

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ALEXANDRE PICCOLI FAGANELLO**

**ASCENSÃO SUL-COREANA: DA SUPERAÇÃO DA RENDA MÉDIA  
À POTÊNCIA TECNOLÓGICA**

**Porto Alegre**

**2023**

**ALEXANDRE PICCOLI FAGANELLO**

**ASCENSÃO SUL-COREANA: DA SUPERAÇÃO DA RENDA MÉDIA  
À POTÊNCIA TECNOLÓGICA**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Donadio Miebach

**Porto Alegre**

**2023**

CIP - Catalogação na Publicação

Faganello, Alexandre Piccoli  
ASCENSÃO SUL-COREANA: DA SUPERAÇÃO DA RENDA MÉDIA À  
POTÊNCIA TECNOLÓGICA / Alexandre Piccoli Faganello. --  
2023.  
70 f.  
Orientador: Alessandro Donadio Miebach.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,  
Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Coreia do Sul. 2. Renda Alta. 3. História  
Econômica. 4. Crescimento Econômico. 5. Armadilha de  
Renda Média. I. Miebach, Alessandro Donadio, orient.  
II. Título.

**ALEXANDRE PICCOLI FAGANELLO**

**ASCENSÃO SUL-COREANA: DA SUPERAÇÃO DA RENDA MÉDIA  
À POTÊNCIA TECNOLÓGICA**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia.

Aprovado em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Alessandro Donadio Miebach — Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi  
UFRGS

---

Prof. Me. Renato Saraiva  
UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Não conseguiria chegar até aqui sem o apoio da minha família, em especial da minha mãe, Carmen, e da minha irmã, Cláucia. A influência e o suporte que recebi de vocês definem quem eu sou hoje.

À minha parceira e namorada de longa data, Lara, sou grato por todo o amor e incentivo que me oferece ao longo do caminho. Aos meus sogros, Márcia e Beto, por todo o carinho e acolhimento que sempre me proporcionaram.

Não posso deixar de mencionar meus amigos - Daniel Trost, Lucas Cavagnolli, Felipe Mercalli e Yuri Alves – que entre uma conversa e outra ouvem minhas explicações sobre economia.

Agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), instituição que me ensinou muito mais do que conteúdo acadêmico, mas também a ser uma pessoa mais resiliente. Ao Estado e à sociedade brasileira que me permitiram ter acesso à educação de excelência.

Em termos profissionais, à Dell, empresa que me acolheu e permite que eu me desenvolva dia a dia, em especial meus colegas do Financial Development Program, que compartilham as pequenas vitórias e frustrações. Por fim, agradeço ao meu professor orientador, Alessandro Donadio Miebach, profissional inspirador e dedicado, e a todos os professores que marcaram a minha trajetória.

“The difficulty lies, not in the new ideas, but in escaping  
from the old ones”

John Maynard Keynes

## RESUMO

A Coreia do Sul apresentou um crescimento econômico pujante entre 1960 e 2000, saindo de um país de renda baixa e atingindo renda alta na concepção do Banco Mundial. Este trabalho tem como objetivo descrever como a Coreia do Sul alcançou o status de país de renda alta, partindo de uma percepção da história econômica e com ênfase na capacidade do país de aproveitar as oportunidades externas, a execução exitosa do planejamento estatal e as instituições internas. A pesquisa foi realizada mediante revisão bibliográfica relacionada ao tema somada à utilização de dados públicos disponibilizados pelo Banco Mundial. A análise permitiu concluir que, durante períodos de políticas estatais, mercado financeiro com distorções de preços e empresas com escopos ineficientes - conforme definição do FMI -, o país sul-coreano manteve elevadas taxas de crescimento do PIB e atingiu o patamar de renda alta. A trajetória sul-coreana demonstra o êxito dos planos quinquenais e da política industrial adotada no período de maior industrialização, assim como o sucesso dos esforços para a transformação do país em uma economia de inovação. Tais instrumentos permitiram uma rápida transição entre um estágio de renda média para uma economia de renda alta, escapando da chamada armadilha de renda média que prende a maior parte da população mundial.

**Palavras-chave:** Coreia do Sul. Renda Alta. História Econômica. Crescimento Econômico. Armadilha de Renda Média.

## ABSTRACT

South Korea experienced a strong economic growth between 1960 and 2000, moving from a low-income country to a high-income country in the view of the World Bank. The aim of this study is to describe how South Korea achieved the status of a high-income country, based on a perception of economic history and with an emphasis on the country's ability to take advantage of external opportunities, the successful execution of state planning and internal institutions. The research was carried out by means of a bibliographical review related to the subject, together with the use of public data made available by the World Bank. The analysis led to the conclusion that during periods of state policies, a financial market with price distortions and companies with inefficient scopes - according to mainstream and IMF definitions - the South Korean country maintained high GDP growth rates and reached the high-income level. South Korea's trajectory demonstrates the success of the five-year plans and the industrial policy adopted during the period of greatest industrialization, as well as the success of efforts to transform the country into an innovation economy. These instruments enabled a swift transition from a middle-income stage to a high-income economy, escaping the so-called middle-income trap that ensnares a major portion of the global population.

**Keywords:** South Korea. High-Income. Economic History. Economic Growth. Middle-Income Growth.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 — PIB corrente em dólar de países em desenvolvimento: 1961.....	21
Gráfico 2 — PIB corrente em dólar de países em desenvolvimento: 1962 – 1971....	27
Gráfico 3 — PIB per capita: taxa anual de crescimento de 1961 – 1979.....	34
Gráfico 4 — PIB corrente em US\$: Coreia do Sul 1985 – 1988.....	38
Gráfico 5 — PIB per capita (PPC US\$): países em desenvolvimento 1990 – 1996..	40
Gráfico 6 — PIB corrente em US\$: países em desenvolvimento 1992 – 1996.....	41
Gráfico 7 — Variação das reservas cambiais: 1997 – 1999.....	43
Gráfico 8 — PIB (PPC US\$): Coreia do Sul 1990 – 2000.....	64

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
FTC	<i>Fair Trading Commission</i>
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
KRW	Korean Republic Won
NIF	Fundo Nacional de Investimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
POSCO	<i>Pohang Iron and Steel Co.</i>
PPC	Poder de Paridade de Compra
RNB	Renda Nacional Bruta

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>SUPERAÇÃO DA RENDA MÉDIA.....</b>	<b>14</b>
2.1	POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO A PARTIR DO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.....	14
2.1.1	Guerra da Coreia.....	15
2.1.2	Papel dos EUA na estabilização e financiamento da Coreia do Sul.....	16
2.1.3	Reforma agrária.....	17
2.1.4	Pós-guerra da Coreia.....	19
2.1.5	Governo de Park Chung-Hee e as políticas de desenvolvimento econômico.....	21
2.1.6	Medidas monetárias para o desenvolvimento econômico do governo Park.....	22
2.1.7	Promoção de exportações.....	24
2.1.8	Reaproximação com o Japão e a guerra do Vietnã.....	24
2.1.9	Resultados das políticas pró-desenvolvimento.....	25
2.2	ANOS DE INTENSIFICAÇÃO DA INDUSTRIALIZAÇÃO.....	27
2.2.1	Ampliação das políticas de desenvolvimento.....	28
2.2.2	Criação da POSCO e do setor automobilístico.....	31
2.2.3	Choques do petróleo e oportunidades.....	33
2.3	TRANSIÇÃO PARA UMA ECONOMIA MAIS COMPETITIVA.....	35
2.3.1	Reformas macroeconômicas.....	35
2.3.2	Acordo de Plaza.....	36
2.3.3	Alterações nas políticas monetárias.....	38
2.3.4	Processo de abertura comercial.....	39
<b>3</b>	<b>REFORMAS ESTRUTURAIS DERIVADAS DA CRISE ASIÁTICA DE 1997 E SUAS CONSEQUÊNCIAS.....</b>	<b>42</b>
3.1	EVOLUÇÃO DA CRISE FINANCEIRA NA COREIA DO SUL E SEU DESFECHO.....	42

<b>3.1.1</b>	<b>Ingredientes para a crise.....</b>	<b>43</b>
<b>3.1.2</b>	<b>Causas alegadas pelo FMI.....</b>	<b>45</b>
<b>3.2</b>	<b>PROGRAMA DO FMI E AS POLÍTICAS KEYNESIANAS.....</b>	<b>47</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Programa do FMI.....</b>	<b>48</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Recuperação keynesiana.....</b>	<b>50</b>
<b>3.3</b>	<b>SISTEMA DE CHAEBOLS E RESTRUTURAÇÃO APÓS CRISE.....</b>	<b>51</b>
<b>3.3.1</b>	<b>Impacto da globalização nos Chaebols.....</b>	<b>52</b>
<b>3.3.2</b>	<b>A reestruturação dos Chaebols decorrente da crise financeira.....</b>	<b>54</b>
<b>4</b>	<b>SUPERAÇÃO DA “ARMADILHA DA RENDA MÉDIA” .....</b>	<b>59</b>
<b>4.1</b>	<b>CONCEITO DE “ARMADILHA DA RENDA MÉDIA”.....</b>	<b>59</b>
<b>4.2</b>	<b>MOTIVOS DO SUCESSO ECONÔMICO COREANO E SUPERAÇÃO DA RENDA MÉDIA.....</b>	<b>61</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>66</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>68</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A economia sul-coreana, caracterizada por sua industrialização tardia, destaca-se como um exemplo de país que conseguiu efetuar uma transição acelerada, elevando sua renda per capita de níveis baixos para médios em um período relativamente breve. Além disso, o país evoluiu de uma economia de renda per capita média para uma de renda per capita alta.

Gill e Kharas (2015) afirmam que três quartos das pessoas no mundo moram em economias de renda média. No processo de desenvolvimento econômico, a superação da renda baixa é um processo relativamente mais fácil do que a elevação da renda média para a renda alta.

Os referidos autores (2015) cunham o termo “Armadilha da Renda Média” para descrever países que se encontram entre a competição proveniente com países de salários baixos, em que dominam indústrias tradicionais, e as nações ricas que possuem a liderança de indústrias inovadoras, onde as tecnologias evoluem rapidamente.

Este trabalho visa, então, descrever os pontos principais na história econômica coreana que ajudam a trazer luz a seu sucesso no processo de desenvolvimento econômico e a explicar como o país atingiu a renda alta, na década de 1990. O trabalho parte da hipótese de que o planejamento estatal, as oportunidades externas e as instituições internas foram aliadas para o caso de desenvolvimento bem-sucedido.

O capítulo dois deste trabalho faz uma contextualização histórica econômica dos principais acontecimentos a partir da libertação coreana do período colonial imposto pelos japoneses. São ressaltadas a ajuda externa americana, o processo de reforma agrária, o período de industrialização do presidente Park, o subsequente aprofundamento em uma industrialização pesada e a transição para uma economia aberta voltada para a inovação. Autores como Park (2018), Lima (2017a), Lima (2017b) e Amsden (1989) influenciam esta parte do trabalho.

O capítulo três aborda o período pré-crise asiática de 1997, quando são buscadas as causas da vulnerabilidade coreana, as políticas imediatas da crise e as reformas realizadas neste período. Também são vistas de forma abrangente as

reformas realizadas nos Chaebols — conglomerados específicos coreanos. Este capítulo conta principalmente com a bibliografia de Chang e Shin (2003) e Lima (2017a).

Já no capítulo quatro, é abordado o conceito de renda média e “Armadilha da Renda Média” para *The World Bank* (Banco Mundial), principalmente pela ótica de Gill e Kharas (2015), autores que criaram o termo “Armadilha da Renda Média” no *The World Bank*. Além disso, são analisadas as razões que levaram a Coreia do Sul a rapidamente transacionar de uma economia de renda média para uma economia de renda alta. Por fim, as considerações fazem uma recapitulação dos principais tópicos estudados e proporcionam o encerramento do trabalho.

## 2 SUPERAÇÃO DA RENDA MÉDIA

Neste capítulo, serão apresentados alguns dos principais acontecimentos históricos e econômicos que moldaram o desenvolvimento da Coreia do Sul. O ponto de partida ocorre após o período de colonização imposta pelo Japão e a guerra da Coreia. O período pós-Segunda Guerra Mundial foi caracterizado por um crescimento econômico e um aumento geral nos padrões de bem-estar social dos países. No entanto, em meio a esse contexto, poucos foram os Estados que realmente conseguiram sair da pobreza e alcançar um alto Produto Interno Bruto per capita. Um dos maiores desafios para um país se tornar verdadeiramente desenvolvido reside no fato de que, à medida que os salários aumentam, a economia perde vantagens competitivas em relação a nações com renda mais baixa, fenômeno conhecido como “Armadilha da Renda Média”. No entanto, a Coreia do Sul se destacou como um dos poucos países que conseguiram superar esse obstáculo e alcançar alto grau de desenvolvimento. Ao longo do capítulo, serão descritas tanto as razões internas quanto externas que permitiram ao país superar esse desafio e alcançar o sucesso econômico que experimentou.

### 2.1 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO A PARTIR DO PÓS-SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Em 1945, teve início a moderna economia coreana, após 36 anos de ocupação colonial japonesa. A libertação representou para a Coreia a recuperação de sua soberania e independência, porém, o território foi logo dividido em dois: o norte, ocupado pela União Soviética, e o sul, ocupado pelos Estados Unidos da América (EUA). O país permaneceu sob controle militar americano até 1948, quando se estabeleceu como República da Coreia. Após as eleições de agosto de 1948, os EUA transferiram o poder para o governo sul-coreano (PARK, 2018).

Como colônia japonesa, a Coreia serviu como base para tentativas de invasões à China e a países do sul da Ásia. Devido à sua localização estratégica, a Coreia foi mais industrializada pelo Japão, em comparação com suas outras colônias. No Norte, foram

construídas indústrias pesadas, como usinas, devido à proximidade com o continente asiático e à abundância de recursos naturais. Já no Sul, foram estabelecidas instalações de indústrias leves, como alimentos e têxteis (PARK, 2018).

Saraiva (2019) nos explica que a moderna Coreia do Sul não herdou uma economia industrializada, porém instituições, práticas sociais, conhecimentos e ideias associadas à industrialização permaneceram do período de ocupação japonesa. A colonização pelo Japão teve reflexos no modelo de desenvolvimento sul-coreano. Ainda em 1940, aproximadamente 37% da produção têxtil na Coreia era voltada para a exportação, sendo que em torno de 43% das exportações do país eram de produtos manufaturados.

### **2.1.1 Guerra da Coreia**

A partir do confronto, a Coreia do Sul perdeu o sistema econômico complementar de “norte industrial, sul agrícola” estabelecido pelo Japão (PARK, 2018, p. 23). Isso resultou em um desequilíbrio econômico entre as duas Coreias, com a falta de indústrias básicas, como usinas de energia, no Sul, e um excesso de indústrias leves, como têxteis. Após a criação do governo formal sul-coreano, as trocas econômicas entre as Coreias diminuíram e a Coreia do Norte interromperam a transmissão de eletricidade, causando sérios impactos nas indústrias sul-coreanas dependentes dessa fonte de energia (PARK, 2018).

A guerra da Coreia gerou um desequilíbrio nos gastos governamentais e nas finanças, levando a um déficit governamental significativo e acelerando a inflação. Somente após o término da guerra, foi possível formular e implementar uma política econômica consistente (PARK, 2018).

Tanto o governo militar dos EUA como a primeira administração sul-coreana enfrentaram questões críticas após a libertação, mas a guerra tornou-se prioridade. A elaboração de uma política econômica consistente foi difícil até o fim da guerra da Coreia, que teve em vista resolver a divisão política pós-libertação e teve um impacto profundo no governo sul-coreano. A guerra fortaleceu o poder militar e policial da

Coreia do Sul, bem como o sistema administrativo, com a introdução do serviço militar obrigatório e o aumento da arrecadação de impostos durante o conflito (PARK, 2018).

Para Lima (2017b), a guerra da Coreia — confronto que destruiu o país — também criou os alicerces para o desenvolvimento econômico da Coreia do Sul, e as rápidas mudanças levaram a uma profunda transformação da antiga sociedade rígida em uma sociedade mais flexível.

### **2.1.2 Papel dos EUA na estabilização e o financiamento da Coreia do Sul**

Após a fundação da Coreia do Sul, os EUA auxiliaram no processo de transferência dos ativos públicos e privados dos colonizadores japoneses para o governo sul-coreano. Essas propriedades incluíam diversos ativos, como bancos, terras, florestas, campos, residências e navios. O valor dessas propriedades, em 1948, era nove vezes maior do que os gastos do governo sul-coreano. As fábricas adquiridas representavam um quarto das plantas industriais do país e contribuíam com um terço da produção industrial total (PARK, 2018).

A gestão desses ativos era uma preocupação urgente, levando à promulgação da Lei de Gestão de Ativos Adquiridos. Essa lei visava distribuir os ativos para entidades privadas, conforme as políticas acordadas pelo governo militar dos EUA. Empresas líderes foram nacionalizadas, enquanto outros empreendimentos e ativos foram distribuídos para entidades privadas (PARK, 2018).

No entanto, a distribuição dos ativos adquiridos foi interrompida pelo início da guerra da Coreia, em 1950, e só foi retomada após o cessar-fogo, em 1953. A Constituição sul-coreana de 1954 foi revisada para reduzir a presença estatal e permitir a construção de uma economia de mercado. Quase todas as indústrias foram gradualmente distribuídas para entidades privadas até 1962 (PARK, 2018).

Durante a venda de negócios e ativos, ocorreram leilões e contratos privados. Alguns ativos foram vendidos a preços muito abaixo do seu valor real, e os empresários que os adquiriram por empréstimos puderam pagar gradualmente ao longo de 10 a 15 anos, sem juros. O governo também permitiu que eles obtivessem empréstimos bancários para restaurar e operar esses negócios. As empresas receberam vantagens

adicionais, como transações de câmbio favoráveis para importar equipamentos e matérias-primas. Muitos compradores desses ativos confiscados haviam sido administradores sob o governo militar dos EUA ou tinham experiência na operação de negócios durante a ocupação japonesa (PARK, 2018).

Esses empresários receberam isenções fiscais, e o governo, por sua vez, restringiu a importação de produtos estrangeiros para proteger a produção nacional. A compra desses ativos confiscados deu a eles uma base de mercado para desenvolver negócios bem-sucedidos. No entanto, houve corrupção e métodos injustos nos leilões e contratos, devido aos laços coniventes entre políticos e funcionários do governo. Isso gerou sentimentos negativos em relação aos acumuladores de riqueza (PARK, 2018).

A Coreia recebeu apoio econômico significativa dos EUA de 1945 até depois da guerra da Coreia. Os EUA foram a principal fonte de renda em moeda estrangeira para a economia coreana, na época. De acordo com Jang Sang-hwan (1999 *apud* PARK, 2018), a ajuda total fornecida pelos EUA foi de US\$ 3,1 bilhões em valores econômicos e US\$ 1,8 bilhão em auxílio militar entre 1945 e 1961. A maior parte do montante foi destinada a bens de consumo e produtos industriais básicos, permitindo que os coreanos atingissem um nível mínimo de subsistência. Apenas uma pequena parcela foi direcionada para ativos de capital fixo. No entanto, houve divergências entre os dois países sobre o uso dos valores. A Coreia buscava adquirir mais bens de capital para planejar o crescimento futuro, enquanto os EUA buscavam estabilidade política e econômica. Essa diferença de opinião causou tensões, entretanto, a opinião americana prevaleceu. A administração coreana e o Partido Democrático da Coreia supervisionaram a distribuição da ajuda, muitas vezes envolvendo trocas de doações políticas e influência na distribuição dos recursos (PARK, 2018).

### **2.1.3 Reforma agrária**

A administração do presidente Rhee Syng-man, em 1950, implementou a reforma agrária para redistribuir terras, atendendo às expectativas dos agricultores sul-coreanos após a divisão nacional. A reforma estabeleceu limites para a posse de terras agrícolas e adotou o método de desapropriação com compensação e venda para os

locatários. A reforma trouxe mudanças revolucionárias, reduzindo a desigualdade de renda e permitindo que muitos locatários se tornassem independentes (PARK, 2018).

Amsden (1989) defendeu a ideia de que a reforma agrária teve um impacto positivo na renda média dos agricultores, o que, por sua vez, estimulou as empresas a oferecer salários mais elevados, a fim de atrair os agricultores para as áreas urbanas durante o processo de industrialização da Coreia do Sul.

Seth (2011) afirma que o período marca duas importantes reformas que seriam a base de sustentação para a modernização e o crescimento: uma rápida expansão da educação e uma reforma agrária. Sobre a reforma agrária:

A demanda popular por reforma agrária foi apenas parcialmente atendida pelas autoridades de ocupação dos Estados Unidos quando eles redistribuíram as propriedades japonesas. Os apoiadores conservadores de Rhee eram, em maioria, da classe dos proprietários de terras e não estavam entusiasmados com uma redistribuição mais abrangente da terra. Preocupados com o efeito da propaganda norte-coreana sobre os camponeses inquietos e pressionados pelos Estados Unidos, a Assembleia Nacional aprovou uma lei de reforma agrária em 1949, mas, apenas durante a guerra da Coreia, isso foi implementado. Sob a reforma agrária, as propriedades foram limitadas a 7,5 acres; os agricultores que receberam terras redistribuídas tiveram que pagar 150% do valor anual da terra recebida ao longo de um período de dez anos. O resultado foi dramático. Em 1944, 3% dos proprietários de terras possuíam 64%, mas, em 1956, os 6% mais ricos possuíam apenas 18%; o arrendamento praticamente desapareceu. A reforma agrária não apenas acabou com a agitação camponesa, mas mudou a sociedade rural. A reforma agrária na Coreia do Sul desferiu um golpe importante na antiga ordem, talvez não tão completa e repentinamente quanto na Coreia do Norte, mas, ainda assim, foi revolucionária (SETH, 2011, p. 383, tradução nossa).

Após o cessar-fogo, em 1953, a administração de Rhee na Coreia do Sul concentrou-se em transitar de um sistema econômico de emergência para um sistema de tempos de paz. O objetivo era recuperar a economia, aumentando a produção e o consumo para os níveis anteriores à guerra da Coreia (PARK, 2018).

#### 2.1.4 Pós-guerra da Coreia

Foram implementadas várias estratégias para superar a inflação crônica e o caos econômico resultante da guerra. Os EUA e a Agência de Reconstrução Coreana buscaram estabelecer uma economia de mercado, visando restaurar a economia aos níveis pré-guerra e alcançar estabilidade econômica. No curto prazo, buscava-se implementar políticas de estabilização e promover indústrias de substituição de importações, reduzindo a dependência das importações pelas indústrias domésticas. Os bancos coreanos, que haviam sido nacionalizados, foram privatizados, e medidas de reforma de mercado foram buscadas pelos EUA para estabelecer uma moeda estável e fortalecer o desenvolvimento econômico da região (PARK, 2018).

No entanto, a administração de Rhee tinha planos diferentes, visando expandir setores industriais-chave para alcançar uma economia independente. Isso gerou discordâncias frequentes entre Washington e Seul (PARK, 2018).

A relação entre Coreia do Sul e EUA passou por séries de discordâncias. O Presidente Rhee Syngman expressou descontentamento com o controle do Escritório Americano para Coordenação Econômica sobre o destino dos recursos de assistência e o viés de curto prazo e não com a preocupação de estabelecimento de políticas duradouras de longo prazo (SARAIVA, 2019).

O governo Rhee tinha como objetivo promover a industrialização através da substituição de importações. Isso envolvia intervir na taxa de câmbio da moeda doméstica para facilitar a importação de peças necessárias a preços mais baixos e impor altos impostos de importação e restrições para proteger as indústrias domésticas da concorrência estrangeira. Foram implementadas regulamentações de importação para indústrias-chave, como têxteis de algodão, moagem e farinha. O governo também apoiou indústrias pesadas e químicas por meio de ajuda e financiamento direto (PARK, 2018).

O setor agrícola diminuiu devido à redistribuição de propriedades, à ajuda externa e à ênfase na industrialização. A produção manufatureira, especialmente na indústria leve, teve um crescimento impressionante, com destaque para têxteis, moagem, fabricação de açúcar, fertilizantes e construção. No entanto, esse crescimento

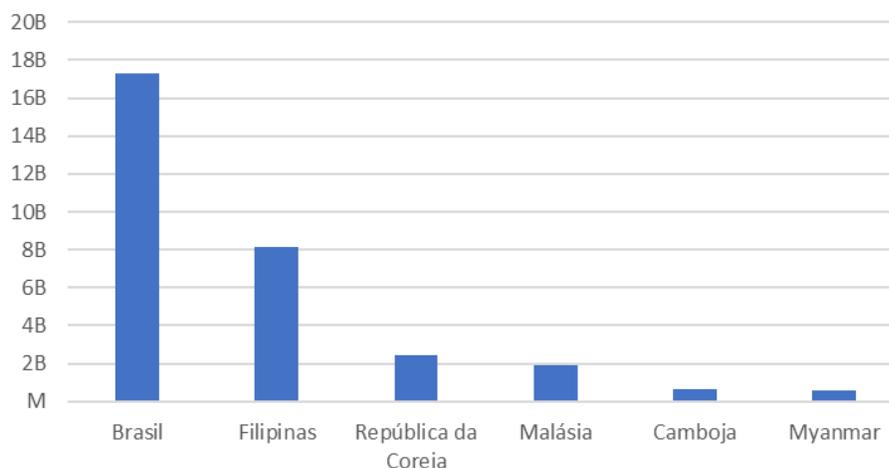
não foi sustentável, pois dependia, principalmente, da distribuição de propriedades e da ajuda externa (PARK, 2018).

A política de substituição de importações levou ao aumento dos preços dos produtos de exportação, dificultando as exportações. A maioria dos produtos exportados era de setores primários, como agricultura, pesca e mineração (PARK, 2018).

O crescimento econômico no período de 1954 a 1961 foi insuficiente para melhorar significativamente a qualidade de vida dos coreanos. O Produto Interno Bruto (PIB) per capita teve um crescimento modesto, e altos índices de desemprego e pobreza persistiram. Houve uma diminuição na taxa de poupança e investimento, resultando em um ciclo vicioso de baixa renda. Várias razões contribuíram para o fracasso das políticas governamentais, incluindo financiamento restrito, falta de conhecimento técnico e favorecimento de empresas com conexões políticas. Em vez de promover a criação de riqueza nacional por meio de atividades produtivas, muitas empresas se envolveram em busca de renda e dependiam de ajuda externa e financiamento governamental. A administração de Rhee também enfrentou desafios de corrupção e lutas políticas, resultando em eleições fraudulentas e sua eventual queda do poder (PARK, 2018).

Abaixo, no gráfico 1, podemos comparar o PIB corrente em dólar da economia Coreana frente outros países em desenvolvimento no ano de 1961 (THE WORLD BANK, 2022a):

Gráfico 1 — PIB corrente em dólar de países em desenvolvimento: 1961



Fonte: Adaptado de *The World Bank* (2022a).

Os dados demonstram certo equilíbrio no PIB corrente em US\$ da República da Coreia frente, Malásia, Camboja e Myanmar, ficando significativamente atrás de Brasil e Filipinas. No decorrer deste trabalho, será mostrado o processo de crescimento da economia sul-coreana comparativamente com demais países em desenvolvimento.

### 2.1.5 Governo de Park Chung-Hee e as políticas de desenvolvimento econômico

Após o colapso da administração de Rhee, em 1960, a economia coreana enfrentou um futuro incerto. A mudança na política de ajuda dos EUA, que passou a fornecer assistência na forma de empréstimos — antes a ajuda era no formato de doações —, complicou ainda mais a situação econômica. Yun Posun foi eleito presidente, mas o poder real acabou nas mãos de Park Chung-hee, após o golpe militar de 1961. A administração de Park enfatizou o desenvolvimento econômico e implementou planos quinquenais para cada setor econômico. Os bancos comerciais foram reestatizados e usados como meio de alocar capital e atrair investimentos estrangeiros, tornando-se um componente crucial da industrialização liderada pelo governo nas décadas seguintes (PARK, 2018).

O primeiro plano econômico quinquenal da Coreia do Sul foi anunciado em 1962, visando alcançar um crescimento econômico médio de 7,2% de 1962 a 1966. O plano

visava promover as exportações, construir uma base para uma economia independente por meio da industrialização e substituição de importações. Ele enfatizou o papel do governo na economia, contrariando os EUA, que preferiam uma economia baseada no mercado. O plano enfrentou desafios, incluindo crise de reservas cambiais, inflação e falhas na reforma monetária. Em 1963, foi implementado um sistema de ligação entre exportação e importação, e um plano suplementar foi apresentado, em 1964, reduzindo as metas de crescimento, e dando enfoque à industrialização orientada para a exportação. A promoção das exportações se tornou o objetivo principal da política econômica coreana nas décadas seguintes (PARK, 2018).

Os EUA se mostraram contrários ao plano de industrialização do governo Park Chung-Hee, uma vez que o país considerava a oferta de capital e trabalho insuficiente e defendia que a política industrial ficasse restrita aos setores trabalho-intensivos. A Coreia seguiu o planejamento econômico voltado a substituição de importações em energia e infraestrutura e industrialização na área química (SARAIVA, 2019).

### **2.1.6 Medidas monetárias para o desenvolvimento econômico do governo Park**

Durante o período de desenvolvimento econômico da Coreia, o governo adotou uma série de medidas financeiras para controlar a alocação de capital e as taxas de juros, visando impulsionar o crescimento industrial. Essas intervenções incluíram a nacionalização de bancos, transferindo a autoridade monetária do Banco da Coreia para o Ministério das Finanças (PARK, 2018).

Instituições novas foram criadas, como o *Agriculture Bank*, e houve uma expansão significativa do crédito. A nacionalização do sistema bancário em 1961 – mantida até meado de 1980 – permitiu ao governo incentivar e promover a industrialização, definindo os setores a serem priorizados, o volume de crédito concedido e as condições de financiamento (CASTRO, 2009).

Uma das principais medidas introduzidas na época foi a introdução de garantias de pagamento para empresas que trouxessem capital estrangeiro, do que resultou a possibilidade de o governo exercer influência sobre a introdução e a alocação de fundos domésticos e estrangeiros. Além disso, foram implementadas políticas para

legalizar dinheiro não declarado, incentivando a sua entrada no sistema bancário formal como fontes de investimento (PARK, 2018).

Outra medida significativa foi a reforma monetária de junho de 1962, que mudou a unidade monetária de hwan para won. Essa mudança buscava converter dinheiro não declarado em circulação e notas bancárias para promover o desenvolvimento econômico. No entanto, a quantidade de fundos acumulados revelou-se menor do que o esperado e pertencia principalmente a empresas, não a pessoas físicas (PARK, 2018).

O governo também controlou as taxas de juros dos depósitos e empréstimos bancários. Inicialmente, adotou uma política de baixas taxas de juros para reduzir os custos financeiros das empresas. No entanto, isso resultou em baixas taxas de poupança e fluxo de recursos para o mercado informal de empréstimos, no qual as taxas de juros eram mais altas (PARK, 2018).

Para canalizar os fundos para os bancos, o governo implementou uma política de taxas de juros que aumentou significativamente a taxa máxima de juros sobre depósitos dos bancos comerciais. Ao mesmo tempo, as taxas de juros dos empréstimos foram mantidas em níveis relativamente baixos, o que estimulou o crescimento da poupança, aumentando os depósitos bancários e contribuindo para o influxo de capital estrangeiro (PARK, 2018).

Essas intervenções governamentais resultaram em distorções e vulnerabilidades no sistema financeiro. Por exemplo, os bancos enfrentaram um “*spread* negativo” devido à diferença entre as taxas de juros de depósitos e empréstimos. Além disso, o governo interveio de forma drástica no mercado de empréstimos privados em 1972, invalidando contratos existentes e forçando mudanças nos termos dos contratos para beneficiar algumas empresas em detrimento de outras (PARK, 2018).

A intervenção governamental no sistema financeiro da Coreia, durante o período de desenvolvimento econômico, foi ampla e profunda. O governo usou medidas financeiras para controlar a alocação de capital e as taxas de juros, buscando impulsionar o crescimento industrial (PARK, 2018).

### **2.1.7 Promoção de exportações**

De acordo com Kyung-ro (2015 *apud* PARK, 2018), na década de 1960, a Coreia enfrentava desafios significativos em sua economia, com exportações anuais de apenas US\$33 milhões, representando menos de 10% das importações totais de US\$344 milhões. Comparado a outros países como Etiópia, Tunísia e Camarões, que tinham exportações em torno de US\$100 milhões cada, e Filipinas e Taiwan, com exportações de US\$700 milhões e US\$400 milhões, respectivamente, a Coreia tinha um volume de comércio relativamente pequeno.

Em resposta a essa situação, o governo coreano implementou uma política agressiva de promoção de exportações. Um sistema de metas de exportação foi introduzido, no qual cada setor tinha metas específicas a serem alcançadas anualmente. Reuniões mensais eram realizadas para avaliar o progresso e buscar soluções caso as metas não fossem cumpridas (PARK, 2018).

Para apoiar os exportadores, foram estabelecidos incentivos fiscais e administrativos. Isenções tarifárias completas foram concedidas para importações de matérias-primas utilizadas na produção de bens para exportação. Além disso, houve uma redução de 80% nos impostos sobre os rendimentos gerados pelas exportações (PARK, 2018).

No mercado de câmbio, o sistema de taxa de câmbio fixa e dupla foi substituído por um sistema de taxa de câmbio única, gerenciada e flutuante. A moeda coreana, o won, foi desvalorizada em relação ao dólar, passando de Korean Republic Won (KRW) 130, em maio de 1964, para KRW 256,5, em março de 1965. Essa desvalorização de quase 50% aumentou significativamente a competitividade dos preços das exportações. Após a implementação plena do sistema de taxa de câmbio flutuante, a taxa de câmbio real foi mantida em níveis estáveis (PARK, 2018).

### **2.1.8 Reaproximação com o Japão e a guerra do Vietnã**

Na década de 1960, a Coreia do Sul enfrentou dificuldades econômicas e falta de recursos para seu plano de desenvolvimento. No entanto, dois eventos ajudaram a

obter fundos para o país: a normalização das relações com o Japão e a participação na guerra do Vietnã. A normalização com o Japão permitiu que a Coreia recebesse compensação financeira e empréstimos comerciais, aliviando a escassez de recursos de investimento. A participação na guerra do Vietnã proporcionou oportunidades de negócios para empresas coreanas, contratos no setor de serviços e construção, e remessas de soldados que impulsionaram a economia (PARK, 2018).

Uma estratégia atraente para a Coreia foi a normalização das relações com o Japão, já que necessitava desesperadamente de recursos estrangeiros. Embora tenha enfrentado resistência devido às memórias da ocupação japonesa, a Coreia assinou um tratado com o Japão. Em troca da normalização, a Coreia recebeu 300 milhões de dólares, ao longo de dez anos, como compensação pelos anos de domínio colonial japonês, além de 200 milhões de dólares em empréstimos públicos e 300 milhões de dólares em empréstimos comerciais (PARK, 2018).

### **2.1.9 Resultados das políticas pró-desenvolvimento**

Na década de 1960, a economia sul-coreana experimentou um rápido crescimento, impulsionado pelo forte apoio do governo à política de exportação e pelo *boom* econômico global. Durante esse período, o país superou suas metas de crescimento, com uma taxa média anual de crescimento do PIB de 8,7%. Além disso, o Produto Nacional Bruto (PNB) per capita teve um aumento significativo, passando de apenas US\$ 82 em 1961 para mais de US\$ 240 em 1970 (PARK, 2018).

Saraiva (2019) indica três pilares para a expansão entre 1961 e 1972: as oportunidades de crescimento criadas pelo Plano de Desenvolvimento Econômico (1962 – 1966 e 1967 – 1971), principalmente nos setores de refino de petróleo, fertilizantes químicos, indústrias de cimento e indústria têxtil; o favorecimento do setor exportador, por incentivos fiscais e tarifários; e as demandas de investimentos derivadas da guerra do Vietnã.

No que tange às exportações, as remessas externas aumentaram a uma média anual superior a 40% após 1960, especialmente na indústria leve, representando uma parcela crescente do total de exportações. Por exemplo, em 1961, os têxteis

representavam apenas 10,8% das vendas para o exterior, mas, em 1969, esse número havia aumentado para 40%, tornando-se o principal item de exportação da Coreia do Sul no período, impulsionando o crescimento econômico geral (PARK, 2018).

O investimento em capital fixo para a produção de produtos industriais leves acompanhou o crescimento das exportações. Com exceção de dois anos, o investimento aumentou constantemente ao longo do período analisado. Esses investimentos foram um fator crucial para sustentar o crescimento econômico da Coreia e impulsionar o setor de indústria leve (PARK, 2018).

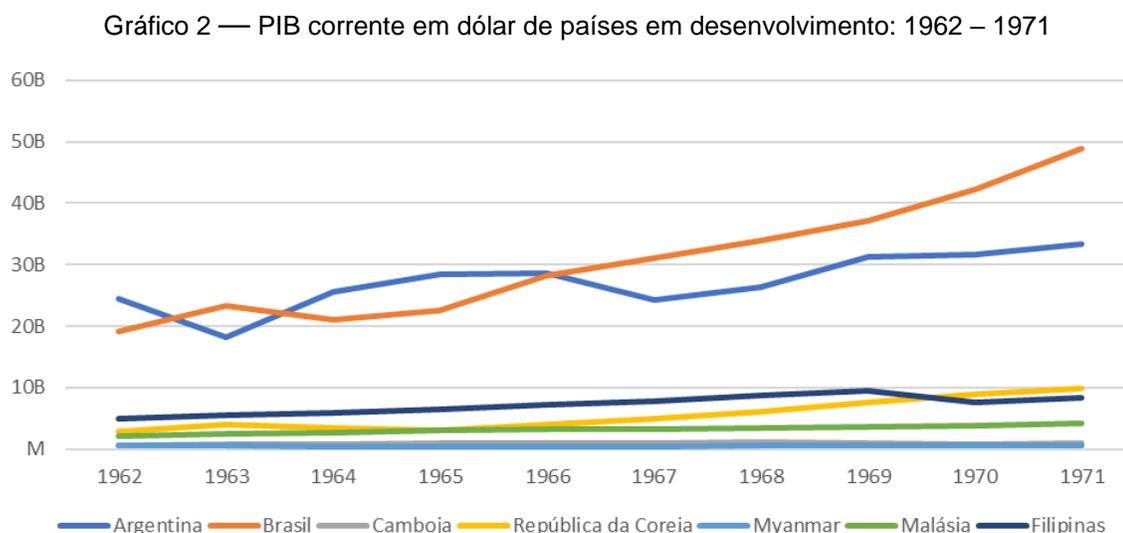
A Coreia do Sul se tornou cada vez mais dependente do comércio internacional, ao longo desse período. A porcentagem de importações e exportações em relação ao PIB aumentou de 20 – 23%, durante 1962 – 1964, para 43%, em 1971. Embora as exportações tenham aumentado, as importações de matérias-primas e bens de capital também aumentaram para sustentar o crescimento econômico. Isso resultou em déficits comerciais contínuos (PARK, 2018).

Ao mesmo tempo, a estrutura industrial do país passou por uma mudança significativa. A participação da mineração e manufatura no PIB aumentou de 16% para 26%, enquanto a participação da agricultura diminuiu de 37% para 25%. Esse redirecionamento da estrutura industrial refletiu o crescimento econômico e resultou na criação de empregos, reduzindo a taxa de desemprego de 8,1%, em 1963, para 4,4%, em 1970 – 1971 (PARK, 2018).

Vários fatores contribuíram para o sucesso econômico da Coreia do Sul, nesse período. As empresas que receberam tratamento preferencial do Estado por meio da política pró-exportação tiveram que adotar rapidamente técnicas avançadas e melhorar sua eficácia para competir nos mercados internacionais e atingir as metas estabelecidas. Além disso, o governo desempenhou um papel crucial na gestão dos empréstimos e na obtenção de recursos por meio de empréstimos estrangeiros, visando fornecer fundos às empresas domésticas. Embora tenha havido desafios, como inflação e déficits comerciais, o crescimento econômico rápido foi mantido por uma combinação de políticas governamentais e investimentos estratégicos. No entanto, a competição no mercado doméstico foi afetada pelo foco nas exportações, levando a diferenças de

produtividade entre empresas voltadas para o mercado externo e aquelas que dependiam do mercado interno (PARK, 2018).

Em 1971, a economia coreana atingiu um PIB anual em dólar corrente próximo a 10 bilhões de dólares, destacando-se frente a outros países em desenvolvimento na Ásia (Gráfico 2):



Fonte: Adaptado de *The World Bank* (2022a).

## 2.2 ANOS DE INTENSIFICAÇÃO DA INDUSTRIALIZAÇÃO

A implementação do terceiro plano quinquenal de desenvolvimento econômico começou em 1972. Durante essa época, a economia coreana continuou a crescer, e o governo se mostrava confiante em sua política de promoção de exportações. Havia preocupações sobre a competitividade das exportações coreanas a longo prazo devido ao aumento dos salários dos trabalhadores. Como estratégia, o governo optou por incentivar as exportações e promover a substituição de importações nas indústrias pesadas e químicas. Os planos quinquenais subsequentes receberam grandes investimentos nessas áreas, impulsionando setores como a construção naval, automobilística e petroquímica. Durante esse período, empresas como *Hyundai Motors*, *Kia Motors*, *Daewoo Shipbuilding* e *Pohang Iron and Steel Co.* (POSCO) se

desenvolveram rapidamente, tornando-se motores de crescimento da economia coreana (PARK, 2018).

O aumento constante dos empréstimos estrangeiros para financiar os investimentos nas indústrias pesadas e químicas resultou em déficits persistentes na balança de pagamentos. A instabilidade econômica também foi evidenciada pelo rápido crescimento dos preços imobiliários e pela especulação imobiliária, principalmente no distrito de Gangnam, em Seul. O segundo choque do petróleo, em 1979, agravou ainda mais a situação, causando uma recessão global. A indústria coreana enfrentou dificuldades à medida que os equipamentos adquiridos com os investimentos agressivos da década de 1970 ficaram ociosos e depreciados, reduzindo rapidamente a lucratividade das empresas envolvidas (PARK, 2018).

### **2.2.1 Ampliação das políticas de desenvolvimento**

Em janeiro de 1973, o presidente Park Chung-hee anunciou uma política voltada para o fortalecimento das indústrias pesadas e químicas na Coreia do Sul. O objetivo era impulsionar o crescimento econômico e aumentar as exportações desses setores. Essa iniciativa foi motivada por oportunidades de mercado, o declínio das indústrias pesadas em países desenvolvidos e a necessidade de fortalecer a indústria de defesa nacional (PARK, 2018).

O plano ambicioso buscava elevar a participação das indústrias pesadas e químicas de 35%, em 1972, para 51%, até 1981, além de aumentar a proporção das exportações nesses setores. Para isso, foram selecionadas indústrias estratégicas, como aço, construção naval e eletrônicos. O governo incentivou a participação de empresas privadas na construção de fábricas e indústrias, oferecendo incentivos fiscais e financeiros (PARK, 2018).

A política foi formalmente estabelecida em um plano de reorganização da estrutura industrial, elaborado pelo Comitê de Promoção da Indústria Pesada e Química. Esse plano reconheceu os desafios de demanda interna insuficiente para justificar os investimentos necessários. Por isso, estratégias diferentes foram adotadas

para cada setor, priorizando a exportação em algumas indústrias e o atendimento à demanda interna em outras (PARK, 2018).

Embora a política tenha trazido benefícios econômicos, como o crescimento industrial e o aumento das exportações, também resultou em sobreposição de investimentos, à medida que várias grandes empresas buscavam participar dos setores promovidos. Mesmo assim, o plano estabeleceu as bases para o desenvolvimento das indústrias pesadas e químicas na Coreia do Sul, contribuindo para a transformação econômica e industrial do país (PARK, 2018).

O desafio no desenvolvimento das indústrias pesadas e químicas era garantir financiamento para os recursos necessários. O governo sul-coreano adotou medidas para reduzir a dependência de capital estrangeiro, como um movimento de poupança nacional e a criação do Fundo Nacional de Investimento (NIF), em 1974. A taxa de juros anual do NIF era inferior às taxas de empréstimos de longo prazo praticadas pelos bancos, e as empresas beneficiadas recebiam empréstimos com taxas de juros mais baixas que as do mercado (PARK, 2018).

Quando os recursos do NIF se mostraram insuficientes, o governo ofereceu empréstimos diretos através dos bancos. Adicionalmente, foram implementadas medidas de apoio fiscal, incluindo redução de impostos e isenções, para estimular o crescimento das indústrias pesadas e químicas. Essas medidas incluíram taxas de imposto mais baixas em comparação com as empresas do setor de indústrias leves e isenção de impostos alfandegários para importação de componentes e matérias-primas necessários. O objetivo era aumentar a competitividade dessas indústrias e impulsionar seu desenvolvimento (PARK, 2018).

Entretanto, esses esforços acarretaram custos significativos para o governo, financiados pelos contribuintes. Para enfrentar o déficit anual resultante das políticas de financiamento, o governo utilizou seu orçamento para cobrir as despesas. Tanto o NIF quanto às medidas fiscais desempenharam papéis importantes no financiamento e apoio às indústrias pesadas e químicas, com o intuito de impulsionar seu crescimento e desenvolvimento econômico (PARK, 2018).

Os investimentos nas indústrias pesadas e químicas na Coreia tiveram um avanço significativo na década de 1970, impulsionados pelo apoio do governo. O

montante investido nos setores atingiu 4,1 trilhões de won coreanos até 1979, e a meta de produção inicial foi alcançada. A composição dos recursos de investimento mostrou que 30,9% foram provenientes do capital de empresas privadas, enquanto 61% foram obtidos de fontes de investimento externo nacional. O aumento dos investimentos nessas indústrias resultou em um crescimento significativo no emprego, com um aumento anual de 4% no número de funcionários, entre 1972 e 1979. O desemprego também caiu de 4,5% para 3,2% nesse período. O *boom* da construção no Oriente Médio impulsionou as exportações, alcançando a meta de US\$10 bilhões em 1977 e gerando o primeiro *superávit* na balança de pagamentos internacionais do país (PARK, 2018).

O impulso dado às indústrias pesadas e químicas reorganizou a economia coreana em uma estrutura industrial mais avançada, com um foco maior nessas indústrias em detrimento das indústrias intensivas em mão de obra. Isso levou ao desenvolvimento e à especialização de diferentes regiões do país. As exportações provenientes desses setores aumentaram significativamente, passando de 10%, em 1970 para 40%, em 1980, e continuando a crescer. Houve uma redução drástica no número de trabalhadores agrícolas, de 50,4%, em 1970, para 34%, em 1980. A estrutura industrial da Coreia progrediu rapidamente em comparação com outras economias avançadas que passaram por um processo de industrialização pesada (PARK, 2018).

No entanto, a política governamental em relação às indústrias pesadas e químicas ainda é objeto de debate e controvérsia. Há críticas quanto à sobreposição e ao superinvestimento por grandes empresas devido a incentivos e apoio financeiro e tributário excessivo do governo. Isso resultou em uma eficiência de investimento menor na indústria pesada em comparação com a indústria leve. Além disso, o financiamento controlado pelo governo e a preferência dada às indústrias pesadas e químicas levaram a distorções financeiras e prejudicaram o desenvolvimento do setor financeiro. O crescimento dessas indústrias também deu força ao sistema de Chaebol — conglomerado controlado por uma família —, que causou concentração econômica e impactos negativos, prejudicando empresas menores e consumidores do setor de indústrias leves (PARK, 2018).

Apesar dos desafios e críticas, os investimentos nas indústrias pesadas e químicas impulsionaram o desenvolvimento econômico da Coreia, resultando em um avanço industrial notável e uma redução significativa na dependência da agricultura. Essa transformação econômica permitiu que o país se tornasse uma potência exportadora e alcançasse altos níveis de crescimento e desenvolvimento (PARK, 2018).

### **2.2.2 Criação da POSCO e do setor automobilístico**

Entre os casos de sucesso da industrialização coreana, temos a construção da POSCO. A empresa exemplifica os desafios enfrentados pela economia coreana na década de 1970 e os esforços do Estado para superá-los. A Coreia almejava construir um setor siderúrgico integrado, mas enfrentava dificuldades devido à falta de tecnologia e recursos. Somente após a normalização das relações com o Japão, o país conseguiu fundos para sua empreitada – foram utilizados os fundos de compensação do período colonial para a construção da usina siderúrgica. A POSCO foi estabelecida em 1973 e, com o apoio do governo, tornou-se lucrativa ao fornecer aço de alta qualidade para setores-chave da economia coreana (PARK, 2018).

Durante seu desenvolvimento, a POSCO recebeu treinamento japonês e austríaco e acumulou conhecimentos na fabricação de aço. A empresa obteve sucesso ao estabelecer instalações, receber apoio governamental, focar na demanda doméstica crescente e investir em pesquisa e desenvolvimento (PARK, 2018).

A POSCO é um exemplo do processo comum vivenciado por muitas empresas coreanas durante o desenvolvimento das indústrias pesadas e químicas. Ela contou com o apoio ativo do governo, importou conhecimentos e técnicas, e permitiu a participação ativa de seus trabalhadores qualificados no aprimoramento do processo de produção. Sua trajetória evidencia a importância do setor siderúrgico na promoção do crescimento econômico e na transformação da estrutura industrial do país (PARK, 2018).

Segundo Kim e Vogel (2011) a liderança política que se revelou fundamental para o sucesso da POSCO envolveu tanto a disposição para correr riscos quanto a imprudência, dependendo da visão ideológica de quem está fazendo a avaliação. Foi a

política, não a economia, que possibilitou o desenvolvimento da POSCO em um produtor de aço de classe mundial.

Outro importante caso de sucesso de industrialização na Coreia do Sul é o setor automobilístico. O setor teve início em maio de 1962, quando foi promulgada a lei que proibia a importação de carros estrangeiros e peças relacionadas. Nesse mesmo ano, a *Saenara Motors* foi estabelecida com o apoio do governo. A *Hyundai Motors*, fundada por Chung Ju-yung, assinou um acordo técnico com a *Ford Motor* dos EUA e começou a produção em massa do Cortina em 1968 (PARK, 2018).

Em 1973, o governo coreano anunciou uma política para impulsionar a indústria automobilística. No período, foram designadas empresas como produtoras de carros populares e incentivos fiscais foram concedidos para estimular a produção. A *Hyundai Motors*, a *Kia Motors* e a *Shinjin* planejaram investimentos significativos para produzir carros de passageiros (PARK, 2018).

O foco do governo para a expansão de indústrias intensivas em tecnologia foi associado à criação de mais de vinte parques industriais, acoplados em regiões com alta concentração populacional e portos. Esses parques tiveram benesses fiscais para serem zonas livres especiais de exportação, sendo divididos por subsetores, como máquinas e equipamentos, eletrônicos, metais não ferrosos e petroquímicos (LIMA, 2017a).

A partir desse período, houve um crescimento na produção automobilística coreana, impulsionado por isenções fiscais e aumento da renda. A indústria automobilística conseguiu desenvolver fábricas capazes de produzir modelos distintos. Nesses anos, a *Hyundai Motors* se estabeleceu como uma empresa dominante no mercado coreano, com uma participação de mais de 60% do mercado interno. O governo e as montadoras aumentaram as metas de produção e investiram em expansão de instalações (PARK, 2018).

Segundo Hartmann *et al.* (2020) uma das mais importantes forças para o desenvolvimento coreano, foi sua capacidade não só de escolher vencedores, mas também de eliminar perdedores. Sendo a indústria automobilística um dos melhores exemplos, seis companhias receberam subsídios de forma direta e indireta para que uma – Hyundai – desse certo .

### 2.2.3 Choques do petróleo e oportunidades

No governo do presidente Park Chung-hee, na Coreia do Sul, o IV Plano Quinquenal (1977 – 1981) exemplifica a tendência do país de enfrentar desafios econômicos internos e externos com medidas de estímulo ao crescimento e reestruturação. Após a primeira crise do petróleo, o país se deparou com questões como o aumento nos custos de combustíveis e matérias-primas, além de dificuldades nas importações de bens de capital. Isso coincidiu com a queda nos preços relativos das exportações de manufaturados, agravando seus termos de comércio e forçando a Coreia a exportar mais, porém, com ganhos limitados. Apesar da necessidade constante de importações, as oportunidades de expandir as exportações foram deliberadamente restringidas em várias frentes. Dentro deste contexto, o Governo implementou o IV Plano Quinquenal (1977 – 1981) para seguir o processo de desenvolvimento econômico do país (LIMA, 2017a).

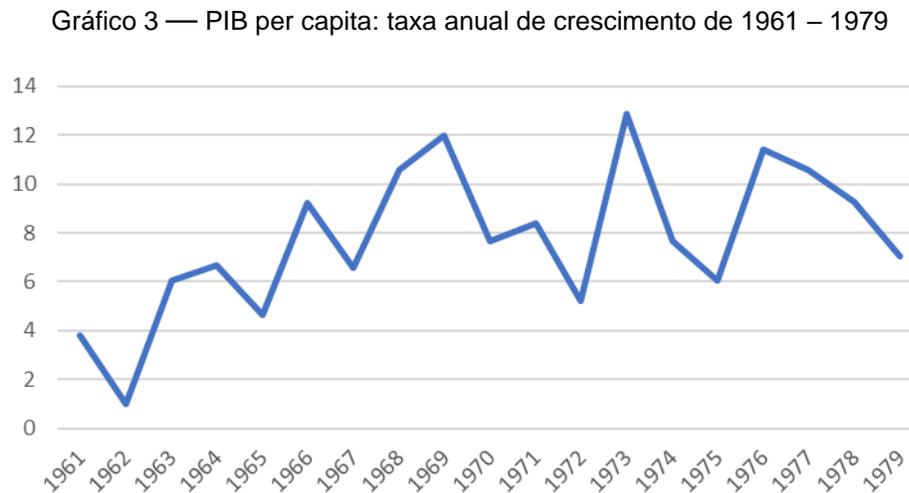
Os choques do petróleo, na década de 70, foram eventos de aumentos abruptos nos preços do petróleo que afetaram a economia mundial. O primeiro ocorreu em 1973 devido ao apoio dos EUA a Israel, durante a guerra de Yom Kippur. O segundo choque do petróleo aconteceu em 1979, quando a Revolução Iraniana resultou na redução da produção diária de petróleo no Irã. Isso levou a um aumento significativo do preço mundial do petróleo (PARK, 2018).

As economias desenvolvidas enfrentaram inflação e recessão econômica, combinação chamada de estagflação. A Coreia, dependente de importações de petróleo, também foi impactada pelos choques do petróleo. O segundo choque coincidiu com um período de superinvestimento no país, impulsionado pela promoção das indústrias pesadas e químicas, além de instabilidade política após o assassinato do presidente Park Chung-hee, em 1979 (PARK, 2018).

O período em questão marcou transformações estruturais na economia, com ênfase nos setores intensivos em tecnologia. O governo manteve investimentos nas indústrias pesadas e químicas, mas também centrou no setor eletroeletrônico e na indústria automobilística, visando aumentar a autossuficiência do país na produção de bens intermediários e de capital (LIMA, 2017a).

No que tange ao mercado de trabalho coreano, uma característica notável foi o rápido aumento dos salários reais. Comparando com outros países com níveis de desenvolvimento similares, os salários na Coreia tiveram um aumento excepcional na década de 1970 (PARK, 2018).

Os salários reais na Coreia aumentaram significativamente, superando o crescimento salarial de países como Brasil, Argentina, México, Turquia e Taiwan. Entre 1970 e 1979, os salários reais na Coreia aumentaram em impressionantes 238%, enquanto, em outros países, o crescimento foi menor. Especificamente, os salários dos trabalhadores da indústria manufatureira na Coreia tiveram um aumento de mais de 250%, entre 1969 e 1979, superando o crescimento salarial do Japão durante seu período de alto crescimento (PARK, 2018) (Gráfico 3).



Fonte: Adaptado de *The World Bank* (2022b).

Vários fatores contribuíram para esses aumentos salariais na Coreia. Primeiro, o país começou com salários muito baixos em comparação com outros países em desenvolvimento, o que fez com que o crescimento percentual parecesse ainda maior. Além disso, houve uma demanda crescente por trabalhadores de baixa qualificação masculinos devido a fatores externos, como a guerra do Vietnã e o *boom* da construção no Oriente Médio. Essa demanda impulsionou os salários dos trabalhadores da indústria manufatureira, incluindo a construção (PARK, 2018).

## 2.3 TRANSIÇÃO PARA UMA ECONOMIA MAIS COMPETITIVA

Chun Doo-hwan assumiu o poder na Coreia do Sul em 1980, durante um período de aumento dos preços, recessão e instabilidade política. Sua administração priorizou a estabilidade em vez do crescimento econômico. O governo reduziu a circulação monetária e buscou a estabilidade de preços. Além disso, implementou medidas de ajuste de investimentos, racionalização industrial e tentativas de liberalização econômica. A economia coreana passou por uma transformação estrutural, com aumento do investimento em capital humano e pesquisa e desenvolvimento. No entanto, as diferenças de produtividade entre grandes empresas e pequenas e médias empresas se tornaram um desafio para a economia coreana (PARK, 2018).

### 2.3.1 Reformas macroeconômicas

Na década de 1970, a Coreia enfrentou desafios econômicos relacionados com o processo inflacionário, enquanto o governo optou por manter a taxa de câmbio fixa para evitar encargos financeiros adicionais. Essa abordagem resultou em uma queda na lucratividade dos exportadores e uma crescente preocupação pública devido ao aumento dos preços imobiliários e aluguéis. A administração de Chun implementou medidas de estabilização de preços, que incluíram uma redução significativa nos gastos fiscais (PARK, 2018).

Durante os anos 1980, a Coreia do Sul implementou reformas destinadas principalmente a regular a organização industrial no âmbito do comércio global. O objetivo central era reforçar o controle sobre os Chaebols e suas relações financeiras: daí a introdução de medidas como leis antitruste e diretrizes para proteger tanto os interesses dos consumidores quanto os dos fornecedores locais (LIMA, 2017a).

No âmbito da política de estrutura de propriedade, o governo implementou uma série de medidas de liberalização. Isso se deu através da redução significativa dos incentivos voltados para o comércio exterior, bem como da adoção de uma abordagem radicalmente distinta em relação ao sistema de metas de exportação que predominou nas décadas de 1960 e 1970 (LIMA, 2017a).

As medidas de liberalização não implicam uma mudança radical na orientação da política econômica do governo sul-coreano em direção ao livre mercado. Muitas iniciativas foram mantidas para fomentar tanto o comércio internacional quanto os emergentes setores estratégicos. Mesmo durante os anos 1980, quando medidas mais liberais foram implementadas, o Estado permaneceu ativo no mercado. Isso se deveu à sua busca por impulsionar o crescimento econômico através das exportações. O governo sul-coreano também adotou um sistema de controle de importações focado em setores específicos, o que significa que a liberalização das importações ocorreu principalmente em áreas essenciais para a estratégia de desenvolvimento da indústria de exportação (LIMA, 2017a).

No que diz respeito à política industrial, o objetivo central passou a ser a fomentação de setores industriais estratégicos, visando o aprimoramento das atividades relacionadas à inovação. Nesse contexto, o governo revogou diversos incentivos que anteriormente visavam impulsionar a competitividade no cenário internacional. Isso inclui concessões fiscais, descontos alfandegários e acesso facilitado à moeda estrangeira, os quais haviam sido concedidos a setores industriais considerados estratégicos nas políticas industriais das décadas de 1960 e 1970 (LIMA, 2017a).

### **2.3.2 Acordo de Plaza**

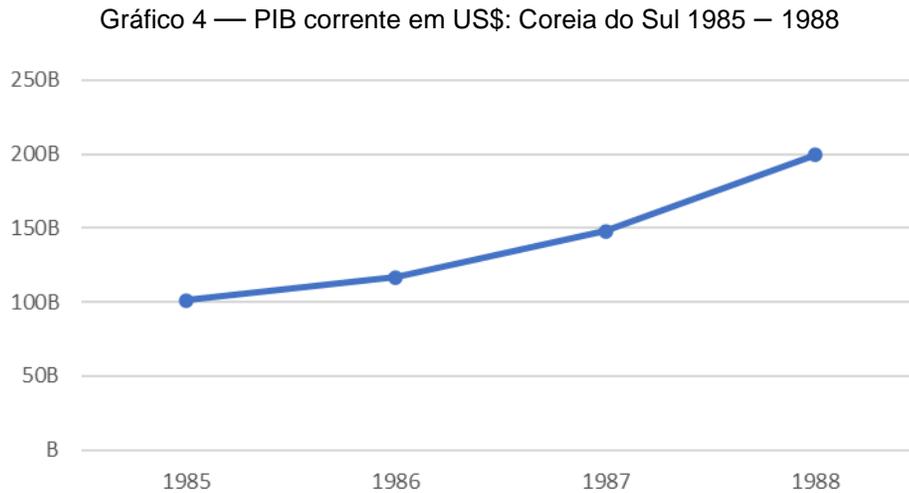
Em 1985, foi assinado o Acordo de Plaza para depreciar o dólar americano em relação ao iene japonês e ao marco alemão, visando melhorar o balanço de pagamentos internacional dos EUA em relação ao Japão e à Alemanha. Isso ocorreu porque os EUA estavam enfrentando déficits comerciais persistentes, enquanto o Japão e a Alemanha registravam superávits comerciais. Para Park (2018), tal acordo afetou profundamente a economia coreana no curto prazo. As mudanças nas taxas de câmbio resultaram em maior competitividade dos produtos coreanos em relação aos japoneses. As baixas nos preços do petróleo bruto, juntamente com as baixas taxas de juros internacionais, criaram um ambiente macroeconômico favorável para a economia coreana. Estes três fatores foram chamados de *three lows* e afetaram pesadamente a

economia coreana, transformando-a em um ambiente perfeito para o crescimento (PARK, 2018, p. 161). Esse período pode ser descrito da seguinte forma:

À medida que a competitividade relativa de preço das exportações coreanas recebeu um grande impulso, as exportações aumentaram 24,5% em relação ao ano anterior em 1986, 21,9% em 1987 e 11,7% em 1988. Assim, o país registrou seu primeiro superávit na conta corrente em 1986, no valor de US\$4,7 bilhões. Em 1987, a nação registrou seu maior superávit de US\$14,5 bilhões. Entre 1987 e 1989, o superávit totalizou US\$34,6 bilhões. O volume de empréstimos estrangeiros nesse período havia aumentado para 59,3% do PIB em 1985, mas começou a diminuir em 1986. Em 1990, a proporção de empréstimos estrangeiros em relação ao PIB havia caído para 18,1%, o mais baixo desde 1961. A quantidade de reservas cambiais quase dobrou, passando de US\$7,7 bilhões em 1985 para US\$15,2 bilhões em 1989. A Coreia também experimentou um rápido crescimento econômico nessa época. Após passar por ajustes estruturais após a recessão de 1980-81, a recuperação veio rapidamente. O crescimento do PIB alcançou 8,3% em 1982, 12,2% em 1983 e 9,9% em 1984. Após a chegada dos “three lows”, o crescimento atingiu 12,2% em 1986, 12,3% em 1987 e 11,7% em 1988 (PARK, 2018, p. 162-163).

Não se pode ignorar que os eventos mencionados estão intrinsecamente ligados à abordagem da política cambial adotada pela Coreia do Sul. Mesmo diante de condições externas favoráveis ao país, a estratégia da política interna referente ao câmbio desempenhou um papel crucial na otimização das vantagens do cenário externo positivo. Durante a primeira metade dos anos 1980, o país deliberadamente desvalorizou sua moeda em relação ao dólar, seguindo uma estratégia semelhante à adotada com o iene. Já na segunda metade da década, a Coreia do Sul alinhou-se à tendência do dólar, ao desvalorizar sua moeda em relação ao iene (LIMA, 2017b).

Abaixo, no gráfico 4, podemos ver o PIB corrente em US\$ de 1985 e o período subsequente ao Acordo de Plaza. Devem-se considerar o crescimento econômico e a valorização do won para explicar um crescimento próximo aos 100% no período de quatro anos:



Fonte: Adaptado de *The World Bank* (2022a).

### 2.3.3 Alterações nas políticas monetárias

Parte do processo de liberalização financeira foi a privatização de bancos e o implementação de livre flutuação das taxas de juros. Antes da década de 1980, o governo coreano implementou uma política financeira voltada a evitar o aumento das taxas de juros e aliviar o aperto financeiro das empresas. No entanto, tal política teve efeitos como a oferta limitada de financiamento e empresas prioritárias recebendo empréstimos subsidiados de baixo custo, enquanto outras tiveram que recorrer a empréstimos privados com juros altos. A regulamentação das taxas de juros pelos bancos limitava sua competitividade e sua capacidade de oferecer produtos financeiros inovadores (PARK, 2018).

As condições para a liberalização das taxas de juros foram atendidas após medidas implementadas a partir 1981. O governo coreano começou a tomar medidas para liberalizar as taxas de juros, entretanto, enfrentou desafios na implementação de uma política de liberalização de larga escala. Mesmo após anunciar planos abrangentes, em 1988, as taxas de juros se tornaram instáveis e o governo teve que retomar políticas de controle. Em paralelo, a privatização dos bancos na Coreia do Sul progrediu mais rapidamente do que a liberalização das taxas de juros. A partir de 1973,

os bancos comerciais foram privatizados gradualmente, reduzindo as regulamentações e permitindo a entrada de novos bancos (PARK, 2018).

Apesar da privatização, o governo continuou a exercer influência sobre os bancos, intervindo em suas atividades e na gestão de ativos. Isso afetou a capacidade dos bancos de operar como entidades privadas e buscar lucratividade. Como resultado, os bancos coreanos buscaram proteção do governo, expandiram suas agências e forneceram crédito principalmente a grandes empresas (PARK, 2018).

A percepção de que os bancos eram negócios públicos que apoiavam as empresas, em vez de entidades que buscavam lucro, também dificultou a mudança de mentalidade. Além disso, a falta de supervisão financeira adequada e instituições de avaliação de crédito e seguro de depósito contribuíram para a dependência contínua dos bancos em relação ao governo (PARK, 2018).

#### **2.3.4 Processo de abertura comercial**

A transição para uma economia liderada pelo setor privado acelerou nas décadas de 1980 e 1990. Kim Young-sam assumiu a presidência, em 1993, e implementou um plano de reforma econômica mais liberal. As mudanças na estrutura econômica levaram a uma intervenção governamental mais indireta e à introdução rápida de mercados externos para a economia sul-coreana. O crescimento econômico passou a ser mais complexo, não sendo sustentado apenas quantitativamente (PARK, 2018).

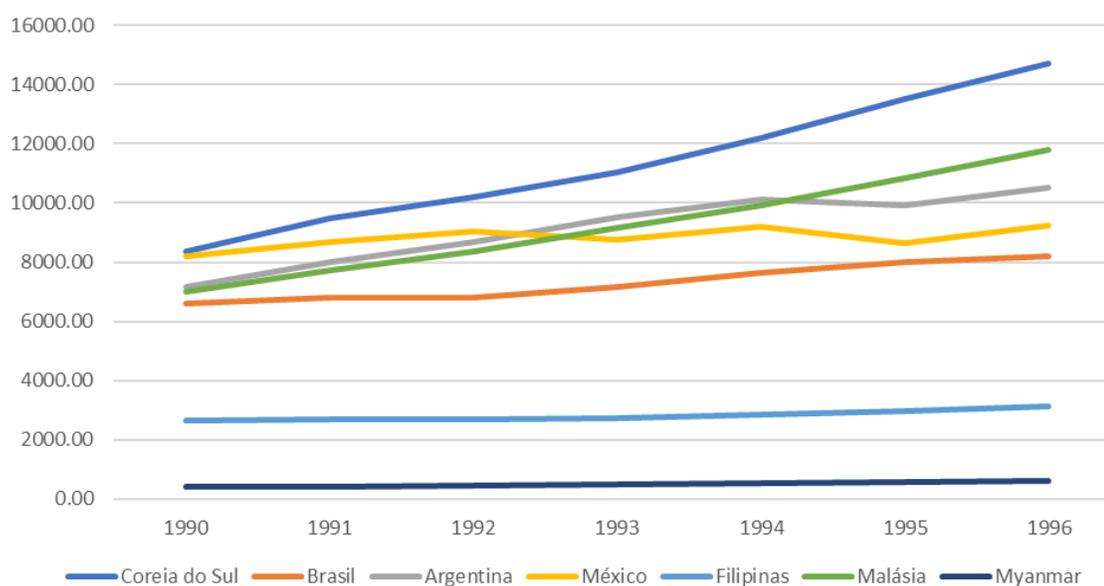
Em outubro de 1991, Seul manifestou o desejo de se unir à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Após finalizar os planos de adesão, em julho de 1993, o governo de Kim Young-sam implementou um plano de cinco anos para estruturar uma nova economia, com o objetivo de se tornar membro da OCDE em 1996. Em 26 de novembro de 1996, a Coreia foi oficialmente aceita como o 29º membro da OCDE (PARK, 2018).

A entrada na OCDE representou o reconhecimento internacional da Coreia como uma democracia estabelecida e destacou sua notável transição de país em desenvolvimento para país desenvolvido em um curto período. Entretanto, a tentativa

de adesão à OCDE foi cercada de discussões nos anos 90. Os EUA e a OCDE exigiram que a Coreia acelerasse o processo de liberalização de flutuação das taxas de juros, e os EUA convenceram o país a se juntar à OCDE, prometendo remover barreiras tarifárias e não tarifárias em bens e serviços americanos (PARK, 2018).

Abaixo, no gráfico 5, o PIB per capita em Poder de Paridade de Compra (PPC) Coreano é comparado com outras economias em desenvolvimento, como Brasil, Argentina, México, Filipinas, Malásia e Myanmar, entre os anos de 1990 e 1996 (THE WORLD BANK, 2022c). É possível verificar o pujante crescimento sul-coreano, principalmente quando comparamos com México, Argentina, Malásia e Brasil, países em que no ano de 1990 possuíam um PIB per capita em PPC similar, porém distantes da Coreia no ano de 1996.

Gráfico 5 — PIB per capita (PPC US\$): países em desenvolvimento 1990 – 1996



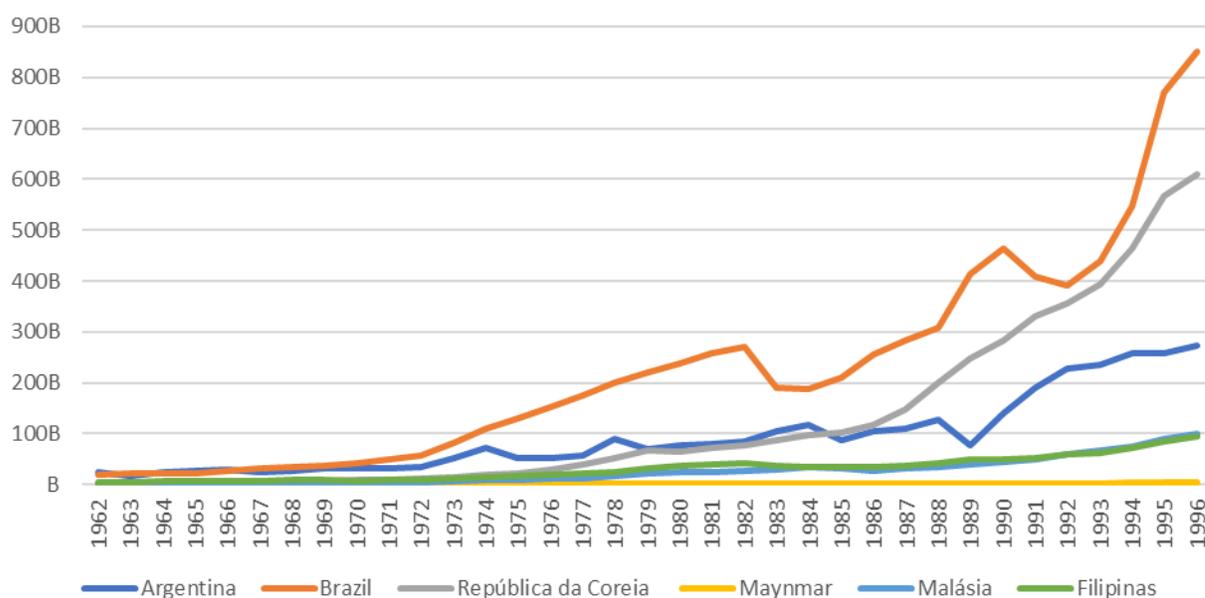
Fonte Adaptado de *The World Bank* (2022c).

Internamente, houve forte oposição à adesão à OCDE. Enquanto países estrangeiros consideravam a Coreia um país desenvolvido e a agrupavam junto ao Japão, os coreanos acreditavam que sua economia não estava suficientemente preparada para a abertura de mercado e a globalização. Dúvidas surgiram sobre os resultados positivos da abertura dos mercados coreanos, e houve alertas de que a

adesão à OCDE poderia levar a um colapso, como ocorreu na economia latino-americana. Houve um consenso de que os mercados de capital e financeiro coreanos precisavam ser abertos para impulsionar a economia, mas não houve acordo sobre o momento e a maneira de alcançar essa abertura (PARK, 2018).

Em 1996, a economia coreana atingiu um PIB anual em dólar corrente superior a 600 bilhões de dólares, aproximando-se do PIB anual corrente do Brasil, apesar da diferença populacional, pouco mais de 45 milhões de sul coreanos, frente 166 milhões de brasileiros (THE WORLD BANK, 2022d) (Gráfico 6).

Gráfico 6 — PIB corrente em US\$: países em desenvolvimento 1992 – 1996



Fonte: Adaptado de *The World Bank* (2022a).

### **3 REFORMAS ESTRUTURAIS DERIVADAS DA CRISE ASIÁTICA DE 1997 E SUAS CONSEQUÊNCIAS**

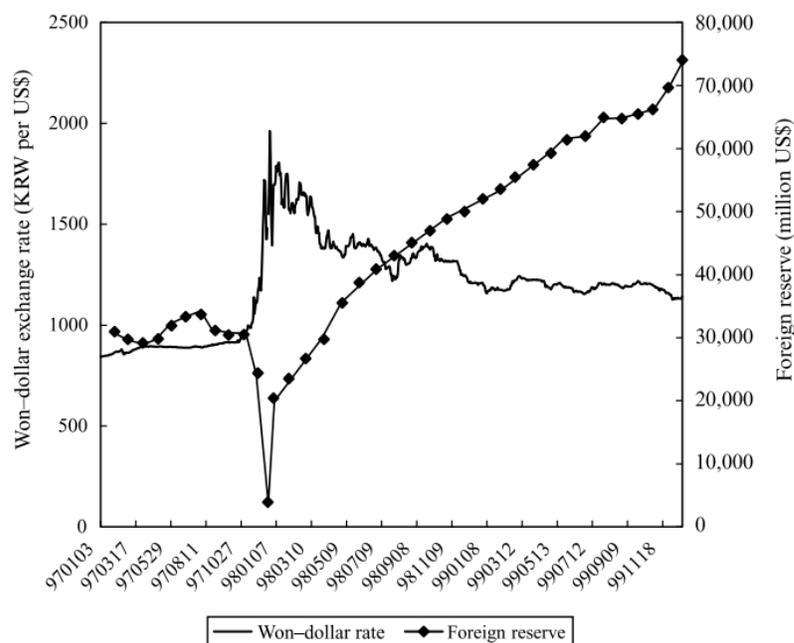
Após se tornar membro da OCDE, a Coreia enfrentou desafios significativos, incluindo a crise financeira asiática, em 1998, que a levou a solicitar empréstimos de resgate ao Fundo Monetário Internacional (FMI) (PARK, 2018).

Este capítulo, em um primeiro momento, trata das políticas que deixaram a Coreia do Sul vulnerável a crise asiática de 1997. Serão apresentadas as medidas tomadas para a superação desse evento e a forma como o governo coreano tirou proveito da crise para realizar reformas que permitiram a continuidade do crescimento econômico coreano. Ademais, o capítulo abordará as alterações estruturais dos Chaebols e suas consequências.

#### **3.1 EVOLUÇÃO DA CRISE FINANCEIRA NA COREIA DO SUL E SEU DESFECHO**

Em 3 de dezembro de 1997, o governo da Coreia precisou solicitar ajuda ao FMI. O mercado de países emergentes estava bastante instável após Tailândia e Indonésia passarem por crises financeiras, porém, a situação da Coreia era bastante distinta. A economia coreana chegou a ser vista como “milagre” pelo seu crescimento econômico na segunda metade do século XX e, mesmo assim, precisou de auxílio financeiro do FMI, pois não possuía reservas monetárias que durassem por um mês (CHANG; SHIN, 2003). Abaixo é possível verificar a queda substancial das reservas em moeda estrangeira e a elevação a taxa de troca do dólar e o won durante a crise asiática (Gráfico 7).

Gráfico 7 — Variação das reservas cambiais: 1997 – 1999



Fonte: Chang; Shin (2003, p. 35).

### 3.1.1 Ingredientes para a crise

Os primeiros sinais mais alarmantes de crise apareceram no ano de 1996, sendo o déficit comercial o problema mais visível. O saldo corrente do país estava relativamente em balanço em 1993 e 1994. Mesmo em 1995, quando sinais de deterioração do balanço começaram a aparecer, o déficit era administrável em \$8.9 bilhões (equivalente a 2% do PIB). Entretanto, em 1996, a deterioração acelerou para 23.7 bilhões (pouco mais de 5% do PIB) (CHANG; SHIN, 2003). Esse problema foi causado, principalmente, pela perda de receitas com as exportações: a razão central foi a queda cíclica nos preços dos semicondutores. O preço do chip 64-mega DRAM - que representava quase a totalidade indústria de chips da pauta de exportação do país -, caiu para menos de 10 por cento de seu preço máximo - de \$40 para \$3-4 -, durante este período (CHANG; SHIN, 2003).

Apesar da perda dos termos de troca, o déficit na conta corrente diminuiu devido à desaceleração das importações, permanecendo em torno de 3% do PIB, em 1997.

Investidores estrangeiros que deixaram o país citando problemas estruturais exageraram na visão de Chang e Shin (2003), pois o problema era administrável. A Coreia poderia ter enfrentado a situação sem crise se não tivesse tanto endividamento de curto prazo, o qual representava 58% da dívida total em 1997 (CHANG; SHIN, 2003).

O caso começou com a falência da siderúrgica Hanbo, em janeiro de 1997, revelando uma rede de corrupção de alto nível envolvendo o filho do então presidente Kim Young Sam. Essa situação levantou preocupações sobre o setor corporativo coreano. Posteriormente, a crise em torno da montadora Kia Motors abalou a confiança dos investidores estrangeiros na economia do país, especialmente após comentários ambíguos do ministro das Finanças, Kang Kyung Shik, sobre deixar a *Kia Motors* falir. A especulação sobre uma possível aquisição pela Samsung também contribuiu para a incerteza no mercado (CHANG; SHIN, 2003).

O caso da *Kia Motors* ocorreu em um momento infeliz, coincidindo com a crise financeira do Sudeste Asiático em julho de 1997. A desvalorização da moeda tailandesa e a “contaminação” para outras economias asiáticas abalaram a confiança e reduziram a demanda nas exportações da Coreia. Instituições financeiras coreanas sofreram perdas resultantes de resgates de bancos japoneses, que pretendiam melhorar seus balanços (CHANG; SHIN, 2003).

Além dos eventos da crise asiática, a Coreia enfrentou problemas relacionados ao rápido acúmulo de dívidas estrangeiras de curto prazo. A liberalização financeira implementada desde os anos 1990 levou a um aumento acelerado da dívida externa do país, quase triplicando entre 1993 e setembro de 1997. Apesar do rápido crescimento da dívida, a Coreia ainda tinha índices relativamente baixos de dívida/PIB e relação serviço da dívida/exportações, apresentando uma relação dívida/PIB de 22%, para o *The World Bank* (1997 apud CHANG; SHIN, 2003) índices de dívida/PIB inferiores a 48% eram considerados de baixo risco.

O problema crítico na dívida externa da Coreia era sua estrutura de vencimento, com a proporção da dívida de curto prazo aumentando para impressionantes 58,3%, no final de 1996, tornando a economia coreana vulnerável a mudanças repentinas na percepção de risco financeiro pelos credores após a crise financeira do Sudeste

Asiático em 1997. Isso contrastava com a média de 20% de países em desenvolvimento não pertencentes à Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) na véspera da crise da dívida dos anos 1980. O acúmulo rápido de dívida estrangeira também dificultou o gerenciamento da taxa de câmbio diante da queda nos ganhos de exportação na década de 1990, e a supervalorização do won coreano tornou-se um desafio (CHANG; SHIN, 2003).

O rápido influxo de dinheiro estrangeiro na forma de empréstimos, investimentos diretos e em portfólio tornou a esterilização (controle da oferta de dinheiro) difícil, prejudicando as pequenas e as médias empresas, incapazes de obter empréstimos estrangeiros, enquanto grandes empresas com crédito internacional financiavam projetos no exterior. Permitir a valorização do won coreano tornou-se uma opção mais fácil para controlar a inflação decorrente do influxo de dinheiro estrangeiro (CHANG; SHIN, 2003).

### **3.1.2 Causas alegadas pelo FMI**

O programa de reforma estrutural do FMI na Coreia após a crise foi motivado pela crença de que problemas estruturais, como o “capitalismo de clientelismo” e o “risco moral”, prejudicaram o funcionamento racional da economia. Isso levou à demanda por uma reforma econômica “fundamental” para o país (CHANG; SHIN, 2003). Chang e Shin (2003) nos apresentam quatro variações desta visão e aponta suas incoerências: política industrial; capitalismo de clientelista; a lógica do “muito grande para quebrar” e a peculiar natureza do setor corporativo.

No que diz respeito à política industrial, para Chang e Shin (2003), a visão *mainstream* é de que tal tipo de medida é majoritariamente ineficiente, esquecendo que existem diversas falhas de mercado que justificam a socialização do risco através de políticas – exemplos disso são pesquisa e desenvolvimento, industriais nascentes que necessitam de financiamento devido aos custos de aprendizagem (CHANG, 1994; STIGLITZ, 1996; LALL, 1998; CHANG 2001 *apud* CHANG; SHIN 2003).

Empiricamente, também é difícil sustentar o argumento de políticas industriais serem responsáveis pela crise coreana. Antes da crise, a Coreia experimentou uma

ausência significativa de política industrial, embora tivesse sido conhecida por suas políticas abrangentes até meados da década de 1980. A partir do final dos anos 1980 e, especialmente, em 1993, com a administração de Kim Young Sam, o governo coreano optou por dismantelar parte de sua política industrial, exceto pelo suporte à pesquisa e ao desenvolvimento em setores de alta tecnologia. Consequentemente, é desafiador atribuir a crise coreana à política industrial, dado que esta estava praticamente inativa durante o período de acumulação de dívidas (CHANG; SHIN, 2003). Chang e Shin (2003, p. 44) ainda colocam que:

Na verdade, podemos ir ainda mais longe e argumentar que foi o fim da política industrial, e não sua continuação, a responsável pela crise atual na Coreia. Por exemplo, o fim da política de coordenação de investimentos permitiu a proliferação de investimentos duplicativos em indústrias-chave que alimentaram os maciços empréstimos estrangeiros entre 1993 e 1997 (para mais detalhes, veja Chang *et al.*, 1998). Além disso, o desaparecimento da política industrial, assim como o fim oficial em 1993 da prática de planejamento quinquenal de três décadas, levaram ao desaparecimento dos critérios "racionalis" pelos quais os apoios governamentais haviam sido previamente alocados e, portanto, facilitaram o acesso a créditos para empreendimentos arriscados por meio de conexões "clientelistas" ou manobras políticas inteligentes.

Para Krugman (1998 *apud* CHANG; SHIN, 2003), a justificativa de um capitalismo clientelista é comumente misturada com a justificativa da política industrial. Logo, cabe aqui uma diferenciação: o capitalismo clientelista é caracterizado por beneficiar aliados políticos e privilegiar empresas com conexões, enquanto, na política industrial, o governo tenta promover garantias para uma indústria contrária à lógica do mercado (CHANG; SHIN, 2003).

O capitalismo de clientelismo esteve presente na Coreia do Sul, em formas e graus distintos, durante todo o período de grande crescimento, porém, no período pré-crise, a percepção era de sua diminuição comparativa. Dito isso, esse modelo teve papel dentro da geração da crise coreana, porém, é improvável que tenha sido mais do que um fator secundário. Por definição, nepotismo precisa ser seletivo, por isso, não pode ter afetado mais do que uma pequena parte dos empréstimos, podendo ter causado algum grau de contágio em um momento de instabilidade (CHANG; SHIN, 2003).

Outra crítica forte feita para a economia coreana é a lógica do “muito grande para quebrar” voltada para os Chaebols, acusados de realizar investimentos imprudentes e desorganizados, que teriam causado a crise no país. Os argumentos são de que os Chaebols assumem riscos excessivos porque acreditam ser “grandes demais para falir”, havendo a expectativa de resgates governamentais para evitar falências em cascata. No entanto, olhando para a história dos Chaebols coreanos, não se sustenta essa lógica. Nas décadas de 1960 e 1970, vários Chaebols faliram, e o governo injetou dinheiro nessas empresas com condições rigorosas de reestruturação e mudança de administração. Isso significa que os resgates na Coreia não geraram “risco moral”, uma vez que os gerentes e proprietários eram responsabilizados por seus erros. Portanto, o argumento de “grandes demais para falir”, para Chang e Shin (2003), não se aplica à situação dos Chaebols coreanos.

Por fim, é preciso discutir a peculiar natureza do setor corporativo presente no território coreano. O argumento central *mainstream* é a alta alavancagem combinada com rentabilidades baixas das empresas coreanas, principalmente no caso dos Chaebols, o que é visto como um sinal de que essas entidades são ineficientes e sustentadas por empréstimos em que outras iniciativas afiliadas das empresas servem como garantias. Os Chaebols, naquele momento, possuíam excessiva diversificação. A agenda de reforma perseguida pelo FMI e pelo governo de Kim Dae Jung possuíam como objetivo final desmantelar a estrutura Chaebol (Chang, 2003).

Para Chang e Shin (2003), a caracterização da estrutura corporativa coreana é questionável: mesmo que fosse correta, dificilmente pode “explicar” a crise. A sessão 3.3 entrará em maior detalhamento sobre a estrutura dos Chaebols.

### 3.2 PROGRAMA DO FMI E AS POLÍTICAS KEYNESIANAS

Abaixo, serão abordadas as exigências do FMI para o resgate da economia coreana, em conjunto com as consequências imediatas desse programa. Após resultados aquém do esperado, será mostrado que medidas keynesianas foram tomadas pelo governo para superar o momento de crise.

### 3.2.1 Programa do FMI

Após a crise na Coreia, o FMI implementou um programa composto por três elementos: retração macroeconômica, abertura de mercado e reforma estrutural. As reformas estruturais seguiram uma política de expansão da missão do FMI nas últimas décadas, indo além de problemas de balanço de pagamentos da conta corrente para lidar com uma ampla gama de questões. O programa atingiu um novo nível na Coreia, incorporando até mesmo a reforma do setor corporativo, algo não visto ainda em seus programas anteriores. As medidas adotadas tiveram impactos na economia coreana (CHANG; SHIN, 2003).

Primeiramente, a retração macroeconômica foi aplicada por meio de elevação nas taxas de juros e uma política orçamentária rígida. O FMI exigiu que o governo coreano interrompesse uma injeção significativa de liquidez anterior e aumentasse as taxas de juros, demonstrando o comprometimento do governo em combater a crise e controlar a inflação decorrente da perda de valor do won (CHANG, SHIN, 2003).

Em segundo lugar, houve uma ampla liberalização dos mercados de produtos e capitais. Subsídios relacionados ao comércio foram eliminados, bem como barreiras de importação. O país se tornou mais aberto, permitindo maior participação estrangeira, abrindo o mercado de títulos e liberalizando, ainda mais, o empréstimo comercial (CHANG; SHIN, 2003).

Em terceiro lugar, quatro principais reformas do sistema foram implementadas para abordar os supostos problemas estruturais da economia. No setor financeiro, o principal problema estrutural estava relacionado ao sistema de supervisão e monitoramento. A governança das instituições financeiras passou por reformas, com a inclusão de um conselho externo para tomar decisões. Além disso, muitos bancos comerciais e instituições financeiras inviáveis foram fechados, fusões e aquisições foram forçadas (CHANG; SHIN, 2003).

No setor corporativo, a estrutura dos Chaebols foi o principal alvo de reformas, sendo obrigados a reduzir drasticamente suas dívidas em relação ao patrimônio líquido. Foram proibidas garantias de empréstimos e transações internas entre suas empresas afiliadas. Outra diretriz foi a de que os Chaebols deveriam concentrar seus esforços em

negócios principais e a vender, fechar ou trocar negócios periféricos (CHANG; SHIN, 2003).

No mercado de trabalho, foram adotadas medidas com o foco de aumentar a flexibilidade, apesar de a Coreia já ter um mercado de trabalho flexível. Leis foram aprovadas para facilitar as demissões e a contratação de trabalhadores temporários por meio de agências especializadas foi legalizada (CHANG; SHIN, 2003).

No setor público, houve um fortalecimento do plano de privatização das empresas públicas, bem como mudanças na contratação no serviço público para facilitar movimentações de carreira dentro e fora do governo. As regulamentações governamentais no que tange a indústrias também foram reduzidas (CHANG; SHIN, 2003).

Em resumo, as reformas estruturais do programa do FMI tinham o intuito de alterar a economia coreana de acordo com um modelo anglo-americano idealizado. Houve liberalização externa, quando o setor financeiro tomou centralidade no gerenciamento econômico, enquanto o governo se limitou à supervisão das instituições financeiras e à manutenção da ordem de mercado competitiva. As empresas foram incentivadas a competir como entidades independentes, em vez de membros de grupos empresariais (CHANG; SHIN, 2003).

As políticas macroeconômicas combinadas com a reforma estrutural tiveram efeitos negativos na economia coreana, especialmente no curto prazo, pois bloquearam o financiamento doméstico durante a crise financeira. Empresas domésticas enfrentaram uma grave escassez de crédito - oriunda da diminuição da oferta de crédito e do aumento das taxas de juros -, o que as levou à falência. A falta de financiamento estrangeiro agravou a situação, os investidores privados retiraram e retiraram fundos (CHANG; SHIN, 2003).

A crise foi um fenômeno regional, afetando outros países do leste asiático que também reduziram suas importações. O saldo comercial da Coreia mudou drasticamente para um superávit aproximado de \$20 bilhões, no primeiro semestre de 1998, porém, esta situação se explica devido à redução das importações. A retração nas importações coreanas gerou impactos para todo o leste asiático. A região entrou e um ciclo vicioso negativo à medida que os países adotaram medidas de “cada um por

si". A economia Coreana contraiu significativamente, 4,7%, no primeiro trimestre, e mais 8%, no segundo trimestre de 1998 (CHANG; SHIN, 2003).

### **3.2.2 Recuperação keynesiana**

A economia sul-coreana teve uma drástica reviravolta a partir de 1998, experimentando uma rápida recuperação após uma contração de 6,7% naquele ano. Apesar das previsões iniciais de estagnação de crescimento por vários anos após a crise, o PIB cresceu significativamente, alcançando taxas impressionantes no segundo e terceiro trimestres de 1999 (CHANG; SHIN, 2003).

O FMI afirma que a recuperação ocorreu devido à adesão ao programa do FMI pelo governo sul-coreano. No entanto, o programa focava na estabilização da moeda, o que resultou em uma retração macroeconômica a curto prazo e contrariava o crescimento econômico. Na verdade, o referido programa aprofundou a crise em vez de aliviá-la (CHANG; SHIN, 2003). Chang e Shin (2003, p. 59) afirmam que "é mais correto dizer que a economia sul-coreana se recuperou apesar do programa do FMI, e não por causa dele".

A política de altas taxas de juros do FMI na economia coreana de curto prazo resultou em perda de confiança na moeda do país, as empresas locais possuíam altas dívidas e dependiam de financiamento externo. O aumento significativo das taxas de juros levou à diminuição da liquidez, causando a falência de várias empresas e um aumento de inadimplências em um sistema financeiro já fragilizado (CHANG; SHIN, 2003).

O programa do FMI contribuiu para a recuperação econômica ao forçar o governo coreano a adotar reformas estruturais essenciais para a competitividade de longo prazo. Isso pode ter incentivado o retorno de investidores estrangeiros, apesar da contração macroeconômica temporária causada pelo programa (CHANG; SHIN, 2003).

Contudo, é fundamental distinguir os efeitos da injeção de câmbio estrangeiro e da reestruturação da dívida que acompanham o programa do FMI das medidas de reforma impostas como condições. Enquanto o reabastecimento das reservas estrangeiras e a reestruturação da dívida foram importantes para conter a fuga de

moeda, outras medidas impostas como condições podem não ter sido igualmente benéficas. Por exemplo, a injeção de câmbio estrangeiro e a política de altas taxas de juros podem ter aumentado as falências corporativas, gerando mais incertezas na economia. A análise cuidadosa desses efeitos é essencial para avaliar a validade do impacto geral do programa do FMI na economia coreana (CHANG; SHIN, 2003).

Em um primeiro momento, o FMI adotou uma postura macroeconômica contracionista em relação à Coreia. Todavia, à medida que a economia entrou em declínio devido à sua política rígida, foi permitido ao governo coreano fazer uma reversão na política macroeconômica em meados de 1998, adotando um pacote de políticas expansionistas baseadas nas teorias keynesianas. Esse pacote incluía duas medidas principais: política monetária e política orçamentária (CHANG; SHIN, 2003).

No que tange à política monetária, foram realizadas reduções nas taxas de juros. A taxa do mercado interbancário retornou gradualmente para níveis pré-crise até julho de 1998, posteriormente, seguiu-se a redução para 8,1%, em setembro, e 6,6%, em dezembro de 1998. A redução impulsionou a economia, melhorando as perspectivas de lucro das empresas e permitindo que as instituições financeiras ampliassem os empréstimos ao setor corporativo (CHANG; SHIN, 2003).

Em relação à política orçamentária, o FMI passou a permitir déficits orçamentários a partir de janeiro de 1998, principalmente para fornecer uma rede de segurança para os trabalhadores desempregados. No entanto, o déficit orçamentário aumentou significativamente devido à recapitalização das instituições financeiras com a injeção de recursos públicos em setembro de 1998. Esse aumento dos déficits orçamentários foi essencial para a rápida recuperação da economia coreana, afinal, sem a recapitalização das instituições financeiras, a recuperação da economia teria sido lenta (CHANG; SHIN, 2003).

### 3.3 SISTEMA DE CHAEBOLS E RESTRUTURAÇÃO APÓS CRISE

Os Chaebols são conglomerados únicos da Coreia que controlam várias grandes empresas, abrangendo diferentes setores. Formalmente, os Chaebols não possuem bancos e são geridos pelo fundador e sua família. Durante a década de 1950, muitas

empresas se tornaram Chaebols ao adquirir propriedades, receber auxílio dos EUA e ingressar na indústria manufatureira. No final dos anos 1950, surgiram empresas como *Taechang*, *Samsung*, *Samho*, *Gaepoong*, *Daehan Industries* e *Dongyang Group* (PARK, 2018).

Na década de 1960, os Chaebols se consolidaram como conglomerados, com destaque para a *Samsung*, *Lucky* e *Hyundai Motors*, impulsionados pela política de exportação do governo. Enquanto a Samsung expandia suas operações e adquiria empresas como *Tongyang Broadcasting Co.*, *JoongAng Ilbo* e *Samsung*, a *Lucky* fundou a *Goldstar*, que dominou o mercado de eletrodomésticos domésticos. A *Hyundai Motors*, liderada por Chung Ju-yung, aproveitou o *boom* da construção no Oriente Médio e o crescimento da indústria automobilística para se tornar uma força significativa (PARK, 2018).

Durante a década de 1970, os Chaebols sul-coreanos se beneficiaram do apoio governamental às indústrias pesadas e químicas para impulsionar seu crescimento. A *Lucky* tornou-se o principal Chaebol, superando a *Samsung*, enquanto a *Hyundai Motors* continuou a expandir-se e ganhar destaque. Outros CChaebols, como *Korea Explosives Co.*, *Dongkuk*, *Hyosung*, *Shindonga*, *Sunkyong* e *Hanil Synthetic Fiber Co.*, também surgiram nesse período, impulsionados pelo apoio governamental e pelas oportunidades de crescimento nas indústrias pesadas e químicas (PARK, 2018).

A execução dos planos estatais dependeu da capacidade dos Chaebols de executar com êxito as demandas e metas impostas pelo governo. O Estado fornecia os instrumentos e os meios, porém eram os conglomerados industriais coreanos que de fato realizavam a produção nacional (FRANCESCHI, 2016).

### **3.3.1 Impacto da globalização nos Chaebols**

Após a crise financeira de 1997, muitos argumentaram que os Chaebols não eram mais viáveis em um mundo globalizado, alegando que sua competitividade internacional era sustentada por subsídios indiretos provenientes dos lucros excessivos no mercado interno, graças à proteção às importações. No entanto, não há evidências sólidas que comprovem essa visão. A globalização trouxe desafios complexos para os

Chaebols, mas também ofereceu novas oportunidades que poderiam ter sido – e em certa medida foram - aproveitadas em benefício deles (Chang; SHIN, 2003).

A globalização abriu novas oportunidades de mercado para os Chaebols em outros países, especialmente nas economias emergentes. No entanto, também abriu a economia coreana para a competição interna. Para aproveitar as oportunidades geradas pela abertura comercial, os Chaebols adotaram uma abordagem de “gestão global”, investindo no exterior para expandir e, ao mesmo tempo, mantendo investimentos locais para sustentar seus mercados domésticos. Essa estratégia aumentou os riscos financeiros e sobrecarregou os recursos gerenciais dos Chaebols. Após a crise financeira, essa tentativa foi criticada como resultado da peculiar estrutura de governança corporativa que permitia comportamentos considerados “irracionais”. No entanto, o investimento agressivo na década de 1990 deve ser visto como uma resposta inevitável aos desafios da globalização, pois os Chaebols buscaram competir globalmente para alcançar seus objetivos estratégicos, mesmo com maior exposição a riscos financeiros. O programa de reforma corporativa pós-crise questionou essa estratégia agressiva, mas reconheceu as forças significativas da abordagem dos Chaebols (CHANG; SHIN, 2003).

A globalização, conforme supramencionado, trouxe tanto desafios quanto oportunidades para os Chaebols, conglomerados sul-coreanos. As empresas de um único produto enfrentaram dificuldades para investir nesses mercados em razão da falta de desenvolvimento nas indústrias correlacionadas. Em contraste, os Chaebols, com sua diversidade de recursos e decisões centralizadas, puderam formar "pacotes de negócios" com governos e empresas nos mercados emergentes (CHANG; SHIN, 2003).

Por exemplo, ao construir fábricas de automóveis nesses países, os Chaebols podiam trazer consigo suas próprias empresas de engenharia mecânica e siderúrgicas. Eles controlavam todo o processo de construção das fábricas, podendo até mesmo estabelecer bancos comerciais para fornecer financiamento aos consumidores para seus produtos. Essa vantagem permitiu que os Chaebols superassem as empresas de um único produto na "criação de mercado" em países em desenvolvimento (CHANG; SHIN, 2003).

Como resultado, a Coreia do Sul se tornou um dos principais investidores estrangeiros em várias economias em desenvolvimento e em transição, tanto na Ásia quanto na Europa – alguns exemplos são Indonésia, Vietnã, Uzbequistão. Os investimentos dos Chaebols, nesses mercados emergentes, geraram rápido crescimento nas vendas e taxas de lucro razoáveis. No entanto, seus investimentos em países desenvolvidos não foram tão bem-sucedidos, com lucros baixos ou mesmo negativos, apesar do aumento das vendas (CHANG; SHIN, 2003).

### **3.3.2 Reestruturação dos Chaebols decorrente da crise financeira**

A reforma dos Chaebols após 1997 visava principalmente reduzir os riscos financeiros no setor corporativo e, conseqüentemente, para a economia como um todo. Além disso, esperava-se que essa reforma melhorasse a competitividade das empresas coreanas ao aprimorar sua governança. As três principais medidas da reforma foram: a)) redução das proporções dívida-capital próprio das empresas; b)) grandes acordos e programa de reestruturação financeira; e c)) mudanças na governança dos Chaebols (CHANG; SHIN, 2003).

No que concerne à redução das proporções dívida-capital, após a crise, os cinco maiores Chaebols tiveram que reduzir suas proporções de dívida de forma significativa, superando as metas ao alcançar proporções menores que 200% até o final de 1999. No entanto, essa redução não resultou em uma diminuição efetiva dos riscos financeiros no setor corporativo. Embora tenham reduzido as proporções de dívida, não houve uma redução proporcional nos pagamentos de juros. As empresas coreanas conseguiram diminuir suas proporções dívida-capital principalmente através de novas emissões de ações, venda de ativos e reavaliação de ativos, ao invés de pagar suas dívidas diretamente. Isso levou a uma queda nas despesas financeiras em relação às vendas apenas em 2000, mas, em geral, não se traduziu em melhorias substanciais na lucratividade do setor corporativo (CHANG; SHIN, 2003).

Essa estratégia de “engenharia financeira” teve resultados mistos. Embora a venda de ativos tenha contribuído para uma leve melhoria na lucratividade do setor manufatureiro, os custos associados à reavaliação de ativos neutralizaram esses

benefícios. As empresas que reduziram suas proporções de dívida por meio da reavaliação de ativos tiveram que arcar com custos significativos de transação e maiores despesas de depreciação em seus balanços patrimoniais. Como resultado, a lucratividade das corporações coreanas não aumentou conforme o esperado após a reforma. Além disso, medidas como a redução da proporção dívida-capital não tiveram o efeito desejado de melhorar a lucratividade das empresas no longo prazo (CHANG; SHIN, 2003).

A falta de melhoria significativa na lucratividade das empresas coreanas, apesar da redução nas proporções dívida-capital, levou à conclusão de que as reformas não foram totalmente eficazes. Embora tenha havido um breve período de recuperação na lucratividade do setor manufatureiro durante os anos de forte recuperação econômica, em 1999 e 2000, esses ganhos foram revertidos pela desaceleração econômica, em 2001. Além disso, o crescimento das vendas também diminuiu durante esse período, afetando, ainda mais, a capacidade das empresas de combater a recessão. As altas proporções de dívida das empresas foram vistas como um fator que as tornava inviáveis aos olhos das instituições financeiras, levando a uma escassez de crédito no mercado financeiro coreano (CHANG; SHIN, 2003).

Já para os grandes acordos e programa de reestruturação financeira, o governo coreano adotou abordagens distintas para lidar com a capacidade industrial e os problemas financeiros entre os principais Chaebols e os menores. Para os cinco maiores Chaebols, considerados capazes de se reestruturar por conta própria, o governo incentivou “grandes acordos”, buscando permutas comerciais em setores com excesso de capacidade. Já para o sexto até o trigésimo maior Chaebol, considerados mais fracos, foi criado o “programa de recuperação”, uma reestruturação patrocinada pelos bancos (CHANG; SHIN, 2003).

Alguns grandes negócios realizados no setor automobilístico e eletrônico foram a venda da *Samsung Motors* para a *Renault* e a venda da *Daewoo Motors* para a *General Motors*. No setor de semicondutores, a *Hyundai Motors* adquiriu a *LG Semicondutores*, em junho de 1999. A *Hynix* foi posta à venda para a *Micron Technology* (CHANG; SHIN, 2003).

Quanto à mudança na governança do Chaebols, a fim de lidar com os problemas estruturais, foram realizadas reduções nas proporções de dívida-patrimônio, grandes negociações e um programa de reestruturação. Além disso, houve esforços para modificar a própria estrutura que se acreditava ser a causa desses problemas. Isso resultou em mudanças significativas nas regulamentações de comércio, contabilidade, instituições financeiras, fusões e aquisições, e governança corporativa interna (CHANG; SHIN, 2003).

Na regulamentação para o comércio justo, a reforma corporativa foi realizada com base na crença de que a estrutura dos Chaebols não era benéfica. Transações internas entre afiliadas sem uso de preços de mercado foram consideradas injustas. A *Fair Trading Commission* (FTC - Comissão de Comércio Justo) coreana investigou e multou os maiores Chaebols em 234,3 bilhões de won (US\$ 195,2 milhões) por essas transações. A garantia de dívida entre afiliadas também foi abolida, pois era vista como um fator que permitia a expansão injusta dos Chaebols e aumentava a vulnerabilidade financeira do grupo. Como resultado, o montante de garantia de dívida dos principais Chaebols foi significativamente reduzido até ser eliminado em março de 2000 (CHANG; SHIN, 2003).

Nas questões contábeis, o governo coreano revisou a lei de auditoria externa e tornou obrigatório para os trinta maiores Chaebols produzirem "demonstrações financeiras consolidadas" que representam o grupo de negócios em sua totalidade, em vez de relatar separadamente cada afiliada. Isso aumentou a transparência, permitindo que pessoas externas conhecessem a verdadeira situação financeira do grupo. Previamente, as transações internas e a participação acionária eram menos visíveis nas demonstrações financeiras das afiliadas. Agora, os Chaebols não podem mais inflar seus números por meio de práticas como detenção circular de ações. Além disso, o governo tornou obrigatório para as afiliadas dos Chaebols e empresas listadas estabelecer um comitê eleitoral para nomear auditores externos (CHANG; SHIN, 2003).

O setor financeiro foi a causa principal da crise, levando a uma ampla reestruturação do setor. O programa de reestruturação resultou no fechamento de 572 instituições financeiras debilitadas (27,2% do total em 1997) e na nacionalização de bancos importantes, recapitalizados com dinheiro público. Medidas de reforma foram

coordenadas com a reforma corporativa devido à relação dos empréstimos inadimplentes com o desempenho do setor corporativo. Novos critérios de supervisão financeira foram introduzidos para conter investimentos excessivos do setor corporativo. A rigidez das regulamentações financeiras gerou problemas pró-cíclicos durante a recessão, agravando a crise e limitando ainda mais o crédito às empresas (CHANG; SHIN, 2003).

No programa de reforma corporativa, o governo coreano buscou liberalizar o mercado de fusões e aquisições para impor maior disciplina ao setor corporativo. Foram removidas as obrigações de oferta obrigatória de aquisição de ações do adquirente até 51% das ações em circulação e foram abolidas restrições sobre a quantidade de participações acionárias que uma empresa poderia ter em outras empresas, que anteriormente dificultavam aquisições hostis. Além disso, o mercado de fusões e aquisições foi aberto para investidores estrangeiros, com regulamentações anteriores sobre a participação de estrangeiros em empresas domésticas sendo amplamente abolidas (CHANG; SHIN, 2003).

As reformas internas de governança visavam melhorar a transparência e a responsabilidade gerencial dos proprietários dos Chaebols. Isso incluiu a abolição do centro de coordenação dentro dos Chaebols e o fortalecimento da responsabilidade legal dos proprietários, que foram obrigados a se registrar como diretores representantes de suas principais empresas afiliadas, o que os tornou passíveis de acusação e ação judicial por má conduta gerencial (CHANG; SHIN, 2003).

Além disso, a lei comercial foi revisada para tornar obrigatória a nomeação de pelo menos um quarto dos diretores de fora da empresa em empresas listadas, e pessoas com interesses compartilhados com acionistas majoritários foram proibidas de se tornarem diretores externos (CHANG; SHIN, 2003).

Os direitos dos acionistas minoritários foram reforçados, reduzindo as proporções mínimas de ações necessárias para processar gerentes por má conduta e para inspecionar os livros contábeis. Embora as reformas tivessem aspectos positivos, como maior transparência e proteção dos acionistas minoritários, elas também tiveram efeitos negativos a curto e longo prazo. No curto prazo, as medidas de reforma levaram a uma restrição de crédito e aumento de empréstimos inadimplentes. A longo prazo, as

reformas colocaram os Chaebols sob restrições operacionais, especialmente em relação às transações internas, o que afetou negativamente sua capacidade de apoiar empreendimentos de grande escala (CHANG; SHIN, 2003).

## 4 SUPERAÇÃO DA “ARMADILHA DA RENDA MÉDIA”

O presente capítulo abordará as questões relacionadas à “Armadilha da Renda Média” e às razões que levaram a Coreia do Sul a atingir o *status* de país de renda alta, enquanto vários outros países estagnaram pelo caminho.

### 4.1 CONCEITO DE “ARMADILHA DA RENDA MÉDIA”

Em 2005, período dedicado para o estudo do desenvolvimento econômico no leste da Ásia, Gill e Kharas (2015), então parte do Departamento de Políticas de Desenvolvimento do *The World Bank*, perceberam que não havia uma estratégia de crescimento claramente comunicável para recomendar aos formuladores de políticas nas economias de renda média da região. A abordagem predominante baseava-se em um modelo de crescimento de *solow* aprimorado, enfatizando a acumulação eficiente de capital físico e humano como os principais impulsionadores do crescimento. No entanto, essa abordagem não estava funcionando para países de renda média no leste da Ásia, devido ao crescimento acelerado das exportações da China e às restrições no comércio de vestuário. Como resultado, uma estratégia de crescimento centrada em exportações intensivas em mão de obra não era viável para esses países naquele momento (GILL; KHARAS, 2015).

Dentro da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), havia um interesse em efetuar a transição para as “economias do conhecimento”. A República da Coreia alcançou essa transição com sucesso após a crise financeira asiática em 1997-1998. Contudo, para Gill e Kharas (2015), tal passo seria prematuro para a maioria das nações de renda média na ASEAN, dadas as qualidades insatisfatórias dos sistemas de ensino superior e as taxas de matrícula baixas, bem como a carência de patentes internas, os níveis limitados de inovação e difusão tecnológica e a ausência de um ecossistema sólido de capital (GILL; KHARAS, 2015).

O termo “Armadilha da Renda Média” surge para descrever os países que se encontram entre a competição proveniente de países com baixos salários, em que

predominam indústrias tradicionais, e as nações ricas que lideram indústrias inovadoras, onde as tecnologias evoluem rapidamente (GILL; KHARAS, 2015).

Para Murach *et al.* (2018), países de renda baixa transacionam economicamente mais rápido para um patamar de renda média, porém, não encontram essa mesma facilidade para virarem países de renda alta. Essa dificuldade em manter um crescimento rápido após atingirem o *status* de renda média e sua prevalência empírica global é o que deu origem ao conceito de “Armadilha da Renda Média”.

Eichengreen *et al.* (2011) nos ajudam a entender o processo de crescimento acelerado nos países em desenvolvimento. Esse processo está geralmente ligado à migração de trabalhadores subutilizados do meio rural para o setor urbano de manufatura, um cenário que também não é sustentável indefinidamente. Com o tempo, o grupo de trabalhadores rurais subaproveitados se esgotará. Os salários reais dentro do segmento de manufatura urbana começarão a elevar-se. Logo após esse ponto, a proporção de empregos na manufatura atingirá seu auge, enquanto as fatias de produção e emprego no setor de serviços, no qual aprimorar a produtividade é mais desafiador, começarão a crescer (EICHENGREEN *et al.*, 2011).

Gill e Kharas (2015) enfatizam três pontos sobre a teoria. Inicialmente, a concepção de “Armadilha da Renda Média” estava mais associada à falta de uma teoria de crescimento sólida que pudesse guiar a política de desenvolvimento em economias de renda média, ao invés de representar um fenômeno de desenvolvimento amplo. Essa armadilha indicava um desconhecimento sobre a dinâmica do crescimento econômico em países de renda média: teorias de crescimento endógeno abordavam o problema em economias de alta renda, enquanto o modelo de crescimento de Solow era predominante para países de baixa renda. No entanto, essas abordagens não eram suficientes para compreender o que fazer em nações onde vivem a maioria das pessoas do mundo – as de renda média.

Em segundo lugar, a armadilha visava destacar uma regularidade empírica: o sucesso passado não garantia sucesso futuro. Diante da ênfase em “o século asiático” na mídia, existia um verdadeiro risco de que os países da região pudessem cair na complacência. A intenção da armadilha era alertar os formuladores de políticas de que a falta de vigilância poderia resultar em um longo período de crescimento abaixo do

potencial, independentemente de uma definição precisa do que seria esse período “longo”.

Em terceiro lugar, a armadilha tinha como propósito estimular discussões sobre escolhas políticas em países de renda média. Não se tratava de afirmar que baixas taxas de crescimento eram um destino inevitável para essas nações. Mais do que uma questão de semântica, a expressão “Armadilha da Renda Média” sintetizava a ideia de que países de renda média poderiam enfrentar desafios significativos. Isso não implicava que tais países tinham uma probabilidade maior de ficarem presos em relação a outras nações. Na verdade, a atenção estava voltada para a formulação de políticas em países de renda média, sem abordar explicitamente países de baixa renda ou alta renda.

Empiricamente, em 2023, *The World Bank*, considera como países de renda alta, Renda Nacional Bruta (RNB) per capita anuais maiores de US\$ 13,845. Já Spence (2011) trabalhou seus exemplos de renda alta como US\$ 10,000, em PPC (Figura 1).

Figura 1 — Classificação de level de renda do *The World Bank*

	Low Income	Lower-middle Income	Upper-middle Income	High Income
July 1, 2023 - for FY24 (new)	<= 1,135	1,136 - 4,465	4,466 - 13,845	> 13,845
July 1, 2022 - for FY23 (previous)	<= 1,085	1,086 - 4,255	4,256 - 13,205	> 13,205

Fonte: Hamadeh; Van Rompaey; Metreaul, 2023, [tela 6].

## 4.2 MOTIVOS DO SUCESSO ECONÔMICO COREANO E SUPERAÇÃO DA RENDA MÉDIA

Ao analisar o desenvolvimento econômico da Coreia do Sul, deve-se considerar que o contexto internacional desempenhou um papel favorável para crescimento deste país. Como detalhado no capítulo 2, a partir da Segunda Guerra Mundial e o estabelecimento da Coreia do Sul, foram mantidos laços políticos com nações em

estágios avançados de progresso, particularmente o Japão e os EUA. Essas parcerias desempenharam um papel vital ao disponibilizar recursos financeiros e simplificar a transferência de conhecimento tecnológico. De fato, a conexão com o Japão e os EUA teve um impacto significativo não somente na facilitação da transferência de tecnologia, mas também na identificação de mercados-alvo para os produtos coreanos. Essa realidade torna-se evidente ao se constatar que os principais parceiros comerciais da Coreia do Sul eram precisamente essas duas nações. Portanto, mesmo em momentos críticos, como na década de 1980, o apoio do Japão e dos EUA desempenhou um papel fundamental no provimento de tecnologias e outros recursos (LIMA, 2017a).

A colaboração entre a Coreia e os EUA não esteve sempre inclinada à convergência; pelo contrário, enfrentou diversos desacordos relacionados à alocação dos recursos providos nos primeiros anos após a guerra da Coreia, bem como à utilização dos empréstimos ao longo das décadas seguintes, dando origem a complicações políticas. No que concerne à interação com o Japão, essa relação também atravessou períodos tensos. A reaproximação liderada pelo Presidente Park suscitou consideráveis críticas, sobretudo devido ao histórico de colonização japonesa na Coreia (PARK, 2018).

Atritos à parte, é inegável que a colaboração entre Coreia do Sul, Japão e EUA permeia todas as etapas de crescimento da economia sul-coreana: durante os anos 1960, no período de industrialização leve; na década de 1970, abrangendo a industrialização pesada e química; nos anos 1980, quando a Coreia orientou seu desenvolvimento industrial para setores mais focados em pesquisa e desenvolvimento. Durante todas essas fases, tanto os EUA quanto o Japão desempenharam papéis significativos ao fornecer e facilitar a transferência de tecnologia, bem como ao disponibilizar recursos financeiros, permitindo à Coreia manter altas taxas de investimento. Frente à tática de mudança da política de imitação para a imitação criativa, sem o respaldo externo conquistado pela Coreia, seria improvável que o país progredisse em um período tão breve quanto ocorreu (LIMA, 2017a).

O papel do Estado revelou-se crucial. Sua importância manifesta-se no padrão de crescimento selecionado, através do fomento da indústria voltada para as

exportações, demandando considerável expertise na gestão das estratégias econômicas (LIMA, 2017a).

O cenário externo foi favorável ao desenvolvimento sul coreano, porém, o que de fato permitiu a execução adequada dos planos quinquenais foi a maneira como as políticas relacionadas a estrutura de propriedade, organização industrial, centralização financeira e estratégia de absorção de conhecimento tecnológico, foram executadas de forma exitosa. Sendo viável unicamente pela peculiaridade da estratégia de política econômica interna. Tais políticas foram detalhadas no capítulo 2 deste trabalho.

O Governo, durante a década de 1960 e 1970, impôs barreiras ao investimento estrangeiro direto com o objetivo de defender as empresas do país, criando as condições para que essas empresas crescessem e pudessem exercer poder de concorrência nos mercados externos e interno. Essa estratégia foi viabilizada através dos Chaebols, com alto nível de concentração de mercado e estratégias de atuações em áreas diversificadas (LIMA, 2017b).

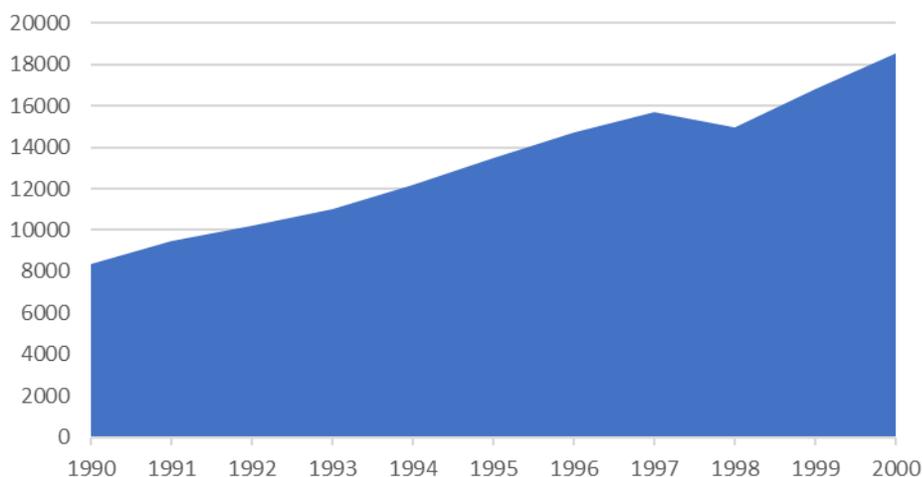
Para a execução dos planos quinquenais, fez-se necessário distorcer preços de mercado, mecanismos como subsídios e crédito de longo prazo foram utilizados. A política foi realizada utilizando bancos estatais e outras instituições financeiras, atuando de forma centralizada pelo Estado, que escolheu empresas e setores seletivos para o atingimento das metas estabelecidas nos planos quinquenais. Os Chaebols tiveram um papel central no processo de absorção de conhecimento tecnológico oriundo de imitação criativa. Simultaneamente, o governo expandiu investimentos em educação e formação de mão-de-obra qualificada (LIMA, 2017b).

O governo sul-coreano adotou medidas de liberalização, reduzindo incentivos para o comércio exterior. No entanto, apesar dessa abertura, o país ainda protegeu setores estratégicos em suas relações comerciais com outras nações. Além disso, houve uma maior receptividade do governo ao Investimento Direto Estrangeiro (IDE), visando à transferência de tecnologias avançadas e estimulando a competição no mercado. Essa abordagem tinha como objetivo encorajar empresas locais a intensificarem suas atividades inovadoras, seguindo a estratégia de absorção de conhecimento tecnológico por meio de uma abordagem intensiva de imitação criativa apoiada por pesquisa e desenvolvimento (LIMA, 2017b).

No contexto das reformas na política de concentração de capital, apesar da privatização da maioria dos bancos comerciais a partir da metade dos anos 1980, o governo não cedeu completamente o controle gerencial, resultando em um ambiente financeiro ainda sujeito a regulamentações governamentais. Além disso, muitos desses bancos foram adquiridos pelos Chaebols, contribuindo para a predominância de um mercado financeiro essencialmente nacional.

Para os padrões atuais do The World Bank (2022c), a Coreia do Sul passou a ser um país com renda alta no ano de 1995 - um pouco antes da crise asiática. Abaixo, aparece o gráfico apresentando o PIB per capita coreano nos anos de transição para uma economia de renda alta (Gráfico 8).

Gráfico 8 — PIB per capita (PPC US\$): Coreia do Sul 1990 – 2000



Fonte: Adaptado de *The World Bank* (2022c).

Cabe aqui destacar que as políticas reformistas do FMI são parcialmente aplicadas após 1997, e, em seguida, medidas keynesianas, – conforme indicado por Chang e Shin (2003) – são utilizadas para aquecer a economia.

Portanto, o processo de desenvolvimento coreano e a superação da renda média, conforme foi apresentado ao longo deste trabalho, contaram com forte apoio estatal, visivelmente na execução exitosa dos planos quinquenais, nas distorções de preços. Contaram também com um mercado financeiro regulamentado e conglomerados privados vistos como ineficientes.

Chang e Shin (2003) apresentaram quatro críticas distintas feitas para a economia coreana durante a crise asiática, sendo elas: política industrial; capitalismo clientelista; a lógica dos Chaebols do “muito grande para quebrar” e a peculiar natureza do setor corporativo. Quando analisamos os dados empíricos, mesmo que com essas estruturas ineficientes – ou por causa delas – a Coreia do Sul, diferentemente da maioria dos países do mundo, superou a renda média.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho buscou entender o processo de desenvolvimento sul-coreano e posteriormente seu estágio de superação da renda média. Para tanto, foi estudada a história econômica coreana a partir da libertação do período colonial imposto pelo Japão. No capítulo dois, foram descritos importantes acontecimentos para o entendimento da economia coreana atual: como a reforma agrária, as políticas de desenvolvimento econômico, a promoção de exportações, o esforço para a criação de empresas de bens de capital, o processo de abertura comercial do país e a mudança para uma economia voltada para as inovações.

No capítulo três, são descritos os acontecimentos que permeiam a crise asiática de 1997, incluindo as razões para a vulnerabilidade externa da Coreia, as exigências do FMI para o resgate da insolvência, políticas keynesianas adotadas para reestimular o mercado interno e o processo de reestruturação dos Chaebols.

O capítulo quatro apresenta a classificação de renda média do Banco Mundial e discute a armadilha de renda média e as razões que levaram a Coreia do Sul a passar rapidamente da faixa de um país de renda média para um país de renda alta.

A investigação foi realizada por meio de revisão bibliográfica relacionada ao tema, somando a utilização de dados públicos disponibilizados pelo Banco Mundial. Os dados permitem analisar empiricamente o desenvolvimento do país ao longo dos anos com base em indicadores distintos, além de permitir a comparação da Coreia do Sul frente outros países em desenvolvimento nos diferentes estágios de renda da Coreia.

A análise permitiu concluir que durante períodos de políticas estatais, mercado financeiro com distorções de preços, empresas com escopos ineficientes conforme as definições mainstream e do FMI, o país sul-coreano manteve elevadas taxas de crescimento do PIB e atingiu o patamar de renda alta – segundo definição do Banco Mundial – valendo-se desses instrumentos.

Conforme Chang (2004) em seu terceiro capítulo, o Banco Mundial e seus associados recomendam uma série de políticas de desenvolvimento de “boa governança”, em que os países devem adotar um conjunto de “instituições boas”, porém estas instituições são resultado do processo de desenvolvimento, não suas

causas. A Coreia do Sul é um excelente exemplo da adoção de tais práticas ao atingir um estágio de renda alta.

## REFERÊNCIAS

AMSDEN, A. H. **Asia's next giant**: South Korea and Late Industrialization. Oxford: Oxford University Press, 1989.

CASTRO, L. B. de. Financiamento do desenvolvimento: experiência comparada Brasil-Coreia (1950-1980). **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 5-46, 2009. Disponível em: [https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16481?&locale=pt\\_BR](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/16481?&locale=pt_BR). Acesso em: 16 ago. 2023.

CHANG, H.-J. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Tradução de Luiz Antonio Oliveira de Araujo. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

CHANG, H.-J.; SHIN, J.-S. **Restructuring 'Korea Inc.'**: Financial Crisis, Corporate Reform, and Institutional Transition. London: Taylor & Francis, 2003.

EICHENGREEN, B. Escaping the Middle-Income Trap. *In*: ECONOMIC POLICY SYMPOSIUM, 33., 2011, Jackson Hole. **Anais** [...]. Jackson Hole: Federal Reserve Bank of Kansas City, 2011, p. 409-419 Disponível em: [https://www.kansascityfed.org/Jackson%20Hole/documents/3097/2011-Eichengreen\\_final.pdf](https://www.kansascityfed.org/Jackson%20Hole/documents/3097/2011-Eichengreen_final.pdf). Acesso em: 16 ago. 2023.

FRANCESCHI, V. B. de. **Economia internacional e desenvolvimentismo na Coréia do Sul (1961-1991)**. 2016. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Economia, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016. Disponível em: [https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6972/2/DIS\\_VICTOR\\_BARTMANN\\_DE\\_FRANCESCHI\\_COMPLETO.pdf](https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/6972/2/DIS_VICTOR_BARTMANN_DE_FRANCESCHI_COMPLETO.pdf). Acesso em: 16 ago. 2023.

GILL, I. S.; KHARAS, H. The Middle-Income Trap Turns Ten. **Policy Research Working Paper**, Washington, n. 7403, p. 1-30, 2015. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/291521468179640202/pdf/WPS7403.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2023.

HAMADEH, N.; VAN ROMPAEY, C.; METREAU, E. World Bank Group country classifications by income level for FY24 (July 1, 2023- June 30, 2024). **Data Blog**, Washington, 30 jun. 2023. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-group-country-classifications-income-level-fy24>. Acesso em: 16 ago. 2023.

HARTMANN, D. *et al.* Why did some countries catch-up, while others got stuck in the middle? Stages of productive sophistication and smart industrial policies. **Coleção FGV EESP - Textos para Discussão**, Rio de Janeiro, n. 526, p. 1-28, 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29123/TD%20526%20-%20PAULO%20GALA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 ago. 2023.

KIM, B.-K.; VOGEL, E. F. (eds.). **The Park Chung Hee Era: The Transformation of South Korea**. Cambridge: Harvard University Press, 2011.

LIMA, U. M. A inserção da Coreia do Sul na cadeia global automobilística: foco sobre as Políticas Públicas. *In*: OLIVEIRA, I. T. M.; CARNEIRO, F. L.; FILHO, E. B. da S. (orgs). **Cadeias globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília, DF: IPEA, 2017a. p. 207-268.

LIMA, U. M. O debate sobre o processo de desenvolvimento econômico da Coreia do Sul: uma linha alternativa de interpretação. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 3, p. 585-632, 2017b. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2017v26n3art3>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/6BW95ffZX6qx3CqdHtXVFzQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 16 ago. 2023.

MURACH, M. *et al.* Avoiding the middle-income trap: Korean lessons for China? **CEAMeS Discussion Paper**, Hagen, n. 14, p. 1-40, 2018. DOI: <https://doi.org/10.18445/20181030-155439-0>. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/215656/1/ceames-dp-14.pdf>. Acesso em: 16 ago. 2023.

PARK, Y. **A Modern Korean Economy: 1948-2008**. Korea: The Academy of Korean Studies, 2018.

SARAIVA, R. **Rivalidade emergente e desenvolvimento a convite: caminhos divergentes para a industrialização tardia de Brasil e Coreia do Sul**. 2019. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/200903/001104310.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 ago. 2023.

SETH, M. J. **A history of Korea: from Antiquity to Present**. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers, 2011.

SPENCE, M. **The Next Convergence: The Future of Economic Growth in a Multispeed World**. New York: St. Martin's Press, 2011.

THE WORLD BANK. GDP (current US\$) - Korea, Rep. **The World Bank**, Washington, 2022a. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=KR>. Acesso em: 16 ago. 2023.

THE WORLD BANK. GDP per capita growth (annual %) - Korea, Rep. **The World Bank**, Washington, 2022b. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD.ZG?locations=KR>. Acesso em: 16 ago. 2023.

THE WORLD BANK. GDP per capita, PPP (current international \$) - Korea, Rep. **The World Bank**, Washington, 2022c. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=KR>. Acesso em: 16 ago. 2023.

THE WORLD BANK. Population, total - Korea, Rep. **The World Bank**, Washington, 2022d. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=KR>. Acesso em: 16 ago. 2023.