

## **ORGANIZAÇÃO INDUSTRIAL, ESTRUTURA DE PROPRIEDADE DO CAPITAL E POLÍTICA ECONÔMICA NA COREIA DO SUL: DA INDUSTRIALIZAÇÃO AO NEOLIBERALISMO**

Uallace Moreira<sup>1</sup>  
Pedro Paulo Zahluth Bastos<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo investiga as relações entre Estado e o grande capital (chaebols) na Coreia do Sul em três períodos: a fase de constituição da indústria pesada entre as décadas de 1960 e 1980, o período de transformação institucional característico da financeirização neoliberal a partir da década de 1990, e a reversão limitada das reformas liberalizantes depois da crise de 1997. Rejeitamos formas de avaliação de políticas econômicas que presumem modelos universalmente corretos para identificar erros e acertos nos casos particulares analisados. Ao contrário, realçamos o caráter de classe do Estado coreano e seu papel de coordenação dos interesses mais gerais da acumulação capitalista antes do que o atendimento de interesses particularistas de empresários. Por isso, frisamos não apenas as capacidades do Estado, mas sua parceria com os chaebols para a definição e execução de objetivos comuns em cada período. Concluímos que, assim como o economicismo, o voluntarismo político deve ser rejeitado como modelo de análise comparativa.

**Palavras-Chave:** Desenvolvimento econômico sul-coreano. Política industrial. Chaebols. estrutura de propriedade do capital. Organização industrial.

## **INDUSTRIAL ORGANIZATION, CAPITAL OWNERSHIP STRUCTURE AND ECONOMIC POLICY IN SOUTH KOREA: FROM INDUSTRIALIZATION TO NEOLIBERALISM**

**Abstract:** The paper investigates the relationship between the State and big capital (chaebols) in the South Korea in three periods: the phase of constitution of the heavy industry between the 1960s and 1980s, the period of institutional transformation characteristic of neoliberal financialization in the 1990s, and the limited reversal of liberalizing reforms after the 1997 crisis. For this, we reject forms of evaluation of economic policies that assume universally correct models to identify errors and successes in the cases analyzed. On the contrary, we emphasize the class character of the Korean state and its role in coordinating the more general interests of capitalist accumulation rather than serving the particularistic interests of corporations. Therefore, we emphasize not only the State's capabilities, but its partnership with the chaebols for the definition and execution of common objectives in each period. We conclude that, like economism, political voluntarism should be rejected as a model of comparative analysis.

**Keywords:** South Korea economic development. Industrial policy. Chaebols. Capital ownership structure. Industrial organization.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal da Bahia (UFBA), Departamento de Economia, Salvador, Brasil, uallacemoreira@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8902-816X>

<sup>2</sup> Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Departamento de Política e História Econômica, Campinas, Brasil, ppzbastos@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-3748-1939>

## ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL, ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD DEL CAPITAL Y POLÍTICA ECONÓMICA EN COREA DEL SUR: DE LA INDUSTRIALIZACIÓN AL NEOLIBERALISMO

**Resumen:** El artículo investiga las relaciones entre el Estado y el gran capital (chaebols) en Corea del Sur en tres periodos: la fase de establecimiento de la industria pesada entre los años sesenta y ochenta, el periodo de transformación institucional característico de la financiarización neoliberal a partir de los noventa y la limitada reversión de las reformas liberalizadoras tras la crisis de 1997. Rechazamos las formas de evaluación de las políticas económicas que presuponen modelos universalmente correctos para identificar errores y aciertos en los casos particulares analizados. Por el contrario, destacamos el carácter de clase del Estado coreano y su papel en la coordinación de los intereses más generales de la acumulación capitalista en lugar de servir a los intereses particularistas de los empresarios. Por lo tanto, subrayamos no sólo las capacidades del Estado, sino su asociación con los chaebols para la definición y ejecución de objetivos comunes en cada periodo. Concluimos que, al igual que el economicismo, el voluntarismo político debe rechazarse como modelo de análisis comparativo.

**Palabras clave:** Desarrollo económico de Corea del Sur. Política industrial. Chaebols. Estructura de la propiedad del capital. Organización industrial.

### Introdução

Um modelo de avaliação de políticas públicas típico no campo dos economistas é a identificação dos supostos acertos e erros da política econômica em questão. Em geral se supõe um modelo correto de política econômica para cada problema, que normalmente pressupõe um modelo mais geral de funcionamento da economia. Tendo em vista o modelo correto, a política em questão é avaliada em comparação com ele, eventualmente considerando particularidades do contexto em que a política é aplicada. No campo neoclássico, a denúncia do chamado populismo macroeconômico dependia desse modo de avaliação de políticas que chamava responsáveis as decisões que seguiam o figurino do Consenso de Washington em formação, e de populistas aquelas que não o faziam (DORNBUSCH & EDWARDS, 1991).

Também no campo neoclássico, um modelo mais refinado de avaliação de políticas busca incorporar a análise das instituições no interior das quais as políticas são decididas e executadas. Um survey recente dos diagnósticos e das recomendações de política típicos no Fundo Monetário Internacional (FMI), o bastião do Consenso de Washington nos anos 1980 e 1990, mostra que a chamada institucional-turn influenciou fortemente o FMI nas últimas décadas, à medida que as condicionalidades estruturais quase superaram em número, para não mencionar em profundidade, as condicionalidades quantitativas tradicionais (KIM & LEE, 2021).

A virada institucional não significou o abandono do campo neoclássico e, a rigor, tampouco o modelo de acerto ou erro, pois a versão do institucionalismo em questão é o novo institucionalismo liderado no início por Douglass North, e hoje por Daron Acemoglu e James Robinson. Assim, as instituições são avaliadas a partir de um modelo geral que elege uma peculiar caracterização das instituições econômicas e políticas que teriam presidido o desenvolvimento da Grã-Bretanha e de suas ex-colônias, os EUA a frente, como corretas, por protegerem direitos de propriedade, reduzirem custos de transação e incentivarem os agentes econômicos para a busca de ganhos econômicos não através da influência política e no limite da corrupção, e sim através de inovações recompensadas pelo livre mercado (NORTH, D. (2018[1990]; ACEMOGLU & ROBINSON, 2012). A partir desse modelo particular tomado como caso ideal, os demais casos são elogiados ou reprovados em razão de sua aproximação dele.

Os problemas desse modelo de avaliação institucional são vários, indo desde uma caracterização reducionista das instituições econômicas corretas até uma abstração dos contextos históricos concretos nos quais diferentes instituições podem ser mais adequadas do que em outros contextos. Chang & Evans (2005), por exemplo, censuram os neoinstitucionalistas por tomarem as instituições apenas como “restrições” aos indivíduos racionais de modo a que canalizem seus interesses para atividades socialmente benéficas através do mercado. Na verdade, as instituições criam uma espécie de sujeito coletivo que é mais eficaz do que a soma de seus integrantes individuais. As instituições – formalizadas ou não em organizações – são mecanismos habilitadores de objetivos que dependem de uma forma de coordenação de ações que o mercado em si é incapaz de promover.

Esse ponto foi feito antes por Alexander Gerschenkron (2015[1952]) em seu artigo clássico sobre as mudanças das instituições que habilitaram o desenvolvimento econômico em diferentes condições de atraso histórico. Segundo Gerschenkron, um ex-marxista cuja problemática foi influenciada por Hilferding e Trotsky (VAN DER LINDEN, 2012), quanto maior o atraso no momento da industrialização, maior o desafio e, portanto, mais profunda é a inovação institucional necessária. Para a industrialização francesa e alemã em meados do século XIX, não bastava contar com a empresa familiar em ampla concorrência com várias outras como na indústria têxtil britânica: foi necessário desenvolver bancos para centralizar os recursos necessários para empreendimentos de escala superior na infraestrutura e na indústria básica. Já na industrialização do Japão e da Rússia no final do século

XIX, o papel do Estado para mobilizar recursos, coordenar investimentos, investir e negociar com investidores estrangeiros não tinha precedentes. A regra geral é que não é viável reproduzir instituições adequadas no passado, mas anacrônicas perante os desafios do atraso histórico. É necessário construir novas instituições adequadas aos desafios de seu contexto histórico.

Ao contrário da tradição marxista de que partiu, contudo, Gerschenkron não dava tanta importância ao caráter de classe do Estado que conduzia os processos de desenvolvimento capitalista, como faziam Hilferding, Luxemburgo, Lenin, Trotsky e Gramsci. Assim, a rigor, ele não rompeu com o modelo de acerto ou erro na avaliação das instituições, mas apenas o tornou relativo ao desafio da industrialização em cada situação de atraso. A diferença básica em relação aos neoclássicos foi historicizar a avaliação da adequação das instituições aos requisitos da industrialização. No entanto, não precisamos saber apenas se as inovações institucionais foram funcionais para a industrialização, mas qual a hierarquia dos interesses capitalistas atendidos pelas instituições e políticas que apoiaram um certo modelo de industrialização. Afinal, não se deve supor que havia apenas um único modelo de industrialização viável, ou seja, aquele efetivamente verificado. Deve-se avaliar a possibilidade de que ele fosse uma das alternativas em disputa. Assim, a política de industrialização executada não pode ser tomada, *ex-post*, como adequada apenas à situação de atraso, caso bem-sucedida, ou inadequada, caso fracasse. Ela foi adequada a uma certa hierarquia de interesses capitalistas e não a outras.

É possível exemplificar com os casos das industrializações pesadas no Brasil e na Coreia do Sul. Na segunda metade do século XX, o atraso histórico tinha mudado de qualidade à medida que o poder econômico das corporações oriundas dos países industrializados no século XIX era inquestionável na indústria de transformação. Como Bastos (2001; 2012) defendeu, o governo Getúlio Vargas aproveitou a conjuntura da II Guerra Mundial para obter dos EUA a transferência de tecnologia para desenvolver uma indústria pesada sob controle nacional (o maior exemplo é a Companhia Siderúrgica Nacional). Contudo, seu segundo governo entre 1951 e 1954 não tinha os mesmos trunfos geopolíticos – nem o apoio político local – para repetir a barganha e procurar encaminhar a industrialização sob comando de empresas estatais e privadas nacionais. A alternativa de industrialização exitosa não foi essa durante o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, e sim um modelo que conferiu protagonismo ao investimento direto externo (IDE) nos ramos

líderes da indústria de transformação, em associação com investimentos públicos nos ramos de rentabilidade menor e de mais longo prazo na infraestrutura e insumos básicos. Na Coreia do Sul, contudo, a sucessão de alternativas foi inversa ao caso brasileiro (Lima, 2009, 2013, 2017). De início, a ditadura de Rhee Syngman (1948-1960) procurou abrir o mercado coreano para IDE apostando em um modelo de industrialização que internalizaria a dependência financeira e tecnológica. Já na ditadura Park Chung-hee (1961-1979), a entrada de filiais estrangeiras na indústria de transformação foi limitada. A forma de dependência privilegiada passou a valorizar os laços geopolíticos expressos em acordos intergovernamentais que estimulavam corporações estadunidenses e japonesas a transferir tecnologias na forma de licenciamento para empresas coreanas e não mediante IDE (AMSDEN, 1989). Assim, a hierarquia de interesses capitalistas expressos nas instituições e políticas de Estado, e no próprio modelo de industrialização, foi diferente no Brasil e na Coreia do Sul, embora compartilhassem uma situação de atraso histórico semelhante.

Trazer o capitalismo e seus modelos históricos para a análise é importante também ao distinguir o momento de emergência da industrialização e a trajetória futura do modelo capitalista. No momento de emergência da industrialização em condições tardias, o Estado assume um protagonismo inegável para criar as condições para o que os marxistas denominaram de “subsunção real do trabalho ao capital”, ou seja, uma estrutura tecnoindustrial que torna a tecnologia um atributo do capital, diversifica o ramo de bens de produção, acelera a proletarização dos produtores artesanais e rurais independentes e cria endogenamente um mercado de trabalho adequado à acumulação de capital em razão do progresso técnico orientado para a redução do custo unitário do trabalho. Passado o limiar da industrialização pesada, o poder capitalista muda de patamar. Ao longo do tempo, o fortalecimento das frações capitalistas que lideram o processo de acumulação de capital e centralizam poder econômico crescente tende a influenciar o próprio processo político, à medida que as grandes empresas pressionem para ter maior liberdade de ação e reduzir custos fiscais, trabalhistas, regulatórios, e até mesmo ambientais (STREECK, 2014). Uma vez que o caráter de classe do Estado é colocado no centro da análise, a relatividade histórica deve ser ainda mais reconhecida: instituições e políticas econômicas não são adequadas apenas aos requisitos do momento da industrialização, e sim mais ou menos adequadas à

reprodução do modelo de capitalismo hegemônico em cada época, e de certa hierarquia de interesses inerente a cada modelo.

Esse artigo procura investigar esse problema ao avaliar as políticas e instituições econômicas do Estado coreano em três momentos: a fase de constituição da indústria pesada entre as décadas de 1960 e 1980, o período de transformação institucional característico da financeirização neoliberal a partir da década de 1990, e a reversão limitada das reformas liberalizantes depois da crise de 1997. O item 1, a seguir, avalia o período de industrialização, realçando as políticas econômicas que fortaleceram os grandes conglomerados industriais privados, os chamados chaebols. O fato de que a associação dependente que contribuiu para a industrialização coreana não contou com o IDE e sim com o licenciamento de tecnologias abriu uma trajetória favorável de capacitação tecnológica autônoma traçada pelos chaebols com apoio estatal. Concluída a industrialização pesada, o crescente poder econômico dos conglomerados privados se traduziu em pressão política para atenuar o controle estatal sobre as estratégias de acumulação de capital particularmente nos anos 1990, quando todos os capitalismos passaram por um processo de liberalização e financeirização sob liderança dos EUA. O item 2 discute as reformas neoliberais executadas sob pressão estadunidense com apoio de representantes dos chaebols interessados em maior autonomia perante os controles tradicionais do Estado coreano, e a crise resultante em 1997. O item 3 discute o refluxo limitado das reformas liberalizantes depois da crise de 1997, à medida que a política industrial se voltou a apoiar as novas estratégias dos chaebols particularmente na disputa de parcelas do mercado internacional de bens de alta tecnologia. Ao mesmo tempo em que se evitou o neoliberalismo radical que caracterizou as experiências latino-americanas onde o capital estrangeiro era mais importante, alinou-se a política de desenvolvimento aos novos interesses de acumulação de capital dos chaebols, legitimados como motores de crescimento econômico e obtenção de reservas cambiais. Consideramos que a reconstituição histórica e a análise proposta podem contribuir para a superação do simplismo dos modelos de avaliação de instituições e políticas públicas que se limitam a identificar supostos acertos e erros e, ao mesmo tempo, avançar uma agenda de pesquisa que confira importância ao caráter de classe dos Estados que conduzem processos de desenvolvimento capitalista.

## Organização industrial e política de industrialização na Coreia do Sul

Em estudo comparado sobre a política econômica dos Estados na periferia do capitalismo, Peter Evans (1995) defendeu que os Estados mais capazes de promover a mudança estrutural não se definiam somente por regras universais e pela impessoalidade burocrática. Os Estados desenvolvimentistas que, na Coreia e em Taiwan, imitaram o modelo japonês eram caracterizados por uma “autonomia inserida”: não eram instrumentos de interesses privados, mas definiam objetivos e executavam políticas em interação e parceira com os grupos empresariais responsáveis por metas de investimento e capacitação tecnológica. O Estado, neste sentido, tendia a representar e coordenar os interesses mais gerais da acumulação capitalista antes do que atender a interesses particularistas de empresários corruptores. E ainda que alguns políticos e funcionários pudessem ser suscetíveis à corrupção, ela não é definidora nem determina a racionalidade geral da política econômica.

Na Coreia do Sul, é inegável que os interlocutores privados da política de industrialização foram os *chaebols*. Lima (2013) e (2017) mostrou que predominou no processo de industrialização coreana uma aliança entre Estado e *chaebols* que tinha como objetivo o cumprimento de todas as metas estabelecidas nos planos quinquenais, com o Estado implementando políticas de incentivos e subsídios que favorecessem essas grandes empresas para cumprirem suas metas. Nesse sentido, os *chaebols* estarão presentes em todas as fases da industrialização coreana, como na fase da expansão da indústria leve nos anos 1960; nos anos 1970 com a construção das indústrias pesadas e químicas; nos anos 1980, os *chaebols* foram decisivos na expansão e intensificação dos setores mais intensivos nas atividades de P&D e no período recente com presença estratégica na fronteira tecnológica.

A expansão dos *chaebols* esteve associada a uma política de diversificação e direcionamento para o comércio exterior. A amplitude da diversificação se torna clara quando observamos que a atuação das grandes empresas coreanas é direcionada para diversos setores, tais como o setor de serviços financeiros, construção, as indústrias leve e pesada, assim como nos setores mais intensivos em tecnologia e em P&D. Esse processo de diversificação das grandes empresas sempre esteve associado a um conjunto de políticas de incentivos, subsídios e de reserva de mercado que beneficiou os *chaebols*, fato este que foi mais intenso nos anos 1970 com o 3º plano quinquenal.

Sendo assim, o relacionamento entre essas grandes corporações e o Estado esteve respaldado, em grande medida, por políticas de incentivos e subsídios – sob as quais o governo financiava taxas de juros para alguns setores industriais específicos, por exemplo, de acordo com a sua estratégia em questão –, ou seja, conforme os objetivos postos nos planos quinquenais. Além disso, existia uma rígida conduta requerida pelo governo para a concessão desses instrumentos de política segundo a qual as empresas deveriam cumprir todas as metas estabelecidas nos planos para receber tais benefícios.

Diante disso, as políticas de metas de desempenho aplicadas, sobretudo, nas exportações e no aprendizado tecnológico conduziram a política industrial coreana por um longo período através de um sistema de recompensas e punições. As empresas que apresentavam bom desempenho eram recompensadas com mais crédito com juros baixos, licenças nos setores industriais mais lucrativos propiciando melhores condições para a diversificação, subsídios e isenções. Por outro lado, as empresas que não cumpriam as metas com baixo desempenho ou até mesmo não direcionavam seus recursos para os setores considerados estratégicos pelo Estado eram punidas com suspensão do crédito, não renovava seus empréstimos, suspendia os subsídios e isenções, entre outras punições. Essa política ficou conhecida na literatura como “*picking winners and punishing losers*”, a qual tem como característica implementar um padrão seletivo da “escolha de vencedores” (*picking winners*) e “punição dos perdedores” (*punishing losers*), utilizando como parâmetros para essa política variáveis como metas de exportação, autonomização tecnológica na fabricação, a redução de preços locais e/ou melhor qualidade, inserção internacional, geração de empregos, etc. Nessa estratégia, os critérios de decisão governamental são fundamentais no dinamismo desse mecanismo de política industrial para manter uma relação de coerência quanto a recompensa e punições, respostas e estímulos (CANUTO, 1993; LIMA, 2017).

E por mais que essa relação entre Estado e *chaebols* tenha passado por modificações nos anos 1980, com a redução da política de incentivos e subsídios, os *chaebols* continuaram a apresentar elevado crescimento e sem maiores interrupções no direcionamento da diversificação, já que essas empresas passaram a atuar em setores altamente intensivos em tecnologia como eletroeletrônicos e participaram de forma ativa no processo de privatização bancária nos anos 1980 com muitos *chaebols* adquirindo bancos e passando a atuar mais ainda no setor financeiro.

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

Se por um lado podemos afirmar que o rápido crescimento e diversificação dos *chaebols* resultaram em uma estrutura industrial dominada por essas grandes corporações com o mercado altamente concentrado, não podemos negligenciar o fato de que as estratégias corporativas para a expansão da competitividade direcionada pelo Estado estavam relacionadas a uma ideologia nacionalista que influenciará as grandes corporações. Contribuiu para isso o fato de que o modo prioritário de obtenção de tecnologia estrangeira foi externalizado em pacotes licenciados por empresas estadunidenses e japonesas, em parte por motivos geopolíticos, e não internalizado no IDE de filiais que ocupariam o espaço disponível para o crescimento das empresas nacionais nos ramos líderes, como ocorrera no Brasil (CANUTO, 1993). Assim, os *chaebols* se tornaram atores fundamentais pelo processo de aquisição da capacidade tecnológica, corroborando assim para a expansão em setores mais intensivos em tecnologia, como é o caso do ramo de bens de capital. Além do mais, foram essas empresas as responsáveis pela dinamização do comércio exterior coreano, pelo ganho de competitividade no comércio internacional e pela maior representatividade que a economia coreana teve no mercado mundial (LEE, 2005).

Após a morte do presidente Park (1979), o governo do presidente Chun Doo Hwan passou a adotar um posicionamento diferente em relação aos mecanismos de desenvolvimento utilizados durante o período anterior. Uma série de medidas no âmbito de políticas liberalizantes e de maior abertura da economia foi sendo gradualmente adotada pelo novo governo que defendia uma reavaliação do papel do Estado no desenvolvimento da economia coreana.

Na política industrial, a intervenção direta do Estado foi limitada abrindo mais espaço para a tomada de decisões por parte do próprio setor privado, ao passo em que, as políticas preferenciais de incentivos e subsídios eram reduzidas. Por sua vez, mesmo com a mudança na orientação da economia coreana, o governo prosseguiu com o projeto de mudança estrutural da base industrial para setores mais intensivos em tecnologia. Nesse sentido, o 5º Plano Quinquenal (1982-1986) contemplou todas essas transformações e inseriu como mais uma de suas metas questões relacionadas ao desenvolvimento social, assim como maior abertura econômica do país, promovendo também um maior choque de competitividade para as empresas nacionais.

Entre as principais medidas direcionadas à organização industrial estão a legislação antitruste e de comércio equitativo que visavam a diminuição dos poderes de mercado atribuído às grandes corporações. Dessa maneira, foram proibidas práticas desleais de cartel e de investimentos mútuos entre empresas filiadas às chaebols, postos limites para o investimento de determinados estabelecimentos e impostas restrições à integração vertical e horizontal o que, obrigou a diversos chaebols a reestruturar seus amplos negócios em torno de, no máximo, três ramos principais. (LIMA, 2013, p. 98).

As atividades relacionadas à inovação foram valorizadas tendo o governo, em 1986, promulgado a *Industrial Development Law* que tinha como objetivo incentivar atividades industriais específicas relacionadas com o desenvolvimento de P&D e de recursos humanos. Além disso, durante essa fase também pode ser observada uma maior participação de pequenas e médias empresas no mercado o que, entretanto, não modificou a importância dos chaebols como núcleos direcionados ao desenvolvimento de tecnologias na Coreia.

Chang, Palma e Whittaker (2001) mostram que as crescentes críticas domésticas e internacionais à política industrial seletiva desde o final dos anos 1970 foram fundamentais para a implementação do *Industrial Development Law*, no governo de Chun Doo Hwan (1984-1988). Embora esta lei enfatize uma dinâmica mais funcional da política industrial, em vez de abordagem setorial, tinha disposições para programas de racionalização setorial (com duração limitada) e medidas de política industrial seletiva. Vários programas de racionalização importantes foram implementados ao longo do final dos anos 1980 e início dos anos 1990, cobrindo setores como automóveis, máquinas de construção pesada, maquinaria elétrica

pesada, ligas de ferro, motores diesel navais, tinturaria, têxteis e mineração de carvão, entre outros setores.

Em 1989, no governo de Roh Tae Woo (1988-1993), temos o primeiro sinal de mudança mais profunda em relação à política industrial e a estratégia de organização industrial, quando o governo pela primeira vez se recusou abertamente a coordenar os investimentos na indústria petroquímica, apesar da ameaça iminente de um grande excesso de capacidade. No entanto, mais tarde, teve que dar meia-volta e intervir quando a indústria teve sérios problemas devido ao excesso de capacidade (por exemplo, impondo uma quota de exportação obrigatória).

A abolição do planejamento quinquenal no final dos anos 1980 e o sério enfraquecimento da política industrial setorial desempenharam um papel muito importante nesse processo de enfraquecimento da estratégia de organização industrial. Com o abandono dos critérios "racionalis" bem divulgados para intervenção anteriormente fornecidos pelos planos quinquenais e políticas setoriais, houve o início do processo de falta de coordenação da política industrial e das estratégias de organização industrial no país.

### **A redefinição dos interesses dos chaebols e as reformas neoliberais na década de 1990**

A partir da década de 1990, com a intensificação do processo de abertura comercial e financeira, a estrutura industrial coreana passou a enfrentar novos desafios. A redução das políticas de incentivo, o aumento da participação dos produtos estrangeiros no mercado nacional, entre outros elementos, tornou a busca pela inovação um fator essencial na configuração das empresas nacionais. Houve, portanto, o uso intensivo do mecanismo de "racionalização industrial", o qual pretendia estabelecer maior controle sobre os setores considerados prioritários. Nesse momento, se manteve o foco sobre o desenvolvimento da infraestrutura industrial nos ramos mais intensivos em tecnologia associado às atividades de P&D, principalmente, por ser considerada a chave para dar prosseguimento e sustentação ao processo de inserção externa do país.

De acordo com Chang e Shin (2003), de forma gradual a partir do final dos anos 1980, e muito acelerado a partir de 1993, com o início do governo Kim Young Sam (1993-1998), houve um processo de desmantelamento da política industrial no país, exceto para apoio a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em algumas indústrias de alta tecnologia. Para Chang, Palma e Whittaker (2001), o desmonte das políticas

industriais estava dentro do programa de reformas do FMI para a Coreia, com suas demandas de que o país adotasse medidas que enfraqueceriam e desmantelariam e enfraqueceriam as grandes chaebols diversificadas.

Além disso, desde o final dos anos 1980, os chaebols incorporaram uma visão de que o estado coreano havia se tornado mais um passivo do que um ativo em sua luta competitiva no mercado mundial. Com o avanço e sucesso dessas empresas e maior inserção nos mercados internacionais via exportações, que antes eram considerados domínios exclusivos das economias mais avançadas, principalmente em setores como chips de memória e automóveis, as famílias e proprietárias dos chaebols ficaram convencidas de que poderiam se sustentar por conta própria. A confiança deles foi corroborada pela aprovação que começaram a ganhar no mercado internacional de capitais. Em meados da década de 1990, os principais chaebols eram considerados dignos de crédito o suficiente para lançar títulos em mercados de capitais de países avançados. Seus empreendimentos no mercado internacional em rápido crescimento, embora ainda não em uma escala que pudesse levar a uma mudança significativa em sua relação com o estado, também começaram a enfraquecer sua identificação com a perspectiva nacionalista do desenvolvimentismo.

Com isso, em meados da década de 1990, os chaebols se tornaram agressivos ao pedir a retirada do Estado da gestão econômica. Muitos dos "proprietários" e os principais gerentes das principais chaebols fizeram pronunciamentos públicos contra a intervenção do Estado em todas as oportunidades concebíveis. Os chaebols também criaram um instituto de pesquisa pequeno, mas extremamente bem financiado, o *Korea Centre for Free Enterprise*, que produziu vários documentos com forte conteúdo neoliberal, enquanto traduzia toda uma série de obras clássicas na tradição neoliberal e convidando pensadores neoliberais americanos de renome para dar palestras de alto perfil na Coreia em defesa de reformas estruturais de mais abertura e redução do papel do estado no país.

O ápice dessa ofensiva foi o relatório de política neoliberal preparado pela *Federation of Korean Industries* (FKI), em 1997. Este relatório pedia uma contenção radical do estado e, entre outras coisas, exigiam a abolição de todos os ministérios do governo, exceto Defesa e Relações Exteriores, e a consequente redução da burocracia governamental em 90%.

Thurbon (2016) afirma que no próprio *Economic Planning Board* (EPB), já no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, já havia uma inclinação a ideias mais neoliberais, particularmente como resultado da presença de economistas neoliberais treinados nos Estados Unidos, com análises dentro do conselho do EPB sobre o papel da instituição e seu futuro, assim como em relação ao papel do estado na economia de forma mais geral. Na década de 1990, um consenso emergiu entre a equipe do EPB de que sua tarefa principal de orientar e promover o desenvolvimento econômico da Coreia havia chegado ao seu ponto final e que a instituição não tinha muito mais a contribuir para o país. A fusão do *Ministry of Finance* (MOF) com o EPB não encontrou oposição de outras burocracias pela razão óbvia de que o EPB, como controlador de orçamento, era notoriamente impopular como resultado das restrições financeiras às quais rotineiramente submetia outros ministérios. Assim, em 1994, o EPB e o MOF foram fundidos para criar o *Ministry of Finance and Economy*. Esse novo superministério subseqüentemente emergiu como uma mistura de funcionários de mentalidade desenvolvimentista e liberal - ainda incapazes de chegar a uma direção clara sobre a conveniência de uma maior liberalização financeira e produtiva do país.

Entretanto, Thurbon (2016) chama a atenção para o fato de que o desmantelamento do EPB não sinalizou o fim da política estratégica da indústria sob a gestão de Kim Young-sam, pois ele foi defensor de alguns projetos-chaves de desenvolvimento da indústria, particularmente o Projeto de Infraestrutura de Tecnologia da Informação da Coreia. Este projeto teve como objetivo desenvolver e instalar uma rede de banda larga de alta velocidade que primeiro ligaria agências governamentais e depois seria implementada nacionalmente; seria a base para o surgimento da Coreia como uma potência de Tecnologia da Informação (TI).

A autora afirma que o apoio pessoal de Kim ao Projeto de Infraestrutura de Informação da Coreia foi motivado mais pelo pragmatismo político do que por um compromisso profundo com a ideia de ativismo estratégico em relação à indústria, dado que Kim apoiou prontamente o abandono do planejamento de políticas setoriais de cinco anos posteriormente em seu governo. Entretanto, apesar do desmantelamento do EPB, a prática de formulação de políticas do setor, que se tornou rotina nos governos de Park Chung Hee (1961-1979) e Chun Doo-hwan (1980-1988), continuou em algumas áreas. O Ministério da Informação e Comunicação, criado em 1994 para liderar o Projeto de Infraestrutura de Informação da Coreia, tornou-se a instituição mais importante nesse sentido.

Para Chang, Palma e Whittaker (2001), durante o governo de Kim, como forma de desmonte da política industrial atendendo às imposições e condicionalidades do FMI, de acordo com a Lei de Desenvolvimento Industrial, todos os empréstimos subsidiados em indústrias até então "estratégicas", incluindo ferro e aço, petroquímica, eletrônica, maquinário e construção naval foram removidos. Estima-se que, em 1997, os empréstimos para apólices como porcentagem do crédito bancário total na Coreia caíram para minúsculos 3%. Em 1995, também abandonou sua política de "especialização da indústria", cujo objetivo original era conter os chaebols em suas estratégias de expansão excessiva e domínio familiar. Como resultado, os chaebols puderam se espalhar em novos setores estratégicos, incluindo telecomunicações, automóveis e aço. O resultado foi excesso de capacidade de produção e redução das receitas de exportação, elementos essenciais para a crise de 1997. A queda dos lucros acabou restringindo a capacidade das empresas de cumprir suas obrigações financeiras, sobrecarregando as instituições financeiras coreanas as quais ficaram com enormes volumes de empréstimos inadimplentes, levando ao quase colapso de todo o setor financeiro.

Em relação aos programas de racionalização praticados pelo Estado, Chang (1993) atenta para o caráter temporário, porém, expansível dos mesmos. Destaca também a individualidade desses programas que seriam adaptados às necessidades de cada indústria em particular e, alguns dos objetivos percorridos pelos mesmos, como a tentativa de gerar impulsos temporários às indústrias que precisassem de substituição de importações, melhorias de capacidade e melhorias na competitividade internacional. Por outro lado, esse mecanismo poderia atuar de forma a proteger temporariamente determinadas indústrias que se encontrassem "em declínio" e que precisassem de uma progressiva, porém gradual, eliminação, mas não o suficiente para evitar uma crise maior (CHANG, 1993, p. 142).

Com a queda nos preços das exportações em 1996, algumas empresas entraram em declínio prejudicando seriamente os negócios devastados pelo excesso de capacidade produtiva, evidenciados na crise de 1997. Em particular, Hong Kim (2007, p. 82), destaca que o financiamento cruzado dos chaebols – em que as subsidiárias saudáveis ajudam as subsidiárias insolventes – inevitavelmente contribuíram para arrasar com a estrutura financeira de todo o grupo.

Além disso, a abertura financeira fragilizou a economia coreana como um todo, assim como nas economias da América Latina, abrindo mais espaço para a especulação dentro dessas economias. No início de 1997, o estado financeiro de

muitos chaebols atingiu um ponto crítico o que repercutiu na deterioração da situação econômica do país, bem como da própria percepção que se tinha até então de grupos empresariais tão amplos e variados. As preocupações em torno do desempenho dos chaebols conduziram, então, muitos analistas do mercado e instituições internacionais como o FMI, a defenderem a ruptura dos chaebols como forma de melhorar a competitividade nacional (KIM et al, 2004 p.26).

Diante desse cenário, o governo coreano passou a atuar de forma mais incisiva na reestruturação de determinados aspectos envolvidos na estrutura dos chaebols, a exemplo das suas carteiras de negócios. Conforme atenta Kim et al (2004), dos 30 maiores chaebols em 1996, cerca de metade deles passaram por processos de falência ou algum programa de reestruturação patrocinados pelo banco. Um exemplo destacado pelos autores foi o do grupo Daewoo (atuante no setor automobilístico) que, em 1996, ocupava a quarta colocação no ranking, mas posteriormente foi literalmente dividido deixando assim de existir. Eles informam ainda que outros chaebols também chegaram a tomar seus próprios esforços de reestruturação voluntariamente e muitas vezes em grande escala.

O programa do FMI de ajuste e reformas estruturais para a Coreia foi baseado na percepção de que a crise foi causada por alguns problemas estruturais na economia coreana, principalmente o chamado "*crony capitalism*" e "*moral hazard*", os quais levaram a economia coreana a supostos problemas estruturais os quais impediam o funcionamento "racional" do sistema econômico, particularmente em decorrência do processo de organização industrial com o protagonismo dos chaebols. Para o FMI, o governo coreano, em suas tentativas de promover seus setores favorecidos, tinha explícita e implicitamente subscrito os investimentos neles, o que naturalmente encorajou a gestão frouxa e a tomada de riscos excessivos - ou o que é conhecido entre os economistas como "*moral hazard*". Ou seja, a partir da relação de pouca transparência estabelecida entre Estado e Chaebols - "*crony capitalism*" – o governo concedia amplos benefícios às empresas industriais e financeiras, com a finalidade de desenvolver indústrias estratégicas, contra a lógica do mercado. De acordo com o princípio do "*crony capitalism*", essa relação tem a finalidade de promover os interesses dos aliados políticos, de modo que a raiz de tal aliança política pode ser o nepotismo e a concessão de favores econômicos em troca de financiamento político (CHANG e SHIN, 2003).

Os principais elementos apresentados pelo FMI em afirmar que os chaebols eram culpados pela crise de 1997 são o elevado nível de alavancagem e a baixa

lucratividade. De acordo com Chang e Shin (2003) e Chang (1993), a hipótese do FMI de que os chaebols apresentavam baixa lucratividade se mostra equivocada quando comparamos com outros países. Por exemplo, quando se considera o lucro bruto entre 1988 e 1997, os lucros dos chaebols era de 19,6%, mais alto do que os EUA (14,4%), Alemanha (14,6%). Porém, mais baixo que de países como Japão, Indonésia, Taiwan, Filipinas e Tailândia. Em relação ao debate sobre o elevado nível de alavancagem, os chaebols tem um nível de alavancagem entre 300 a 350%, dependendo da fase do ciclo econômico. Em estudo publicado pelo Banco Mundial no início dos anos 1990, considerando os anos 1980 a 1995, o nível médio de alavancagem no mundo era de 366%. Ou seja, a Coreia não estava distante dessa relação. Por exemplo, a comparação com alguns países reforça essa hipótese: Japão – 369% de alavancagem; França – 361% de alavancagem; Itália – 307% de alavancagem; Escandinávia – 500% de alavancagem; Noruega – 555% de alavancagem; Suíça – 492% de alavancagem.

Para os autores, a principal origem da crise da Coreia em 1997 não foi o propagado "*crony capitalism*" e "*moral hazard*", mas foi sim o processo de abertura desordenado da conta de capital e financeira, além do abandono da coordenação da política industrial. O processo de liberalização financeira em si mesmo, quando mal coordenado, pode atrair instituições financeiras para o país que não atuam de forma responsável. Na Coreia, esse processo trouxe instituições financeiras com baixa qualidade em suas decisões e não houve supervisão da atuação do sistema financeiro. Exemplo: entre 1994 e 1996, quando se implementou a liberalização financeira, o número de bancos comerciais adicionais na Coreia foi de 24 novos bancos. Até 1994, só existia 6 bancos comerciais. Talvez o mais grave é que a liberalização financeira e a abertura econômica não foram acompanhadas por *upgrading* no processo de supervisão do sistema. Existia monitoramento, mas não o suficiente para evitar atividades de caráter especulativo.

Além do mais, como resultado do fracasso da política industrial de coordenação dos investimentos na Coreia nos anos 1980, houve um processo falho de coordenação da competição entre os chaebols. Isso vai resultar em um excesso de capacidade de produção e baixa utilização dessa capacidade. Quando considerado essa dinâmica em um agregado de empresas, as consequências do ponto de vista macroeconômico são desastrosas, como a crise de 1997.

As mudanças no setor bancário após a crise de 1997 também tiveram repercussão na forma de enfrentamento desses grandes conglomerados coreanos.

A redução de empréstimos bancários ruins, segundo Kim et al (2004, p. 40), resultou no fechamento de 16 bancos e 25% das agências bancárias, com mais de 300 mil funcionários demitidos, gerando um efeito contrário ao que vinha sendo utilizado em relação à estratégia de diversificação industrial. Muitos chaebols, portanto, como forma de reduzir os impactos da crise, investiram na redução do seu escopo de negócios. Nessa linha, os autores trazem o caso da LG que anteriormente à crise competia numa ampla gama de negócios, mas optou por um programa de reestruturação de ativos com vistas a selecionar e, assim, concentrar seus recursos em um número limitado de negócios.

Por outro lado, Kim et al (2004, p. 42), demonstram com o exemplo do grupo Hyundai que existia uma alternativa ao caminho seguido pela LG. A Hyundai, a qual compunha um dos quatro maiores grupos com estrutura produtiva diversificada da Coreia do Sul, assumiu diante da crise financeira uma postura diferente dos demais grupos. Enquanto os demais se concentravam na busca por capital para melhorar a sua estrutura financeira, a Hyundai procurou expandir os seus negócios ainda mais. Essa atitude trouxe consequências desastrosas para a situação financeira da empresa que se viu obrigada a se desfazer de algumas de suas afiliadas. Nesse âmbito, o grupo Hyundai Motor associado a outras afiliadas realizou diversas melhorias em sua estrutura, consolidando sua posição no mercado como uma das maiores líderes dentro do setor automobilístico.

Insistindo na tese de que os chaebols eram um dos principais responsáveis pela crise, o FMI defendia que isso era a prova de que os chaebols não eram mais viáveis em um mundo cada vez mais globalizado. O argumento era de que os chaebols pareciam internacionalmente competitivos apenas porque podiam subsidiar indiretamente suas exportações por meio do lucro excedente que estavam obtendo no mercado interno graças à proteção às importações. De acordo com essa visão, no entanto, a crescente globalização pressionou a Coreia a abrir seus mercados, o que privou os chaebols dos lucros excedentes que eles poderiam usar para subsidiar suas exportações.

Diante dessa perspectiva, o programa de reforma corporativa, com contribuição do FMI, tinha os seguintes elementos: uma redução radical da dívida corporativa foi considerada necessária para reduzir a vulnerabilidade financeira dos chaebols; o programa '*Big Deal*' (as trocas de negócios entre os chaebols que operam em indústrias sobrepostas) e o programa '*Workout*' (o programa de reabilitação patrocinado pelo banco para empresas em dificuldades) também foram

implementados a fim de reduzir a capacidade excessiva e o grau de diversificação de negócios. Mudanças radicais nos mecanismos de governança externa e interna foram feitas. As regras de comércio justo foram rigorosamente aplicadas para verificar a expansão "injusta" dos chaebols. A supervisão financeira foi fortalecida a fim de controlar o investimento dos chaebols por meio de instituições de crédito (em vez de ser por meio da intervenção do Estado, como antes). Mudanças na governança corporativa interna foram introduzidas a fim de refletir mais de perto o ponto de vista dos acionistas na gestão das empresas. Este novo sistema de "verificação e equilíbrio" entre empresas, instituições financeiras e acionistas é baseado no ideal do sistema econômico anglo-americano (CHANG e SHIN, 2003).

Para Ham Kim e Woochan Kim (2008), os efeitos destas leis e regulamentos sobre a qualidade da governança das corporações coreanas foram positivos, particularmente sob a ótica dos acionistas das empresas. Entre este pacote de reformas, uma das principais contribuições para uma melhor governança foi a revisão da lei de "*Monopoly Regulation and Fair Trade Act*", a qual corroborou para a redução das barreiras para empresas estrangeiras incorporarem empresas coreanas e para que comunidade empresarial coreana mostrasse uma maior conscientização sobre a importância de aumentar o valor para os acionistas como estratégia de competitividade nacional e sobrevivência corporativa de longo prazo.

Segundo Murilo e Sung (2013), nos anos 1990, principalmente após a crise de 1997, surgiu uma crescente campanha anti-chaebol na Coreia. Por exemplo, Kim Young-sam's promoveu o "*Fair Trade Commission*" ao nível de Ministério com o objetivo de punir empresas que não seguissem os novos princípios de governança corporativa. Com isso, vários presidentes de chaebols foram processados por subornar ex-ministros, como Lee Kun Hee da Samsung e Kim Woo Jung de Daewoo.

Com o apoio e assistência do FMI, a estrutura regulatória foi reforçada e o ambiente de negócios tornou-se mais globalizado: a *Korean Stock Exchange (KSE)* - Bolsa de Valores da Coreia - foi aberta aos investidores estrangeiros, o que levou a um aumento do financiamento direto nas empresas coreanas através do mercado de ações, enquanto houve queda do volume de financiamento indireto, como o banco de empréstimos coreanos. Para os chaebols, isso levou ao surgimento de um paradigma de gerenciamento orientado para os acionistas e do chamado ativismo dos acionistas. Além disso, os esforços do governo para melhorar a transparência corporativa obrigaram os grandes chaebols a apresentar demonstrações financeiras

combinadas para aumentar a transparência dos investimentos e transações entre as empresas afiliadas.

A crise de 1997, contudo, estimulou uma reação à ideia de que o mercado de capitais era um mecanismo melhor do que a interação Estado-chaebol para a alocação eficiente de recursos a longo prazo. De acordo com Chang (2013), a agenda do FMI de manutenção de elevadas taxas de juros para atrair capital e equilibrar o câmbio teve efeito inverso ao esperado, resultando na corrosão da confiança dos investidores, com a perspectiva de que os países da região iriam quebrar, gerando uma forte queda do nível de atividade econômica. A crise se aprofundou mais porque o FMI impedia a virada na política macroeconomia até o final de maio de 1998 e o mercado financeiro não se estabilizou até esse período.

Mesmo diante das críticas ao estado desenvolvimentista e ao papel dos chaebols durante a crise de 1997, as políticas de Estado representaram fator preponderante para a recuperação da economia coreana nos anos 1990. A recuperação só acontece porque o governo rompe com a agenda do FMI e adotou uma política expansionista – com baixas taxas de juros e aumento do déficit fiscal – em que a junção com a estratégia industrial voltada para a exportação de produtos com uso intensivo de tecnologia, dado o bom desempenho da demanda externa pelos mesmos, significou uma rápida retomada do crescimento da economia já em 1999 (gráfico 1). Com a crise em 1997, houve um forte declínio do PIB de -5,1% em 1998 – a maior queda do PIB da Coreia do Sul desde a Guerra da Coreia - o qual volta a crescer logo em seguida a uma taxa de 11,3%, demonstrando mais uma vez a rápida capacidade de recuperação da economia coreana assim como ocorreu no final da década de 1980.

### **A retomada limitada da política industrial pós-1997**

O período após a crise de 1997 é marcado pela gestão de Kim Dae-jung (1998-2003), quando já há um processo de reconhecimento da necessidade de volta de maior papel do estado em coordenar as políticas industriais e impulsionar o crescimento econômico, principalmente para enfrentar a crise econômica mundial e a experiência da Coreia na crise de 1997. Nesse sentido, o Presidente Kim adotou uma abordagem agressivamente intervencionista para a reestruturação dos chaebols, que envolveu o exercício significativo do poder do estado. Mais de 20 empresas superestimadas foram obrigadas a trocar ou vender ativos ou correr o risco de falência. Bilhões de dólares em fundos públicos foram então injetados em

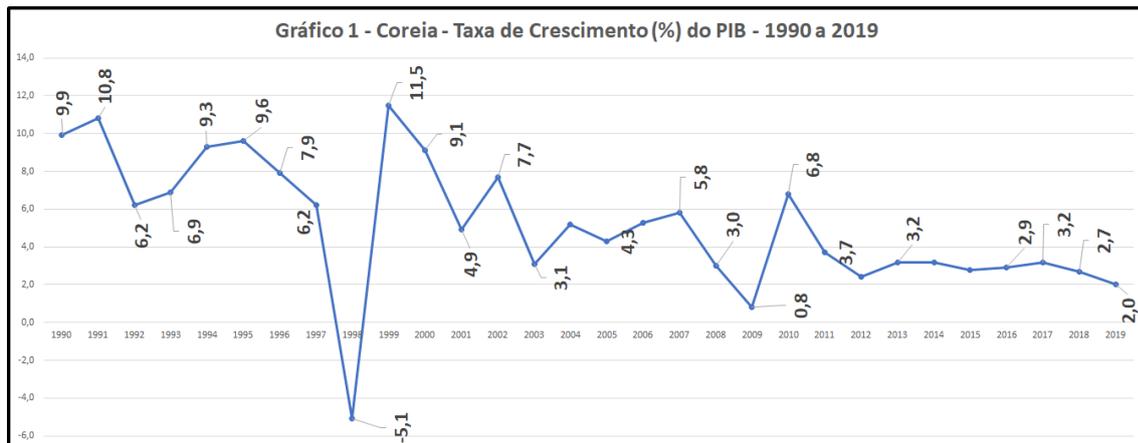
esforços para desalavancar e reduzir o tamanho de empresas sobrecarregadas, principalmente por meio das instituições financeiras estatais. Por exemplo, o *Korea Development Bank* (KDB) desempenhou um papel particularmente importante, implementando ações como *debt-to-equity swaps*<sup>3</sup> e *corporate bond guarantees*<sup>4</sup> a empresas exportadoras em setores estratégicos, como semicondutores e construção naval. Esses esforços facilitaram a rápida consolidação das linhas de negócios pelos chaebols e permitiram que retomassem rapidamente a sua dinâmica de crescimento. O apoio do KDB às empresas coreanas de semicondutores mostrou-se particularmente controverso e acabou resultando na imposição de medidas compensatórias tanto pelos Estados Unidos quanto pela União Europeia, que argumentou que os empréstimos e garantias do KDB constituíam subsídios ilegais (THURBON, 2016<sup>5</sup>).

---

<sup>3</sup> *Debt-to-equity swaps* pode ser uma forma eficaz de uma empresa reestruturar seu capital e empréstimos e, ao fazer isso, fortalecer seu balanço patrimonial e lidar com questões como excesso de alavancagem. Uma dívida por troca de ações envolve um credor convertendo dívidas a ele devidas por uma empresa em ações dessa empresa. O efeito da troca é a emissão do patrimônio líquido ao credor em cumprimento da dívida, de forma que a dívida seja liquidada, liberada ou extinta. Nesse caso, o *Korea Development Bank* (KDB) exerceu o papel de credor, criando liquidez para as empresas consideradas estratégicas, principalmente as exportadoras.

<sup>4</sup> *Corporate bond guarantees* refere-se aos títulos de dívida que vêm com uma garantia adicional de terceiros para fazer os pagamentos de juros e principal se o emissor for incapaz de cumprir as obrigações do serviço da dívida a tempo. Os títulos garantidos são principalmente de dois tipos - municipal e corporativo. Esses títulos são geralmente apoiados por garantias de seguradoras, entidades do grupo, autoridades governamentais ou matrizes corporativas, etc. Nesse caso, o governo, através do KDB, foi o terceiro que assumiu os riscos de reestruturação financeira das empresas coreanas. Um dos fatores mais importantes de um título é a segurança financeira de seu emissor. Os títulos garantidos ajudam a contornar esse problema, pois mitigam o risco de inadimplência e fornecem reforço de crédito para os títulos. Normalmente, quando uma entidade pretende emitir títulos garantidos, ela solicita a um terceiro que faça os pagamentos de juros e principal dos títulos em seu nome, caso não cumpra os pagamentos dos títulos. O terceiro garantidor conduz então uma verificação completa do emissor para avaliar sua capacidade de crédito e estabilidade financeira.

<sup>5</sup> Por exemplo, em 2003, os Estados Unidos impuseram direitos compensatórios de 44,29% sobre todas as importações da empresa coreana de semicondutores Hynix, com o argumento de que os empréstimos do KDB à Hynix representavam subsídios ilegais. A Coreia apelou à OMC, mas a instituição manteve as ações dos EUA (THURBON, 2016)

**Gráfico 01 – Coreia – Taxa de Crescimento (%) do PIB – 1990 a 2019**

Fonte: *Korean Statistical Information Service (KOSIS)* – Elaboração Própria

Para Chang (2004), mesmo com a recuperação e o rompimento com a agenda do FMI após a crise de 1997, as heranças do neoliberalismo na mudança institucional na Coreia poderiam comprometer a continuidade de crescimento e *catch up* tecnológico, quais sejam: 1) o país introduziu elementos que institucionalizaram uma orientação da política monetária mais preocupada com a estabilidade da moeda, sempre condicionando a política monetária a ser mais pró-cíclica – com o *Bank Of Korea* passando a ter uma atuação mais monetarista; 2) o sistema financeiro coreano passou a seguir o padrão de adequação do capital imposto pelo BIS (*Bank For International Settlements*) - que limitou a capacidade de endividamento do sistema bancário, gerando uma atuação pró-cíclica principalmente nos momentos de crise que limita a capacidade das empresas de investirem; 3) a radical liberalização e abertura da conta de capital do início dos anos 1990 gerou maior volatilidade do mercado financeiro e não estimulou o investimento de longo prazo.

Mesmo com essa observação de Chang (2004), as reformas verificadas na estrutura industrial coreana durante a década de 1990, embora procurassem reduzir o poder das grandes corporações (*chaebols*) por meio, por exemplo, de políticas antitrustes, não lograram muito êxito nesse quesito, pois os *chaebols* continuaram a desempenhar papel preponderante no cenário industrial interno, contando ainda com amplo apoio do Estado. Haja vista a importância dos grupos empresariais nacionais durante o processo de consolidação do parque industrial, Chang e Hong (2002) destacam que, em 1996, os *chaebols* foram responsáveis por 40% da produção total do país. Também atentam para o caráter específico de sua integração. Além de

assumirem uma integração vertical, conectando suas principais empresas de fabricação com afiliadas menores, uma mesma empresa opera em diversos setores tendo a propriedade e o controle do grupo empresarial sob a posse de uma família dominante (CHANG; HONG, 2002, p. 266).

De acordo com Hundt (2014), mesmo com a retomada da tradição desenvolvimentista do Estado após a crise de 1997, o estado passou a proteger menos os campeões nacionais entre o período do início dos anos 1990 até a crise de 2008. Um desenvolvimento notável desde a crise econômica asiática é que a propriedade estrangeira de bancos coreanos aumentou de 14,6% em 1997 para 37,3% em 2006. Também ficou mais fácil para compradores não coreanos adquirirem empresas locais. Em abril de 2004, os investidores estrangeiros detinham 43% das ações de empresas listadas na bolsa de valores coreana. Porções consideráveis de empresas como POSCO e Hyundai Motor passaram para mãos não coreanas, e investidores estrangeiros detinham 55 por cento da Samsung Electronics em 2006. As mudanças nos padrões de propriedade corporativa são significativas, dada a busca do estado desenvolvimentista para nutrir o capitalismo "nacional". Alguns observadores coreanos alertaram sobre o efeito potencialmente desestabilizador dos níveis crescentes de propriedade estrangeira, decorrentes da repatriação abrupta de lucros ou da venda de ativos corporativos, como o caso do fundo de ações americano Lone Star, cenário este que irá levar o governo coreano, a partir da crise de 2008, implementar políticas de re-regulamentação da conta de capital e sobre o câmbio.

É importante destacar também a crescente participação das PME's dentro do parque industrial coreano, notadamente a partir da década de 2000. Estas começaram a ganhar espaço inicialmente como prestadoras de serviços às grandes corporações estabelecendo uma boa dinâmica com elas e, assim, favorecendo para a estabilidade da economia após o período de turbulências das décadas anteriores.

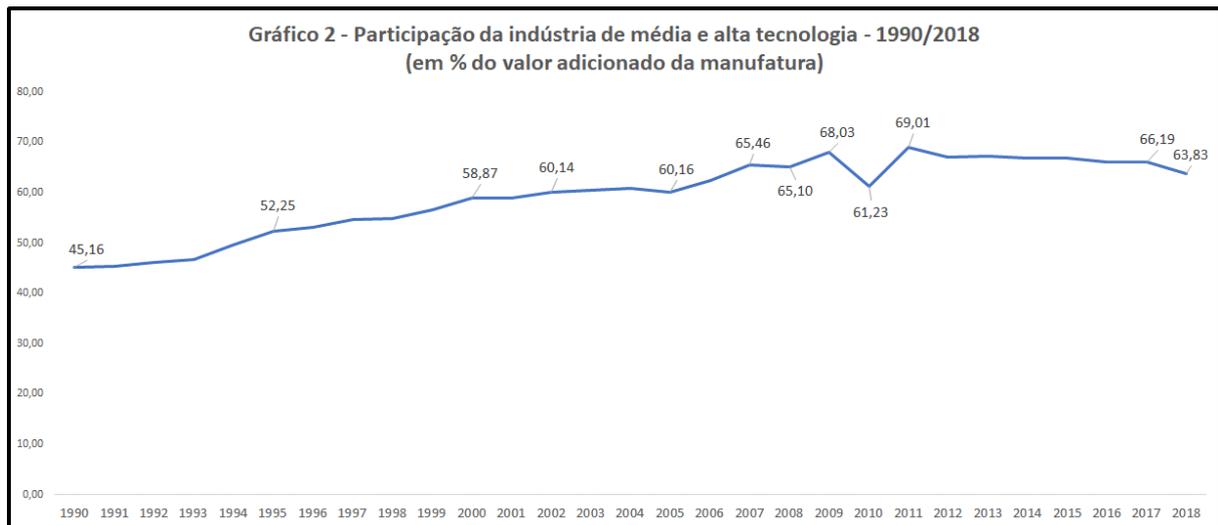
Mesmo após adotar uma política industrial mais flexível nos anos 2000<sup>6</sup>, os investimentos em setores industriais manufatureiros de alta tecnologia prosseguiram firmemente chegando a compor, em 2004, 75,1% do valor agregado gerado pela indústria. Isso pode ser observado através do aumento da participação da indústria de média e alta tecnologia na composição do setor manufatureiro, uma resultante da adoção de estratégias voltadas para a inovação e intensificação do modelo

---

<sup>6</sup> Ver Lee (2010)

exportador com produtos de alta intensidade tecnológica, como fator essencial para a rápida recuperação da economia coreana. De acordo com o gráfico 2, a participação da indústria de média e alta tecnologia<sup>7</sup> no valor adicionado da manufatura na Coreia apresenta uma tendência crescente desde os anos 1990, com alguns anos apresentando uma pequena queda, mas com uma participação consolidada acima de 60%.

**Gráfico 2 – Participação da indústria de média e alta tecnologia – 1990/2018**



Fonte: *World Development Indicators* – Elaboração Própria

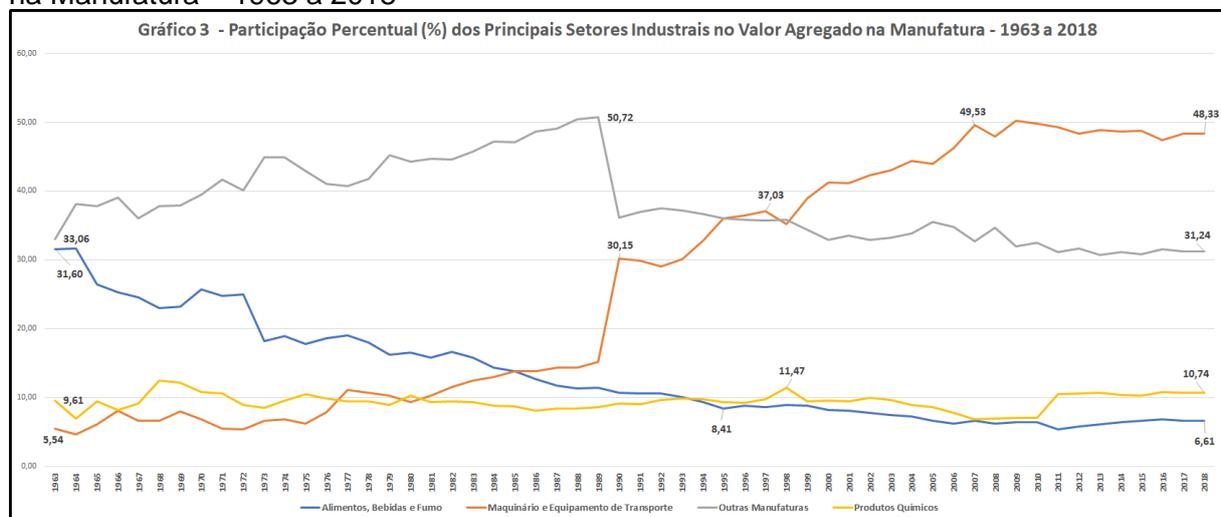
Fruto de um longo processo de amadurecimento e reestruturação do seu parque industrial, a Coreia passou a contar, desde o final da década de 1990, com a diversificação e o desenvolvimento de novos campos tecnológicos impulsionados, sobretudo, pelos chaebols. Os indicadores do gráfico 3 deixam em evidência a profunda transformação e consolidação estrutural da Coreia, concentrados em setores de média e alta intensidade tecnológica os quais tem como principais representantes justamente os setores dominados pelos chaebols. A Hyundai,

<sup>7</sup> Setores de acordo com a intensidade tecnológica, com a Nova Taxonomia de Intensidade Tecnológica da OCDE, que inclui todas as atividades econômicas:

- Alta intensidade tecnológica - Aeronaves e componentes relacionados; Farmacêutica; Informática, eletrônicos e produtos ópticos;
- Média alta intensidade tecnológica - Armas e munições; Veículos automotores e autopeças; Instrumentos médicos e odontológicos; Máquinas e Equipamentos (M&Es); Químicos; Máquinas e equipamentos elétricos; Veículos ferroviários, veículos militares de combate e outros (inclui ISIC 30.2, 30.4 e 30.9)
- Média Baixa intensidade tecnológica – Plásticos e borracha; Construção de embarcações; Produtos diversos, exceto código 32.5; Outros minerais não metálicos; Metalurgia básica; Manutenção, reparação e instalação de M&Es
- Média Baixa intensidade tecnológica – Têxteis; Calçados e artefatos de couros; Papel e celulose; Alimentos, bebidas e fumo; Vestuário e acessórios; Produtos de metal, exceto código 25.2; Refino de petróleo e biocombustíveis; Móveis; Madeira e produtos da madeira; Impressão e reprodução de gravações.

Samsung e LG, por exemplo, maiores grupos coreanos em setores como automobilístico, navios, semicondutores, eletroeletrônicos e tecnologia da informação e comunicação, representam parcela considerável na indústria de maquinário e equipamentos de transporte e outros transportes, enquanto o grupo SK (Sunkyong) possui destaque principalmente na indústria química. Em 2019, esses setores somam participação de 86,2%, enquanto alimentos, bebidas e fumos 10,8% - setor este que apresenta uma queda contínua em sua participação no setor de manufaturados ao longo do período de 1960 a 2018.

**Gráfico 3 – Participação percentual (%) dos principais setores industriais no Valor Agregado na Manufatura – 1963 a 2018**



Fonte: World Development Indicators – Elaboração Própria

Um ponto relevante é considerar que a ascensão da China como grande potência econômica internacional, com forte inserção na Ásia, também foi motivo para um processo de construção de um cenário geopolítico que propiciou a Coreia retomar sua tradição de atuação de um estado desenvolvimentista após a crise de 1997. De acordo com Thurbon (2016), a ascensão da China serviu para galvanizar as ambições de desenvolvimento da elite política da Coreia sob o presidente Roh Moo-hyun (2003-2008). A avaliação era de que, quando comparado com a China, havia um declínio da competitividade tecno-industrial da Coreia em alguns setores, de modo que o estado e os grandes chaebols precisavam pensar em novas estratégias de políticas industriais para manter a Coreia na fronteira tecnológica e não perder mercado internacional. Nesse sentido, o Presidente Roh passou a implementar uma nova estratégia de desenvolvimento, que tinha como imperativo o upgrading das indústrias existentes e de ser pioneiras em novas indústrias de alta tecnologia. Nas palavras do próprio Presidente Roh, o projeto era promover um

renascimento do país, estimulando de forma ininterrupta a inovação, a ciência e tecnologia, propiciando a expansão contínua da infraestrutura para uma sociedade orientada para o conhecimento e a informação, promovendo novas indústrias da fronteira tecnológica, como semicondutores, tecnologia da informação e da comunicação. Para isso, o fortalecimento do financiamento para as indústrias consideradas estratégicas foi essencial sobre a centralização financeira e a estratégica de absorção e desenvolvimento tecnológico.

Tudo isso indica que o Estado não foi marginalizado pelas reformas neoliberais, mas assumiu novas tarefas de apoio aos chaebols. Hundt (2014) chega a propor que a Coreia manteve a lógica de um estado desenvolvimentista, principalmente depois do governo Kim Young-sam (1992-1998). É verdade que o Estado não direciona mais investimentos coordenados em grande escala como era típico na fase de montagem da industrialização pesada, isto é, predomina agora uma política industrial estratégica que se concentra nos ramos industriais que precisam de assistência em suas fases iniciais, em vez de tardias ou maduras. Conseqüentemente, à medida que algumas formas de política industrial são eliminadas, outras tomam seu lugar. Para o autor, o *ethos* do estado desenvolvimentista persiste e se materializa em novas formas de parceria entre o estado e as empresas.

De acordo com Lee (2013), a continuidade está nas medidas de desenvolvimento e pesquisa, da ciência e tecnologia, as quais tendem a envolver consórcios de P&D público-privado para compartilhar o risco de escolha de tecnologia, bem como a oferta inicial de mercado na forma de padrões de tecnologia exclusivos, contratos públicos ou subsídios para os primeiros usuários. Nesse sentido, embora o escopo das atividades do governo possa ser mais estreito, pode exigir uma intervenção em projetos específicos para dinamizar ramos selecionados que estejam na fronteira tecnológica ou que permitam o *catch up* tecnológico. Os riscos do desenvolvimento das tecnologias de fronteira justificam um estado proativo ou facilitador, não apenas na promoção de indústrias nascentes, mas também na facilitação da modernização e diversificação industrial, apontando questões de falha de informação e coordenação, bem como as condições externas.

Para Lee (2013), o Estado coreano implementou uma forma eficaz de ativismo governamental não apenas através de financiamento de P&D, mas também de várias maneiras de construir a capacidade de P&D em si, que pode começar com uma transferência uniforme dos resultados de P&D realizados por institutos de

pesquisa públicos e um consórcio público-privado para o desenvolvimento de pesquisa e desenvolvimento. Essa é uma nova dinâmica que marca a relação entre estado e grandes chaebols após a construção das bases industriais e científicas entre os anos 1960 e 1980 e depois da experiência neoliberal e sua crise nos anos 1990, isto é, uma dinâmica do estado desenvolvimentista reformulada de acordo com os novos desafios enfrentados para a sustentação da competitividade internacional dos chaebols.

### **Considerações finais**

A reconstituição da evolução das relações entre Estado e chaebols na experiência histórica coreana fornece subsídios para refutar a hipótese neoinstitucionalista de que as instituições políticas “corretas” se limitam a “restringir” o comportamento de indivíduos racionais de modo a que canalizem seus interesses para atividades socialmente benéficas através do mercado, para as quais seriam apoiados no máximo com a provisão de bens públicos horizontalmente. Ao contrário, de diferentes maneiras, a política econômica do Estado coreano modificou seletivamente preços relativos em larga escala, coordenou ações de empresas específicas, muitas estatais, antes e depois da operação mercantil, e apoiou por muito tempo investimentos que internalizaram mercados onde a competitividade das empresas coreanas era muito inferior que as concorrentes estabelecidas nos países desenvolvidos.

Se a experiência histórica coreana desaconselha o economicismo de fórmulas institucionais universais já prontas, ela também não aconselha a generalização do caso coreano. O Estado coreano não podia fazer tudo sem a existência de grupos empresariais interessados nas políticas que os apoiavam, e sem uma forma de dependência internacional que propiciou a transferência de tecnologias monopolizadas por grandes corporações multinacionais de origem estadunidense e japonesa. Embora o Estado fosse responsável por formas de coordenação que estavam além do mercado e mais ainda das empresas individuais, a coordenação de investimentos industriais dependia de acesso internacional a tecnologias e de uma *parceria* vantajosa com os chaebols, para usar os termos de Peter Evans (1995). Em outras palavras, assim como as empresas seriam incapazes de efetuar certos investimentos sem apoio e coordenação estatal, o Estado não podia “falar sozinho”, precisando de interlocutores e investidores privados para realizar os objetivos da política de desenvolvimento industrial. Uma regra geral parece ser a de

que a capacidade do Estado para realizar objetivos, em qualquer situação retardatária, não depende da fraqueza dos grupos empresariais para os quais emite diretivas, mas da capacidade empresarial de usar o apoio estatal nos investimentos imaginados para superar o atraso tecnológico.

Uma agenda de pesquisa nesse sentido deve, portanto, necessariamente combinar a análise das instituições e políticas econômicas de Estado, de um lado, e a estrutura de propriedade do capital, as formas de dependência e os modos de organização empresarial, de outro. Assim como o economicismo, o voluntarismo político também deve ser rejeitado como modelo de análise comparativa.

## REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. **Por que as Nações Fracassam: As Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza**. Editora Campus Elsevier, 2012.

AMSDEN, A. **Asia's Next Giant. South Korea And Late Industrialization**. New York: Oxford University Press, 1989.

BASTOS, P.P.Z. **A Dependência em Progresso: Fragilidade Financeira, Vulnerabilidade Comercial e Crises Cambiais no Brasil, 1890-1954**. UNICAMP: Tese de doutorado, 530 pp. 2001.

BASTOS, P.P.Z. Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. In: Bastos & Fonseca (2012, orgs.) **A Era Vargas - Desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: UNESP, 2012.

CHANG, Ha-Joon. The political economy of industrial policy in Korea. **Cambridge Journal of Economics**, v. 17, n. 2, p. 131-157, 1993.

CHANG, Sea Jin; HONG, Jaebum. How much does the business group matter in Korea?. **Strategic Management Journal**, v. 23, n. 3, p. 265-274, 2002.

CHANG, H-J. & EVANS, P. The Role of Institutions in Economic Change. In: DORNBUSCH, R., & EDWARDS, S. (Eds.). (1991). **The macroeconomics of populism in Latin America**. University of Chicago Press.

EVANS, P. **Embedded autonomy: states and industrial transformation**. Princeton: Princeton Univ. Press, 1995.

GERSCHENKRON, Alexander. O atraso econômico em perspectiva histórica. In Gerschenkron, A.. **O atraso econômico em perspectiva histórica e outros ensaios**. C. Benjamin (Ed.). Rio de Janeiro: Contraponto, CICEF, 2016.

KALINOWSKI, Thomas. Korea's recovery since the 1997/98 financial crisis: the last stage of the developmental state. **New Political Economy**, v. 13, n. 4, p. 447-462, 2008.

KIM, Kwan S. **The Korean miracle (1962-1980) revisited: Myths and realities in strategy and development**. Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1991.

KIM, June-Dong; HWANG, Sang-In. The role of foreign direct investment in Korea's economic development: productivity effects and implications for the currency crisis. In: **The Role of Foreign Direct Investment in East Asian Economic Development, NBER-EASE Volume 9**. University of Chicago Press, 2000. p. 267-294.

KIM, Hicheon et al. The evolution and restructuring of diversified business groups in emerging markets: The lessons from chaebols in Korea. **Asia Pacific Journal of Management**, v. 21, n. 1-2, p. 25-48, 2004.

KIM, Hong-Bum; LEE, Chung H. Financial reform, institutional interdependency, and supervisory failure in postcrisis Korea. **Journal of East Asian Studies**, v. 6, n. 3, p. 409-431, 2006.

KIM, J. Y., & LEE, K. Y. (2021). Structural Conditions, Structural Reforms and Growth in IMF-Supported Programs. IEO Background Paper, BP/21-01/04. Washington: International Monetary Fund.

LIMA, Uallace Moreira et al. **Desenvolvimento capitalista e inserção externa na Coreia do Sul: a economia política da diversificação industrial e do comércio exterior de bens de capital (1974-1989)**. Campinas, UNICAMP. Tese de Doutorado, 2013.

LIMA, Uallace Moreira. **A inserção da Coreia do Sul na cadeia global automobilística: Foco sobre as políticas públicas**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2015.

LIMA, Uallace Moreira. **A inserção da Coreia do Sul na cadeia global automobilística: Foco sobre as políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), p. 207-268, 2017.

LEE, Junkyu; et al. International Economy Policy. In: SAKONG, II; KOH, Youngsun. *The Korean Economy. Six Decades of Growth and Development*. Seoul: Korea Development Institute (KDI), 2010. Disponível em: [www.kdi.re.kr](http://www.kdi.re.kr)

LEE, Kang-Kook. **The post-crisis changes in the financial system in Korea: problems of neoliberal restructuring and financial opening after 1997**. Third world network (TWN), 2010.

LEE, KEUN. **Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up: Knowledge, Path-Creation, and the Middle-Income Trap**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

NORTH, D. (2018[1990]) **Instituições, mudanças institucionais e desempenho econômico**. Trad. Portuguesa. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

SCHILLER, Daniel; LEE, K, **Are university–industry links meaningful for catch up? A comparative analysis of five Asian countries**. *Chapters*, p. 55-92, 2015.

SHIN, Jang-Sup; CHANG, Ha-Joon. Economic reform after the financial crisis: a critical assessment of institutional transition and transition costs in South Korea. **Review of International Political Economy**, v. 12, n. 3, p. 409-433, 2005.

STREECK, W. **Buying time: the delayed crisis of democratic capitalism**. London: Verso, 2014.

THURBON, Elizabeth. **Developmental Mindset The Revival of Financial Activism in South Korea**. Published by: Cornell University Press, 2016.

VAN DER LINDEN, M. (2012). **Gerschenkron's secret: a research note**. Critique, 40(4), 553-562.

## NOTAS DE AUTOR

### CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

**Uallace Moreira Lima** - Concepção e elaboração do manuscrito, Coleta de dados, Análise de dados, Elaboração do manuscrito, Participação ativa da discussão dos resultados; Revisão e aprovação da versão final do trabalho.  
**Pedro Paulo Zahluth Bastos** – Concepção e elaboração do manuscrito, Coleta de dados, Análise de dados, Elaboração do manuscrito, Participação ativa da discussão dos resultados; Revisão e aprovação da versão final do trabalho.

### FINANCIAMENTO

Não se aplica.

### CONSENTIMENTO DE USO DE IMAGEM

Não se aplica.

### APROVAÇÃO DE COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

Não se aplica.

### CONFLITO DE INTERESSES

Não se aplica.

### LICENÇA DE USO

Este artigo está licenciado sob a [Licença Creative Commons CC-BY](#). Com essa licença você pode compartilhar, adaptar, criar para qualquer fim, desde que atribua a autoria da obra.

### HISTÓRICO

Recebido em: 20-07-2022

Aprovado em: 24-01-2023