estado do que com o capital industrial, o que não obstante, não elimina, a nosso juízo, as possibilidades analíticas da utilização de sua proposta de interpretação.

BIBLIOGRAFIA

- BAEGIM, H. "The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea", in **World Politics**, 1986
- BANCO MUNDIAL. "Korea, Managing the Industrial Transition." 2 vol., 1987
- BARONE, Ch.: 1983. "Dependency, Marxist Theory, and Salvaging the Idea of Capitalism

in South Korea", in **Urpe Review**, vol. 15, nº 1.

- BERGER, P. **The Capitalist Revolution**, Nova York: Basic Books, 1986.
- BIANCO, L. (Ed.) **Ásia Contemporânea**. México: Siglo XXI, 1976.
- BLUMENTHAL, T. e LEE, C. Development Strategies of Japan and the Republic of Korea: a Comparative Study". in **The Developing Economies**, Tóquio: set. 1985.
- FECAMP. Coréia do Sul e Taiwan: Aspectos Históricos-Estruturais e Política Industrial (Coordenação de W. Suzigan). Unicamp, SP, 1987.
- FREEMAN, C. Technology Policy and Economic Performance: Lessons From Japan, NY: Pinter, 1987.
- FRIEDEN, J. "Third World Indebted Industrialization: International Finance and State Capitalism in México, Brazil, Alegria and South Korea", in International Organization, Summer, Wisconsin, 1981
- Folha de São Paulo:** 13/11/88 e 25/11/88.
- GERSCHENKRON. Economic Backwardness in Historical Perspective. Harvard; The University Press, 1962.
- HALLIDAY, J. e Mc. COMACK. **Japanese Imperialism Today**. Londres: Penguin, 1973.
- HARRIS, J. "Financial Deepening as a Prerequisite to Investment Growth: Empirical Evidence from Five East Asian Economies" in **The Developing Economies**, vol. 13, nº 3. Tóquio, 1979.
- HILFERDING, R. **O Capital Financeiro**, São Paulo, Nova Cultural, 1985 (1910).
- HILFERDING, R. "The Organized Economy", in **Readings in Marxist Sociology**, edited by T. Bottomore and P. Goode. Oxford: Clarendon Press, 1983(1927).
- IABAL, F. "External Financing for Korea: The Next Phase", in **World Development**, vol. 16, nº 1, 1988.
- KALECKI, M. "Luta de classes e distribuição da Renda Nacional". in **Crescimento e Ciclo das Economias Capitalistas**, editado por Jorge Miglioli São Paulo: Huciter, 1977
- KEYNES, J.M. "The Ex-Ante Theory of the Rate of Interest", in **Economic Journal**, 1937
- KOLKO, G. **The Politics of War**, Nova York: Random Howe, 1968.
- KOREAN BUSINESS REVIEW. "A 40 years History of Korea's Economic Policies" (XII): A FKI Report, jul. 1987.
- KWACK, T. Industrial restructuring Experience and Policies in Korea in the 1970s. KDI. Seoul, 1984.

- LEIPZEIGER, D. "Editor's Introduction: Korea's Transition to Maturity", in **World Development**, vol. 16, nº 1, 1988.
- LEIPZEIGER, D. "Industrial Restructuring in Korea". in **World Development**, vol. 16, nº 1, 1988.
- MARX, K. **O Capital**, vol 1, cap. 23. São Paulo: Nova Cultural, 1983.
- Mc. CRAW, TH (ed): 1986. **America Versus Japan**, Harvard: The University Press, 1986.
- NORTON, R.D. "Industrial Policy and American Renewal". in **World Development**, vol. 16, nº 1, 1986.
- PIRAGIBE, C. "Políticas para a indústria eletrônica nos países industrializados. Lições para o Brasil?". in **Automação, competitividade e trabalho: A experiência internacional**, organizado por H. Schmitz e R. Quadros de Carvalho. Hucitec, SP, 1988.
- SACHS, J. "A verdade sobre o modelo asiático". in revista **Senhor**, 6/10, SP.
- SANG-MOK, S. "The Evolution of the Korean Economy: A Historical Perspective", KDI, Seoul, 1986.
- SCHUMPETER, J.A.: 1942. **Capitalism, Socialism and Democracy**. Londres: Routledge e Kegan Paul, 1942.
- SCHUMPETER, J.A. "The Future of Private Enterprise in Face of Modern Socialist Tendencies", in **Hope**, vol. 7, nº 3, 1975.
- SHINOHARA, M.: 1976. "Miti's Industrial Policy and Japanese Industrial Organization: A Retrospective Evaluation", in **The Developing Economies**, vol. 14, nº 4, 1976.
- SOLD, R.: 1984. "Industrial Policy", in **JEI**, vol. XVIII, nº 3, 1984.
- STEIBERG. "Sociopolitical Factors and Korea's Future Economic Policies". in **World Development**, vol. 16, nº 1, 1988
- TORRES FILHO, E. A Economia Monetária, a Poupança e o Financiamento: do Trabalho à Teoria Geral. IEI/FEA, texto para discussão nº 166, 1988.
- TORRES FILHO, E. "A economia japonesa pós 1973: reestruturação industrial e inserção internacional, IEI/FEA, mimeo, 1988.
- THUROW, L. (Ed.). **The Management Challenge, Japanese Views**, Mass: The MIT Press, Mass, 1985.
- VEJA, 14/9. "O novo nome da prosperidade", 14/9/1988.
- YUSUF, S. e PETERS, R. Capital Accumulation and Economic Growth. The Korean Paradigm. World Bank Staff, Working Papers nº 712, 1985.
- ZYSMAN, J. e COHEN, S. **Manufacturing Matters. The Myth of the Post-Industrial Economy**, Nova York. Basic Books, 1987.
- WESTPHAL, RHEE e PURSELL: **Korean Industrial Competence: Where it Came From**. World Bank Staff Working Papers nº 469, 1981.
- WORLD DEVELOPMENT. **Korea: Transition to Maturity**, vol. 16, nº 1. Special Number, 1988.

Resumo

O artigo procura examinar, através de uma perspectiva histórico-institucional, alguns dos elementos da industrialização da Coreia do Sul nas últimas três décadas. São abordados os fatores sócio-políticos que nos parecem fundamentais para uma compreensão adequada do desenvolvimento econômico desse país; a política industrial posta em prática pelos governos militares entre os anos de 1961 e 1986 (quando finaliza o quinto plano quinquenal iniciado em 1982), e a reestruturação econômica, também orquestrada pelo governo que se seguiu à recessão de 1981. A título de conclusão, apontamos algumas dificuldades e focos de tensão que o país deve enfrentar nos próximos anos.

O argumento central do trabalho é de que a Coreia do Sul, longe de constituir uma ilustração viva das prescrições neo-liberais quanto a estratégias de desenvolvimento, configura um caso de industrialização, i) movida a política industrial, ii) centrada em empresas nacionais e iii) substancialmente gerenciada pelo Estado.

Sugere-se que o referencial analítico adequado para se compreender o caso coreano não pode ser, portanto, o neoliberal, mas sim o que podemos talvez chamar de "burocrático-gerencial" ou, alternativamente, de "paradigma do capitalismo organizado", onde as fontes de referência mais fecundas são, entre outras, List, Hilferding, Schumpeter e Keynes.

Abstract

Socio-political determinants and industrial policy in South Korea

This essay examines, through a historical institutional perspective, some of the elements of South Korean industrialization in the last three decades. It considers the socio-political factors fundamental to an adequate understanding of the economic development of this country; the industrial policy put in practice by the military governments between 1961 and 1986 (when the fifth five-year plan ended); and the economic restructuring, also orchestrated by the government, which followed the recession of 1981. The conclusions indicate some of the difficulties and foci of tension which the country must face in the coming years.

The central argument of the essay is that South

Korea, far from constituting a living example of "neoliberal" prescriptions with regard to development strategies, represents a case of industrialization (i) impelled by industrial policy, (ii) centered in national firms, and (iii) substantively managed by the state.

The essay therefore suggests that the analytical framework adequate to understanding the Korean case cannot be the "neoliberal" one, but rather one which we could perhaps call "bureaucratic-managerial" or, alternatively, the "paradigm of organized capitalism". The most promising sources of reference here are List, Hilferding, Schumpeter and Keynes, among others.

Résumé

Contingences socio-politiques et politique industrielle en Corée du Sud

L'article analyse, dans une perspective historique-institutionnelle, une partie des éléments de l'industrialisation de la Corée du Sud pendant les trois dernières décennies. L'auteur y aborde les raisons socio-politiques fondamentales à une compréhension plus juste du développement économique de ce pays; la politique industrielle mise en pratique par les gouvernements militaires entre les années 1961 et 1986 (à la fin du cinquième plan quinquennal commencé en 1982), ainsi que le redressement économique orchestré par le gouvernement apparu après la recession de 1981. En conclusion, certaines difficultés et points de tension auxquels le pays devra faire face dans les années à venir y sont signalés.

L'idée centrale de l'essai est celle que la Corée du Sud, loin d'être une illustration parfaite des prescriptions néo-libérales en ce qui concerne les stratégies de développement, constitue un exemple d'industrialisation i) basé sur une politique industrielle, ii) centré sur des entreprises nationales, et iii) substantivement administré par l'État.

Il est suggéré que le référentiel d'analyses susceptible de permettre la compréhension du phénomène coréen ne peut donc pas être le néo-libéralisme, mais en réalité ce que nous pouvons peut-être appeler "bureaucratie-administrative", ou encore "paradigme du capitalisme organisé", ayant comme références plus fécondes, entre autres, List, Hilferding, Schumpeter et Keynes.