

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ANÁLISE HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DO
DESENVOLVIMENTO DA CORÉIA DO SUL:
DO GOVERNO MILITAR DE 1961 À CRISE
ECONÔMICA DE 1997**

CARLOS EDUARDO BRAGA PATERNOSTRO
matrícula nº: 104043938

ORIENTADOR: Prof. Ronaldo Fiani

AGOSTO 2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ANÁLISE HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DO
DESENVOLVIMENTO DA CORÉIA DO SUL:
DO GOVERNO MILITAR DE 1961 À CRISE
ECONÔMICA DE 1997**

CARLOS EDUARDO BRAGA PATERNOSTRO
matrícula nº: 104043938

ORIENTADOR: Prof. Ronaldo Fiani

AGOSTO 2009

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor.

RESUMO

O trabalho a seguir é uma análise das transformações institucionais no decorrer do desenvolvimento coreano nas quatro últimas décadas do século XX.

Será apresentada a mudança da economia coreana, de um modelo agrário pouco complexo e de baixa renda para um modelo exportador de produtos com alto valor agregado e grande complexidade.

A monografia compreende uma longa linha histórica com objetivo de mostrar porque a Coreia do Sul se industrializou mais rapidamente que a maioria dos países em desenvolvimento, expondo a relação entre as inovações institucionais e o crescimento econômico.

Neste trabalho serão analisadas também a influência do Estado intervencionista, as políticas econômicas utilizadas e suas limitações externas, bem como a interação do governo com a sociedade, particularmente com os trabalhadores.

LISTA DE SIGLAS

AID	Agency for International Development
EPB	Economic Planning Board
FYP	Five Year Plans
GM	General Motors
KAMCO	Korea Asset Management Corporation
KDIC	Korea Deposit Insurance Corporation
NBFI	Non-Bank Financial Institution
NPL	Non Performing Loan
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
POSCO	Pohang Iron and Steel Company

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO I – GOVERNO PARK E A INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA.....	9
I.1 - Os fundamentos do modelo de desenvolvimento.....	9
I.2 – Industrialização Pesada	15
CAPÍTULO II – LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA E A REDEMOCRATIZAÇÃO	19
II.1 - O governo Chun e a concentração econômica.....	19
II.2 - Redemocratização	23
CAPÍTULO III - NEOLIBERALISMO E A CRISE ASIÁTICA DE 1997	27
III.1 - O governo Kim Young Sam e o neoliberalismo.....	27
III.2 - O governo Kim Dae Jung e a crise asiática	29
CONCLUSÃO.....	34
BIBLIOGRAFIA	36

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2.1 - Vendas combinadas dos 10 maiores chaebols (% do PIB*, 1974-1984).....	20
Tabela 3.1 - Fundos Públicos Injetados - trilhões de wons	31

INTRODUÇÃO

A presente monografia apresentará o desenvolvimento da Coreia do Sul ao longo do período de “catch-up” incluindo o momento de sua maior crise (1997) e o aprofundamento das medidas neoliberais na economia coreana.

Neste trabalho serão focados alguns aspectos centrais da economia coreana: o sistema financeiro, que inicialmente tem como principal base de financiamento os bancos comerciais estatais; o mercado de trabalho e os conflitos entre trabalhadores e conglomerados coreanos; e o setor público em seu papel de coordenador econômico até a liberalização.

Em um aspecto mais amplo, será apresentada a transformação institucional de um país dependente de baixos salários e indústria intensiva em mão de obra para um país desenvolvido com indústria pesada intensiva em capital, alta produtividade e competitividade.

O método utilizado foi a pesquisa de estudos empíricos e históricos, aplicada à Coreia do Sul e às transformações mais importantes ocorridas no mundo que afetaram esse país no período histórico estudado.

A monografia é composta por três capítulos, considerando sucessivamente as fases de industrialização, democratização e reformas de cunho neoliberal.

CAPÍTULO I – GOVERNO PARK E A INDUSTRIALIZAÇÃO PESADA

Neste capítulo serão apresentados os fundamentos do modelo de desenvolvimento instituídos no governo de Park Chung Hee. A primeira parte irá mostrar quais as dificuldades do governo, decorrentes da dependência econômica externa e do baixo nível de renda dos coreanos. A segunda parte tratará da dificuldade que o Estado coreano teve para desenvolver uma indústria de bens de capital, naval e química. Nas duas seções serão abordados aspectos relativos ao tratamento que o governo teve com os trabalhadores e com as empresas e seus donos.

1.1 - Os fundamentos do modelo de desenvolvimento

O começo das transformações institucionais na Coreia do Sul se apresenta desde o início do golpe militar de 1961, em que assume o poder o novo presidente, Major-General Park Chung Hee. A Coreia era um país altamente dependente de importações de produtos de todos os tipos, incluindo alimentos para a população. A dependência se estendia à necessidade de apoio financeiro dos EUA via Agência Internacional de Desenvolvimento (AID) para suprir o país com divisas necessárias às importações (HAGGARD, 1991).

Essa dependência se tornou um problema para os militares, pois o país necessitava do dinheiro para importar grãos entre outros materiais de subsistência e os EUA estavam retendo a ajuda financeira, já que em troca queriam que o governo promovesse eleições presidenciais democráticas e uma reforma de estabilização monetária (HAGGARD, 1991).

O governo passou a controlar os bancos comerciais que estavam falidos e para isso promulgou uma lei de controle sobre o sistema bancário que seria temporária mas terminou por se tornar permanente. Isto deu ao Estado o comando de quase todos os bancos. Em seguida, o governo promoveu uma diversificação do crédito direcionado, com a instituição de bancos para construção de moradias (Housing Bank); de bancos para pequenas e médias empresas (Small and Medium Business Bank); de uma agência de gerenciamento de dívidas bancárias (Korea Asset Management Co. - KAMCO) e de um banco para especificamente centralizar e cuidar das operações de câmbio (Korea Exchange Bank) (CHANG, 2006).

Outra instituição de grande importância foi o *Economic Planning Board* (EPB). O projeto de criação do EPB partiu inicialmente dos planos propostos pelo presidente eleito Chang Myon (1960-1961) após a queda de Syngman Rhee. Os militares, após o golpe de

1961, institucionalizaram o EPB com o objetivo de centralizar as operações de pesquisa, estatística, planejamento, orçamento e coordenação, tudo em um ministério. Além disso, mais tarde em 1961, foi estabelecido no EPB um bureau de controle de capitais com o objetivo de regular os empréstimos em moeda estrangeira, centralizar o planejamento cambial e dar garantias de pagamento sobre os empréstimos dos investidores estrangeiros. (HAGGARD, 1991).

O EPB também determinava as metas de produção das grandes empresas por meio da edição de planos quinquenais (*Five Year Plans - FYP*) e até onde estas poderiam expandir sua produção, para evitar excesso de capacidade ociosa. Controlava os preços, forçando as empresas a competirem via diferenciação de produto, custos ou produtividade (AMSDEN, 1989). E também regia sobre os salários de toda economia, impondo tetos sobre a variação anual para que os trabalhadores não pudessem negociar mais do que estes (KOHLI, 2007). Enfim, o poder do EPB era superior ao dos outros ministérios, tanto que a partir 1963 os ministros indicados para o cargo receberiam o título de Vice Primeiro Ministro (*Deputy Prime Minister*) (HAGGARD, 1991).

O governo coreano tentou obter recursos com outros entes privados no exterior, sediados na França, Itália, Alemanha e Canadá, para evitar a dependência financeira exclusiva sobre a AID e não ter que aceitar as imposições desta agência. Porém, os rumores do corte da ajuda financeira americana e de uma possível desvalorização cambial (devido a este corte) fez com que os preços dos grãos aumentassem drasticamente em um momento ruim, de baixa colheita da agricultura doméstica (HAGGARD, 1991).

Park cedeu e estabeleceu um acordo com a AID. O plano da agência era promover eleições presidenciais imediatamente, estabelecer um teto no fornecimento de crédito dos bancos, reduzir o déficit orçamentário, restringir a emissão de moeda e impor um piso no nível de reservas cambiais. Este plano era altamente impopular, pois ainda requeria um corte dos subsídios agrícolas e no resgate dos empréstimos com os fazendeiros (HAGGARD, 1991).

Park venceu a eleição presidencial de 1963 (mesmo com denúncias de fraude eleitoral) e seguiu com o plano de estabilização. Como foi imposto, desvalorizou o won de 130 por dólar para 255 em 1964, embora o governo americano tenha requisitado uma desvalorização maior, para 285. O motivo do governo coreano não querer uma desvalorização maior era porque os empresários precisavam importar insumos necessários à indústria (basicamente a indústria têxtil) e alimentos. Em conjunto com esta reforma monetária, lançou o primeiro FYP, que consistia no apoio aos exportadores coreanos, principalmente à indústria têxtil (AMSDEN, 1989).

O apoio financeiro da AID não atendia necessariamente aos planos do governo militar, pois, além do plano de estabilização financeira imposto (para que pudesse receber o financiamento) havia outras cláusulas sobre o uso do dinheiro, isto é, os dólares da ajuda não poderiam ser utilizados para financiar a exportação de produtos têxteis para os EUA, por exemplo. Com estas limitações impostas, o governo precisou buscar outros modos de utilização do crédito estrangeiro, como o crédito a juros baixos em moeda nacional para os exportadores, via bancos comerciais estatais, e isenções tarifárias, conforme fora estabelecido no primeiro FYP do governo. Em resumo, o FYP consistia em um plano pró-exportação que acomodava os limites impostos pelo plano de estabilização monetária americano.

Se por um lado o governo promovia as exportações e o crédito para os empresários, por outro reprimia os trabalhadores. Em 1964 instituíram-se várias leis de regulamentação do mercado de trabalho, como a *Trade Union Act* que limitava o número de sindicatos por local de trabalho e o número de membros por sindicato, *Labor Dispute Conciliation Law* que determinava o governo como "solucionador" de conflitos e por último o *Labor Committee Law* que estabelecia um comitê de decisões formado por burocratas e empresários (KWON, 1997).

Em 1965 o governo Park continuou o plano de estabilização monetária e dobrou a taxa de juros sobre os depósitos (de 15% para 30% ao ano). O suposto objetivo era captar recursos do mercado paralelo (*curb market*) para o mercado oficial controlado pelos bancos comerciais estatais, além de captar mais recursos para continuar o programa de *policy loans* (empréstimos subsidiados) aos exportadores, basicamente da indústria têxtil, e tentar diminuir a inflação. A verdade é que o governo precisava do dinheiro da AID e aumentar os juros fazia parte do acordo de financiamento (VITTAS, 1996). No mesmo ano foi promulgado o *Foreign Inducement Act* que estabelecia garantias governamentais sobre todos os empréstimos feitos em moeda estrangeira, porém estes deveriam antes passar pela aprovação do Ministério do Comércio e Indústria. Embora os juros sobre os depósitos tenham dobrado, os juros reais sobre os empréstimos continuaram no mesmo patamar ou até inferiores (negativos) se considerados os juros dos *policy loans* e a inflação da época (VITTAS, 1996).

O governo tinha outros métodos de controle e coordenação de investimentos privados. Para produzir em certos setores, era necessário conseguir antes uma aprovação do governo e ter garantias de performance anteriores ou cartas de crédito de outros investidores ou burocratas do governo. Por meio deste mecanismo, o Estado podia induzir os investidores a participarem de investimentos mais arriscados oferecendo em conjunto licenças de caráter oligopolista (normalmente eram 2 produtores no mínimo por setor) de produção em ramos mais lucrativos, licenças para obras governamentais ou licenças de importação, além do

pacote de praxe de subsídios e isenções fiscais. A licença de monopólio funcionaria como um subsídio-barreira, pois somente licenciados poderiam atuar em determinados setores, limitando assim a capacidade do setor e garantindo lucratividade. Isso beneficiou e acelerou a crescente expansão e diversificação dos conglomerados coreanos, isto é, os *chaebols* tinham a vantagem de utilizar sua performance anterior para tomar emprestado e repassar para suas subsidiárias, em um método de crédito cruzado. Assim, equilibravam as contas distribuindo o risco entre as várias licenças obtidas em diferentes áreas/setores (AMSDEN, 1989).

Apesar do crédito barato, subsídios fiscais e licenças semi-monopolísticas, o plano imposto pelo governo americano impunha um teto no nível de crédito e de emissão de moeda, o que forçou os empresários a buscarem crédito no mercado paralelo (*curb market*), onde os juros nominais eram normalmente 4 vezes maiores que os juros subsidiados. O acúmulo deste tipo de financiamento mais caro traria problemas mais tarde, o que será discutido adiante neste capítulo.

Em 1966 houve uma reorganização na administração do Bureau de Tributação (*Taxation Bureau*) estatal, com o objetivo de aumentar a arrecadação e punir sonegadores. O aumento na arrecadação foi obtido com a contratação de mais funcionários e expansão das diretorias e suas subdivisões, que se tornaram mais eficazes, sem aumentar impostos, que em sua maioria eram indiretos e sobre o consumo. A importância desta reforma reside no fato do bureau ser umas das instituições mais ativas do governo, que nivela o peso dos impostos sobre a base dos contribuintes não subsidiados, periodicamente inspecionando o setor privado e coletando informações sobre seus rendimentos. O bureau também era uma importante instituição de coordenação/coação do setor privado pois, caso a empresa não atendesse às metas e requisitos determinados pelo EPB, perderia os subsídios conquistados (KIM, 1991). Neste ano várias tarifas e cotas de importação foram abolidas, inclusive o sistema de importação foi modificado de uma lista de possíveis importações para uma lista de importações proibidas (*negative list system*), isto é, antes todos os produtos que não estivessem na lista de produtos permitidos, tinham sua importação proibida ou com várias limitações impostas. O sistema se inverteu e passou para a livre importação de todos os produtos com somente alguns tendo maiores restrições (KIM, 1991).

Perhaps the most important change in trade policy is held to be the switch from a positive to a negative list system, a change in policy, which, as with the unlimited discounting of loans against confirmed letters of credit, reduced the degree of government discretion over the behavior of importers. (HAGGARD, 1991, p.868)

Não significou abertura às importações, pois havia muitos requisitos e regras para importar. Por exemplo, somente os produtores pertencentes ao mesmo segmento do produto estrangeiro poderiam vir a ter permissão para importar e era necessário pagar 100% dos custos em moeda estrangeira antes de importar, sendo que o governo controlava as reservas cambiais em um país onde os dólares eram extremamente escassos (HAGGARD, 1991).

Os bancos estatais funcionavam como parceiros nos investimentos privados, dividindo o risco com as empresas, ao mesmo tempo em que serviam de controle estatal sobre o setor privado, pois caso o empresário não atendesse às demandas estatais, teria seu crédito cortado ou teria suas contas auditadas pelo governo. Pode-se dizer que o risco era equilibrado para ambos, pois ao mesmo tempo em que os produtores eram dependentes do crédito e subsídios, o Estado dependia do setor privado para exportar, arrecadar e promover o desenvolvimento do país (AMSDEN, 1989).

Com a vitória na campanha presidencial de 1967, Park continuou no governo. Neste ano, as melhores firmas exportadoras passaram a ganhar o monopólio sobre a exportação de seus produtos (KOHILI, 2007). Começa o segundo *Five Year Plan* que inclui novos setores estratégicos como a indústria química, aço e maquinário elétrico. É o início da industrialização pesada.

Durante o período anterior a 1970, várias empresas aumentaram seu endividamento, tanto por meio dos bancos comerciais estatais quanto por meio do mercado paralelo de crédito. A conta de importações aumentou drasticamente após a mudança no sistema de lista de produtos importados citado anteriormente, tanto que em 1969 o déficit na balança comercial chegou a 26% do PIB e a necessidade de pagamento da dívida externa em relação às exportações chegou a 28% (CHANG, 2006). Em conjunto com esses fatores, surgiram várias empresas ineficientes que o governo precisou liquidar, forçar a fusões e compras.

In 1969, the proliferation of inefficient firms after a massive investment boom in the late 1960s prompted the Korean state to set up a task force accountable only to the Blue House (the presidential residence) to deal with the problem. Between 1969 and 1972, the task force forced dozens of inefficient firms (exact numbers not released) into mergers, sales, and liquidation (sometimes sweetened by debt roll-overs by the Korea Development Bank). (CHANG, 2006, p.92)

A mediação e reestruturação que o governo Park promoveu está bem explicada neste trecho de Chang (2006), onde tal ajuda é qualificada como uma tomada de controle mediada pelo Estado e não uma simples ajuda "paternalista":

Of course, all these are not to deny that the Korean government not infrequently injected money into ailing large enterprises through the state-owned banks (especially the development bank, Korea Development Bank). However, these financial injections were conditional, with very few exceptions, on the change of ownership and top management, and were always accompanied by tough terms of financial restructuring. In other words, the rescue of large enterprises by the Korean government should be seen as government-mediated take-over or restructuring rather than as bailout in the strict sense. (p.197)

De fato, o governo Park não deixaria as empresas de maior porte falirem, pois os bancos estavam expostos a grandes empréstimos com estas e, para manter os empregados e sindicatos sob controle, precisaria manter estas firmas funcionando, pois justamente a promessa do modelo era de se ter empregos vitalícios. Essa promessa não se concretizaria caso se perdessem os empregos em massa com a falência (AMSDEN, 1989).

A situação das empresas se agravou no momento em que o governo resolveu desvalorizar novamente a moeda em relação ao dólar, o que fez com que as dívidas em dólar aumentassem. Isto foi devido a um acordo com o FMI em um *standby-agreement* em que o governo aceitou impor limitações na captação de empréstimos de curto prazo e forçar a captação de empréstimos com 3 anos ou mais de maturação (AMSDEN, 1989). Como os juros dos empréstimos de longo prazo são maiores e a desvalorização da moeda tornou os empréstimos mais custosos, o nível de investimento caiu significativamente, além de ocorrer uma contração monetária que resultou em um crescimento do PNB em 1970 inferior ao de 1969 (7,6% contra 13,8%). Uma intervenção maior no mercado de crédito ocorreu em 1972, especificamente com o decreto de 3 de agosto de 1972, em que todos os empréstimos (incluindo os do *curb market*) seriam congelados e alongados para 5 anos com 3 anos de *grace period* (carência) e redução de 2/3 dos juros (CHANG, 2006).

A disciplina do governo não se estendia somente aos rentistas mas também aos donos de grandes conglomerados (*chaebols*). Um exemplo foi a empresa *Hang'kuk* do grupo Samsung que estava contrabandeando sacarina que era um produto de importação proibida. Quando o esquema (que era de importar sacarina entre os insumos da firma de fertilizantes) foi descoberto, o dono da Samsung "doou" 51% da firma de fertilizantes para o governo e não foi preso nem processado pelo esquema (AMSDEN, 1989).

No início da década de 1970, a produção da indústria leve coreana havia alcançado níveis suficientes de substituição de importações. Nesse momento outros produtores asiáticos entravam no mercado com custos menores e portanto, os produtores coreanos perdiam sua vantagem comparativa no mercado internacional. O período histórico era o de restabelecimento das relações entre EUA e China, da imposição americana aos países

asiáticos da "doutrina Nixon" de auto-sustentação, e do crescente protecionismo contra produtos coreanos, principalmente têxteis (KOHLI, 2007).

1.2 – Industrialização Pesada

O governo Park investiu no desenvolvimento da indústria leve durante o primeiro plano quinquenal (por volta de 1962 a 1967), que emprega grandes contingentes de mão de obra barata e gera grandes retornos na exportação. A opção de se investir neste tipo de indústria é porque não haveria recursos suficientes para se arriscar em uma indústria mais intensiva em capital, pois esta necessita de grande aporte inicial e tem retorno menor sobre o valor imobilizado, levando mais tempo para se obter esse retorno. Porém, isto não quer dizer que no segundo FYP não se tenham iniciado investimentos neste tipo de indústria pois, já em 1962 por exemplo, o governo decretou a lei de proteção à indústria automobilística nacional, isto é, o governo providenciaria apoio aos investidores interessados (AMSDEN, 1989).

Com as reformas de 1961 até por volta de 1973, o país obteve outras fontes de financiamento externo, principalmente o capital japonês a partir de 1965, quando houve a normalização de relações entre Coreia do Sul e o Japão (KIM, 1991). Já havia antes um interesse por parte dos japoneses em investir na Coreia do Sul, porém o governo não estava interessado no investimento direto, pois, como explica Atul Kohli (2007):

The Koreans were not looking for a large influx of Japanese direct foreign investment because that could have inhibited the development of Korean business houses. Instead, both Korean businessmen and the Park regime were looking for commercial loans and technology transfer aimed at export promotion - a pattern of collaboration that would open the way for businessmen to flourish. (p.94)

A década de 1970 começa com as eleições de 1971 que Park novamente vence (nesse caso ainda houve denúncias de fraude eleitoral, porém, devido ao crescimento econômico, a base de apoio era muito superior às eleições anteriores) e já no primeiro momento o governo lança mão de uma reforma constitucional que fortalece ainda mais o poder executivo e aumenta a repressão contra os sindicatos e as greves. A principal agência utilizada pelo governo para espionar e reprimir possíveis opositores do regime era a CIA coreana (KCIA). O *Special Act for National Security* em 1971 determinava que as greves eram um problema de segurança nacional, feriam o interesse público e impediam o desenvolvimento econômico. Portanto, poderiam ser reprimidas pela polícia e exército. Essa foi a resposta do governo à crescente onda de protestos violentos na Coreia, como o suicídio em praça pública de Chun

Taeil, o incêndio no prédio da companhia Hanjin entre outros protestos em larga escala (KWON, 1997).

Um dos objetivos do programa de intensificação industrial a partir 1968 era reduzir a conta de importações de bens intermediários que representavam grande parte do déficit da balança comercial. Para tal, o governo promovia a idéia de que para se obter investimentos estrangeiros (principalmente capital japonês) era necessário um "ambiente estável", isto é, sem greves. O controle sobre os sindicatos era maior nas zonas de investimento livre (*Foreign Free Trade Zones*) até porque justamente nessas regiões os sindicatos eram mais fortes, pela concentração de grandes firmas do mesmo tipo de produção e pela existência de sindicatos regionais (ilegais na época) (KWON, 1997).

As firmas japonesas investiram nos locais em que existisse mão-de-obra barata, diligente, especializada e competente. A Coréia do Sul atendia a esses requisitos, além dos fatores proximidade e interesse japonês em transferir suas indústrias de menor valor adicionado (KOHLI, 2007).

O capital japonês foi o maior contribuinte da industrialização pesada da Coréia do Sul pois ultrapassou o financiamento americano na década de 1970 (KIM, 1991). Nesse momento, o Japão passava por uma reestruturação de sua indústria, isto é, as indústrias mais poluentes (siderurgia, metalurgia, etc) e consumidoras de energia foram exportadas para os países asiáticos próximos, incluindo a Coréia do Sul. Era um bom negócio para os japoneses, pois além de reduzir o nível de poluição e consumo de energia no país, poderiam exportar bens de capital para construir as fábricas na Coréia e aproveitar a mão de obra barata. Foi nesse momento que surgiram os *tied loans* japoneses. Os japoneses emprestavam para o governo Park, que com este capital importava maquinário japonês e assistência técnica, além da transferência de tecnologia (KOHLI, 2007).

A origem desta industrialização remonta, em escala menor e muito mais simples, a um período anterior, pois em 1967 a Hyundai, por exemplo, fez um acordo com a Ford para obter licença para montar carros com kits prontos (ditos *semi-knocked-down kits*). O fator determinante deste novo momento é a integração vertical destas firmas. Em 1974, por exemplo, a Hyundai Motors passa a fabricar todas as peças de seus carros, produzindo assim um dos primeiros carros nacionais, o *Pony* (AMSDEN, 1989).

Um fato a ser analisado nesta mudança de paradigma tecnológico, e conseqüentemente econômico, é que nenhum grande *chaebol* veio do setor têxtil, que nesta época era um dos setores mais lucrativos da economia coreana. A grande maioria dos conglomerados de sucesso veio de setores de "gerência intensiva" (*management intensive*) de refino/refinamento de açúcar, produção de cimento, construção civil, montagem de produtos como carros,

televisores, etc. Como dito, a mudança foi da montagem para a produção. Alice Amsden explica em seu livro (*Asia's Next Giant*, 1989) porque os conglomerados que acumularam tecnologia, expandiram e se diversificaram não vieram do setor têxtil:

The point to note about these heavy industries is that they differ from cotton spinning and weaving and other "light" industries. They are both more capital- and skill-intensive. They rely heavily on salaried managers to control a production process that is more science-based and less of an art. (p.246)

Such technological capability, skill mix and mode of productivity growth and competition provide the basis for diversifying into new industries. (p.247)

Uma das principais atividades econômicas desta época foi a construção de navios, que mais tarde tornaria a Coreia do Sul a segunda maior construtora de navios do mundo (a posição varia entre a primeira e a segunda maior dependendo da época do ano).

O momento em que se iniciou a construção de navios não era propício. Devido à primeira crise do petróleo, a demanda por navios era decrescente e muitas empresas de construção de navios estavam falindo. Havia excesso de capacidade na produção mundial e queda de preços (AMSDEN, 1989).

O governo Park deu todo apoio que pôde para o desenvolvimento da empresa naval do conglomerado Hyundai: concedeu monopólio sobre a construção de navios e criou demanda no momento em que decretou que todos os navios utilizados no transporte de petróleo para Coreia deveriam ser coreanos. Em 1976, Park promulgou a lei das *General Trading Companies* (GTC) que estabelecia e institucionalizava os conglomerados coreanos como empresas multinacionais. Isto na verdade era como premiar os grandes conglomerados exportadores, ou como as agências de risco classificam as melhores empresas com *Market Grade*, isto é, todas as empresas gostariam de ser classificadas como GTC pois receberiam apoio diferenciado do governo por meio de isenções fiscais maiores que as de seus concorrentes e mais facilidade para se obter crédito subsidiado (AMSDEN, 1989).

Mas o investimento privado de US\$ 900 milhões na construção de um *shipyard* pela Hyundai Heavy Industries não poderia se comparar aos US\$ 3,6 bilhões do investimento estatal feito para construir uma *fully integrated iron and steel mill* (siderúrgica e metalúrgica) para a Pohang Iron and Steel Company (POSCO). Foi o maior e mais difícil investimento feito pelo governo na época, além do fato de sua primeira fase de construção (para produzir 1 milhão de toneladas de aço) ter terminado justamente em 1973, na primeira crise do petróleo (AMSDEN, 1989). Nenhuma instituição multilateral/internacional se dispunha a cooperar com o governo Park para a construção e ainda havia hostilidade por parte dos fabricantes

internacionais e do Banco Mundial. Para construí-la, o governo Park precisou recorrer à verba indenizatória do Japão e de apoio técnico da Nippon Steel Company. O governo japonês não se opôs à construção, pois a tecnologia para a produção de aço comum é bem difundida. Porém, em relação à transferência de tecnologia para produção de aço de alta qualidade, a Nippon estava relutante, pois a Coreia poderia ser futuramente uma concorrente. Por fim, Park conseguiu convencer a Nippon Steel a transferir tecnologia (inclusive a de laminados de alta qualidade). Em troca, Park concedeu investimentos e participações muito lucrativas, como a construção do metrô de Seul (AMSDEN, 1989).

A POSCO serviu aos propósitos do governo de suprir a economia com aço barato e de ser um exemplo de companhia bem-administrada para o setor privado. Fabricantes que exportassem produtos construídos com ferro ou aço produzidos pela POSCO teriam uma dedução na exportação equivalente à taxa de importação do metal utilizado (AMSDEN, 1989).

Para construir uma rede de firmas relacionadas ao setor de indústria pesada, o governo reduziu as restrições à entrada e liberou licenças de produção para pequenas e médias empresas que estivessem interessadas em investir na fabricação de instrumentos metálicos, motores para carros, para navios, geradores de energia, toda produção da cadeia produtiva relativa à indústria. Porém esse livre acesso aos subsetores (*subbranch*) da indústria excedeu o nível projetado pelo governo, uma vez que o licenciamento além de ser originalmente uma forma de controle e orientação dos investimentos, era também uma forma de evitar excesso de capacidade em determinado setor, o que acabou ocorrendo, ao surgir a segunda crise do petróleo em 1979 (explicado no segundo capítulo desta monografia) (CHANG, 2006).

Esse *Big Push* no final da década de 1970 significou, para a classe média, inflação e o distanciamento do sonho da casa própria, devido à especulação imobiliária que representou o mau uso do crédito subsidiado para fins improdutivo. No início de 1979, Park anunciou um plano de estabilização, o *Comprehensive Stabilization Plan*. O plano precisou ser adiado devido ao segundo choque do petróleo em julho do mesmo ano e ao assassinato do presidente em outubro.

Com o assassinato de Park, crise do petróleo e juros de 20% ao ano nos EUA, a Coreia do Sul (e o mundo) entrou em uma grande turbulência, com vários protestos de trabalhadores insatisfeitos com a perda real de poder de compra devido ao grande aumento do custo da energia, inflação relativa e decididos a reiterar a antiga requisição por eleições democráticas. O setor corporativo entrou em profunda crise, pois grande parte do novo parque industrial era totalmente dependente do petróleo e tinha acabado de investir na sua construção. A POSCO

por exemplo, tinha acabado de montar sua 3ª fase de expansão (equivalente a 5,1 milhões de toneladas de aço anuais) (AMSDEN, 1989).

A falta de uma liderança política abriu uma oportunidade para que os grupos pró-democracia se manifestassem publicamente. O resultado dos protestos foi o massacre em Kwangju e o golpe militar de 1980. O novo governo militar de Chun Doo Hwan começará uma onda de liberalização e o início do desmantelamento do Estado desenvolvimentista.

CAPÍTULO II – LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA E A REDEMOCRATIZAÇÃO

Nas duas seções deste capítulo será discutido o início da liberalização econômica promovida pelos governos subsequentes ao golpe militar de Chun. Os grandes conglomerados passaram a ter capital e crédito suficiente para se sustentarem e, portanto, demandavam uma diminuição da intervenção estatal em seus investimentos. Iniciou-se um processo de desmantelamento dos mecanismos de orientação e coerção estatais sobre o setor privado, principalmente sobre os grandes conglomerados. O regime democrático instituído no final da década de 1980 possibilita maior poder político aos donos dos *chaebols* e ainda maior poder sobre os rumos da economia coreana.

II.1 - O governo Chun e a concentração econômica

A década de 1980 começa com um novo governo militar e uma grande queda no PIB em 1980. O governo Chun se inicia com o *Reorganization of Heavy and Chemical Industries Programme*. Como dito no capítulo anterior, a partir da segunda crise do petróleo de 1979, os juros internacionais aumentaram drasticamente e havia grande capacidade ociosa na economia causada pelo investimento excessivo nos setores de investimento estratégico. O governo interveio, forçando a fusão, compra e o fechamento de várias companhias. Alguns exemplos da intervenção estatal citados por Chang (2006):

Four existing companies in the power-generating equipment industry were merged into Korea Heavy Industries and Construction Co. (KHIC), which was subsequently nationalized(...) In the passenger car industry, one of the three existing producers (Kia) was forced to exit(...) (p.92)

Each of the four companies in the electronics switching system industry (Samsung, Gold Star, OPC and Daewoo) was forced to specialise in a different product. The two companies in the copper smelting industry were merged by forcing one to buy the other's equity, which was supported by equity participation of the Korea Development Bank and a moratorium on bank loans repayment. (p.93)

Esse não será o primeiro nem o último momento em que o Estado coreano irá intervir no setor de indústria pesada. De fato, o governo Chun tentou seguir o plano de desregulamentação econômica, mas as tentativas foram frustradas e o Estado precisou intervir

em vários momentos de crises que ocorreram ao longo de toda década de 1980 em casos recorrentes de sobre-investimento (*overinvestment*), excesso de capacidade ociosa e concorrência predatória.

Com a crise do petróleo, os juros internacionais altos e esse programa de reorganização, inicia-se um ciclo de concentração econômica crescente entre os maiores *chaebols*. Vários aproveitaram a crise para comprar muitas empresas lucrativas mas que estavam em dificuldades naquele momento. O governo deu mais poder econômico aos conglomerados no momento em que começou a privatizar empresas estatais, incluindo os bancos comerciais. Embora tenha vendido as ações dos bancos comerciais estatais, o governo ainda mantinha sob controle o nível dos juros sobre os empréstimos (o EPB continuava no controle), inclusive dos *policy loans*. Além disso, nenhuma companhia poderia deter mais de 8% das ações ordinárias de um banco comercial. Para se ter idéia da crescente concentração econômica, as vendas líquidas dos 10 maiores grupos concentravam, em 1974, 15% do PNB, enquanto que em 1984, chegaram a quase 68% do PNB coreano. Pela tabela abaixo, pode-se perceber também que o quinto maior conglomerado de 1984 era maior que o primeiro de 1978 (AMSDEN,1989).

Tabela 2.1 - Vendas combinadas dos 10 maiores chaebols (% do PNB*, 1974-1984)

Grupos	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1	4,9	4,3	4,7	7,9	6,9	8,3	8,3	10,5	10,4	11,8	12,0
2	7,2	7,5	8,1	12,5	12,9	12,8	16,3	19,1	19,0	21,2	24,0
3	9,0	9,8	11,3	16,0	16,9	17,6	23,9	27,6	27,4	30,5	35,8
4	10,3	11,4	12,9	18,2	20,7	22,1	30,1	35,2	35,6	38,7	44,3
5	11,6	12,8	14,5	19,8	22,9	24,6	35,0	41,3	42,2	46,7	52,4
6	12,7	14,1	16,1	21,3	24,7	26,6	58,2	44,9	46,0	51,0	56,2
7	13,5	15,3	17,5	22,8	26,4	28,5	41,0	48,0	49,2	54,2	59,4
8	14,3	16,2	18,4	24,0	27,7	30,3	43,6	50,9	52,2	57,1	62,1
9	14,7	16,7	19,3	25,2	28,9	31,6	46,0	53,3	55,1	59,8	64,8
10	15,1	17,1	19,8	26,0	30,1	32,8	48,1	55,7	57,6	62,4	67,4

* (vendas líquidas dos 10 maiores / PNB) x 100 por ano

Fonte: Amsden (1989)

O plano de liberalização tinha grande apoio dos conglomerados, assim como do Banco Mundial, que forneceu à Coréia um financiamento com um objetivo específico: reestruturar a economia no sentido de reduzir o peso do Estado nas decisões. O interesse do Banco Mundial e de outras instituições internacionais, como o FMI, era de abrir a economia coreana aos investimentos estrangeiros. Os empresários coreanos que apoiavam a liberalização econômica visavam captar mais recursos no exterior, porém não concordavam com a redução do apoio governamental imposta por essas instituições internacionais.

O governo reduziu a regulação sobre as instituições financeiras não-bancárias (*non-bank financial institutions - NBFIs*), que eram firmas controladas pelos *chaebols* tais como: seguradoras, financeiras e companhias de investimento. Os conglomerados cresciam em concentração no lado real da economia, comprando firmas com problemas financeiros com o apoio do governo, firmas menores, estatais em processo de privatização, e cresciam no lado financeiro, comprando participações acionárias em bancos estatais e tendo suas firmas financeiras mais desregulamentadas, podendo até iniciar novas firmas (a entrada no mercado de instituições financeiras havia sido liberada), consolidando o poder econômico dos *chaebols* nos dois lados da economia.

A desregulamentação sobre as instituições financeiras não-bancárias trouxe uma grande queda na fatia de financiamento por parte dos bancos comerciais, além do fato de que o governo passou a restringir o crédito em geral, incluindo o subsidiado, o que incentivou os *chaebols* buscarem outras fontes de financiamento. Em 1975, o financiamento por parte dos bancos representava quase 80% do crédito regulado no país, enquanto que em 1984, os bancos detinham menos de 56% do crédito em relação ao PNB, apesar de um crescimento de mais de 50% no volume crédito bancário no período 1974-1984. O nível de depósitos em relação ao PNB nos bancos também caiu, de 85% em 1974 para 57% em 1984 (CHO, 1986). O crédito bancário era uma forma de controle e orientação dos investimentos por parte do Estado no governo Park, porém, com essa desregulamentação, o governo Chun muda o *framework* institucional para um novo arcabouço onde os próprios conglomerados coreanos obtém crédito entre si ou por si próprios. Portanto, o Estado perde o poder absoluto de coordenação/coerção financeira na sua política industrial.

Demonstrando preocupação com o poder de mercado de alguns conglomerados, o governo Chun promulgou o *Fair Trade Act* nos mesmos moldes da lei antitruste americana, porém a lei foi utilizada para apenas coibir práticas abusivas dos *chaebols*, isto é, não foi orientada para regular a concentração de mercado, somente as práticas monopolísticas. O governo também proibiu que os *chaebols* tivessem participação no capital das empresas fornecedoras, que eram normalmente menores. O objetivo era que os fornecedores tivessem mais independência e pudessem expandir seu mercado para que se evitasse monopólios, porém essa política teve pouco impacto. Muitas destas pequenas empresas tinham suas vendas completamente dependentes das grandes firmas, ou seja, somente as fornecedoras com maior capital e tecnologia é que ganharam alguma independência dos *chaebols*. A liberalização das importações para diminuir o poder de mercado dos conglomerados coreanos também não teve impacto pois a lista de produtos com importação proibida ainda era muito grande. A redução do número de produtos da lista meramente representou uma volta à listagem anterior à crise

do petróleo, sendo que boa parte dos produtos com importação livre tinha uma tarifa média acima de 30% (AMSDEN, 1989).

Com a queda dos preços dos insumos importados, principalmente o petróleo, a partir de 1982, o índice de inflação chega pela primeira vez, depois da guerra da Coreia, a um patamar abaixo de dois dígitos. O nível baixo de inflação possibilitou níveis de juros reais positivos, mesmo os juros nominais tendo sido reduzidos aproximadamente pela metade, inclusive para os *policy loans* dos setores estratégicos como semicondutores, eletrônicos e toda cadeia da indústria de alta tecnologia.

Em 1986, a Coreia do Sul passou a obter superávit na balança comercial pela primeira vez após o golpe militar de 1961, devido à queda nos preços do petróleo e ao Acordo de Plaza em 1985. Um dos resultados desse acordo foi a apreciação do yen em relação ao dólar americano, o que fez com que os produtos coreanos tivessem uma vantagem em relação aos japoneses no mercado americano. Com o acúmulo de reservas cambiais, o governo pôde reduzir o controle sobre alguns mecanismos de coordenação financeiros. São exemplos: o turismo no exterior, que era proibido e passa a ser liberado, o aumento do teto de remessas em dólar e o aumento da quantidade de produtos na lista de aprovação automática para importações.

Nesse mesmo ano foi promulgado o *Industrial Development Law*. A lei introduzia os programas de racionalização, que são programas de incentivo a determinadas indústrias por um tempo limitado (por volta de 2 a 3 anos) que podiam ser estendidos dependendo da necessidade. Os programas de racionalização foram definidos de acordo com a necessidade específica da indústria selecionada (sob medida) com alguns objetivos comuns, por exemplo, de proteger com barreiras comerciais e financeiras até o setor alcançar maturidade, ou apoio para enfrentar a concorrência internacional. As medidas propostas na nova lei podem ser divididas em três categorias: proteção, escala ótima e elevação de produtividade.

In the first place, there are protective measures to ease the adjustment process, which include import restrictions on competing products, reductions in tariffs for raw materials, price controls, and outright restrictions.

Second, there are measures related to the attainment of optimal production scale and the prevention of 'excessive' competition. These included restrictions on entry and capacity expansion, state-initiated mergers, coordinated capacity scrapping and/or exit, and market sharing arrangements (i.e., subdivision of markets into non-overlapping segments).

Third, there are measures which aim to raise productivity. These included provision of subsidised credits for such activities as capacity upgrading (or capacity scrapping for 'declining' industries), import substitution of inputs (e.g. machine parts) subsidies for expenditures on R&D and training programmes, and joint research

programmes between private firms and government-funded research institutes.
(CHANG, 2006, p.82)

Em 1986, pode-se dizer que as grandes firmas coreanas alcançaram maturidade econômica. Na lista *Fortune 500* de empresas não-petrolíferas, havia 10 firmas coreanas enquanto somente 7 de outros países em desenvolvimento. No mesmo ano, a estatal POSCO investiu US\$ 180 milhões em uma joint-venture nos Estados Unidos para treinamento e modernização da United States Steel (USX), especificamente a unidade de Pittsburgh. Com menos de 20 anos de fundação, a POSCO já estava exportando tecnologia com capital próprio (AMSDEN, 1989).

Mas a população continuava insatisfeita com o regime ditatorial, que perdia cada vez mais apoio popular, especialmente nos momentos em que reprimia greves e movimentos pró-democracia, incluindo um em especial, em que dois jovens ativistas foram mortos por policiais, que provocou uma revolta nacional. Em 1987, o governo Chun promulgou uma nova constituição formalmente democrática que reinstituía as eleições diretas para presidente. Com a vitória da Coreia do Sul na seleção para sede das olimpíadas, Chun conseguiu eleger seu sucessor, o general Roh Tae Woo nas eleições de 1988.

II.2 - Redemocratização

A mudança no cenário político e econômico, principalmente nas relações industriais, fez com que os *chaebols* revisassem suas estratégias de crescimento. O mercado, antes protegido da concorrência estrangeira, foi aberto à multinacionais (KWON, 1997). Ao longo da década de 1980, o governo reduziu as restrições à entrada de novas firmas em vários setores da economia, porém ainda detinha o controle sobre a entrada em indústrias antigas ou de tecnologia de ponta e sobre a expansão da capacidade destas por vários meios: lei antitruste que incluía a restrição sobre o controle das subcontratadas (deter mais de 40% do controle acionário destas), controle sobre o tamanho da dívida das empresas baseado no endividamento por vendas ou por patrimônio (para reduzir a escala de expansão das empresas). O governo também proibia a entrada de grandes firmas em mercados reservados às pequenas e médias empresas, proibia sua participação em mercados de subcontratação (terceirização) ou de fornecimento para empresas maiores e ainda havia o controle sobre a entrada em setores listados nos planos de racionalização do governo (AMSDEN, 1989).

Além da pressão competitiva, cresceu a pressão social por parte dos sindicatos, o que fez com que os salários reais crescessem. Isso resultou em que muitas firmas saíssem das províncias industriais, que antes serviam ao propósito de conseguir mão de obra barata especializada e concentrada em uma região. Era também onde havia sindicatos regionais fortes, o que forçou as corporações a descentralizarem suas operações e a procurarem outros lugares e até outros países, como China, Indonésia e Filipinas (KWON, 1997).

Os conglomerados foram obrigados a reorganizarem suas estruturas produtivas no momento em que o governo promulgou o *Specialization Policy* que determinava que os *chaebols* deveriam escolher em qual área se especializariam e com isto deveriam somente manter firmas da mesma finalidade. O intuito era reduzir a diversificação e o poder de mercado destas corporações.

For example, the 'Specialisation Policy of Business Area of the Private Sector' was implemented to promote the strategic development of the key business areas of the chaebol and to restrict the 'Octopus Arm' style of diversification, especially of the 30 largest chaebol. At the same time, the internal trade of the chaebol was restricted by the revised Fair Trade Act. (KWON, 1997, p.14)

In 1991, the Korean state forced the top 30 conglomerates to choose three 'core' lines of activity, which are to be exempted from the credit restrictions imposed on the member firms of the top conglomerates in 1984 (in a move to mitigate the increasing concentration of economic power) in return for higher investments in technological development. (CHANG, 2006, p.88)

O governo de Roh Tae Woo deu continuidade à liberalização do mercado de câmbio. Foi adotado o *Market-Average Foreign Exchange Rate System* que consistia em não fornecer câmbio diferenciado ou subsidiado para empresas, utilizando assim o valor médio do mercado de câmbio nas negociações, retirando o controle do governo sobre o câmbio e assim retirando mais uma ferramenta da política industrial do Estado. O *Foreign Exchange Management Act* foi revisado para que a lista de permissões de utilização de câmbio passasse de um sistema positivo para negativo, isto é, antes havia somente algumas utilizações permitidas para o câmbio, que muda para uma lista de utilizações não permitidas, com as demais podendo ser autorizadas automaticamente. A mudança foi muito parecida com a que ocorreu com a lista de produtos importados, explicada anteriormente. Estrangeiros passam a poder investir diretamente no mercado de ações coreano, com limites na participação acionária (CHANG, 2006).

No mercado financeiro e monetário em geral, foram desenvolvidos novos instrumentos de financiamento direto e indireto, como acordos de recompra (*repurchase*

agreements, RP), certificados de depósito (*deposit certificates*, DC) e papéis comerciais (*commercial papers*, CP), todos com limite de emissão determinados pelo governo. Foi o momento em que se instituíram agências de rating e companhias de seguro passaram a investir no mercado acionário. Os juros de algumas modalidades de crédito foram liberados, como os títulos corporativos (*corporate bonds*) e alguns empréstimos de instituições não-bancárias. Além disso, foi unificada a taxa interbancária de juros. As taxas de juros não foram completamente desregulamentadas por causa dos juros internacionais crescentes no período de 1988-1990, isto é, os conglomerados pressionaram o governo para manter os *policy loans* que os beneficiavam. Em 1991 houve nova tentativa de desregulamentar as taxas de juros de toda economia, mas a queda brusca no mercado de ações em 1992 e subsequente alta dos juros fizeram com que o governo reimpuesse os controles (BALIÑO, 1999).

Surgiram os bancos mercantis (*merchant banks*) que se tornariam mais tarde a principal fonte de financiamento dos conglomerados coreanos e o principal agente de crise sistêmica financeira da crise geral coreana que viria a ocorrer em 1997. São bancos controlados pelos *chaebols* mas não são regulados como os bancos comerciais, pois fazem parte do grupo de instituições financeiras não-bancárias (NBFIs) e, portanto, não têm as mesmas restrições de crédito sobre o patrimônio impostas pelo governo, sendo que podiam captar recursos no exterior sem a necessidade de se reportar ao Ministério das Finanças, no caso de empréstimos de curto prazo. É nesse momento que as empresas coreanas passam a captar empréstimos no exterior com maturidades descasadas, isto é, os bancos mercantis que tendem a ter um *credit rating* superior às empresas e portanto podem captar no exterior com maior facilidade, captam no curto prazo em moeda estrangeira e emprestam no longo prazo para as firmas domésticas (BALIÑO, 1999).

As medidas de liberalização de câmbio e investimento estrangeiro foram impostas por pressão do governo americano, que ameaçava promover medidas protecionistas contra os produtos coreanos, da mesma maneira que impôs contra os japoneses, caso suas exigências não fossem atendidas, devido ao crescente déficit dos EUA em relação à Coreia do Sul. As medidas de abertura de importações também foram impostas, porém resultaram em um maior nível de importação de produtos japoneses e não de produtos americanos (AMSDEN, 1989).

O descrédito em relação aos governos militares fragilizou a legitimidade do modelo desenvolvimentista, porque os dois eram vistos como se fossem a mesma coisa. A crescente ascensão de acadêmicos com graduações e especializações no exterior (EUA em sua maioria) trouxe o novo ideal neoliberal para a burocracia governamental. A conversão da elite intelectual e burocrática para o ideal neoliberal, além da propaganda americana internacional por parte da academia e da mídia, estabeleceram uma nova ideologia dominante nos círculos

da elite coreana. Esta conversão foi um dos fatores de desestruturação do aparato desenvolvimentista do governo. Um exemplo foi o fim do *Economic Planning Board* (explicado no próximo capítulo) em que até funcionários do corpo burocrático pediam o fim do próprio ministério. (CHANG, 2000)

Não era somente a elite que desejava o desmantelamento do Estado desenvolvimentista. Os trabalhadores urbanos (profissionais da classe média) também eram contra as imposições anti-consumistas do governo, que antes trouxeram desenvolvimento, mas que agora eram um entrave aos seus interesses de consumo cada vez mais sofisticado, por produtos importados e de luxo.

Foi nesta nova composição econômico-social que o candidato à presidência Kim Young Sam venceu as eleições de 1993. Ele se torna o primeiro presidente civil desde o golpe militar de 1961.

CAPÍTULO III - NEOLIBERALISMO E A CRISE ASIÁTICA DE 1997

O capítulo a seguir está dividido em duas seções, separadas pela crise financeira asiática que coincide com o ano eleitoral coreano de 1997. A primeira seção será uma análise das transformações institucionais promovidas no governo de Kim Young Sam que terão foco na nova política neoliberal do Estado, parte da desestruturação do modelo desenvolvimentista e de suas ferramentas de política industrial. A segunda seção irá tratar das profundas transformações institucionais e econômicas que a crise asiática trouxe, bem como o aprofundamento das políticas neoliberais no governo de Kim Dae Jung.

III.1 - O governo Kim Young Sam e o neoliberalismo

O governo Young dá continuidade ao plano de desregulamentação dos juros de toda economia além do plano de liberalização econômica já em andamento. O plano consistia na transformação institucional do sistema financeiro para um modelo mais independente e liberal (*free market*). A primeira fase de liberalização consistiu na desregulamentação parcial dos juros sobre empréstimos bancários (*policy loans* não incluídos), depósitos de longo prazo e alguns títulos de crédito. Houve redução do nível de subsídio dos *policy loans*, simplificação no critério de controle de crédito para grandes corporações (menos regulação sobre quem poderia obter crédito e mais autonomia para os emprestadores) e a introdução de leilões de títulos públicos. O governo passou a não indicar administradores para os bancos comerciais, para aumentar a independência gerencial dos acionistas privados (BALIÑO, 1999).

A segunda fase consistiu na liberalização dos juros sobre os certificados de depósitos, sobre a quantidade emitida de certificados e também na eliminação do controle sobre o crédito das empresas, menos as 10 maiores. No início de 1997, todos os juros da economia já estavam auto-regulados pelo mercado, excluindo somente os juros sobre poupança e redescontos do Banco Central. Além dos juros, os prazos e o volume dos empréstimos foram liberados, permanecendo somente um mínimo de 30 dias para certificados de depósitos (BALIÑO, 1999).

Uma das maiores transformações do governo Young foi a unificação do *Economic Planning Board* com o Ministério das Finanças. Isso marcou o fim do planejamento de longo prazo e da independência deste planejamento, pois agora o conselho do EPB estaria submetido ao Ministro das Finanças que normalmente gerenciava a economia com foco nos

indicadores de curto prazo, além de ser o fim dos planos quinquenais. Dado o grande poder regulador que o EPB exercia anteriormente sobre a economia, essa fusão representou maior liberdade econômica para os *chaebols*, pois o Ministro das Finanças era politicamente ligado aos conglomerados, dado que era indicado pelo presidente, este financiado pelos *chaebols* nas campanhas eleitorais (CHANG, 2006).

As instituições financeiras com *credit rating* internacional acima de *investment grade* tinham liberdade para captar empréstimos de curto prazo no exterior, e assim, fizeram com que a dívida externa coreana saltasse de US\$ 40 bilhões em 1993 para US\$ 106 bilhões no final 1997 (embora tenha chegado a um pico de US\$ 120 bilhões). Empréstimos de curto prazo, como foi dito nos capítulos anteriores, apresentavam juros menores e portanto eram mais baratos. No entanto, o governo aumentou o incentivo para captação desse tipo de crédito ao reduzir os custos de transação, pois não requeria a mesma burocracia que um empréstimo de longo prazo.

O problema não era o tamanho da dívida, mas a sua composição. Quase 60% da dívida externa coreana era composta de empréstimos de curto prazo (prazo menor que 1 ano) e o nível de reservas cambiais era mantido próximo a 2 meses e meio de importações (aproximadamente US\$ 20 bilhões) insuficiente para suportar qualquer tipo de flutuação ou choque externo.

Com a liberalização econômica e o fim do EPB, o governo ficou sem controles *ex-ante* sobre as decisões econômicas, isto é, caso ocorresse algo inesperado, teria que incorrer em dispêndios para conter uma crise já instalada. E a crise ocorreu. Antes da eclosão da insolvência generalizada no final de 1997, já durante o ano, a Coreia do Sul vinha perdendo credibilidade internacional, pois foram comprovados e publicados vários casos de corrupção e falências de empresas. A Hanbo, um *chaebol* do setor de produção de metais, que foi uma das empresas privilegiadas pelas privatizações, revelou em sua falência uma rede de corrupção dentro do governo. A Kia, um dos maiores fabricantes de automóveis da Coreia e listada como sétimo *top chaebol*, precisou ser estatizada (CHANG, 2006). Os investidores estrangeiros passaram a não rolar as dívidas, que eram de curto prazo. Isto resultou em uma saída líquida de US\$1 a 2 bilhões por dia em novembro de 1997 (BALIÑO, 1997).

Embora democraticamente eleito, o governo Young não representou grandes mudanças na liberdade dos trabalhadores. Houve muitos protestos e manifestações, inclusive greves gerais nacionais (fato que não ocorria desde 1946) durante o período de 1996-1997, incluindo o noticiado suicídio em praça pública de um funcionário da Hyundai Motors e da greve de fome de trabalhadores do setor metalúrgico (KWON, 1997).

1997 foi ano eleitoral coreano, em meio ao início crise asiática. Kim Dae Jung venceu as eleições baseado em seu passado de luta e exílio no exterior durante os governos militares (1961-1987). O novo governo iria enfrentar a maior crise já vivida pela Coreia do Sul, dado o nível de reservas internacionais de US\$ 5 bilhões e uma dívida de US\$ 106 bilhões. Em dezembro de 1997, o governo somente tinha duas opções: declarar moratória ou se submeter a um pacote de ajuda financeira do FMI (BALIÑO, 1999).

III.2 - O governo Kim Dae Jung e a crise asiática

A crise coreana iniciada em 1997 teve duas fases. A primeira começou com a falência da Hanbo e da Kia e subsequente onda de falências de bancos e instituições financeiras que a estas estavam interligadas. A segunda fase teve seu auge em 1999. Nesse ano, o terceiro conglomerado da Coreia, a Daewoo, entrou em processo de falência, levando consigo quase todo o mercado de títulos e papéis comerciais.

O plano de recuperação do governo em conjunto com o FMI começou no final de 1997. As ações iniciais do governo foram: o aumento da banda de flutuação cambial, que fez com que o won se desvalorizasse de 800 wons por dólar para 1962 wons por dólar, e o aumento das taxas de juros, que passaram de um teto limite de 25% ao ano para 40%. O impacto do aumento das taxas de juros foi imediato, pois como a Coreia do Sul era um país em desenvolvimento com grande dinâmica de crescimento econômico, muitas empresas utilizavam papéis corporativos e notas promissórias como moeda de troca, isto é, grande parte destes papéis tinha maturidade inferior a 3 meses (cerca de 35%) e 70% destes tinha maturidade inferior a 1 ano (BALIÑO, 1999).

A situação se resumia em: os juros altos aumentavam os custos de carregamento das dívidas; os bancos passaram a não fornecer novos financiamentos e nem a rolar empréstimos pois tinham que seguir o padrão BIS de adequação de capital de 8% (*capital adequacy*) e para tal não poderiam emprestar mais, pois, tinham muitos empréstimos não pagáveis (*non-performing loans*); o endividamento dos bancos em moeda estrangeira mais que duplicou com a desvalorização cambial, sendo que não havia reservas cambiais no Banco Central para efetuar todos os pagamentos; as corporações não tinham como pagar suas dívidas pois a grande maioria era alavancada em média 4 a 5 vezes seus ativos. Isto levou a uma onda de falências e pedidos de concordata dentre as pequenas e médias empresas, atingindo inclusive as empresas dos 30 maiores conglomerados; o *spread* bancário entre títulos estatais e corporativos passou dos 100 pontos para 900, ao mesmo tempo em que o *spread* dos

empréstimos passou para os 1300 pontos, o que afetou muito as pequenas e médias empresas que dependiam do crédito bancário (BALIÑO, 1999).

Para evitar uma corrida aos bancos, o governo centralizou todas as garantias de depósitos das instituições financeiras em um único órgão, que já tinha sido previamente estabelecido em 1996, a *Korea Deposit Insurance Corporation (KDIC)*, a qual além de dar garantia sobre perdas recapitalizaria as instituições. A KAMCO foi restabelecida para comprar empréstimos podres de bancos e instituições financeiras, a serem negociados como títulos no mercado (*Deposit Insurance Fund Bonds e Non-performing Loans Management Fund Bonds*).

As primeiras instituições financeiras a serem afetadas foram os bancos mercantis (*merchant banks*) que eram controlados pelos *chaebols* e grupos estrangeiros. O governo interveio nos bancos mercantis instituindo um banco-ponte (*bridge bank - Hanaerum Bank*) que gerenciaria os ativos e passivos dos bancos em processos de liquidação, fusão e fechamento. A KDIC providenciava os fundos compensatórios para que este banco-ponte pagasse os depositantes dos bancos mercantis e comprasse seus ativos enquanto que a KAMCO securitizava os empréstimos podres.

A tentativa de salvar os bancos mercantis ao liberar o teto de controle acionário estrangeiro sobre estes bancos falhou, pois já havia alguns que eram controlados por estrangeiros e que estavam em péssimas condições. No processo de reestruturação do setor financeiro, entre fusões, aquisições e liquidações, dos trinta bancos mercantis existentes, somente sobrou um ao final do processo. O processo de reestruturação foi o mesmo para as outras instituições: o KDIC recapitalizava as instituições financeiras, comprava ativos, compensava os depositantes e investidores, enquanto a KAMCO securitizava os empréstimos podres (BALIÑO, 1999).

O custo deste processo de recuperação financeira foi muito alto para o governo. O gasto foi suficiente para que o governo estatizasse todos os bancos, isto é, o Estado coreano retomou o controle sobre o crédito e o financiamento, pois estatizou quase todas as instituições financeiras do país. De fato, a cada acordo de compra de empréstimos e ativos, o governo retirava os controladores e passava a controlar acima de 50% das ações das novas instituições. A tabela a seguir mostra os gastos do governo por meio das instituições de resgate (KDIC e KAMCO).

Tabela 3.1 - Fundos Públicos Injetados - em trilhões de won¹

Fonte	Tipo de Apoio	Total
Korea Deposit Insurance Corporation (KDIC)	Recapitalização	50,8
	Compensação de Perdas	18,6
	Compra de Ativos	11,0
	Repagamento de Depósitos	30,3
	Subtotal	110,7
Korea Asset Management Corporation (KAMCO)	Compra de Empréstmos Podres(NPLs)	38,6
Recursos Fiscais	Recapitalização	11,8
	Compra de Debentures	6,4
	Subtotal	18,2
Bank of Korea	Recapitalização	0,9
Total		168,5

Fonte: Bank of Korea, site, www.bok.co.kr

Além dos efeitos imediatos no sistema financeiro, a crise teve impacto nas relações de trabalho historicamente construídas pela política desenvolvimentista anterior. Kim Dae Jung, no início de seu mandato em 1998, reformou o sistema de contratação de trabalhadores. Pela primeira vez na história moderna da Coreia, as corporações podiam demitir todos os trabalhadores que quisessem. Era o fim dos "empregos permanentes". Logo após a promulgação, houve uma aceleração do desemprego. De uma média de 2%, o nível de desempregados chegou a 8% da população economicamente ativa. O mercado de trabalho mudou. A grande maioria inicialmente era de trabalhadores denominados "permanentes" (contratos acima de 1 ano); após a reforma, a maioria passou a ser de "temporários". Agências privadas de ajuda aos trabalhadores foram legalizadas, com o objetivo de gerenciar os trabalhadores temporários e delegá-los a empresas terceirizadas. A maioria destes trabalhadores era contratada pelas agências para prestar serviços a várias empresas diferentes onde ocupavam diferentes cargos e funções sem nenhum vínculo com as empresas atendidas (CROTTY, 2001).

Devido à nova massa de desempregados, o governo precisou formular um novo padrão de seguridade social. Para tal, instituiu um novo sistema no estilo americano de seguro-desemprego, porém o novo programa social não se mostrou suficiente para atender às necessidades dos novos segurados e pensionistas. O novo governo não se mostrou mais democrático que os anteriores com relação ao tratamento dado aos trabalhadores. As greves contra grandes reestruturações (demissões) dos *chaebols* e contra as novas leis "anti-

¹ O valor do won na época era em média 1000 won por dólar americano

trabalhistas", eram imediatamente consideradas ilegais e reprimidas pela força policial com o² resultado de vários líderes sindicais presos, exatamente como ocorria nos governos militares anteriormente (CROTTY, 2001).

O setor público também estava incluído no plano de reforma trabalhista. O governo estabeleceu metas de redução na folha de pagamentos no setor público e limitou o número máximo de funcionários por ministério para que não houvesse a possibilidade de expansão no futuro. Em 1998, 11% dos funcionários deixaram seus cargos. A extensão do corte incluiu a privatização de várias empresas públicas, como a POSCO, a Korea Heavy Industries Corporation e a Korea Technology Banking Corporation.

O Ministério das Finanças foi novamente reorganizado em 1998 e teve suas funções delegadas a outras agências. A área de supervisão e fiscalização das instituições financeiras e empresas (que estavam com problemas naquele momento) foi delegada a uma nova agência, a *Financial Supervisory Commission* (FSC) (BALIÑO, 1999).

O novo arcabouço institucional de combate à crise está resumido neste trecho do artigo de Baliño (1999), relacionando os quatro instrumentos em ação durante a emergência:

The FSC has the power to regulate and supervise financial institutions. It established a Financial Restructuring Unit to oversee and coordinate the financial restructuring. In the exercise of its supervisory powers, the FSC can order to recapitalize and structure their operations. It is also involved in the restructuring of the chaebols. The KDIC is in charge of the repayment of deposits in failed institutions and can also provide recapitalization funds. A Bridge Bank (Hanaerum Bank) was created to take over the assets and liabilities of closed merchant banks. The Korean Asset Management Corporation (KAMCO) was in charge of purchasing impaired assets from all financial institutions covered by the deposit guarantee. (p.22)

Entre todos os eventos da crise, um foi emblemático. O processo de falência da Daewoo, em 1999, foi mal conduzido pelo governo Kim. O conglomerado foi severamente afetado pela crise de crédito e, como outras empresas, era extremamente alavancado em empréstimos de curto prazo. O governo impediu que novos empréstimos fossem liberados para a Daewoo pois exigia que esta reduzisse de imediato sua alavancagem financeira. A Daewoo fez como todas as empresas afetadas pela escassez de crédito: reavaliou ativos, emitiu ações, vendeu participações acionárias, vendeu ativos fixos, renegociou dívidas, tudo o que poderia ser feito. A falência deste conglomerado criou, novamente, uma crise sistêmica no setor bancário. Os bancos detinham W\$ 22 trilhões em títulos da Daewoo e os *investment trusts* detinham W\$ 24 trilhões em títulos e papéis comerciais. O contágio da falência fez com

que investidores retirassem W\$ 100 trilhões dos *investment trusts* e depositassem nos bancos comerciais, fazendo com que o mercado de títulos e papéis corporativos praticamente quebrassem. Como os bancos comerciais precisavam seguir as novas regras bancárias do BIS, destes depósitos, somente W\$ 11 trilhões foram emprestados, todo o resto do dinheiro depositado por estes investidores foi para os títulos emitidos pelo governo para pagar os empréstimos podres dos bancos e financiar os gastos do governo (CROTTY, 2001).

Seguindo a linha neoliberal de condução econômica, o governo coordenou a venda da Daewoo Motors para a GM, porém esta exigia que uma das plantas não fosse incluída no processo de venda por causa do sindicato da fábrica. A GM protelou a compra até que o acordo atendesse aos seus interesses. Enquanto isso, o governo não estendia o crédito necessário para manter a companhia competitiva, muito menos funcionando adequadamente. Isto resultou na queda de vendas da empresa, perda de mercado, aumento do prejuízo contábil e redução do valor de mercado. No fim, o governo cedeu a um acordo completamente prejudicial à empresa e aos contribuintes coreanos: a GM pagou US\$ 400 milhões por dois terços da Daewoo (o equivalente a uma produção anual de 2 milhões de carros), muito menos do que a GM investiria na construção de novas fábricas. Incluída no contrato, estava a cláusula de que o governo pagaria pelas perdas em razão da variação cambial que ocorresse, forneceria uma linha de financiamento de longo prazo de US\$ 2 bilhões, isentaria a GM de todos os impostos corporativos por 7 anos e incluiria a empresa no plano de subsídios à empresas estrangeiras (CROTTY, 2001).

O governo fez outros acordos prejudiciais de vendas de empresas e bancos. No momento em que recuperou um dos maiores bancos da Coreia, o Korea First Bank, W\$ 15 trilhões foram utilizados para recapitalizar a instituição, que foi vendida em seguida para a New Bridge Capital Co. por W\$ 500 bilhões. Sem contar o prejuízo da venda, o acordo ainda incluía o suporte do governo à New Bridge no que concerne aos ativos podres do banco, isto é, caso o banco precisasse, nos próximos 2 anos, se livrar de ativos podres, o governo cobriria o prejuízo, e o fez (CROTTY, 2001).

O resultado da reforma neoliberal no governo de Kim Dae Jung foi a transformação de uma economia baseada no crédito bancário direcionado, no desenvolvimento tecnológico e no progresso interno para uma economia frágil, suscetível a ataques especulativos, dependente do mercado financeiro internacional e dominada por multinacionais que compraram todos os melhores ativos coreanos a preços deprimidos pela crise.

CONCLUSÃO

Países em desenvolvimento precisam de juros baixos para produzir e juros expressivos para desenvolver seu sistema financeiro. Moeda desvalorizada para exportar e moeda valorizada para captar empréstimos e importar bens de capital necessários para seu desenvolvimento. Precisam proteger a indústria contra os estrangeiros mas precisam importar tecnologia e fazer parcerias com estes (AMSDEN, 1989).

O desenvolvimento da Coreia do Sul mostrou que esses paradoxos podem ser vencidos pela política industrial e pela construção de instituições orientadas para o crescimento econômico. Por outro lado as receitas ortodoxas preconizadas pelos organismos multilaterais e pelos EUA intensificaram a crise.

A ortodoxia da política macroeconômica no final do ano de 1997 até metade do ano de 1998 causou danos severos às firmas e bancos que já estavam enfraquecidos pela crise. A imposição de uma conformidade rígida e o fechamento de vários bancos em 1998 reduziu drasticamente o nível de crédito. O colapso da demanda agregada combinado com a queda do nível de investimento criou uma taxa inferior de acumulação de capital, que perduraria por anos. Apesar da grande injeção de capital nos bancos e conglomerados, a maioria não sustentou lucros suficientes sem o apoio estatal.

A "reforma" neoliberal falhou em levar melhores condições de vida aos coreanos. O contraste da falha da reestruturação com o histórico sucesso do Estado desenvolvimentista anterior na Coreia leva a crer que o melhor para o país seria uma adaptação do modelo original às rápidas transformações econômicas e financeiras mundiais. A orientação pró-desenvolvimento do Estado é essencial para uma efetiva progressão econômica e social, mesmo que os mercados sejam mais influentes que nas décadas anteriores. A história, particularmente a coreana, mostra que a condução estatal dos mercados é condição necessária, mesmo não sendo suficiente, para um crescimento sustentável.

Os *chaebols* que acreditavam não precisar mais do Estado para seus novos investimentos a níveis internacionais, viram após a crise que não poderiam continuar crescendo apenas sustentando-se no instável mercado financeiro internacional. A crise asiática de 1997 provou que mesmo o governo mais liberal que seus antecessores, como o de Kim Dae Jung, precisou restabelecer o controle sobre o sistema bancário, que foi o grande financiador do desenvolvimento coreano por mais de 30 anos, e teve que regular o sistema financeiro não-bancário centrado nos *chaebols*.

O Japão já havia mostrado na década de 1990 que um grande fluxo de capital sem a devida regulamentação gera a hiper-valorização de determinados ativos ("bolha especulativa")

e uma crise de longa duração, isto é, a destruição de instituições de regulamentação não é um processo de fácil reversão. A crise asiática provou o quão instável é o mercado financeiro internacional. Nos dias de hoje, a depressão americana de 2008 traz à tona novamente a questão da regulamentação do setor financeiro e seu controle *ex-ante*. A análise histórico-econômica retoma o importante papel que o governo tem como "último recurso do mercado". O desenvolvimento traz novas necessidades institucionais, para uma nova economia mais complexa e dinâmica, em que a simples desregulamentação não é a melhor resposta.

BIBLIOGRAFIA

- AMSDEN, Alice H. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford University Press, New York, Oxford, 1989.
- BALIÑO, Tomás J. T. ; UBIDE, Angel. The Korean Financial Crisis of 1997 - A Strategy of Financial Sector Reform. *IMF Working Paper*. março, 1999
- CHANG, Ha-Joon. *The east asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. 1. ed. Malasia: Zed Books and Third World Network, 2006
- CHANG, Ha-Joon; PARK, Hong-Jae; YOO, Chul Gyue. Interpreting the Korean crisis: financial liberalisation, industrial policy and corporate governance. *Cambridge Journal of Economics*, n.22, p.735-746, jun. 1998.
- CHANG, Ha-Joon; PARK, Hong-Jae. An alternative perspective on post-1997 corporate reform in Korea. *Korea Economic Research Institute*, dez. 1999
- CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. The role of institutions in economic change. *Paper prepared for the meeting of the 'Other Canon' group*, Venice, Italy, jan. 2000
- CHANG, Ha-Joon. The economics and politics of regulation. *Cambridge Journal of Economics*, n.21, p. 703-728, 1997.
- CHO, Yoon Je; KIM, Joon Kyung. Credit Policies and the Industrialization of Korea. Seoul: *Korea Development Institute*. 1997
- CHO, Yoon Je; COLE, David C. . The role of the financial sector in korea's structural adjustment. Seoul: *Korea Development Institute*, Working Paper 8607, dez 1986
- CROTTY, James; LEE, Kang-Kook. A political-economic analysis of the failure of neoliberal restructuring in post crisis Korea. *Cambridge Journal of Economics*, n.26, p. 667-678, março 2002
- CROTTY, James; LEE, Kang-Kook. Economic performance in post-crisis Korea: a critical perspective on neoliberal restructuring. *University of Massachusetts*, Amherst, out. 2001
- HAGGARD, Stephan; KIM, Byung-Kook; MOON, Chung-In. The Transition to Export-led Growth in South Korea: 1954-1966. *The Journal of Asian Studies*, Vol. 50, No. 4, (Nov., 1991), pp. 850-873, Association for Asian Studies URL: <http://www.jstor.org/stable/2058544> Visto em: 20/08/2008
- HENDERSON, Jeffrey. Uneven crises: institutional foundations of east economic turmoil. *Manchester Business School*, University of Manchester, Dez 1998
- KIM, Kwan S. The Korean Miracle (1962-1980) Revisited: Myths and Realities in Strategy and Development. *Working Paper 166*, University of Notre Dame, nov. 1991
- KOHLI, Atul. *State- Directed Development*, Cambridge, 2007.
- KWON, Seung-Ho. Industrial relations in South Korea: an historical analysis. *School of industrial relations and organisational behaviour*, University of South Wales, Sydney, Australia, Working Paper Series 112, jul. 1997.
- LEE, Sook-Jong; HAN, Taejoon. The demise of "Korea Inc.": paradigm shift in korea developmental state. *Journal of Contemporary Asia*, Vol.36, n.3, 2006
- MATHEWS, John A. Fashioning a new korean model out of the crisis: the rebuilding of institutional capabilities. *Cambridge Journal of Economics*, 1998, n.22, p. 747-759
- VITTAS, Dimitri; CHO, Yoon Je. Credit policies: lessons from Japan and Korea. *World Bank Research Observer*, vol.11, n.2, p.277-298, Ago. 1996