

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Economia
Programa de Pós Graduação em Economia

Lucas Rueda Ferreira

Uma análise histórico-comparativa sobre Estados Desenvolvimentistas
asiáticos

Rio de Janeiro

2015

Lucas Rueda Ferreira

Uma análise histórico-comparativa sobre Estados Desenvolvimentistas asiáticos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Aguiar de Medeiros

Rio de Janeiro

2015

FOLHA DE APROVAÇÃO

Lucas Rueda Ferreira

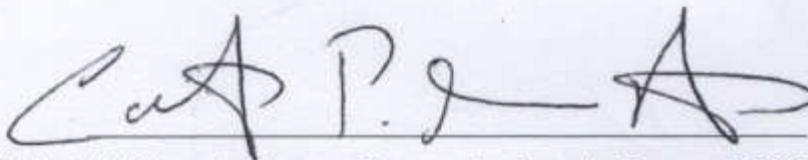
Uma análise histórico-comparativa sobre Estados Desenvolvimentistas Asiáticos

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Economia, Instituto de Economia,
Universidade Federal do Rio de Janeiro,
como requisito parcial à obtenção do
título de Mestre em Economia.

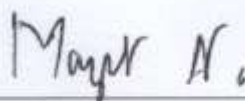
Aprovada em



(Carlos Aguiar de Medeiros, Doutor, Instituto de Economia/PPGE/UFRJ)



(Carlos Pinkusfeld Monteiro Bastos, Doutor, Instituto de Economia/PPGE /UFRJ)



(Numa Mazat, Doutor, Instituto de Economia/PEPI/UFRJ)

FICHA CATALOGRÁFICA

F383

Ferreira, Lucas Rueda.

Uma análise histórico-comparativa sobre Estados Desenvolvimentistas asiáticos / Lucas Rueda Ferreira. -- 2015.

142 f. ; 31 cm.

Orientador: Carlos Aguiar de Medeiros.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, 2015.

Referências: f. 137-142.

1. Desenvolvimento econômico. 2. Ásia. 3. Coréia do Sul. 4. Malásia. I. Medeiros, Carlos Aguiar de, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 338.959

AGRADECIMENTOS

Gostaria primeiramente de agradecer ao professor Carlos Medeiros por ter aceitado me orientar. Agradeço também ao Professor Carlos Pinkusfeld pela sua participação tanto na banca de qualificação do projeto quanto na defesa da dissertação em si, assim como sua presença animada nos corredores do IE, sempre me mandando ir logo escrever a dissertação. Agradeço ao Professor Numa Mazat por aceitar o convite de participar da banca de defesa da dissertação, assim como sou grato ao Professor Eduardo Pinto pelos comentários bastante úteis oferecidos durante a defesa do projeto.

Agradeço às ótimas aulas que tive no PPGE/UFRJ e que me ensinaram muito. Agradeço ao financiamento governamental através da Bolsa Capes.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a minha família e amigos por todo o apoio durante a realização do mestrado. Não teria conseguido sem vocês, por isto deixo aqui o meu agradecimento.

RESUMO

A Coreia do Sul e a Malásia são dois países que exibiram ao longo da segunda metade do século XX grandes taxas de crescimento econômico e mudança estrutural em direção a uma maior participação da indústria de transformação no PIB e dos manufaturados na pauta de exportação. Esta dissertação busca contrastar a experiência de desenvolvimento de ambos usando para tal a abordagem do Estado Desenvolvimentista.

O que se encontra é que a Coreia obteve uma experiência de mudança estrutural bem mais robusta e profunda do que a malaia, em boa parte graças à política industrial coerente e consistente aplicada por seu Estado Desenvolvimentista coeso. Argumenta-se que a influência colonial japonesa foi importante para que a Coreia pudesse obter este Estado Desenvolvimentista com autonomia e parceria. Nos anos 80 e 90, a Coreia vê a dissolução deste Estado Desenvolvimentista, enquanto que a dinâmica regional asiática desponta como um dos motores de seu crescimento neste período.

Mesmo obtendo sólidas taxas de crescimento, a Malásia ficou aquém da mudança estrutural observada na Coreia. A economia malaia passou por diferentes fases de desenvolvimento sem possuir a mesma coerência da Coreia em suas políticas industriais. O Estado Desenvolvimentista malaio sempre sofreu com a pressão de ter de realizar políticas redistributivas em favor das populações étnicas mais pobres em seu país. Nos anos 80 e 90, a Malásia também cresce e realiza mudança estrutural impulsionado pela dinâmica regional asiática, mas numa posição inferior a Coreia. Diferente da Coreia, a Malásia ainda precisa avançar no seu processo de *catching-up*.

Palavras-Chaves: Ásia, Coreia do Sul, Malásia, Gansos Voadores, Estado Desenvolvimentista

ABSTRACT

South Korea and Malaysia are two countries that had, during the second half of the 20th century, great rates of economic growth and structural change towards a bigger share of manufacturing in the GDP and manufactured products on their exports. This thesis wants to analyze both development experiences using the framework of the Developmental State.

It is found that South Korea had a much deeper structural change than Malaysia, thanks to the coherent industrial policy of its Developmental State. This work finds that the Japanese colonization of Korea was very important for this country to be able to obtain their Developmental State with embedded autonomy. During the 80s and 90s, South Korea saw the end of its Developmental State, but the regional dynamics worked as an engine of growth for the Korean economy during this phase.

Even with its impressive growth rates, Malaysia was behind Korea in the matter of structural change toward more advanced industrial sectors. The Malaysian economy went through different phases of development without having the same coherence from their industrial policies. The Developmental State of Malaysia always had to focus on redistributive policies toward the poorer ethnic groups in the country. During the 80s and 90s, Malaysia grew with structural changes because of the regional dynamics, but in an inferior position than Korea. Malaysia still has progress to do in its catching-up process.

Keywords: Asia, South Korea, Malaysia, Flying Geese, Developmental State

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Importação e Exportação de Bens e Serviços como % do PIB – Coréia do Sul – 1960-2010	71
Gráfico 2 - Inflação Coreana em %, Índice de preços ao consumidor	75
Gráfico 3 - Saldo em transações correntes como % do PNB - 1962-1984.....	75
Gráfico 4 - Saldo em transações correntes como % do PIB – 1980 - 2013	76
Gráfico 5 - O paradigma original dos Gansos Voadores.....	88
Gráfico 6 - Salário Real na Indústria de Transformação– Coréia (1970 = 100)	92
Gráfico 7 - Salário Real na Indústria de Transformação– Malásia, (1970 = 100)	116
Gráfico 8 - Flutuação das taxas de câmbio oficiais em relação ao dólar de 1980 a 2010, países selecionados (escala logarítmica).....	127
Gráfico 9 - Flutuação das taxas de câmbio oficiais em relação ao iene de 1980 a 2010, países selecionados (escala logarítmica).....	128

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- Taxas de Crescimento dos Tigres Asiáticos e dos SEANICs	52
Tabela 2- PIB per capita em dólares de 2005, anos selecionados	52
Tabela 3 - Exportações sul-coreanas para Estados Unidos e Japão, como parcela das exportações totais, 1962-2010, médias quinquenais	66
Tabela 4- Composição das exportações sul-coreanas para o mundo, Estados Unidos e Japão, 1962-2010, médias quinquenais.....	67
Tabela 5- Indicadores de mudança produtiva e exportadora, Coréia do Sul, 1966-2000 (Médias quinquenais).....	68
Tabela 6- Dívida Externa e Serviço da Dívida, Coréia do Sul, 1963-1984.....	74
Tabela 7- Entrada de Investimento Estrangeiro Direto (% do PIB) (Médias Quinquenais)	93
Tabela 8- Composição das exportações coreanas (%)	94
Tabela 9- Gasto em P&D como parcela do PIB, 2002-2011	101
Tabela 10- Indicadores de mudança produtiva e exportadora, Malásia, 1966-2000 (Médias quinquenais).....	106
Tabela 11- Malásia: Estrutura do Valor Adicionado na manufatura, 1970-95(%)	118
Tabela 12- Malásia: Estrutura da exportação de manufaturados, 1968-1995(%)	118
Tabela 13- Investimento Direto Estrangeiro no Investimento Doméstico Bruto, 1971-1993 (em %).	123
Tabela 14- Exportações por setores selecionados, Malásia, 1980 e 2010 (em %).....	125
Tabela 15- Exportações por destinos selecionados, Malásia, 1980 e 2010 (em %).....	125
Tabela 16- Efeitos de encadeamento e multiplicador de produto do setor de eletro-eletrônicos da Malásia, 2005	126

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Padrões e Estratégias de Desenvolvimento na Coréia do Sul, 1953 em diante	68
Quadro 2 - Estágios do Desenvolvimento tecnológico Sul-Coreano	102

LISTA DE ABREVIATURAS

ASEAN	Associação das Nações do Sudeste Asiático
BP	Balanco de pagamentos
COMTRADE	Banco de Estatísticas de Comércio de <i>Commodities</i>
ED	Estado Desenvolvimentista
EUA	Estados Unidos da América
EXIM Bank	Export-Import Bank
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IOE	Industrialização Orientada para a Exportação
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
M	Importações
NICs	Países Recentemente Industrializados
NPE	Nova Política Econômica
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
POSCO	Pohang Steel Company
SEANICs	Países Recentemente Industrializados do Sudeste Asiático
UNCTAD	Confederação das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento
WDI	World Development Indicators – Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial
X	Exportações
ZLC	Zonas de Livre Comércio

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
Capítulo 1 – Visões sobre o Estado Desenvolvimentista	21
1.1 – A concepção pioneira de Chalmers Johnson	21
1.2 – Os Estudos de Alice Amsden	28
1.3 - A visão de Robert Wade	35
1.4 - Peter Evans e a Autonomia e Parceria	40
1.5 – Comentários Adicionais	48
Capítulo 2 – O Estado Desenvolvimentista Sul-Coreano.....	51
2.1 – As Condições Iniciais.....	51
2.1.1 – A colonização japonesa.....	53
2.1.2 – O período 1945-1960	59
2.2 – O Milagre Coreano.....	62
2.2.1 – A experiência histórica de Desenvolvimento Coreano	68
2.2.2 – Política Comercial, Investimento e Governo como planejador.....	70
2.2.3 – A questão dos Chaebols	77
2.2.4 – O processo de industrialização pesada	79
2.2.5 – O caso da POSCO	81
2.2.6 – A questão da educação	82
2.2.7 – Começo dos anos 80.....	83
2.2.8 – A crise do começo dos anos 1980.....	84
2.3 – A Dinâmica Regional Asiática após 1985.....	87
2.3.1 – O Modelo dos Gansos Voadores.....	87
2.3.2 – Desenvolvimento asiático após 1985	90
2.4 – O Estado Desenvolvimentista Coreano após 1985.....	95
2.5 – A Crise Asiática	98
2.6 – O papel contemporâneo do Estado.....	100
Capítulo 3 – O Estado Desenvolvimentista Malaio	104
3.1 – Primeira rodada de Substituição de Importações (1957-1969)	106
3.2 – Primeira fase da Industrialização orientada para as exportações (1970-1980)	108
3.3 – Segunda fase de ISI (1981-1985).....	112
3.4 – A Malásia entre 1986 e a crise asiática: Integração asiática com nova ênfase na Industrialização Orientada para Exportação.....	116
3.5 – Após a Crise Asiática	121

3.5.1 – Quinto modelo de desenvolvimento (1997-2003).....	121
3.5.2 – Uma síntese das mudanças estruturais observadas.....	123
3.5.3 – A estratégia cambial	126
3.6 – Um Estado Desenvolvimentista Contemporâneo.....	129
CONCLUSÕES.....	134
BIBLIOGRAFIA.....	137

INTRODUÇÃO

A experiência de desenvolvimento dos “tigres” asiáticos¹, e, em especial, Coreia e Taiwan, está entre os maiores casos de sucesso da segunda metade do século XX. Como apontado por Chang (2003), o crescimento da renda *per capita* do grupo composto por Japão e pelos quatro “tigres” entre 1950 e 2000 excedeu 5%, fazendo-o um dos mais acelerados da história humana. Além disso, ele veio acompanhado por uma marcante melhora nos indicadores sociais, algo que nem todas as experiências de rápido crescimento puderam alcançar. Este grande crescimento com profunda mudança estrutural ocorreu em meio a forte intervenção estatal em três dos quatro “tigres”.²

A questão da explicação para este sucesso se tornou um tema essencial de pesquisa para os estudiosos do desenvolvimento econômico. Tanto a heterodoxia quando a ortodoxia buscaram compreender este fenômeno. Devido ao grande papel do Estado guiando estas economias através de uma política industrial ativa, a própria questão da interpretação do papel do Estado é um elemento central da discussão, além do questionamento de por que tais políticas adotadas teriam funcionado naqueles países e não em diversos outros que adotaram políticas semelhantes.

O que esta dissertação se propõe a tratar é discutir a experiência de desenvolvimento de um dos tigres asiáticos, a Coreia do Sul, comparando com a Malásia, um dos “tigres” de segunda geração do sudeste asiático (SEANICs³), destacando a questão do Estado Desenvolvimentista nestes países e como foi o seu processo de desenvolvimento observado no período entre 1960 e a crise asiática do final dos anos 90, usando para tal o referencial teórico da discussão acerca de Estados Desenvolvimentistas, exposta em autores como Johnson, Amsden, Wade e Evans. Ao final de cada capítulo, uma breve seção analisa a questão do papel do Estado no presente em seu respectivo país e as oportunidades que ele possui para participar de seu desenvolvimento. A dissertação está então organizada em três capítulos, com o primeiro sendo teórico e os dois últimos majoritariamente históricos.

¹ Coreia do Sul, Taiwan, Hong-Kong e Singapura.

² Hong-Kong seria a exceção.

³ *SouthEast Asian Newly Industrialized Countries* (Malásia, Indonésia e Tailândia)

Esta introdução buscará traçar uma breve retrospectiva do debate acerca do Desenvolvimento Asiático, permitindo ao leitor compreender os motivos para o qual o contraste das experiências históricas de desenvolvimento da Coreia e da Malásia pode ser elucidativo. Enquanto esta dissertação não irá abordar a evolução das diferentes visões em si, a compreensão destas etapas é necessário para se poder compreender plenamente a importância da discussão do período desenvolvimentista asiático.

O tema dos determinantes do “milagre” do desenvolvimento asiático foi um tema tão controverso porque permitiu contrastar as diversas visões acerca do papel do Estado e das políticas públicas no crescimento econômico de longo prazo.

Como destacado por Cunha (2001):

O desempenho superior das economias asiáticas passou a servir de base para a afirmação que um conjunto de políticas específicas seria mais adequado para garantir crescimento com estabilidade. Em essência, tratava-se de definir uma certa delimitação da ação do Estado, combinada a um certo regime ou estratégia comercial. (CUNHA, 2001, p. 16)

Estas interpretações por sua vez variaram bastante segundo os autores. Como exposto por World Bank (1993), proponentes da visão neoclássica acentuam que o sucesso das *High Performing Asian Economies* (HPAE)⁴ provem de realizar o básico de forma correta, com um ambiente macroeconômico estável e um quadro jurídico confiável para promover a competição doméstica e internacional. Também destacam a orientação destes países em direção ao comércio internacional e a ausência de controles de preços e outras medidas distorcionárias, levando a poucas distorções nos preços relativos. O papel do Estado ficaria em realizar investimentos em educação e saúde, acelerando o acumulado de capital humano, dentro da visão neoclássica.

Para a heterodoxia, denominada de visão “revisionista” pelo Banco Mundial (World Bank, 1993), o papel do estado no desenvolvimento seria o de “liderar os mercados”. Discordam da visão neoclássica, para a qual existem poucas falhas de mercado (e que somente nestes casos as intervenções governamentais seriam benéficas), argumentando que os mercados constantemente falham em guiar os investimentos para as indústrias que iriam gerar o maior crescimento para a economia como um todo. Como argumentado em Amsden (1989), os governos deliberadamente trataram de “*getting the prices wrong*”, alterando a estrutura de incentivos, para desenvolver indústrias que sem isso não teriam prosperado.

⁴Termo usado para designar o Japão, Coreia, Taiwan, Hong Kong, Singapura, Malásia, Indonésia e Tailândia, países objetos de estudo do Banco Mundial em seu relatório *The East Asian Miracle* de 1993.

A visão neoclássica pode ser expandida na sua versão “*market-friendly*”, que inclui como papel do governo assegurar adequado investimento em capital humano, prover um ambiente competitivo para empresas privadas, manter a economia aberta para o comércio internacional e manter a estabilidade macroeconômica. Além destes papéis, as intervenções governamentais fariam mais mal do que bem. O que diferencia esta visão da neoclássica convencional seria a admissão que o sucesso das economias do leste asiático seria o resultado de vários tipos diferentes de instrumentos de política, e que dentre estes instrumentos, particularmente no Japão, Coréia e Taiwan, as vezes se incluíam extensiva intervenção governamental em mercados para guiar a alocação de recursos do setor privado. Entretanto, países como Malásia, Indonésia e Tailândia teriam prosperado com muito menos intervenção estatal. (World Bank, 1993)

Ignorando momentaneamente as críticas que podem ser feitas a estas duas visões e seu excessivo nacionalismo metodológico, é possível destacar a diversidade existente de interpretações. Para lidar com esta diversidade, é possível separá-las em:

- 1- Interpretações ortodoxas iniciais (anteriores ao “*The East Asian Miracle Report*”)
- 2- Interpretações heterodoxas
- 3- “*The East Asian Miracle Report*” (doravante “EAMR”) (1993)
- 4- Críticas ao “EAMR” e outras visões heterodoxas
- 5- Debate sobre a questão da Produtividade Total dos Fatores
- 6- Visões acerca da crise asiática

Explicando brevemente esta divisão, a primeira etapa consiste de trabalhos que expressem a visão neoclássica anterior ao relatório do Banco Mundial de 1993, que poderia ser encarado como a versão mais bem acabada do argumento ortodoxo.

Segundo Chang (2003), no debate inicial acerca dos NICs (*Newly Industrialized Countries*) de primeira geração (Coréia do Sul – doravante Coréia, Taiwan, Hong Kong e Singapura), a própria questão da intervenção estatal estava em debate. Nas interpretações iniciais, para os economistas ortodoxos, o espetacular sucesso destas economias era devido a suas políticas de livre-comércio e livre-mercado. Como exposto em Chang (2003), segundo essas explicações ortodoxas iniciais, Coréia e Taiwan teriam inicialmente perseguido políticas de industrialização por substituição de importações, mas quando estas revelaram suas limitações como propulsoras do crescimento, estes países teriam mudado para políticas liberais, com um câmbio

unificado e realista e um comércio liberalizado. Essas políticas teriam radicalmente melhorado o desempenho de suas economias.

Para os trabalhos ortodoxos que admitissem a existência de medidas que deveriam provocar distorções no livre comércio, esses argumentavam que as medidas protecionistas adotadas por países do Leste Asiático não tinham efeitos negativos porque seus governos as contrabalançavam com subsídios a exportação, criando um “regime virtual de livre comércio” onde existiria neutralidade de incentivos entre exportações e incentivos para o mercado doméstico.

Dentre os trabalhos que marcam esta primeira fase, podem-se destacar World Bank (1987), Banco Mundial (1991), Ranis e Fei (1975), Balassa (1970, 1982, 1989), Little et al (1970), Little (1982), entre outros.

Por sua vez, a visão heterodoxa do desenvolvimento do leste asiático estava expressa em trabalhos como Amsden (1985, 1989), Wade (1990), Chang (1993), entre outros. Estes trabalhos enfatizavam que todos os NICs de primeira geração (com a exceção de Hong Kong) praticaram políticas industriais ao estilo japonês e que protegeram indústrias com grande potencial de crescimento e externalidades através de um grande leque de medidas, sendo então que os governos nacionais teriam acelerado o crescimento através de distorção de incentivos, sendo que esta distorção seria grande responsável pela emergência de setores industriais que dificilmente teriam surgido sem essas manipulações.

O trabalho clássico de Chalmers Johnson (Johnson, 1982) sobre o Japão – para a questão do Estado Desenvolvimentista -também é uma leitura importante nesta etapa.

A posição ortodoxa chegaria a sua fase mais refinada através do *The East Asian Miracle Report* (World Bank, 1993).

Em sua análise sobre as interpretações ortodoxas acerca do leste asiático, Cunha (2001) afirma que não se podia mais negar a intervenção ativa dos governos dos países asiáticos de alta performance no sentido de moldar o crescimento econômico.

Não se poderia mais negar a existência do targeting industrial, do crédito direcionado e dos juros subsidiados, do protecionismo seletivo, do auxílio (subsídio) aos setores em declínio, do suporte aos bancos públicos, dos investimentos em P&D, da promoção de exportações através de instituições específicas e da cobrança de melhor desempenho do setor privado, e do compartilhamento de informações entre os agentes privados e públicos. Enfim, seria impossível negar um fato óbvio: houve crescimento e houve intervenção ativa por parte dos governos, de modo que não se poderia afirmar, a priori, que a segunda obstaculizou o primeiro. (CUNHA, 2001, p. 25)

O relatório do BM se propunha a avançar sobre explicações anteriores, mas o rompimento com a visão *market-friendly* foi apenas no discurso. O relatório separava as intervenções entre fundamentais (estabilidade macro, acumulo de capital humano, abertura externa, etc.) e seletivas (crédito direcionado e subsidiado, promoção industrial seletiva, políticas comerciais que incentivam os setores não tradicionais, etc.), argumentando que as primeiras foram essenciais para o desenvolvimento. As segundas teriam aparentemente funcionado no Japão, Coreia e Taiwan, mas tendo pouca efetividade nos demais HPAE. Destaca-se que os SEANICs teriam crescido de forma acelerada sem tais políticas.

Várias críticas foram feitas ao EAMR, sendo algumas delas Fishlow et al (1994), Lall (1995), Amsden (1994), Kwon (1994), entre outros.

Dentre as visões heterodoxas posteriores, é importante destacar as que analisam a questão do papel da dinâmica regional no crescimento do grupo de países asiáticos, pois esta visão é de suma importância para a discussão implementada nos capítulos 2 e 3. Medeiros (1997) é uma das melhores referências sobre o tema. Rowthorn (1996) e Unctad (1996) são referências interessantes.

Posteriormente, o debate sobre o desenvolvimento do leste asiático se seguiu na “questão da produtividade”. Alguns trabalhos importantes são Krugman (1994) e Young (1994), que analisam trabalhos de contabilidade neoclássica do crescimento e encontram que as economias do Leste Asiático (com exceção do Japão) teriam crescido na base de acumulação de fatores, ao invés de ganho de produtividade. Na época, se discutia que esta questão poderia impor um limite ao crescimento dos países asiáticos.

Por fim, sobre as visões acerca da crise, Krugman (1998) é uma dentre as visões ortodoxas. Chang (1999) apresenta críticas às argumentações convencionais. Chang, Park e Yoo (1998), analisam a experiência coreana, argumentando que a interpretação convencional, de que a crise fora decorrente do excesso de intervenção governamental que teria encorajado o risco moral, é incorreta, sendo então que a crise teria resultado de investimento excessivo e não coordenado pelo setor privado, financiado por imprudentes quantidades de dívida externa de curto prazo, que teria sido possível devido a uma liberalização financeira mal realizada e um enfraquecimento da política industrial sul-coreana. Medeiros (1998) argumenta que mudanças ocorridas entre 1995 e 1997 na dinâmica do crescimento regional asiático resultaram numa maior fragilidade externa. A nova paridade iene-dólar de 1995, a parcial liberalização financeira, e a

valorização cambial ocorrida nos países do ASEAN-4⁵ (Malásia, Indonésia, Tailândia e Filipinas) e na Coreia teria interrompido o desenvolvimento regional expansivo iniciado em 1985. Os países do ASEAN-4 teriam sofrido com a redução do Investimento Externo Direto (IED) japonês, além da perda de competitividade decorrente da ascensão da China, que também afetara a Coreia, estando esta *“comprimada entre o seu crescente déficit com o Japão e sua decrescente presença no mercado americano.”* (Medeiros, 1998, p. 153) Outros trabalhos importantes para se compreender a crise são Wade (1998), Wade e Veneroso (1998) e Akyuz (1998).

Como foi exposto, a diversidade de interpretações sobre o desenvolvimento do leste asiático é impressionante, com a própria definição dos países englobados na análise sendo bastante diversa. Como foi mencionado acima, uma questão marcante foi a decisão por parte do Banco Mundial de trazer para a discussão os SEANICs, colocando ênfase na questão que estes países cresceram rapidamente sem o uso de uma política industrial mais forte, sugerindo então que uma política industrial ao estilo dos NICs de 1ª geração não seria necessária para o desenvolvimento econômico bem sucedido. (Chang, 2003). Esta questão é um elemento essencial de discussão.

Como apontado por World Bank (1993), os SEANICs, em relação aos NICs de 1ª geração:

In the Southeast Asian NIES the export push come later, in the early 1980s, and the instruments were different. Reductions in import protection were more generalized and were accompanied by export credit and supporting institutions. In those economies export development has relied less on highly selective interventions and more on broadly based market incentives and direct foreign investment. (WORLD BANK, 1993, p.13)

Sobre a questão da replicação do sucesso e da questão de um “modelo” fechado que possa ser recomendado para outros países em desenvolvimento, o trabalho do Banco Mundial afirma que os países do leste asiático usaram um amplo leque de medidas para alcançar o crescimento, sendo que tamanha a diversidade dessas medidas impede que seja tirado qualquer lição simples ou de se fazer qualquer recomendação simples, com a exceção que a aderência aos fundamentos é central para o sucesso. Para o BM, acerca do fato de que intervenções foram um elemento do sucesso de algumas economias asiáticas não significa que elas devem ser tentadas em todo lugar, nem que elas devam ser levadas como desculpa para adiar reformas necessárias orientadas para os mercados. (World Bank, 1993, p.26) Muitos países não teriam as instituições necessárias para garantir que estas políticas funcionassem adequadamente.

⁵SEANICs mais as Filipinas

Jomo (2003) afirma que o Banco Mundial recomenda para o restante do mundo em desenvolvimento a emulação do sudeste asiático (SEANICs), ao invés do nordeste asiático. Segundo o autor, é necessário reconhecer que apesar do sólido crescimento observado nos SEANICs, a experiência de desenvolvimento dos NICs de 1ª geração fora muito mais impressionante e superior. Para o autor:

As noted earlier, Northeast Asia has generally had much more sophisticated and effective industrial policy compared to Southeast Asia. This accounts, in no small way, for the very important differences in industrial and technological capabilities between Northeast Asia and Southeast Asia. Also, Southeast Asian industrialization is still primarily driven by FDI, whereas Northeast Asian industrialization is primarily an indigenous phenomenon. (JOMO, 2003, p. 10)

Feita esta recapitulação, é possível compreender melhor o que esta presente dissertação almeja realizar. Como destacado por Jomo (2003), as experiências de desenvolvimento dos “tigres” asiáticos de primeira e segunda geração foram bastante distintas. A Coreia é o país que melhor exemplifica o modelo asiático de Desenvolvimento dos “tigres” de primeira geração, enquanto a Malásia é um bom exemplo dos de segunda geração. A Coreia é um país que seguiu a rota denominada de “independente” por Alice Amsden (2009) e a Malásia a rota “integracionista”. Desta forma, são experiências de desenvolvimento bastante distintas, mas que como se verá, possuem elementos em comum, como um programa de industrialização pesada conduzido pelo Estado e o papel da dinâmica regional asiática. Assim, seu contraste permite a análise de diferentes estratégias de desenvolvimento e seus respectivos resultados. Utilizando o referencial teórico de Estados Desenvolvimentistas, se pode analisar o papel do Estado guiando estas economias, com seus sucessos e limitações. O contraste entre as duas experiências é elucidativo porque permite compreender melhor o que foi único para cada país e o que era vivenciado por ambos. Este contraste enriquece o conhecimento do leitor sobre os determinantes do Desenvolvimento Econômico.

Desta forma, o primeiro capítulo será a análise das diferentes visões acerca dos Estados Desenvolvimentistas, se analisando os trabalhos de Chalmers Johnson, Alice Amsden, Robert Wade e Peter Evans, com algumas observações adicionais ao final.

O segundo capítulo estuda o desenvolvimento sul-coreano, analisando desde a colonização japonesa para se compreender as origens de seu Estado Desenvolvimentista com autonomia e parceria com a sociedade. Se busca evitar ficar refém do nacionalismo metodológico ao levar o contexto internacional diferenciado na análise, com o papel que o Japão desempenhou desde cedo sobre a Coreia e a questão da dinâmica regional

asiática como propulsora de seu desenvolvimento, com força adicional após o Acordo de Plaza. Após isto, o capítulo aborda a dissolução de seu Estado Desenvolvimentista, trata brevemente sobre a crise asiática e se pergunta qual o papel do Estado coreano na atualidade.

O terceiro capítulo trata das distintas fases do desenvolvimento malaio, analisando seus elementos centrais, a questão da orientação para substituição de importações ou para a exportação, seus respectivos resultados e o papel do país na dinâmica regional asiática. Em seu final, se pergunta qual o papel do Estado nacional para a economia malaia no presente momento, especialmente esta que não realizou um *catching-up* bem sucedido como o realizado pela Coréia.

Após isto, breves conclusões se seguem, explicitando os principais pontos levantados e encerrando este trabalho.

Capítulo 1 – Visões sobre o Estado Desenvolvimentista

O que este capítulo se propõe a realizar é uma discussão teórica acerca do conceito de Estado Desenvolvimentista, tendo como base a análise dos trabalhos clássicos sobre o tema, como a contribuição pioneira de Chalmers Johnson (1982) e os trabalhos posteriores de Alice Amsden (1989), Peter Evans (2004) e Robert Wade (1990), buscando compreender as definições dos autores do que seria um Estado Desenvolvimentista, os elementos que permitiram o seu surgimento, quais seriam as ações tomadas por eles, os elementos que fariam com que suas políticas adotadas funcionassem e buscar compreender a dinâmica de seu relacionamento com a sociedade. Após isto, se discutirá brevemente algumas limitações desta abordagem conceitual de Estado Nacional Desenvolvimentista, com base no exposto em Medeiros (2010; 2011).

1.1 – A concepção pioneira de Chalmers Johnson

Chalmers Johnson, em sua obra *“MITI and the Japanese Miracle”* (Johnson, 1982) discute o espetacular crescimento econômico japonês no período pós-guerra e analisa o papel do que ele determinou como Estado Desenvolvimentista na realização do “Milagre” Econômico Japonês. Segundo o autor, estudos anteriores sobre a economia japonesa eram limitados por uma série de motivos, partindo desde o excessivo destaque para fatores culturais, até interpretações que colocavam como fator principal do sucesso a ajuda americana. Ainda que alguns destes estudos anteriores tragam luz sobre determinados aspectos importantes do “milagre”, em especial os estudos que discutem a importância de certos fatores institucionais japoneses, Johnson argumenta que em sua visão deve-se destacar o papel essencial do que ele designou como “Estado Desenvolvimentista” no “milagre” econômico japonês.

Johnson (1999) afirma que um de seus maiores objetivos ao introduzir o conceito de Estado Desenvolvimentista Capitalista na história da moderna política industrial japonesa era ir além do contraste entre as economias norte-americana e soviética, chamando a atenção para as diferenças, e não às similaridades, entre as

economias capitalistas dos Estados Unidos e Reino Unido de um lado, e do Japão e de seus emuladores no leste asiático, pelo outro.

Segundo o autor, a essência de seu argumento em sua obra pioneira era de que o crédito pelo milagre japonês do pós-guerra deveria ir primariamente para as políticas governamentais conscientes e consistentes que dataram pelo menos desde os anos 1920. Para Johnson, a essência de um Estado é determinada por sua principal prioridade, e por mais de 50 anos a maior prioridade do Estado japonês fora o desenvolvimento econômico, mesmo nos momentos onde os resultados foram catastróficos, como na Guerra do Pacífico.

I invoked the concept of “developmental state” to characterize the role the Japanese state played in Japan’s extraordinary and unexpected post-war enrichment. I never said or implied that the state was solely responsible for Japan’s economic achievements or that it behaved like the state in command economies in assigning tasks and duties to the Japanese people.(JOHNSON, 1999, p. 33-34)

Johnson afirma que a questão chave não é a intervenção ou não do Estado na economia. Todos os Estados intervêm em suas economias por diversas razões, seja para a proteção da segurança nacional, proteção ao consumidor, proteção social (para auxiliar aos debilitados), dentre tantas outras possibilidades. A questão chave é como o governo intervém e com qual propósito.

Nos países que foram os primeiros a se industrializar, os Estados tinham pouca relação com as novas atividades econômicas, mas perto do final do século XIX estes passaram a adotar um conjunto de funções regulatórias, em vista a manter a competição e a proteção ao consumidor. Nos países que se industrializaram tardiamente, foi o próprio Estado que teve o papel de conduzir a industrialização, assumindo funções *desenvolvimentistas*. Estas duas distintas orientações frente às atividades econômicas privadas (a desenvolvimentista e a regulatória) produziram dois tipos distintos de relacionamentos entre o governo e as empresas. Deste modo, os Estados Unidos seriam um exemplo clássico onde a orientação para a regulação prevaleceria, sendo o Japão por sua vez um caso exemplar de país com predomínio da orientação desenvolvimentista (ao menos no período estudado por Johnson em seu livro).

A regulatory, or market-rational, state concerns itself with the forms and procedures – the rules, if you will –of economic competition, but it does not concern itself with substantive matters. For example, the United States government has many regulations concerning the antitrust implications of the size of firms, but it does not concern itself with what industries ought to exit and what industries are no longer needed. The developmental, or plan-

rational, state, by contrast, has as its dominant feature precisely the setting of such substantive social and economic goals. (JOHNSON, 1982, p. 19)⁶

No caso desenvolvimentista, o governo dará maior prioridade para a política industrial, isto é, estará preocupado com a estrutura da indústria doméstica e em promover aquela que melhor eleve a competitividade internacional. A própria existência de uma política industrial nos termos que Johnson coloca implicaria a existência de uma abordagem estratégica para a economia.

O autor então destaca o papel da burocracia de qualidade no Estado Desenvolvimentista japonês:

In Japan the developmental, strategic quality of economic policy is reflected within the government in the high position of the so-called economic bureaucrats, that is, the officials of the ministries of Finance, International Trade and Industry, Agriculture and Forestry, Construction, and Transportation, plus the Economic Planning Agency. These official agencies attract the most talented graduates of the best universities in the country, and the positions of higher-level officials in these ministries have been and still are the most prestigious in the society. Although it is influenced by pressure groups and political claimants, the elite bureaucracy of Japan makes most major decisions, drafts virtually all legislation, controls the national budget, and is the source of all major political innovations in the system. [...] The existence of a powerful, talented, and prestige-laden economic bureaucracy is a natural corollary of plan rationality. (JOHNSON, 1982, p. 20-21)

Dentro do Estado Desenvolvimentista, o centro burocrático que exerceria a maior influência positiva seria aquele que cria e executa a política industrial. No caso japonês, a dominância do MITI (*Ministry of International Trade and Industry*) nessa área teria levado a que fosse caracterizado por alguns comentaristas japoneses como sua agência piloto.

No caso da política industrial japonesa, o MITI teria instrumentos suficientes para dar incentivos, garantir uma boa margem de lucro e fácil acesso a insumos necessários para qualquer setor que ele desejasse estimular. Johnson (1999) afirma que alterar incentivos de mercado, reduzir riscos, oferecer visões empreendedoras, e gerenciar conflitos seriam algumas das funções do Estado Desenvolvimentista que ele ajudou a demonstrar historicamente e que outros autores (como Chang (1994)) teriam começado a demonstrar teoricamente.

Johnson (1982) afirma que um Estado nacional não assume somente as funções regulatórias e desenvolvimentistas discutidas anteriormente, podendo ser também um

⁶ É importante destacar que esta visão de Johnson sobre a economia norte-americana não é compartilhada por todos os estudiosos do desenvolvimento americano. Para uma análise do papel do Estado no desenvolvimento econômico dos Estados Unidos, ver Trebat (2011).

Estado de bem estar social, um estado religioso, um estado revolucionário, e assim por diante. O que define a essência do Estado é a sua principal prioridade, sendo que esta pode mudar ao longo do tempo, mudando a natureza do Estado. Sob esse prisma, a efetividade do Estado japonês no campo econômico durante seu milagre é explicado, como já comentado anteriormente, pelo fato de que por mais de 50 anos o Estado japonês deu prioridade para o desenvolvimento econômico. Desta forma, qualquer Estado que busque atingir o mesmo sucesso observado pelo Japão durante seu milagre deve adotar as mesmas prioridades que o Japão. Ele deve ser, antes de tudo, um Estado Desenvolvimentista. Entretanto, este comprometimento é apenas um pré-requisito, não garantindo nenhum grau particular de sucesso.

Avançando na questão das relações entre a burocracia estatal e as empresas privadas, o autor reconhece este como o problema fundamental do sistema de rápido crescimento guiado pelo Estado. Seria um problema inerente ao Estado Desenvolvimentista Capitalista.

No caso concreto japonês, no período de 50 anos estudado por Johnson (1925-1975), o país desenvolveu e buscou implementar três diferentes soluções para este problema. Estas soluções seriam: *self-control* (ou *private-control*), *state-control* e *public-private cooperation*. Nenhuma dessas é perfeita, mas em um contexto de perseguição do desenvolvimento econômico liderado pelo Estado, qualquer uma delas seria preferível a um regime de puro *laissez faire* ou a uma economia planificada nos moldes socialistas.

A primeira solução consistiu em licenciar empresas privadas para buscar metas de desenvolvimento. A instituição típica era o cartel apoiado pelo estado, no qual o estado autoriza cartéis em indústrias consideradas estratégicas, mas deixa as próprias empresas encarregadas da operação dele. A vantagem desta forma é que possui o maior grau de competição e gerenciamento privado no sistema, mas que tem por desvantagem levar ao controle de uma indústria pelos maiores grupos nela e na perspectiva de divergência entre os interesses dos grandes operadores e os interesses do Estado. Este padrão teria prevalecido entre aproximadamente 1931 a 1940 e teria levado ao quase total controle das manufaturas japonesas pelos zaibatsus.

State-control buscava separar a gestão da propriedade, colocando a primeira sob supervisão estatal. A vantagem central é que neste caso, os objetivos estatais tem prioridade, entretanto, tende a inibir competição, e, portanto, tolerar ineficiência na economia, tendo sido esta forma de relacionamento comumente culpada pela

performance fraca da indústria japonesa durante a guerra do pacífico. Segundo Johnson (1999), esta forma teria sido hegemônica entre 1940-1952.

A terceira forma de relacionamento entre governo e empresas, a cooperação público-privada, é a mais importante e vantajosa das três, tendo a vantagem de deixar a propriedade e a gestão nas mãos da iniciativa privada, tendo assim maior competição do que sobre o controle do Estado, ao mesmo tempo em que permite ao estado maiores graus de escolha de metas e influência sobre decisões privadas do que no caso de *self-control*. A principal limitação desta forma é que ela é muito difícil de se alcançar.

The chief mechanisms of the cooperative relationship are selective access to governmental or government-guaranteed financing, targeted tax breaks, government-supervised investment coordination in order to keep all participants profitable, the equitable allocation by the state of burdens during times of adversity (something the private cartels find it very hard to do), governmental assistance in the commercialization and sale of products, and governmental assistance when an industry as a whole begins to decline.

This form of the government-business relationship is not peculiarly or uniquely Japanese; the Japanese have merely worked harder at perfecting it and have employed it in more sectors than other capitalist nations. (JOHNSON, 1982, p. 311)

Segundo Johnson (1999), o esquema de cooperação evitava uma ênfase no lucro privado ou então na socialização da riqueza através do Estado. Importante para poder se obter esta forma de relacionamento foi a eliminação dos militares da vida pública e a reforma dos *zaibatsus*, substituindo os donos por gerentes. Em sua narrativa histórica, acompanhando a formação do MITI e de seus burocratas (cujos mesmos homens continuaram a guiar a política industrial japonesa, antes e depois da 2ª Guerra Mundial), Johnson pôde estudar os determinantes do surgimento do “milagre” nos anos 50 e a emergência enfim da cooperação público-privada que permitiu que o Japão se tornasse uma das economias mais desenvolvidas do mundo, mesmo após os percalços que teve até obtê-la, como a destruição sofrida na 2ª Guerra Mundial. Segundo o autor, o sistema de alto crescimento japonês resultou de três fatores. O primeiro foi um consenso popular favorecendo prioridades econômicas, tendo sido ditado pela duras condições japonesas nos anos 40, condições estas que tornaram os japoneses igualmente pobres, fazendo com que o crescimento dos anos 50 não fosse socialmente divisivo (no sentido de beneficiar uma classe no lugar de outra). O segundo elemento foi a herança institucional dos primeiros 25 anos da Era Showa (iniciada em 1926), que levou ao surgimento de um apoio para a cooperação público-privada como melhor alternativa para as relações entre Estado e empresas, frente ao fracasso das experiências de

coordenação totalmente público e totalmente privada das décadas anteriores. Por fim, Johnson destaca arranjos institucionais ⁷ importantes para o sucesso do “milagre” japonês, como um sistema bancário onde o Banco Central japonês tem uma enorme capacidade de influenciar as escolhas dos bancos privados, um aparato elaborado para promoção de exportações, altos níveis de competição entre os *keiretsus*, total controle das divisas estrangeiras, uma força de trabalho dedicada, liberdade dos gerentes de não terem de responder para acionistas, entre tantos outros, sendo o maior de todos eles o próprio MITI. (Johnson, 1982, p. 238-241).

Apesar da história japonesa e de suas instituições não serem livremente replicáveis, Johnson (1982) afirma que diferentes sociedades podem buscar manipular seus próprios arranjos sociais de forma comparáveis aos do Japão do pós-guerra a ponto de tornar o desenvolvimento econômico sua prioridade máxima e com isso prover incentivos para a cooperação público-privada. Para auxiliar nessa discussão, Johnson delimita quatro pontos que ele considera essenciais no modelo de Estado Desenvolvimentista japonês. Estes quatro pontos serviriam como um modelo abstrato que serviria de guia para casos de aplicação em outros países. Os quatro pontos do modelo (elementos essenciais do Estado Desenvolvimentista) seriam:

Primeiramente, a existência de uma pequena burocracia estatal, que não demandasse grandes gastos com sua manutenção, contando com os melhores talentos gerenciais disponíveis no país, possuindo treinamento na gestão das políticas públicas. Segundo Johnson (1982), “*the term that best describes what we are looking for here is not professional, civil servants, or experts, but managers.*” (Johnson, 1982, p. 315)

Os deveres desta burocracia seriam: **i)** identificar e escolher as indústrias a serem desenvolvidas, **ii)** identificar e escolher os melhores meios para rapidamente desenvolver essas indústrias, e, **iii)** supervisionar a competição nesses setores estrategicamente designados, de forma a garantir sua saúde econômica e efetividade.

O segundo elemento do modelo é um sistema político em que a burocracia tem suficiente escopo para tomar a iniciativa e operar efetivamente. “*This means, concretely, that the legislative and judicial branches of government must be restricted to “safety valve” functions.*” (Johnson, 1982, p. 315) Eles devem intervir no trabalho da burocracia somente quando esta tiver ido longe demais, além de buscar rechaçar os

⁷ Johnson usa a definição de Chandler de arranjos institucionais, definindo-os como as estruturas sociais, formais e informais, explícitas e implícitas desenvolvidas para coordenar atividades dentro de grandes organizações formais, como corporações, órgãos governamentais e universidades, e unir estas organizações entre si. (Johnson, 1982, p. 238)

numerosos grupos de interesse da sociedade, que se atendidos iriam distorcer as prioridades do Estado Desenvolvimentista.

O terceiro elemento do modelo seria aperfeiçoar os métodos de intervenção do Estado na economia dentro das conformidades do mercado (*Market-Conforming*). Na implementação da política industrial, o Estado Desenvolvimentista deveria buscar preservar a competição o máximo possível compatível com suas prioridades. Dentre os métodos, poderíamos citar a criação de instituições financeiras governamentais, o uso extensivo de incentivos fiscais (com um foco limitado e com revisões periódicas), o uso de planos indicativos de metas para toda a economia, a criação de numerosos fóruns para troca de opiniões, para avaliações de políticas, e para obter *feedback* e resolver diferenças, a orientação de políticas anti-truste para metas de desenvolvimento e competitividade internacional, ao invés de simplesmente manter a competitividade doméstica, P&D conduzido ou patrocinado pelo governo, entre tantos outros.

O quarto e último elemento do modelo do Estado Desenvolvimentista (ED) para Johnson seria que o ED que buscasse emular o sucesso japonês deveria possuir uma organização piloto como o MITI, sendo que a maior dificuldade deste ponto seria a de encontrar o balanço de poderes que essa agência deveria ter, sem que isso a tornasse tão poderosa a ponto de ter controle sobre um número excessivo de setores, ou então que ela se tornasse inefetiva caso controlasse poucos demais.

MITI's experience suggests that the agency that controls industrial policy needs to combine at least planning, energy, domestic production, international trade, and a share of finance (particularly capital supply and tax policy). MITI's experience also suggests the need not to be doctrinaire; functions can and should be added and subtracted as necessary. The key characteristics of MITI are its small size (the smallest of any of the economic ministries), its indirect control of government funds (thereby freeing it of subservience to the Finance Ministry's Bureau of the Budget), its "think tank" functions, its vertical bureaus for the implementation of industrial policy at the micro level, and its internal democracy. It has no precise equivalent in any other advanced industrial democracy. (JOHNSON, 1982, p. 320)

Johnson encerra seu clássico trabalho de 1982 afirmando que o Japão construiu seu Estado Desenvolvimentista a partir das próprias características de sua sociedade. Isso sugere que outras nações buscando emular o sucesso japonês deveriam buscar criar as instituições de seus Estados Desenvolvimentistas a partir das características próprias de suas sociedades, evitando a mera busca por transplantar as instituições japonesas.

Por fim, nos Estados Desenvolvimentistas bem sucedidos, a sua legitimidade viria dos abrangentes projetos que suas sociedades apoiavam e eles se encarregavam de realizar. Essa seria uma legitimidade frágil, não resistindo então caso o projeto de desenvolvimento falhe, ou, então, caso ele seja bem sucedido e o Estado se encontre sem a sua missão central.

Conforme Fine (2005) argumenta, Chalmers Johnson poderia ser classificado como um representante da chamada Escola Política das análises sobre o Estado Desenvolvimentista. Para esta escola, o foco é concentrado na natureza e nas capacidades do Estado. Sua questão central seria analisar o que permite ao Estado adotar políticas desenvolvimentistas, sejam elas quais forem. Seria a questão de entender o porquê dos Estados Desenvolvimentistas serem capazes de fazer o que fizeram. Nas palavras do autor:

In short, the political school focuses on the politics of economic policy with little or no interest in economics as such. In contrast, the economic school is almost exclusively concerned with the necessity for economic policy at the expense of the political conditions that allow it to be identified and adopted. (FINE, 2005, p. 20)

Para Fine, a abordagem da escola econômica para o Estado Desenvolvimentista, por sua vez, seria bem resumida na clássica frase de Alice Amsden (“*getting the prices wrong*”). Dentre os seus principais autores estariam Alice Amsden, Robert Wade e Ha-Joon Chang. O foco desta escola seria então a discussão das medidas econômicas tomadas pelos Estados Desenvolvimentistas e a análise de porque estas eram necessárias, explicando e justificando sua racionalidade.

Com isso, tratou-se da concepção original do conceito de Estado Desenvolvimentista. Peter Evans, em seu livro de 1995, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial, 2004) aprofundaria bastante os aspectos teóricos da análise de Johnson. Entretanto, antes de se analisar a contribuição de Evans, deve-se antes analisar as obras de Alice Amsden e Robert Wade.

1.2 – Os Estudos de Alice Amsden

Em “A ascensão do “Resto”” (Amsden, 2009), a autora oferece uma breve descrição do que em sua visão seriam as quatro funções essenciais de um Estado Desenvolvimentista: **i)** Estabelecer Bancos de Desenvolvimento; **ii)** Administração de

regras de conteúdo local; **iii)** Exclusão seletiva (abertura de alguns mercados para transações selecionadas enquanto que outros se mantinham fechados); **iv)** Formação de empresas nacionais.⁸

Anteriormente, Amsden (1989) já havia escrito acerca do Estado Desenvolvimentista sul-coreano à luz de uma discussão sobre países de industrialização tardia. O que estes países teriam em comum é o fato que todos tiveram seu processo de industrialização na base do aprendizado, o que os condicionou a se industrializarem tomando emprestado tecnologia estrangeira, sem novos produtos ou novos processos.

Para a autora, as instituições da industrialização tardia importantes para o sucesso sul-coreano foram: i) Um estado intervencionista; ii) Grandes e diversificados grupos de negócios, iii) Uma abundante oferta de competentes *managers* assalariados, e iv) uma abundante oferta de trabalhadores bem educados com baixos salários. Essas instituições são o ponto focal de seu estudo da industrialização tardia.

Todos os países de industrialização tardia discutidos pela autora⁹ teriam tido intervenção do Estado com uso deliberado de subsídios para distorcer preços relativos e estimular a atividade econômica. Entretanto, no Japão, Coreia e Taiwan o Estado teria exercido disciplina sobre os receptores dos subsídios. Em troca deles, o Estado coreano teria imposto metas de desempenho nas firmas privadas.

Amsden afirma que o primeiro passo para entender o crescimento dos países retardatários no século XX é buscar compreender porque eles ficaram para trás. As duas principais explicações para isso são a institucional e a dos mercados. A autora faz questão de diferenciar o “mercado” do “mecanismo de mercado”. O primeiro simplesmente se refere aos meios de satisfazer oferta e demanda, enquanto que o segundo se refere a regras de alocação de recursos. “Desafiar” os mecanismos de mercado não explica porque os retardatários demoraram tanto para se expandir e não explica adequadamente como eles passaram a se desenvolver. A explicação mais adequada seria a institucional, onde a industrialização teria demorado a ocorrer em países retardatários porque estes teriam sido fracos demais para mobilizar forças para inaugurar o desenvolvimento econômico e para afastar a onda de agressão estrangeira

⁸ Estando em acordo com essa descrição, Medeiros (2011) também destaca que em sua visão, um Estado Desenvolvimentista é um estado dedicado a promover a indústria através de intervenções indiretas e discricionárias nos preços e nos investimentos, mas considerando que o sucesso desta estratégia depende menos no seu desenho e mais em como ela é implementada, dependendo então de interesses internos, condicionados pela estrutura econômica e pela ação do estado hegemônico. (Medeiros, 2011, p. 2)

⁹ Japão, Coreia do Sul, Taiwan, Brasil, Índia, México e Turquia são os países citados pela autora em sua obra de 1989 como países de industrialização tardia.

que começou na segunda metade do século 19. Sua fraqueza vinha de conflito social interno.

O processo de *catching-up* no séc. XX necessitou de maiores doses de apoio do governo porque o atraso destes países era maior do que os de seus antecessores que se industrializaram na segunda revolução industrial. O Estado precisava intervir, atendendo ao mesmo tempo poupadores e investidores, importadores e exportadores, e demais categorias com interesses conflitantes. A intervenção estatal nos retardatários tinha de ocorrer para estabelecer múltiplos preços no mesmo mercado (diferentes taxas de juros, diferentes câmbios, etc.), buscando atender as diversas demandas. Dessa forma, é claramente equivocado dizer que os Estados mantiveram os preços relativos “corretos”. “*In fact, the state in late industrialization has set relative prices deliberately “wrong” in order to create profitable investment opportunities.*” (Amsden, 1989, p. 14) A Coreia não difere dessa regra, sendo que o que a faz diferente dos outros países de industrialização tardia é a disciplina que o Estado exerce sobre as firmas privadas. Esta disciplina pode ser pensada como tendo duas dimensões, a de penalizar as empresas com fracas performances e recompensar somente as boas. As grandes empresas privadas tinham metas de exportação a serem cumpridas. Era constante a pressão dos burocratas aos líderes privados para vender mais no exterior, o que tinha implicações positivas para a questão da eficiência.

Amsden (1989) afirma que o que fica claro é que sem uma forte autoridade central (uma condição necessária, porém não suficiente), pouca industrialização pode se esperar que ocorra em países retardatários.

Sobre a relação Estado-sociedade no Estado Desenvolvimentista sul-coreano, Amsden afirma que:

The Korean state was able to consolidate its power in the 1960s because of the weakness of the social classes. Workers were a small percentage of the population, capitalists were dependent on state largesse, the aristocracy was dissolved by land reform, and the peasantry was atomized into smallholders. The behavior of the Korean state became influenced by two forces outside the class structure: the student movement and the American occupation forces (first the U.S. army, then the U.S. aid administration). The student movement kept the new government relatively honest. The American occupation forces drove the Korean military toward developmentalism, the only realistic course to reduce dependence on American support. (AMSDEN, 1989, p. 52)

Retornando à questão dos dois paradigmas para entender o crescimento sul-coreano, Amsden (1989) afirmou que se poderia usar o termo *Market Conforming* e *Market Augmenting* para descrever as políticas dos paradigmas orientados para o

mercado e o institucional. No contexto da Industrialização tardia, *Market conformance* se refere ao “*minimum amount of government intervention necessary to get relative prices right.*” (Amsden, 1989, p. 141) Este paradigma também está associado à crença que os países simplesmente devem manter seus preços relativos corretos e seguir suas vantagens comparativas que então as suas exportações iriam se acelerar.

Nos países de industrialização tardia, o Estado tinha que agir também como empreendedor, usando a alocação de subsídios para decidir o quê, quando e quanto produzir. O subsídio alteraria o processo de determinação dos preços relativos. Um exemplo claro era no caso dos juros, que tinham de ser baixos para estimular o investimento, mas altos para estimular a poupança. Na Coreia e em outros retardatários isso foi mediado pelo subsídio, pois mesmo no período de juros reais altos que vigorou entre 1965 e 1972, a poupança doméstica não era o suficiente para encontrar a demanda por fundos para investimento. O governo então arrumou crédito internacional para firmas favorecidas com preços abaixo daqueles que poderiam ser obtidos domesticamente. Com isso, o governo estabelecia múltiplos preços para os empréstimos, além de que o preço mais importante, o do crédito de longo prazo, estava severamente “errado”, chegando a valores reais negativos devido à inflação.

É importante ressaltar que no Estado Desenvolvimentista coreano, apesar dos preços relativos serem distorcidos, seu desvio era menor e as grandes empresas se viam com menos bonanças do que em países como a Índia, a Turquia, e na América Latina, o que ocorria porque o governo coreano era forte o suficiente para impor requisitos de performance nos grupos receptores. Essa exigência levou a aumento da produtividade das empresas e também do investimento, fazendo com que maiores distorções nos preços não fossem necessárias, e a ampla distorção que já ocorrera fosse mais eficiente. O crescimento na Coreia foi rápido não porque os mercados operaram mais livremente, mas porque o processo de alocação de subsídios teve um caráter recíproco no país.

No caso do paradigma do mercado, a disciplina provém da mão invisível. No paradigma *Market-augmenting* não existe uma resposta equivalente. A premissa do modelo de industrialização tardia é uma relação recíproca entre o Estado e a empresa. Não é simplesmente uma cooperação próxima, mas sim que em troca dos subsídios o Estado exige certos requisitos de desempenho da firma. Quanto mais reciprocidade caracterizar as relações Estado-empresa nesses países, maior será a velocidade de crescimento econômico. (Amsden, 1989, p. 146) A questão das metas de exportação como critério objetivo foi de suma importância nesse aspecto.

Sobre a especificidade do sucesso do caso Coreano, Amsden argumenta que a presença da disciplina observada neste país e nos demais não se refere a diferenças de habilidades entre os *policy makers*, mas diferenças no poder do Estado, tendo as questões históricas um grande papel na consolidação da força do Estado perante tanto as empresas quanto aos trabalhadores. No começo dos anos 60 o sistema bancário fora renacionalizado, a comunidade empresarial estava tão debilitada quanto a comunidade financeira, as classes trabalhadoras eram pequenas e, no campo, após uma reforma agrária, os grandes donos de terra se viram desprovidos de poder. Japão, Coréia e Taiwan tiveram todos crescimento rápido, e não foi coincidência que todos tinham sistemas de subsídios recíprocos e reforma agrária. A questão de o crescimento nacional coreano ter sido baseado em grandes firmas nacionais também foi importante, pois o fato da Coréia ter poucas empresas multinacionais em seu território facilitou que o Estado disciplinasse as firmas privadas.

Assim, Amsden (1989) afirma que é frustrante para autores de países retardatários aprenderem que o sucesso sul-coreano estava embasado em um Estado forte, já que estes países atrasados se encontram atrasados justamente porque seu Estado é fraco.

A autora também comenta as contribuições de Chalmers Johnson sobre o Japão. Em sua visão, Johnson teria demonstrado para os analistas convencionais do ocidente as particularidades da política econômica japonesa, explorando a questão pelo ângulo político em sua análise do MITI, mas teria cometido o equívoco de tomar o lado econômico como meramente se conformando às normas do mercado. Johnson teria equivocadamente associado *Market conformance* com produtividade e competição.

Em obra posterior, Amsden (2009) retorna a questão do desenvolvimento dos países retardatários e expõe uma divisão das estratégias nacionais de desenvolvimento que é bastante interessante para a análise que ocorrerá nos próximos capítulos. Os países definidos como o “resto” (China, Índia, Indonésia, Coréia do Sul, Malásia, Taiwan, Tailândia, Argentina, Brasil, Chile, México e Turquia) se distinguem do “resquício” na medida em que o “resto” possuía maior experiência manufatureira no período pré-guerra. Estes países já haviam adquirido experiência manufatureira prévia em indústrias leves, de forma a que pudessem avançar posteriormente para setores de média e alta tecnologia. O “resquício” possuía menos experiência fabril no pré-guerra, e não acompanhou o “resto” na dimensão da diversificação industrial. A ascensão do “resto” era marcada por uma industrialização sem inovações próprias, sendo um caso de

aprendizado puro, mantendo a análise da autora na mesma linha de sua obra anterior sobre a Coreia.

A distinção feita pela autora que interessa a esta dissertação é entre os países pertencentes ao “resto” que adotaram as distintas estratégias “integracionista” e “independente”. Segundo Amsden (2009):

Embora todos os países do “resto” tenham conseguido criar indústrias de média tecnologia, alguns foram mais longe do que outros na conversão em economias baseadas no conhecimento. China, Índia, Coreia e Taiwan começaram a investir pesados em habilidades nacionais próprias, o que as ajudou a sustentar a propriedade nacional de empresas nas indústrias de média tecnologia e a invadir setores de alta tecnologia com base em “líderes nacionais”. Em contraste, a Argentina e México e, em menor medida, Brasil e Turquia aumentaram sua dependência do know-how estrangeiro para o crescimento futuro. Nesses países, o investimento estrangeiro predominou, mas os gastos locais em ciência e tecnologia por parte dos investidores estrangeiros foram praticamente nulos. Em vez disso, por volta do ano 2000 havia emergido uma estratégia de longo prazo – intencional ou naturalmente – que incluía licenças estrangeiras e excedentes de investimentos estrangeiros como motores do crescimento. A estratégia de longo prazo da Malásia¹⁰, da Indonésia e da Tailândia permanecia incerta em 2000, em razão da relativa juventude dos setores industriais desses países. (AMSDEN, 2009, p. 46)

Surgia então a divisão entre “integracionistas” e “independentes”, onde enquanto os primeiros buscam se clonar para investidores estrangeiros como estratégia de desenvolvimento nacional, os segundos buscaram criar sistemas de inovação nacionalistas para dar apoio a “líderes nacionais” com suas próprias habilidades exclusivas baseadas no conhecimento. (Amsden, 2009, p. 47) Segundo a autora, essa divisão se baseava na história, (o tipo de experiência manufatureira que um país adquiria no estágio inicial dessa transição) e na distribuição de renda (o quão igualmente os recursos estavam divididos dentro do setor primário).

Os países que investiram pesado em empresas nacionais e no desenvolvimento de habilidades próprias (China, Índia, Coreia e Taiwan), possuíam toda experiência manufatureira colonial, isto é, o seu know-how e as suas organizações emergiram através de antigos elos coloniais. *“As transferências coloniais (ignorando-se as influências “neocoloniais”) provieram ou do Atlântico Norte (como na Índia) ou, no caso da Manchúria (China), Coreia e Taiwan, do Japão.”* (Amsden, 2009, p. 49)

Por sua vez, os países “integracionistas”, que buscaram seu desenvolvimento atraindo ao máximo o investimento estrangeiro direto e investindo pouco em

¹⁰ Ainda que Amsden coloque a Malásia como um dos países de estratégia incerta, as evidências que serão apontadas no capítulo três nos permitem afirmar que este país poderia ser classificado na categoria dos “integracionistas”.

habilidades avançadas (Argentina, Brasil, Chile, México e Turquia), tinham todos experiência emigrada do Atlântico Norte. Esta experiência vinha do know-how transferido por emigrantes permanentes ou quase permanentes.

Após a 2ª Guerra Mundial:

os países com experiência manufatureira colonial foram capazes de nacionalizar, expropriar ou adquirir empresas de propriedade estrangeira. Empresas de propriedade nacional podiam então aproveitar a vantagem do “primeiro lance” para expandir indústrias com vastas economias de escala. Países com experiência emigrada do Atlântico Norte, em contraste, não tiveram uma descontinuidade comparável (...). Os países com experiência emigrada do Atlântico Norte também tenderam a ter um estoque maior de investimento estrangeiro, porque sua experiência manufatureira do pré-guerra tinha ido mais longe e portanto seus mercados internos tinham-se tornado relativamente grandes, constituindo um atrativo para investidores estrangeiros. Como consequência, empresas nacionais nascentes tendiam a ser “expelidas” por empresas multinacionais. (AMSDEN, 2009, p. 50)

Quanto maior existia a continuidade na transmissão do conhecimento pré e pós 2ª G.M., e quanto maior a descontinuidade na propriedade de empresas estrangeiras, maior era a capacidade para o surgimento de líderes nacionais e para a formação de capacitações nacionais.

Sobre o tema da distribuição de renda, todos os países que investiram pesados em empresas e habilidades nacionais (China, Índia, Coreia e Taiwan) possuíam uma distribuição de renda relativamente igualitária. Segundo Amsden (2009, p. 53) uma economia nacional deve ser considerada como um todo orgânico. Conforme maior a desigualdade de renda (de acordo com classe social, raça, religião ou região), maior é a ruptura do todo orgânico, e mais difícil é a mobilização de apoio para empresas nacionais e para o surgimento de habilidades nacionais próprias. Após a 2ª G.M., a maior igualdade teria induzido um grande fluxo de recursos da produção de produtos do setor primário para a manufatura, e também resolvendo um paradoxo político em favor da indústria.

A autora destaca que é de se esperar que o fluxo de recursos da agricultura para a manufatura dependa dos níveis relativos de retorno, e que distribuição desigual de recursos naturais tendam a gerar quase-rendas ricardianas, dificultando que as manufaturas gerem rendas comparáveis, especialmente na ausência de ativos baseados em conhecimentos. Os subsídios teriam de serem maiores que o normal para manter a lucratividade relativa da indústria, e a cobrança de padrões de desempenho, um custo para os receptores de subsídios, teriam de ser maiores e se tornariam mais difíceis de aplicar.

Além disso, subsídios podem ser alocados pelo governo seja para um número relativamente alto de empresas (difusão), seja para um número relativamente pequeno de “líderes nacionais” (concentração). Pressupondo que a probabilidade de turbulência social aumente com a desigualdade, e pressupondo-se que os tecnocratas desenvolvimentistas sejam avessos ao risco, políticas de difusão e desigualdade existentes de renda deveriam seguir de mãos dadas.

Assim, após explicar a visão de Amsden sobre estes dois tipos de estratégias nacionais de desenvolvimento e seus determinantes, a próxima subseção trata da visão de Robert Wade e sua teoria do “Mercado Governado”.

1.3 - A visão de Robert Wade

Robert Wade, em sua obra *“Governing The Market – Economic Theory and The Role of Government in East Asian Industrialization”* (Wade, 1990), realiza inicialmente uma discussão sobre interpretações acerca do “milagre” asiático, adotando uma perspectiva crítica perante as interpretações neoclássicas. Acerca das interpretações heterodoxas, o autor, ao comentar a abordagem do Estado Desenvolvimentista de Chalmers Johnson (1982), critica que esta não seria uma teoria em si, que sua especificação dos arranjos institucionais é mais descritiva do que comparativa analítica, tornando difícil compreender o que se está comparando com o Estado Desenvolvimentista. Wade afirma também que Johnson fala muito pouco da natureza das políticas e seu impacto na performance industrial. Ele, por sua vez, apresenta sua visão da explicação do sucesso do Leste Asiático baseado no que ele chama de Teoria do Mercado Governado (TMG), que se baseia tanto na ideia de Estado Desenvolvimentista quanto na concepção de teóricos antigos do Desenvolvimento.

A TMG afirma que a superioridade asiática se deu por: i) Altos níveis de investimento, gerando transferência mais veloz das novas tecnologias para a produção; ii) Mais investimentos em indústrias chaves que não ocorreriam sem intervenção do governo; iii) Exposição de muitas indústrias à competição internacional, em mercados estrangeiros. Estes são os determinantes num primeiro nível. No segundo nível de causalção, elas são os resultados de um conjunto de políticas governamentais, onde o governo, usando incentivos, controles e mecanismos de socialização dos riscos pôde guiar (ou governar) os processos mercadológicos de alocação de recursos de forma a

produzir uma produção diferente e resultados de investimentos que não teriam ocorrido com as políticas de livre mercado. Em um terceiro nível de explicação, estas políticas teriam sido permitidas ou apoiadas por um certo tipo de organização do Estado e do setor privado. (Wade, 1990, p. 26-27)

Wade afirma que a visão de Johnson do Estado Desevolvimentista pode ser compatibilizado com conceitos de ciência política elaborados para comparar regimes políticos, sendo então que as distições analíticas importantes seriam de Democracia x Autoritarismo e Pluralismo x Corporativismo. Esta última distinção se refere ao relacionamento entre os distintos grupos de interesse e o Estado.

In pluralist regimes, interest groups are voluntary associations, free to organize and gain influence over state policy corresponding to their economic or political resources. The process of government consists of the competition between interest groups, with government bureaucracies laying an important but not generally dominant role. In corporativism systems, the state charters or creates a small number of interest groups, giving them a monopoly of representation of occupational interests in return for which it claims the right to monitor them in order to discourage the expression of "narrow", conflictful demands. The state is therefore able to shape the demands that are made upon it, and hence –in intention – maximize compliance and cooperation. (WADE, 1990, p. 27)

Nessa terminologia, os EUA seriam uma democracia pluralista, Coréia e Taiwan seriam exemplos de corporativismo autoritário e o Japão seria corporativista com o intermediário entre o democrático e o autoritário. Os arranjos políticos corporativistas e autoritários do Leste Asiático o proveram de base para que se guiassem os mercados. Wade afirma que dentre as medidas tomadas pelos estados para guiar os mercados, ele está particularmente interessado nas políticas de ajuda a indústrias em particular. Seria no caso destas indústrias específicas que se poderia ver mais claramente o governo em ação. (Wade, 1990, p. 28)

É importante destacar que a mera existência de políticas setoriais em si não significa que elas produziram resultados significativamente distintos dos que teriam sido obtidos sem a sua existência. Para analisar melhor este ponto, Wade distingue entre guiar o mercado e seguir o mercado. Políticas setoriais guiam o mercado quando o governo toma decisões sobre qual produto ou tecnologia devem ser encorajados, a partir de sua própria iniciativa, e coloca recursos e influência pública para estimular a economia na direção desejada. Quando o governo adota propostas de firmas privadas sobre novos produtos ou nova tecnologia, ele está apenas seguindo o mercado.

Wade (1990) então caracteriza estas duas opções pelo grau de adicionalidade. Quando o governo ajuda as firmas a fazerem o que fariam de qualquer jeito, isso seria “*small followership*”. Quando auxilia a estender a margem do investimento, isto é “*big followership*”. “*Big leadership*” se refere a iniciativas governamentais em grande escala a ponto de fazer diferença nos padrões de investimento e produção numa indústria, enquanto “*small leadership*” se refere a casos em que a iniciativa governamental tem poucos recursos para de fato fazer a diferença. As teorias liberais poderiam vir a argumentar que o que o governo fizera fora “*small followership*”, mas a TMG afirmaria que as políticas específicas teriam alcançado “*big leadership*” ou “*big followership*”. (Wade, 1990, p. 28-29)

Wade afirma então que a diferença de sua teoria para as liberais (*free-market* e *simulated free-market*) seria que estas teriam enfatizado eficiência na alocação de recursos como o componente de destaque no sucesso asiático, quando comparado aos outros países em desenvolvimento. Elas teriam a vantagem de “*getting the prices right*”, onde “*right*” significaria preços domésticos em linha com seus respectivos preços internacionais. A TMG enfatizaria a acumulação de capital como principal elemento do crescimento e interpreta o sucesso asiático decorrendo do fato que estes países teriam tido uma composição e nível de investimento diferente do que teriam sob um regime liberal. As políticas governamentais de deliberadamente tornar alguns preços errados, para mudar os sinais do mercado (além de usar medidas que não passavam pelo sistema de preços, de forma a alterar o comportamento dos agentes no mercado), teriam funcionado e resultado num maior nível de investimento que por sua vez levaria a uma maior substituição de maquinário, tornado mais rápida a transferência de nova tecnologia para a produção.

Acerca dos arranjos políticos necessários para apoiar tais medidas, Wade afirma:

The GM theory emphasizes the developmental virtues of a hard or soft authoritarian state in corporatist relations with the private sector, able to confer enough autonomy on a centralized bureaucracy for it to influence resource allocation in line with a long-term national interest – which sometimes conflicts with short-run profit maximizing. (WADE, 1990, p. 29)

Wade afirma que a posição de um estado na sociedade pode variar entre um contínuo de opções partindo de um estado descentralizado e limitado por grupos sociais (“*soft*”), até, no outro extremo, a um estado centralizado e relativamente insulado da sociedade (“*hard*”). Os *hard states* teriam a capacidade de resistir as demandas dos

grupos de interesse privados, além de possuir a capacidade de direcionar a economia e a sociedade, capacidade esta que faltaria aos estados *soft*. (Wade, 1990, p. 337)

O autor analisa a partir das sugestões de Migdal (1988) quais elementos levariam ao surgimento de *hard states*. Estas condições seriam: **i)** deslocamento social maciço, que enfraquece padrões previamente estabelecidos de controle social; **ii)** existência de forte ameaça militar externa ou de outro grupo comunal dentro do país; **iii)** Apoio internacional para a concentração de controle social nas mãos dos estados, **iv)** a existência de um grupo social com membros suficientemente independentes das bases existentes de controle social, e habilidosos o suficiente para executar o grande desenho dos líderes estatais, e **v)** líderes talentosos cuja ideologia favoreça forte controle estatal.

O autor encontra em linhas gerais que estes elementos, entre outros, se encontram presentes em países como Coreia e Taiwan, analisando que ruptura social inicial, ameaças de outros estados, um base fraca de recursos naturais, e uma base social para uma burocracia independente todos contribuíram para fortalecer o poder do governo, ao mesmo tempo que o mantia comprometido com o desenvolvimento econômico. (Wade, 1990, p. 341)

Segundo o autor, o que diferenciaria os países do Leste Asiático dos demais países em desenvolvimento não seria a adoção de alguma medida de política industrial não adotada pelos demais, mas sim “*a consistent and coordinated attentiveness to the problems and opportunities of particular industries, in the context of a long-term perspective on the economy’s evolution*” (Wade, 1990, p. 343), e de um estado que é suficientemente *hard* para produzir efeitos na economia e controlar a direção destes efeitos, sendo esta segunda parte a mais difícil de se obter.

Na análise histórica-institucional comparativa realizada em sua obra, Wade dá destaque as políticas setoriais de auxílio as indústrias, pois estas são aquelas mais difíceis de serem compatibilizando com a explicação neoclássica, argumentando que por mais que Taiwan mostre também elementos que se encaixem nas interpretações ortodoxas, ele teria provado para o caso deste país, e sugerido para Coreia e Japão, que era impossível ignorar a presença de fatores compatíveis com a teoria do Mercado Governado, dentro da explicação do sucesso destas economias do leste asiático.

Por fim, baseado em sua interpretação do Mercado Governado como explicação do sucesso do leste asiático, Wade apresenta 10 prescrições de política econômica para a adoção por outros países em desenvolvimento (sendo as seis primeiras de ordem econômica e as outras quatro de ordem política), ressaltando que estas prescrições

supõem a existência de bons líderes, e não aqueles que irão usar o poder do Estado para o seu próprio benefício.

Prescrições:

- i) Deve-se utilizar políticas nacionais para promover investimento industrial dentro do território nacional, buscando canalizar este investimento para indústrias cujo crescimento é importante para a trajetória futura da economia.
- ii) Deve-se utilizar proteção para auxiliar na criação de um conjunto internacionalmente competitivo de indústrias.
- iii) Se a estratégia geral exigir uma forte ênfase no comércio internacional, deve-se priorizar as políticas de promoção às exportações.
- iv) Deve-se ser receptivo às companhias multinacionais, mas os governos devem buscar direcioná-las em direção à exportação.
- v) Deve-se promover um sistema financeiro baseado no mercado bancário, sob controle próximo por parte do governo.
- vi) Liberalização financeira e comercial deve ser executada de forma gradual, dentro de certa sequência de passos.
- vii) Deve-se estabelecer uma “agência piloto” dentro da burocracia central, cujo foco de suas políticas seja o perfil industrial e comercial da economia, e sua futura trajetória de crescimento.
- viii) Deve-se desenvolver instituições eficazes de autoridade política antes de o sistema ser democratizado.
- ix) Deve-se buscar desenvolver instituições corporativistas antes ou durante a democratização do sistema.
- x) Deve-se realizar pequenas reformas mesmo em *soft states* de forma a criar uma configuração institucional mais hábil a dar apoio a uma política industrial modesta.

Estes, em linhas gerais, seriam os principais elementos do quadro analítico do estudo de Robert Wade. Após esta incursão por sua obra, este capítulo irá discutir a teoria do Estado de Peter Evans, que dentre os autores discutidos neste primeiro capítulo, é o que possui a base teórica melhor desenvolvida .

1.4 - Peter Evans e a Autonomia e Parceria

Se Chalmers Johnson (1982) possui o pioneirismo no conceito de Estado Desenvolvimentista, Peter Evans (2004) possui o mérito de tê-lo expandido e incorporado uma série de elementos relevantes para a discussão, como o contraste entre Estados Desenvolvimentistas e Estados Predatórios.

Acerca da questão da intervenção do Estado na economia, Evans (2004) afirma que o ponto central não é a questão da quantidade de intervenção, nem a dicotomia entre Estado dirigista contra Estado liberal, ou Estado intervencionista versus não intervencionista. Estas dicotomias só atrapalham o debate, visto que as alternativas são falsas. O intervencionismo é um fato, com a questão chave sendo não a quantidade da intervenção, mas “que tipo”. As diferentes formas de intervenção dependem das diferentes formas que o próprio Estado assume, visto que este não é uma entidade genérica, variando drasticamente nas suas estruturas internas e relações com a sociedade. Para caracterizar estas diferenças, Evans constrói dois tipos historicamente idealizados: os Estados predadores e os desenvolvimentistas.

Os primeiros conseguem, à custa da sociedade, refrear deliberadamente o desenvolvimento, mesmo este sendo entendido em seu sentido mais estreito, puramente como acumulação de capital. A sociedade não teria como impedir que os altos dirigentes agissem em seu próprio benefício, em detrimento dos interesses da coletividade. As relações com a sociedade seriam relações entre indivíduos em cargos de poder e não de conexões entre o povo e o Estado. Este caso poderia ser caracterizado como uma carência de burocracia, na forma definida por Max Weber.

Por sua vez, a idealização do Estado Desenvolvimentista seria a de um Estado que direciona a transformação industrial e é em grande medida responsável pelo desenvolvimento de seu país. A sua organização interna se assemelha mais à burocracia weberiana. Segundo Evans (2004), seus burocratas são recrutados por mérito, em um processo altamente seletivo e compensações ao longo de suas carreiras de longa duração criam uma situação de compromisso e uma coerência corporativa. Esta coerência lhes dá um certo tipo de “autonomia”. Entretanto, diferente do que Weber acreditava ser o ideal, eles não estão isolados da sociedade, estando inseridos em um conjunto concreto de alianças sociais que ligam o Estado à sociedade e provêm canais institucionalizados para a negociação contínua de objetivos e planos de ação. Inserção e autonomia não funcionariam um sem o outro, somente quando *“há uma combinação entre a*

incorporação de interesses coletivos e a autonomia um Estado pode ser chamado de desenvolvimentista. São imprescindíveis tanto autonomia quanto parceria.” (Evans, 2004, p. 38) A Coreia seria um exemplo de um Estado que teria conseguido esta autonomia e parceria.

Além dessa diferenciação sobre a forma de estrutura do Estado e de relações Estado-sociedade, o autor também diferencia os possíveis padrões de intervenção estatal em termos de papéis desempenhados. Estes seriam o papel de custodio, demiurgo, parteiro e pastor. O primeiro papel se referiria ao papel clássico do estado regulador, enquanto que Estado demiurgo seria aquele em que o Estado assume o papel de produtor, produzindo alguns tipos de bens e serviços. Evans afirma que não é somente sobre a questão de investimento em infraestrutura, algo que todos os Estados fazem, mas sim que supõe que o Estado presume que a iniciativa privada é incapaz de sustentar satisfatoriamente a produção da gama de bens e serviços fundamentais necessários para o desenvolvimento. Com isso, o Estado se vê na necessidade de estabelecer empresas que então competem em mercados privados de bens e serviços.

Acerca do papel de parteiro, ao invés de substituir o capital privado, o Estado busca promover o surgimento de novos grupos empresariais ou então induzir a que grupos já existentes entrem em áreas de maior complexidade na indústria. Varias técnicas e políticas podem ser adotadas para este fim, como barreiras tarifárias, o fornecimento de subsídios e incentivos, entre outros.

Por sua vez, o papel de pastoreio consiste em promover e ajudar grupos empresariais privados a terem chance de sobreviverem e se desenvolverem mesmo frente à dinâmica da competição global, que desafia constantemente as firmas locais. Inclui instrumentos como financiamento a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Evans afirma então que as técnicas de pastoreio são portanto combinadas com as de parteiro. (Evans, 2004, p. 40)

Em sua análise aplicada, Evans adota o método da abordagem institucional comparativa, definindo-a como:

Institucional porque busca explicações que vão além dos interesses utilitaristas de indivíduos, procurando compreender os padrões mais duradouros de relacionamento nos quais se inserem tais interesses; comparativo porque focaliza variações concretas de casos históricos, em vez de buscar explicações genéricas. (EVANS, 2004, p. 44)

Segundo Evans, utilizar essa visão para analisar o Estado necessita que se rejeite o reducionismo.

O Estado não pode ser reduzido a uma agregação de interesses de indivíduos em cargos de poder, à soma vetorial de poderes políticos ou à expressão condensada de alguma lógica de necessidade econômica. Os Estados são produtos históricos de suas sociedades, mas isso não significa que sejam meros peões do jogo social de outros atores. Mesmo que sejam moldados por estes, os Estados devem ser tratados como instituições e atores sociais em si, com poderes de influir no curso das mudanças econômicas e sociais. (EVANS, 2004, p. 44)

O Estado então é uma instituição enraizada historicamente, e não somente uma coleção de indivíduos estrategicamente posicionados, sendo que a interação do Estado com a sociedade é limitada por uma série de relações institucionalizadas. Desta forma, os resultados econômicos obtidos são produtos de instituições sociais e políticas, não sendo apenas reações às condições de funcionamento do mercado. Dentre os autores que usaram a abordagem institucional comparativa para analisar o papel do Estado no desenvolvimento econômico se encontram grandes nomes como Max Weber, Polanyi, Gerschenkron, Hirschman, e os já analisados Chalmers Johnson, Alice Amsden e Robert Wade.

Evans afirma que afirmações como “o Estado pode” ou o “Estado quer” devem ser tomadas de forma metafórica, sendo o propósito da pesquisa descobrir o que está por trás delas.

Na prática, “o Estado quer” porque algum grupo de indivíduos dentro do aparato do Estado tem um projeto. Isso não significa que o projeto é meramente um reflexo de suas biografias pessoais ou estratégias de maximização individual. O projeto pode ser contestado por outros no Estado, portanto a definição de o que o Estado “quer” é o resultado do processo de conflito político interno. Uma investigação das normas estatais requer investigação de fontes e suportes específicos, para evitar atribuir resultados a algum tipo de vontade unitária. (EVANS, 2004, p. 45)

Após apresentar e apontar limitações da abordagem neo-utilitarista em seu livro (2004), o autor analisa alguns autores que adotam a abordagem institucional comparativa. Dentre eles, Evans discute sobre Max Weber e a burocracia weberiana, conceito tão caro aos autores que analisaram as experiências de desenvolvimento do Leste Asiático.

Sobre a burocracia weberiana, Fiani (2011) afirma que Max Weber identificou em seu livro “Economia e Sociedade” seis características da burocracia moderna que caracterizariam o que se considera uma burocracia weberiana ideal, sendo estes: **i)** Competências dos funcionários são fixas e estas são ordenadas por leis ou regulamentos administrativos; **ii)** Existe uma hierarquia de cargos, com fiscalização dos postos subordinados pelas suas chefias; **iii)** A administração se baseia em documentos escritos

que são arquivados; **iv)** Existe treinamento especializado ao menos para uma certa parte de seus funcionários; **v)** Dedicção de tempo integral dos funcionários ao seus cargos; **vi)** A administração se baseia em regras que são aprendidas pelos funcionários, envolvendo conhecimentos jurídicos, administrativos ou contábeis. (Fiani, 2011, p. 204)

Segundo Evans (2004), os burocratas de Weber “*viam seus interesses atendidos pela execução de suas atribuições e pela contribuição para a realização dos objetivos do aparato como um todo.*” (Evans, 2004, p. 59) Na concepção Weberiana, usar as prerrogativas do cargo para ganho pessoal era a característica arquetípica das formas pré-burocráticas.

A sustentação dos mercados e da acumulação de capital dependia da burocracia ser uma entidade corporativa coerente, onde os indivíduos vêem os objetivos corporativos como a melhor forma de maximizar seus interesses individuais. Para isso, se necessitava que os funcionários sejam ate certo ponto isolados das exigências das sociedades e que este isolamento seja acentuado através de um status honroso ao burocrata.

Esta perspectiva weberiana chama atenção para a questão da estrutura institucional que o Estado deve ter de forma a ser uma contrapartida eficiente aos grupos empresariais privados. As políticas bem sucedidas teriam um fundamento estrutural. Uma implicação disto é que não daria certo impor funções políticas diferentes ao aparato estatal sem mudar a própria estrutura do Estado. Como resultado desta visão, se sobressai a hipótese comparativa de que as diferenças na estrutura do aparato estatal devem implicar em diferenças em sua eficácia. As diferenças nas performances desenvolvimentistas seriam explicadas com base em contrastes estruturais duradouros. A limitação desta abordagem é que supõe o dinamismo da acumulação capitalista como algo permanente, não explorando questões, por exemplo, como o Estado poderia responder quando as forças empresarias privadas falhassem em surgir. “*O Estado de Weber é um apoio essencial ao capital privado, mas não constitui um agente transformador em si próprio.*” (Evans, 2004, p.60)

Nesse aspecto, Evans afirma que o trabalho de autores institucionalistas como Gerchenkron e Hirschman complementa a análise de Weber. Num processo de transformação, o formato do projeto de acumulação ainda precisa ser descoberto, e o Estado deve participar de seu descobrimento ou invenção. O empresariado deve ser seletivamente estimulado, complementado e reforçado pela ação estatal. Para isso, conexões mais intimas com os agentes privados são necessários, fazendo com que se

necessite mais de um Estado que tenha parceria com a sociedade, e não que esteja isolado dela, como proposto originalmente por Weber.

Evans conclui sua discussão sobre a abordagem institucional comparativa afirmando é a insuficiência de burocracia que prejudica o desenvolvimento, e não sua prevalência. (Evans, 2004, p. 71)

Para além da análise teórica, Evans estuda experiências concretas de desenvolvimento nacional, de forma a exemplificar seu ponto sobre os Estados e seus diferentes tipos, afirmando que sua ideia é analisá-los para mostrar como a organização interna e as relações com a sociedade produzem impactos desenvolvimentistas distintos.

O autor comenta brevemente o caso do Zaire (atual República do Congo), afirmando que este é o arquétipo do Estado Predatório, onde o Estado, controlado por um pequeno grupo de indivíduos, está mais interessado em usar o aparato estatal para ganho próprio do que se importar com o desenvolvimento material da sociedade, levando a que o país vivenciasse uma redução do PIB per capita da natureza de 2% ao ano durante um período superior a 20 anos. Este seria um exemplo de um Estado bem caracterizado pelo *rent-seeking*. Para Evans, o Zaire seria um exemplo da falta de burocracia, ocorrendo *“uma notável ausência de regras de comportamento imersas numa estrutura mais ampla de carreiras públicas que criem compromissos com objetivos corporativos.”* (Evans, 2004, p. 79) O autor afirma que o caso do Zaire expande a ideia de Weber sobre a “conexão íntima” entre a burocracia e o capitalismo, visto que sua função então não seria apenas transformar as sociedades pré-capitalistas, mas sim impedir a ocorrência de casos como dos Estados Predatórios, de forma a evitar a ocorrência de casos em que o mercado se enraizasse tão profundamente na consciência social, de forma a levar à crença de que tudo está à venda. Quando então o comercialismo e o personalismo substituem um comportamento burocrático previsível, se torna praticamente impossível o surgimento de uma burguesia orientada para o desenvolvimento de longo prazo. Nas relações Estado-Sociedade, sem possuir um programa próprio de transformação da economia e da sociedade, o Estado Predatório busca deliberadamente produzir um tipo de sociedade frouxa que sabota a agenda transformadora, de forma a evitar a ameaça que as agendas potenciais da sociedade civil poderiam ter sobre ele. Esta desorganização da sociedade civil então aumenta o poder e diminui os riscos enfrentados pelo Estado Predatório. Evans conclui que *“não é apenas um desempenho desenvolvimentista pobre que define o Estado Predatório. Sua*

organização interna e a estrutura de suas relações com a sociedade também o definem claramente.” (Evans, 2004, p. 80)

Acerca dos Estados Desenvolvimentistas, o autor fala da concepção pioneira de Johnson sobre o Japão, ressaltando os pontos já destacados neste trabalho. Destaca, como Johnson destacou, a importância das redes informais, tanto internas quanto externas, para o seu funcionamento. Fala que Johnson enfatiza a centralidade do *gakubatsu* (laços entre colegas nas universidades de elite nas quais os servidores são recrutados). A autonomia e parceria possuída pelos burocratas do MITI é então precisamente a chave para o desenvolvimento do Estado eficiente.

Viabiliza uma “autonomia e parceria” que combina o isolamento burocrático weberiano com uma intensa conexão com a estrutura social circundante, oferecendo uma solução concreta ao debate teórico sobre as relações Estado-sociedade (...). Com um aparato do Estado suficientemente coerente e coeso, não é necessário o insulamento para preservar a capacidade do Estado. Estar conectado significa maior coerência e não capitulação. (EVANS, 2004, p. 84)

Sobre a questão da inserção do Estado na sociedade, Evans analisa também a experiência da Coreia e Taiwan, variações do Estado Desenvolvimentista.

Evans argumenta que quando o regime de Park Chung Hee assumiu o poder, parecia caminhar em direção ao insulamento do Estado e buscando colocar sob seu domínio o capital privado. Este quadro teria mudando quando Park percebeu que a autonomia estatal sem parceria com os setores privados não iria resultar em transformação bem sucedida, pois o Estado precisava contar com o empresariado privado (e sua melhor capacidade gerencial) para atingir seus objetivos econômicos. Esta constatação teria sido importante para que o governo estreitasse os vínculos entre os governos e os maiores conglomerados empresariais. A parceria no regime de Park era conduzida com foco em um pequeno número de firmas de porte muito grande.

No caso de Taiwan, as diferenças na experiência histórica fez com que tivesse um padrão diferente de relações com o setor privado, e, devido a isto, padrões bem distintos de organização do Estado. Ao invés de se evitar a propriedade direta do Estado como ocorreu no Japão no pós-guerra, em Taiwan as empresas estatais tiveram papel-chave no desenvolvimento industrial. *“O setor produtivo estatal não apenas contribui diretamente em termos empresariais como também constitui uma base de treinamento para a liderança econômica da burocracia central do Estado.”* (Evans, 2004, p. 89)

Evans afirma que o Estado taiwanês inegavelmente opera com um conjunto menos denso de redes públicas privadas do que as versões japonesas e coreanas do

Estado Desenvolvimentista, mas não significa que esteja isolado do setor privado, pois é possível de argumentar que as numerosas empresas estatais ajudam a compensar pelas relações menos desenvolvidas entre o aparato central do Estado e o seu setor privado, visto que cada uma destas empresas estatais possuíam cada uma sua própria rede de relações com as empresas privadas. (Evans, 2004, p. 90)

Evans por fim destaca a questão da seletividade das intervenções nos Estados Desenvolvimentistas. Por mais que Coréia, Taiwan e o Japão contarem com uma extraordinária capacidade administrativa, eles buscaram restringir suas intervenções às necessidades estratégicas, devido, entre outros, ao fato que esta seletividade reduz as exigências na burocracia do Estado, com isso tornando o desempenho eficiente mais fácil.

Evans então reafirma que o sucesso do Estado Desenvolvimentista se encontra na união das dimensões da autonomia e da parceria. O fato dos Estados do Leste Asiático terem obtido esta autonomia e parceria dependeu de muitas circunstâncias históricas, mas isso não impede que o conceito de “autonomia e parceria” sirva como uma referência analítica.

O conceito de Estado Desenvolvimentista e Estado Predatório se revela particularmente útil nas análises dos Estados Intermediários. Nestes Estados, como por exemplo Brasil e Índia, alguns elementos do Estado Desenvolvimentistas estão presentes, como uma burocracia qualificada em certas áreas (como no BNDES no caso brasileiro), mas não conseguem estabelecer a mesma dinâmica de autonomia e parceria presente nos estados desenvolvimentistas asiáticos. Para o caso do Brasil, Evans afirma que assim como limitações na estrutura interna do aparato do Estado brasileiro limitam sua capacidade de imitar os asiáticos, o caráter de sua “parceria” torna mais difícil construir um projeto de transformação industrial conjuntamente com suas elites industriais. (Evans, 2004, p. 97) Isso se daria porque as oligarquias tradicionais nunca saíram de cena, tendo um persistente poder político que distorceria as tentativas de transformação industrial. Além disso, as relações com o capital industrial foram severamente complicadas pela presença maciça desde cedo de capital transnacional na indústria manufatureira para o mercado doméstico.

Evans (2004) então resume sua discussão sobre Estados afirmando que estes Estados não são classificados como predatórios, desenvolvimentistas ou intermediários baseados apenas nos sucessos de suas políticas, mas também caracterizados por diferentes estruturas internas e relações externas. O autor ressalta a importância de se ter

os recursos necessários para manter uma burocracia bem qualificada, afirmando que “*as estratégias desenvolvimentistas devem se preocupar em conservar a capacidade do Estado mais até do que conservar recursos fiscais e naturais.*” (Evans, 2004, p. 107) Também se deve dar importância para os “elementos não burocráticos da burocracia”, como os grupos solidários (como o *batsu* japonês), que representam um papel central na coesão interna das burocracias eficientes. “*A presença desses grupos dá suporte crítico para a obediências às normas e às sanções que Weber considerou como garantidas.*” (Evans, 2004, p. 107)

Por fim, sobre a relação Estado e sociedade, Evans afirma:

Tanto a autonomia e parceria quanto seu oposto são alimentados por estruturas sociais compatíveis e têm um papel no aparecimento e na preservação de suas contrapartes sociais. Cada tipo de Estado ajudou a promover o surgimento de grupos ou classes sociais complementares. Os Estados desenvolvimentistas tiveram um papel central na produção das classes industriais organizadas que eles precisavam como contrapartes. O Estado zairense também ajudou a produzir a contraparte que precisava: uma sociedade civil dividida incapaz de resistir à predação. (EVANS, 2004, p. 108)

Após realizar a análise institucional comparativa de sua obra, comparando o setor de Tecnologia de Informação nos três países selecionados (Coréia do Sul, Brasil e Índia), Evans faz alguns comentários finais sobre a questão da autonomia e parceria, baseados na sua percepção dos desafios que o Estado Desenvolvimentista coreano enfrentava durante os anos 90. Ao analisar o aparente paradoxo do por que os empresários que tanto se beneficiaram com o Estado Desenvolvimentista se mostraram a favor do seu desmantelamento, Evans afirma que a transformação industrial bem sucedida torna o capital industrial menos dependente do Estado, abrindo opções para alianças alternativas e outras fontes de financiamentos que não passassem pelo Estado Desenvolvimentista. Segundo o autor:

O grau de autonomia que caracteriza os Estados Desenvolvimentistas é produto das circunstâncias históricas e não um pacto social entre o capital e o Estado. Vimos que a grande debilidade do capital local depois de trinta e cinco anos de colonialismo e uma devastadora guerra civil foi condição para o grau de autonomia demonstrado pelo Estado Desenvolvimentista. Caso tal debilidade não existisse, os empresários individuais iriam preferir um Estado menos capaz de interferir nas prerrogativas administrativas. Ao mesmo tempo, a propensão dos empresários para encarar o sucesso econômico como derivado de suas próprias virtudes os torna menos propensos a encararem a redução da capacidade do Estado como ameaçadora ao processo de acumulação. (EVANS, 2004, p. 294-295)

Para o autor, a transformação industrial bem sucedida não torna o envolvimento do Estado anacrônico, só torna necessário repensar as formas que se dão as relações entre Estado e capital, e os diferentes arranjos da autonomia e parceria.

Algo que vale destacar, passada essa apresentação da visão de Evans sobre Estados Desenvolvimentistas, é como o termo é usado de forma diferente por Evans e pelos demais autores. Para Evans, Estados Desenvolvimentistas são aqueles estados que alcançaram a autonomia e parceria necessária para o pleno desenvolvimento, como Coreia do Sul e Taiwan. Entretanto, outros estados que tiveram um período de desenvolvimento econômico liderado pelo Estado nacional, como o Brasil, não se encaixariam na definição de Evans de E.D., sendo classificados como Estados intermediários. Isso seria distinto da classificação de outros autores, onde Estados Desenvolvimentistas são aqueles que adotaram políticas de desenvolvimento industrial lideradas pelo estado, independente do grau de autonomia e parceria alcançado. Para essa definição mais branda, poderíamos classificar como Estados Desenvolvimentistas, por exemplo, aqueles países que Alice Amsden (2009) classificou como o “resto” (China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Taiwan, Tailândia, Argentina, Brasil, Chile, México e Turquia), além do Japão estudado por Johnson. Ainda que outros recortes mais ou menos amplos possam ser utilizados (como colocando como representantes da América Latina apenas Brasil e México), este será o recorte utilizado neste trabalho.

Com isso, este primeiro capítulo tratou brevemente de quatro autores importantes que trabalharam com a noção de Estado Desenvolvimentista. A próxima seção irá tratar de discutir algumas limitações destas análises baseadas nos Estados Nacionais Desenvolvimentistas, ao mesmo tempo em que conclui este capítulo.

1.5 – Comentários Adicionais

Theda Skocpol (1985) afirma acreditar que ao invés de se realizar longos debates teóricos, o caminho mais interessante para se analisar a questão dos Estados é através de investigações históricas comparativas, que busquem entender o papel do Estado nos processos de desenvolvimento. Não se necessitaria tanto de alguma grande teoria do Estado, mas sim de estudos aplicados histórico-comparativos, que considerem o Estado como um ator social e como uma instituição. Johnson, Amsden, Wade e Evans realizaram isso. Sua visão do Estado Desenvolvimentista tinha um foco muito mais

aplicado do que teórico, analisando casos de desenvolvimento nacional (principalmente os do Leste Asiático) com uma abordagem histórica e institucionalista comparativa. Por esse ângulo, o desejo de Skocpol de retomar a visão do Estado como ator autônomo estava sendo realizada.

Apesar disso, a análise dos autores que trabalham com a idéia de Estado Desenvolvimentista não está isenta de problemas. É importante ressaltar suas limitações como ferramenta de análise dos casos concretos de desenvolvimento, como bem demonstrado por Medeiros (2010).

Segundo Medeiros (2010), o Estado Nacional Desenvolvimentista é descrito como um ator e formulador autônomo em relação aos interesses econômicos constituídos, e se move por missões estabelecidas por uma burocracia meritocrática, como presente na tradição funcionalista weberiana. *“Concebido como um ente em si, a questão central do desenvolvimento nestas análises foca-se na análise da capacitação e funcionalidade deste Estado.”* (Medeiros, 2010, p. 642) É a sua capacidade de controlar e disciplinar os interesses aos quais o Estado poderia estar sujeito que faz com que se distingam estas análises de trajetórias de desenvolvimento centradas no Estado. Devido ao papel absurdamente central do Estado Desenvolvimentista, o sucesso do desenvolvimento é exatamente identificado com o da formação do Estado desenvolvimentista. Medeiros (2010) ressalta que como na maioria dos países não existe tal Estado, o desenvolvimento permaneceria como um mistério.

Para o autor, pode-se ver os limites desta abordagem nas narrativas sobre a crise do Estado Desenvolvimentista ao longo dos anos 90. Segundo a interpretação de Ha-Joon Chang, o peso dos interesses rentistas do capital financeiro e as pressões financeiras dos EUA teriam levado o ED coreano ao colapso durante os anos 90. Mas se essa explicação da crise for coerente, então a análise do ED Coreano durante os anos 60 e 70 deveria considerar com muito mais atenção a articulação de grupos de interesses econômicos e políticos que sustentaram aquele Estado ao longo daquelas décadas. *“Tal esforço possivelmente iria identificar um Estado muito menos autônomo do que o que se depreende das narrativas institucionalistas (como a do próprio Chang) predominantes.”* (Medeiros, 2010, p. 642)

Além destas crítica, é importante destacar a limitação dessas abordagens institucionalistas heterodoxas pelo seu excessivo nacionalismo metodológico, onde se busca explicar as performances dos países essencialmente com base nos seus fatores domésticos, desconsiderando, como apontado por Medeiros (2011), que o ambiente

internacional não é idêntico para todas as nações em desenvolvimento e que este é influenciado pelas ações econômicas e políticas do Estado hegemônico, criando diferentes oportunidades de desenvolvimento para os países. (Medeiros e Serrano, 1999)

Podemos então afirmar que estes autores que trabalharam dentro do Paradigma do Estado Desenvolvimentista trouxeram contribuições importantes, especialmente por terem exposto as falhas das interpretações liberais acerca do desenvolvimento do Leste Asiático, mas isso não isenta suas visões de eventuais limitações.

Após esta discussão teórica, os capítulos 2 e 3 irão realizar as análises históricas comparativas da Coreia do Sul e da Malásia, buscando com isso analisar as diferentes estratégias nacionais de desenvolvimento, ao mesmo tempo em que se busca não ficar refém do nacionalismo metodológico presente em análises anteriores.

Capítulo 2 – O Estado Desenvolvimentista Sul-Coreano

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma análise do período desenvolvimentista sul-coreano a partir dos anos 60 até a crise asiática no final dos anos 90. Para tanto, esta estruturado da seguinte maneira: A primeira seção tem por objetivo apresentar as condições iniciais da economia coreana, explicando como era o panorama que os militares encontraram quando assumiram o poder no começo dos anos 60. Para tanto, se irá analisar o período da colonização japonesa e o governo de Syngman Rhee. A segunda seção irá tratar de explicar os alicerces do modelo desenvolvimentista que industrializou a Coreia nos anos 60, 70 e 80, analisando pela perspectiva do Estado Desenvolvimentista. A terceira seção introduz o paradigma dos gansos voadores na análise, explicando a importância da dinâmica asiática para o sucesso coreano. A quarta seção irá tratar do desmantelamento do Estado Desenvolvimentista no final dos anos 80 e início dos anos 90, enquanto que a quinta seção busca explicar brevemente a crise asiática. Por fim, a sexta e última seção irá buscar concluir este capítulo, com uma discussão exploratória de qual é o papel do Estado sul-coreano nos dias de hoje, após este ter sido enfraquecido pela liberalização dos anos 90, e qual seria o seu papel no contexto de uma economia que realizou de forma bem sucedida o seu processo de *catching-up*.

2.1 – As Condições Iniciais

O desenvolvimento da Coreia do Sul se tornou um tema essencial de pesquisa para os estudiosos dos países de industrialização retardatária. Seu espetacular crescimento na segunda metade do século XX, conforme pode ser visto nas Tabelas 1 e 2, chamou a atenção dos estudiosos do desenvolvimento. Seu modelo de crescimento ancorado em grandes empresas nacionais e um grande dirigismo estatal será analisado na próxima seção. Antes de explicitar o modelo sul-coreano de desenvolvimento, esta seção irá analisar os antecedentes ao período de rápido crescimento, analisando quais

eram as condições iniciais que os militares encontraram quando assumiram o poder, e debatendo a importância da colonização japonesa.

Tabela 1- Taxas de Crescimento dos Tigres Asiáticos e dos SEANICs¹¹

	Anos 60	Anos 70	Anos 80	Anos 90	Anos 2000
Tigres asiáticos					
Hong Kong	4,53	9,00	7,43	3,64	4,22
Coréia do Sul	8,25	10,53	8,62	6,68	4,67
Singapura	8,85	9,47	7,79	7,30	5,28
Taiwan	9,85	10,86	8,48	6,63	3,81
Média Simples	7,87	9,97	8,08	6,06	4,50
SEANICs					
Malásia	6,55	7,73	5,88	7,25	4,79
Indonésia	3,74	7,82	6,38	4,83	5,11
Tailândia	8,6	7,51	7,29	5,28	4,06
Média Simples	6,3	7,68	6,52	5,79	4,65

Fonte: World Bank – World Development Indicators (2015); exceto Taiwan. Para Taiwan: National Statistics – Taiwan (2015)

Tabela 2- PIB per capita em dólares de 2005, anos selecionados

PIB per capita	1960	1965	1970	1980	1990	2000	2010
Tigres Asiáticos							
Hong Kong	N.D.	4721	5579	10325	17566	22152	31328
Coréia do Sul	1107	1285	1968	3926	8829	15162	22236
Singapura	2530	2915	4857	9934	16554	24921	34758
SEANICs							
Malásia	986	1173	1383	2318	3147	4862	6354
Indonésia	289	279	330	548	827	1073	1564
Tailândia	N.D.	437	583	881	1572	2193	3150

Fonte: World Bank (2015)

¹¹ Devido à indisponibilidade de dados na base do Banco Mundial, os dados da década de 60 começam apenas em 1961, exceto para a Tailândia e Hong Kong, que começam em 1966.

2.1.1 – A colonização japonesa

A Coreia, ainda como um único país, foi ocupada pelo Japão na primeira metade do século XX, que adotou uma colonização bastante diferente das colonizações operadas pelas nações europeias. O primeiro elemento para se buscar compreender o sucesso desenvolvimentista da Coreia do Sul na segunda metade do séc. XX é compreender os impactos decorrentes desta colonização, e sua influência sobre os períodos subsequentes.

Chang (2006) possui uma visão crítica acerca da discussão sobre condições iniciais, isto é, as condições e o legado que os “tigres” asiáticos possuíam no começo dos anos 60. Segundo o autor, inicialmente os teóricos da dependência buscaram usar o argumento de condições iniciais especiais para explicar o porquê do desenvolvimento bem sucedido dos NICs (*Newly Industrialized Countries*) de 1ª geração, indo além do que sua teoria acreditava ser possível. Na época desta discussão (final dos anos 70 e início dos anos 80), foram criticados duramente pelos economistas ortodoxos, que julgavam o sucesso dos “tigres” sendo em função da correta adoção de políticas de livre mercado. Chang (2006) critica que após os autores institucionalistas heterodoxos (como Amsden (1989) e Wade (1990), entre outros) demonstrarem o papel das políticas intervencionistas nestes países, foram os autores neoclássicos que passaram a enfatizar a questão das condições iniciais, argumentando que algumas das políticas heterodoxas dos NICs-1 só teriam funcionado devido às condições iniciais especiais destas economias, não devendo ser imitadas pelos demais países com bases institucionais distintas.

Na visão de Chang (2006), o debate sobre as condições iniciais é superestimado, pois, ao analisar os dados disponíveis, o autor afirma que os NICs 1 estavam abaixo da maioria dos países da América Latina em vários indicadores, como por exemplo os industriais, e pouco acima dos africanos. O que o autor esquece-se de notar é que, ao menos no caso coreano, ainda que os dados não mostrem muita diferença, as condições iniciais, como as instituições deixadas pelo legado da colonização japonesa, foram importantes para a formação dos elementos determinantes do período de alto crescimento, como bem destaca Kohli (2004). A colonização japonesa foi importante para que se pudesse obter o Estado Capitalista Coeso Sul Coreano (ou então o “Estado Desenvolvimentista” na terminologia de Peter Evans (2004)). Para explicar esta

influência, nesta subseção serão contrastadas as visões de Amsden (1989) e Kohli (2004) sobre o legado deixado pela colonização japonesa.

A Coréia do final da Dinastia Yi (1392-1910) não estava preparada para a competição com países mais modernos, em especial o Japão. Incapaz de competir com os produtos japoneses, a Coréia ia perdendo cada vez mais poder para os japoneses. Como explicitado por Amsden (1989), o Japão aumentou sua presença militar na região após, em 1894, a monarquia coreana pedir o auxílio chinês para suprimir uma revolução camponesa. Passada uma década, em 1905, a Coréia se tornaria um protetorado japonês, após a vitória do Japão na Guerra Russo-Japonesa, sendo dominada por este em 1910, após a derrota dos insurgentes e a dissolução do exército coreano. (Amsden, 1989, p. 31).

Segundo a autora, o saldo da avaliação da colonização japonesa mudou ao longo do tempo. Até a década de 20 era vista como bastante positiva, sendo revista posteriormente, atingindo seu auge crítico no imediato pós-guerra, ainda que de forma exagerada, sendo seu juízo de valor novamente redefinido nos anos 60, com a aceleração do crescimento. O colonialismo japonês passa a ser visto então como uma força modernizadora da Coréia. Desmantelou instituições milenares: aboliu a escravidão, codificou a lei civil, separou as funções judiciais do executivo, adotou um novo sistema tributário, entre outros, além de criar uma infraestrutura moderna na área de finanças, transporte e comércio. Entretanto, para Amsden (1989), a modernização japonesa removeu barreiras para a industrialização, mas criou outras em seu lugar.

Os investimentos em educação eram altos para os padrões coloniais, mas nos níveis superiores estavam se revelando insuficientes nos campos técnicos. A economia coreana nos anos 50 possuía sobrecapacidade nas indústrias leves, mas tinha pouca capacidade na indústria de base. Possuía um grande número de pequenas firmas, mas poucas de tamanho considerável. Possuía muitos esqueletos de corporações japonesas, mas a maioria era má dirigida e problemática de operar. Ocorreu uma reforma agrária, mas isso não impedia que o campesinato fosse fortemente explorado. A visão geral de Amsden era pessimista, pois:

The end result of Japanese colonialism in Korea was a society that was unable to support itself and totally at odds. Peasant opposed landlord, and those who resisted Japanese colonialism opposed those who collaborated. Under these conditions, the machinery of modern government that Japan had bequested was a useless inheritance. With a distended police force accustomed to domestic repression, and a minuscule army incapable of national defense, Korea once again fell victim to the Great Powers. (AMSDEN, 1989, p. 35)

Tal pessimismo sobre o legado da colonização japonesa não é compartilhado por Atul Kohli (2004). Para este autor, o período de colonização japonesa foi mais importante do que se geralmente acredita.

Para o autor, a influência colonial japonesa foi importante em formar uma “economia política” moderna que posteriormente evoluiu numa trajetória bem sucedida para o desenvolvimento. O colonialismo japonês teria tido um impacto mais intenso e mais brutal do que o colonialismo europeu, tendo deixado a Coreia com três décadas e meio de crescimento econômico, resultando em um nível de industrialização relativamente avançado comparado a outras colônias. O foco do autor é discutir a influência japonesa em três elementos chaves para o sucesso sul-coreano (Kohli, 2004, p. 27):

- i) Como o Estado coreano se transformou sobre a influência japonesa de uma burocracia agrária ineficiente e relativamente corrupta para uma organização altamente autoritária, penetrante e eficiente, capaz de controlar e transformar a sociedade sul-coreana.
- ii) Discutir como se deu as alianças estatais com as classes dominantes, voltadas para a produção, que apoiaram a capacidade do Estado de controlar e transformar a economia. Além disso, é necessário também compreender as mudanças estruturais, pois a Coreia colonial não apenas apresentou boas taxas de crescimento econômico e industrialização, mas também se mostrou fortemente orientada para a exportação.
- iii) O terceiro elemento chave seria compreender a origem da brutal repressão e o controle sistemático das classes mais baixas tanto na cidade quanto no campo.

Trazendo uma visão crítica à burocracia da Dinastia Yi, apresentada como uma burocracia agrária ineficiente, o autor busca compreender as mudanças ocorridas durante o governo japonês, e seu impacto na transformação do Estado coreano e sua relação com as classes sociais.

Na visão de Kohli, algo importante na compreensão do papel do Japão na Coreia era que pela proximidade geográfica e elementos culturais e étnicos compartilhados, o Japão poderia realisticamente acreditar que a colonização seria permanente, com a

Coréia sendo futuramente integrada como parte do território japonês. Este foi um dos elementos que levaram a que o Japão adotasse uma política de desenvolvimento industrial na Coréia. Além disso, a nação japonesa já tinha experiência em processos de industrialização auxiliados por um Estado forte e centralizador, como fora seu processo de desenvolvimento no séc. XIX após a Restauração Meiji. Nas décadas de 1910-1920, sob duras circunstâncias autoritárias, um Estado altamente penetrante e fortemente burocratizado foi construído na Coréia.

Os elementos patriarcais do Estado monárquico foram destruídos e substituídos por um governo administrado por burocratas japoneses, que buscaram dar ao Estado coreano um carácter racional, onde as indicações dos burocratas eram administradas por regras e regulações que buscavam seguir as mesmas linhas que vigoravam no Japão. *“Elements of the highly developed Japanese style of bureaucratic government were thus transferred directly to Korea.”* (Kohli, 2004, p. 34)

Vale notar que a burocracia do governo colonial também possuía um volume considerável de burocratas coreanos, treinados e empregados pelos japoneses. Além disto, durante a 2ª Guerra Mundial, como a demanda por oficiais japoneses aumentou, os burocratas coreanos ascenderam na hierarquia para substituí-los. *“This sizeable cadre of Japanese-trained Korean bureaucrats virtually took over the day-to-day running of a truncated South Korea, first under American military government and eventually when a sovereign state was formed.”*(Kohli, 2004, p. 35)

Sobre a força policial, esta cresceu rapidamente durante a colonização japonesa, sendo inspirada na polícia da Era Meiji, altamente centralizada e disciplinada, tendo um papel importante nas reformas, indo além da função de manter a lei e a ordem. Segundo Kohli (2004, p. 37), a força policial ainda tinha a função de controle sobre a política, educação, religião, moral, saúde e bem estar público, e coleta de impostos. O autor usa um exemplo de como esta inclusive interferia na produção, onde policiais locais eram conhecidos por pressionarem vilas a trocarem suas colheitas agrícolas por colheitas de maior valor para a venda, e adotarem novas técnicas na produção de arroz de forma a facilitar a exportação para o Japão. Em conflitos sobre a posse da terra, interviam a favor dos donos da terra. Esta polícia e várias elites locais eram vistas pelo povo coreano como colaboradores, e *“Unfortunately for Koreans, although many of the landed elite were indeed eventually eliminated as a political force (i.e., via land reforms following the Korean War), much of the colonial police was incorporated directly into the new state structure of South Korea.”* (Kohli, 2004, p. 37-38)

O Estado japonês era altamente autoritário e intervencionista, ainda que não tenha sido somente opressivo. O crescimento da burocracia permitiu que o Estado assumisse novas funções que contribuíram para o crescimento econômico, e a repressão facilitou o estabelecimento da ordem, facilitando que a elite estatal se focasse em metas desenvolvimentistas.

Dentre os projetos que o Estado japonês realizou na Coreia, Kohli destaca o investimento pesado em infraestrutura, em educação primária, que resultou numa força de trabalho relativamente alfabetizada, além de ressaltar que o governo colonial era proprietário diretamente de um número de empresas, como ferrovias, comunicação, sal, tabaco, entre outras. Segundo o autor, estas empresas seriam geridas de forma relativamente eficiente.

Em relação ao relacionamento do Estado com as elites agrárias, o autor destaca que ainda que estas tenham perdido controle sobre o Estado, comparado com a monarquia anterior, o Estado foi generoso com os donos de terra, pois precisava de seu auxílio para executar suas metas. Este grupo prosperou sobre governo colonial, se tornando parte de uma aliança implícita entre um Estado coeso e as elites proprietárias locais.

Sobre o Estado e a industrialização, Kohli argumenta que esta foi quase única na história do colonialismo, apresentando uma taxa média de crescimento anual da indústria (de transformação e extrativa) pouco abaixo de 10% a.a. durante o período entre 1910-1940. Entretanto, Kohli argumenta que o fator mais importante disto no longo prazo não é a herança industrial que a Coreia do Sul poderia ter herdado (até porque não herdou, visto que boa parte das indústrias mais pesadas estava no norte e boa parte da estrutura industrial foi destruída durante a Guerra da Coreia), mas sim no fato que uma economia destruída pela guerra, mas com uma experiência de rápida industrialização é muito diferente de uma economia agrária estagnada. Como bem colocado pelo autor, no primeiro caso, *“the institutions and practices of industrialization – the knowledge and ideas associated with industrialization – continue to live on.”* (Kohli, 2004, p. 49)

A visão japonesa para a industrialização coreana passou por três fases, onde na primeira fase o Japão não tinha interesse no desenvolvimento industrial da colônia, com regras para proibir o surgimento de novas fábricas no país, ficando o país somente como destino para produtos manufaturados japoneses, o que mesmo assim não impediu que a

indústria de transformação coreana crescesse 7% em média ao ano, o que segundo Kohli reforçava o seu baixo ponto inicial.

Após a primeira guerra mundial, o governo imperial japonês buscou oportunidades para o capital japonês no exterior, incluindo na Coreia. As restrições à indústria dentro da colônia foram abolidas e uma segunda fase se iniciou. A taxa de crescimento nas manufaturas na década de 20 foi acima dos 8%. A participação do capital coreano se elevou, com o governo japonês se aliando a ricos homens de negócios coreanos. Empresas coreanas foram então permitidas de participar no comércio e na produção industrial de média para grande escala. *“Those willing to cooperate with the government-general were also provided credit, subsidies, and other public supports. Of the 230 factories that employed more than 50 workers in 1930, some 49 thus came to be Korean owned.”* (Kohli, 2004, p. 50) Como o autor afirma, historiadores revisionistas criticaram as interpretações que subestimavam o nível de cooperação entre o Estado colonial japonês e os capitalistas coreanos nativos. Numa interpretação moderna, o capitalismo coreano veio a ter seu primeiro desabrochar sob o domínio japonês e com a benção dos oficiais japoneses.

Durante a terceira fase, nos anos 30 até a segunda guerra mundial, a Coreia vivenciou rápida industrialização. Crescimento industrial anual de 15%, com uma parcela significativa vindo de indústrias pesadas, em especial a química. Dentro do contexto de uma economia à beira da guerra, a cooperação governo-negócios se tornou a base para a rápida industrialização do período de 1930-1945. Quatro pontos merecem destaque (Kohli, 2004, p. 54-56):

- i) O Estado colonial preferia trabalhar com grandes grupos de negócios. Baseado no modelo da Era Meiji, o governo encorajou a formação de grandes grupos. Nas palavras do autor:

Larger groups enjoyed preferred interest rates on credit, lower charges on electricity, direct price supports, and indirect subsidies such as lower transportation costs on government-controlled railways. Nearly two thirds of the total production in the late 1930s was thus produced by only a handful of Japanese zaibatsu in Korea. Since the Korean family-centered but gigantic enterprises also came into their own under this regime, herein may lie the origin of the chaebols. (KOHLI, 2004, p. 54)

- ii) Um estrato significativo de empresários coreanos surgiu dentro destas condições favoráveis, sendo que vários destes iriam estabelecer os maiores chaebols da Coreia do Sul, como Samsung e Hyundai.

- iii) Enquanto os que buscam negar a importância da colonização japonesa destacam que boa parte da indústria estava localizada no norte, Kohli destaca que quase metade da indústria estava localizada no Sul. As fábricas localizadas no sul também pertenciam a campos como processamentos de alimentos, têxteis, máquinas e ferramentas, etc., sendo menos capital intensivas que as do norte, estando mais bem integradas na economia do que as indústrias nortenhas, que seriam muito mais propensas a se tornarem elefantes brancos.
- iv) Por fim, Kohli destaca os profundos elos entre a Coreia colonial e o Japão. O que era diferente das outras metrópoles e colônias era *“the degree to which Korea was already an exporting economy and the degree to which it was already exporting manufactured products to Japan and other parts of the empire.”* (Kohli, 2004, p. 56)

Sobre a orientação exportadora que marcaria a experiência sul-coreana, Kohli faz um interessante balanço:

Whereas most developing countries emerged from the Second World War with a distrust of open economies – either because they associated openness with industrial stagnation (as in India and Nigeria) or because they associated import substitution with successful industrial growth (as in Brazil) – many South Korean elites, rather early on, came to associate an export orientation with a high-growth economy. (KOHLLI, 2004, p. 56)

Assim, na visão do autor, o colonialismo japonês foi importante para estabelecer um Estado Capitalista Coeso na Coreia, possuindo elementos marcantes como uma estrutura altamente burocratizada, uma aliança dominada pelo Estado entre Estado e donos de propriedades para a produção e lucros e um controle social opressivo das classes trabalhadoras.

2.1.2 – O período 1945-1960

Após o final da colonização japonesa, a Coreia foi dividida entre zonas de ocupação americana e soviética, com a primeira se tornando a Coreia do Sul em 1948. Entre 1948 e 1960, o país foi governado por Syngman Rhee, tendo vivenciado a experiência da Guerra da Coreia entre 1950 e 1953. Segundo Kohli (2004), o que é necessário compreender neste período é que o foco não era o crescimento econômico.

Os Estados Unidos tinham por foco garantir a manutenção da ordem política e econômica, e, principalmente, evitar a ameaça do comunismo. Rhee tinha por objetivo garantir a sua própria permanência no poder e maximizar a ajuda norte-americana à Coreia do Sul¹². A performance econômica deste período foi mais um resultado destes fatores do que qualquer resultado coerente de uma estratégia de desenvolvimento.

Para Kohli (2004), importante para a trajetória futura de crescimento foi a sobrevivência de elementos-chaves do estado colonial, tais como a burocracia civil centralizada e a força policial. Além disso, uma base empreendedora densa foi construída neste período. *“Some of these entrepreneurs got their start during the colonial period, others of the same vintage migrated from the north, and yet others emerged anew. Most of them benefited from (1) the sale of Japanese investments at rock-bottom prices, (2) U.S. aid and related war recovery, and (3) a modicum of economic protection.”*(Kohli, 2004, p. 63) O autor também destaca que a reforma agrária eliminou os grandes donos de terra como uma força econômica, além de que a esquerda política foi brutalmente reprimida neste período, facilitando que os regimes subsequentes pudessem focar em metas de crescimento econômico em aliança com os capitalistas locais.

Como destacado, os capitalistas locais se beneficiaram da venda de empresas japonesas. Sobre esse ponto, é importante lembrar o que Amsden (2009) afirmou sobre os países denominados de “independentes” por ela, como a Coreia, onde estes países foram capazes de nacionalizar, expropriar ou adquirir empresas de propriedade estrangeira, o que dava às empresas nacionais a vantagem de não terem que competir com o capital multinacional logo em sua origem, uma vantagem na hora de estabelecer campeões nacionais, além de permitir que o Estado exerça maior influência sobre este capital local, do que jamais teria caso este fosse multinacional. Como se verá a frente, a aliança entre o Estado Coreano pós 1960 e os Chaebols (grandes grupos industriais) foi essencial para o desenvolvimento sul-coreano.

Sobre a ocupação americana, Amsden (1989) afirma que esta levou a reforma agrária dos japoneses um estágio acima, servindo para reduzir o gargalo na oferta de alimentos, o que por sua vez ajudou a combater as pressões inflacionárias. Isto foi

¹² Amsden (1989) apresenta dados de que a entrada média de ajuda entre 1953 e 1958 foi de 270 milhões de dólares ao ano, excluindo assistência militar. Correspondia a quase 15% do Produto Nacional Bruto (PNB) sul-coreano e mais de 80% da entrada de dívidas estrangeiras.

importante para ajudar a criar uma distribuição de renda mais igualitária e “limpar” o campo para um poder estatal mais fortemente centralizado.

Sobre a transferência de propriedade japonesa para os capitalistas coreanos, Kohli (2004) afirma que:

such a transfer of ownership strengthened emerging Korean capitalism. As noted in Chapter 1, a substantial entrepreneurial stratum of Koreans had already emerged during the colonial phase. After decolonization and the division of the country, many entrepreneurs from the north moved south, though most of these entrepreneurs were relatively small operators. Quick transfer of Japanese properties to select individuals within this stratum instantly created potentially bigger capitalists. And finally, the “lucky” ones who actually got the Japanese properties were generally individuals who were somehow well connected to regime authorities and who were willing to contribute illicit resources to the decision makers. A pattern of politically dependent and corrupt crony capitalism was thus established quite early and continued to characterize much of the Rhee period. (KOHLI, 2004, p. 75-76).

Sobre a natureza das relações Estado-Capital nessa fase (ou entre a elite política e a econômica), esta pode ser classificada como mutualmente corrupta. Rhee estabeleceu ligações com um seleto grupo de homens de negócios sul-coreanos, através de alocação de divisas estrangeiras, contratos governamentais e crédito. Em troca, Rhee recebia parte do dinheiro obtido para seu partido. Isto seria negativo para o crescimento econômico, pois desviava a alocação de dinheiro de investimentos produtivos para formas rápidas de lucro por parte dos grandes homens de negócio, e porque a dependência do governo de Rhee destes capitalistas acabou com qualquer possibilidade que ele poderia ter de exigir que estes se dirigissem para atividades produtivas, em contraste gritante com a era Park.

Rhee é forçado a abandonar o poder em 1960, devido a uma mobilização popular liderada por estudantes em virtude da fraudulenta eleição de 1960, e, após o golpe de Estado de 1961, os militares assumem o poder. Os sul-coreanos só voltariam a ver um presidente civil em 1993, com a chegada ao poder de Kim Young-Sam. Como será vista na próxima seção, a era Park Chung-hee, que durou até 1979, foi um período de extremo crescimento e desenvolvimento para a economia sul-coreana, com a atuação de um Estado Desenvolvimento coeso que se tornaria referência. Para encerrar esta seção, Amsden (1989) oferece uma interessante visão de como se encontrava a economia coreana logo no começo dos anos 60:

The Korean state was able to consolidate its power in the 1960s because of the weakness of the social classes. Workers were a small percentage of the population, capitalists were dependent on state largesse, the aristocracy was dissolved by land reform, and the peasantry was atomized into smallholders. The behavior of the Korean state became influenced by two forces outside the class structure: the student movement and the American occupation

forces (first the U.S. army, then the U.S. aid administration). The student movement kept the new government relatively honest. The American occupation forces drove the Korean military toward developmentalism, the only realistic course to reduce dependence on American support. (AMSDEN, 1989, p. 52)

Após esta análise da economia colonial coreana e do governo Rhee na Coreia do Sul (doravante, **Coreia**), a próxima seção irá tratar do Milagre do Desenvolvimento Coreano, analisado a questão pela ótica do Estado Desenvolvimentista.

2.2 – O Milagre Coreano

Desde o começo dos anos 60, com a ascensão dos militares ao poder, até a crise asiática de 97, a Coreia registrou um impressionante crescimento econômico. O objetivo desta seção é analisar os determinantes deste desenvolvimento, em especial durante a fase “clássica” do desenvolvimento asiático, durante os anos 60, 70 e a primeira metade dos anos 80¹³. O período posterior a 85 será melhor analisado na seção 2.3, onde será apresentado à luz do Paradigma dos Gansos Voadores.

A política bem sucedida de desenvolvimento sul-coreana esteve centrada em uma relação entre um Estado altamente intervencionista e os grandes conglomerados nacionais coreanos (os *chaebols*), onde, para se obter os benefícios estatais, as empresas privadas precisavam arcar com os requisitos impostos pelo governo, muitas vezes na forma de cotas de exportação. Desta forma, os subsídios não eram visto como permanentes, e as empresas tinham de buscar se tornar eficiente globalmente para atingir os critérios impostos pelo governo, nos setores selecionados por este. A força que o Estado possuía frente as elites coreanas, resultante das reformas agrárias que ocorreram previamente, e do fato do Estado ser a principal fonte de capital disponível, fazia com que este tivesse a liberdade de tirar os subsídios quando julgasse que o objetivo tivesse sido alcançado ou então quando a performance da empresa não estivesse atendendo os critérios. A capacidade de disciplina do Estado foi também facilitada por se tratarem de empresas nacionais que precisavam do Estado como fonte de capital, visto que as empresas japonesas haviam saído de cena após o fim da colonização japonesa e não havendo a presença do capital transnacional americano e

¹³ Chang (2003), ao apresentar o que em sua visão seria o “modelo” do desenvolvimento asiático, afirma que este teria passado por muitas mudanças entre o final dos anos 80 e início dos anos 90. Tais mudanças serão estudadas mais a frente nesse capítulo.

européu no nível visto em países latino-americanos. A disciplina do governo nas firmas privadas se via na forma de pressão para exportar, controle de preços, restrição nas expansões de capacidade e na entrada de certos mercados, proibições de mandar capital especulativo para o exterior e extensos controles financeiros. A presença de Investimento Direto Externo era controlada, indo apenas para os setores permitidos e muitas vezes na forma de *joint-ventures*. Isso permitiu que o Estado tivesse a capacidade de direcionar a economia e estimular empresas líderes nacionais competitivas globalmente, ao mesmo tempo em que direcionava a produção industrial para setores mais intensivos em capital e de maior conteúdo tecnológico. Este modelo vigora principalmente nos anos 60 e 70, durante o governo de Park Chung Hee, se mantendo ainda nos anos 80, ainda que não da mesma forma. Era o Estado Desenvolvimentista Capitalista em ação, em sua versão com Autonomia e Parceria.

Entretanto, olhar apenas para as interpretações internas ao nível do país seria um erro. Estas interpretações, centradas apenas nos fatores nacionais, como na política industrial dos Estados nacionais recaem sobre a falha do nacionalismo metodológico, onde ao se analisar a questão do desenvolvimento ao nível da nação, se esquece que o ambiente internacional não é idêntico para todas as nações em desenvolvimento e que este é influenciado pelas ações econômicas e políticas do Estado hegemônico, criando diferentes oportunidades de desenvolvimento para os países.¹⁴

Nesse aspecto, a trajetória sul-coreana é única por uma série de motivos, com a influência americana tendo um papel crucial na determinação de sua trajetória de sucesso. Como afirmado por Medeiros e Serrano (1999), a tendência do capitalismo desregulado é a crescente polarização e divergência entre as taxas de crescimento do produto e níveis de renda per capita entre os países. Cada país que busca crescer e se desenvolver tem de lidar com a sua restrição externa, e as oportunidades de crescimento dos países em cada período histórico estão ligadas a dois determinantes da restrição externa enfrentados pelos países, uma delas sendo as características do regime monetário internacional (e a forma pela qual o país central o opera), e a orientação geopolítica da potência dominante. Dentro dessa visão, não faz sentido buscar unicamente nos fatores internos dos países as causas de um suposto “sucesso” ou

¹⁴Esta questão da falha das interpretações nacionalistas metodológicas fica ainda mais evidente quando se olha para a regionalização do crescimento na segunda metade da década de 1980, com o crescimento estimulado pela dinâmica regional.

“fracasso”, sendo os distintos contextos internacionais indispensáveis para a verdadeira compreensão dos processos de desenvolvimento.

O crescimento acelerado e a redução do atraso relativo dos países periféricos nada tem de natural, dependendo fundamentalmente das estratégias internas de desenvolvimento dos Estados nacionais. Devido às assimetrias existentes, os resultados finais do processo de desenvolvimento ficam fortemente associados às condições externas. Assim, não se pode negar a importância do contexto internacional da Guerra Fria sobre a experiência de desenvolvimento sul-coreana. O contexto geopolítico vigente altera então as condições externas gerais para o crescimento acelerado e para o acesso dos países ao meio de pagamento internacional, o dólar americano, sendo estas determinadas pela posição estratégica do país no contexto da Guerra Fria.

Medeiros e Serrano (1999) denominam de “Desenvolvimento a Convite” a estratégia americana de permitir e promover o desenvolvimento de regiões estratégicas para o conflito com a URSS, através do acesso ao mercado americano e ao financiamento internacional, buscando estimular o crescimento acelerado de seus aliados. A Coreia do Sul, devido a sua importância no contexto da Guerra Fria, fora então um dos convidados.

Kasahara (2013) coloca que o Desenvolvimento dos países do Leste Asiático simplesmente não pode ser plenamente compreendido sem levar em consideração o contexto da Guerra Fria e a ajuda financeira, diplomática e militar norte-americana para a região. As economias da região se tornaram dependentes do mercado norte-americano, destinando para ele 20 a 30% de suas exportações. A parcela das exportações da Coreia para os EUA e o Japão sobre o total das exportações pode ser visto na tabela 3, enquanto a composição das exportações da Coreia para o mundo, os Estados Unidos e Japão, podem ser vistas na tabela 4. Johnson (1982) descreveu a demanda norte-americana por produtos japoneses resultante da Guerra da Coreia como um equivalente ao Plano Marshall. Kasahara (2013) sugere que se possa pensar o mesmo para a demanda norte-americana que surgiu para Coreia e Taiwan decorrente da Guerra do Vietnã.

Além disso, a proximidade histórica, geográfica e política com o Japão foi importante para o sucesso para a estratégia desenvolvimentista coreana, como bem explorado por Kohli (2004).

Dito isto, as próximas subseções estão estruturadas de forma a detalhar a questão do papel do Estado Desenvolvimentista na Coreia do Sul, com ênfase na questão da política industrial promovida pelo Estado, trabalhando a questão da influência japonesa nos anos 60, 70 e início dos anos 80 quando necessário. A seção seguinte, 2.3, irá trabalhar com destaque a questão da dinâmica regional asiática.

Tabela 3 - Exportações sul-coreanas para Estados Unidos e Japão, como parcela das exportações totais, 1962-2010, médias quinquenais

Coréia do Sul	1962-1965			1966-1970			1971-1975			1976-1980			1981-1985		
	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão
Alimentos	100,0%	7,8%	64,3%	100,0%	18,5%	61,9%	100,0%	10,9%	59,6%	100,0%	12,7%	61,0%	100,0%	11,6%	63,2%
Bebida e tabaco	100,0%	2,4%	0,8%	100,0%	12,0%	0,6%	100,0%	21,3%	5,4%	100,0%	19,2%	14,3%	100,0%	20,2%	7,1%
Materiais Cru, Exc. Combustível	100,0%	23,2%	44,0%	100,0%	13,1%	63,2%	100,0%	3,1%	77,7%	100,0%	3,7%	59,0%	100,0%	3,5%	43,4%
Combust. Minerais, lubrificantes e correlatos	100,0%	0,2%	98,7%	100,0%	0,8%	91,2%	100,0%	1,3%	58,4%	100,0%	0,3%	48,1%	100,0%	9,4%	71,8%
Óleo animal e vegetal e gordura	100,0%	0,0%	77,3%	100,0%	0,8%	98,2%	100,0%	2,4%	58,6%	100,0%	28,1%	12,1%	100,0%	5,3%	20,2%
Químicos	100,0%	10,6%	3,0%	100,0%	4,3%	13,1%	100,0%	9,6%	37,4%	100,0%	6,0%	27,9%	100,0%	9,0%	22,0%
Bens Manufaturados class. pelo material	100,0%	40,6%	5,7%	100,0%	47,9%	12,0%	100,0%	33,6%	24,4%	100,0%	21,9%	17,2%	100,0%	24,0%	14,1%
Maquinas e Equipamento de Transporte	100,0%	20,5%	19,0%	100,0%	58,3%	13,4%	100,0%	45,2%	20,1%	100,0%	35,7%	10,7%	100,0%	32,6%	6,8%
Outros artigos manufaturados	100,0%	71,0%	6,2%	100,0%	69,0%	13,5%	100,0%	44,9%	23,1%	100,0%	42,2%	16,6%	100,0%	50,2%	12,2%
Bens e trans. não class de acordo com tipo	100,0%	0,2%	0,6%	100,0%	7,8%	74,5%	100,0%	1,7%	37,8%	100,0%	13,8%	37,2%	100,0%	9,1%	24,0%
Total	100,0%	27,4%	27,5%	100,0%	47,2%	24,9%	100,0%	34,6%	29,7%	100,0%	29,7%	20,5%	100,0%	32,7%	15,3%

Coréia do Sul	1986-1990			1991-1995			1996-2000			2001-2005			2006-2010		
	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão
Alimentos	100,0%	12,4%	69,3%	100,0%	7,3%	66,0%	100,0%	6,1%	62,6%	100,0%	10,2%	51,4%	100,0%	10,6%	36,9%
Bebida e tabaco	100,0%	8,9%	14,0%	100,0%	7,2%	21,2%	100,0%	10,2%	40,1%	100,0%	11,5%	32,3%	100,0%	8,4%	22,3%
Materiais Cru, Exc. Combustível	100,0%	4,2%	47,0%	100,0%	8,5%	26,0%	100,0%	9,4%	15,0%	100,0%	10,6%	14,8%	100,0%	7,4%	14,1%
Combust. Minerais, lubrificantes e correlatos	100,0%	6,4%	72,7%	100,0%	6,3%	33,4%	100,0%	4,5%	31,8%	100,0%	10,2%	32,5%	100,0%	10,6%	12,9%
Óleo animal e vegetal e gordura	100,0%	1,4%	60,3%	100,0%	0,4%	25,7%	100,0%	2,5%	11,5%	100,0%	3,5%	12,1%	100,0%	2,9%	8,0%
Químicos	100,0%	10,2%	21,5%	100,0%	5,6%	12,2%	100,0%	6,3%	8,7%	100,0%	6,1%	7,8%	100,0%	5,0%	6,8%
Bens Manufaturados class. pelo material	100,0%	19,2%	20,2%	100,0%	10,2%	14,1%	100,0%	11,4%	9,7%	100,0%	12,3%	9,6%	100,0%	10,3%	10,0%
Maquinas e Equipamento de Transporte	100,0%	41,5%	9,3%	100,0%	27,1%	7,5%	100,0%	24,2%	6,7%	100,0%	20,6%	5,7%	100,0%	13,7%	4,2%
Outros artigos manufaturados	100,0%	45,8%	20,0%	100,0%	36,8%	23,6%	100,0%	30,0%	20,7%	100,0%	25,1%	15,6%	100,0%	8,7%	9,0%
Bens e trans. não class de acordo com tipo	100,0%	17,5%	44,2%	100,0%	19,8%	24,9%	100,0%	26,9%	10,1%	100,0%	23,5%	6,6%	100,0%	24,3%	3,2%
Total	100,0%	34,9%	19,2%	100,0%	22,3%	14,7%	100,0%	19,4%	11,2%	100,0%	17,7%	9,1%	100,0%	11,5%	6,7%

Fonte: Elaboração Própria, a partir dos dados de COMTRADE

Tabela 4- Composição das exportações sul-coreanas para o mundo, Estados Unidos e Japão, 1962-2010, médias quinquenais

Coréia do Sul	1962-1965			1966-1970			1971-1975			1976-1980			1981-1985		
	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão
Alimentos	18,8%	5,3%	44,0%	9,6%	3,8%	23,9%	8,6%	2,7%	17,2%	7,3%	3,1%	21,8%	4,6%	1,6%	18,8%
Bebida e tabaco	0,3%	0,0%	0,0%	2,1%	0,5%	0,1%	1,1%	0,7%	0,2%	0,9%	0,6%	0,6%	0,5%	0,3%	0,2%
Materiais Cru, Exc. Combustível	23,8%	20,1%	38,1%	13,7%	3,8%	34,7%	4,9%	0,4%	12,9%	2,4%	0,3%	6,9%	1,2%	0,1%	3,3%
Combust. Minerais, lubrificantes e correlatos	2,0%	0,0%	7,1%	0,8%	0,0%	2,8%	1,8%	0,1%	3,5%	0,6%	0,0%	1,3%	2,1%	0,6%	10,0%
Óleo animal e vegetal e gordura	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Qúimicos	0,6%	0,2%	0,1%	1,1%	0,1%	0,6%	1,7%	0,5%	2,2%	3,2%	0,6%	4,3%	3,2%	0,9%	4,6%
Bens Manufaturados class. pelo material	28,9%	42,9%	6,0%	29,2%	29,6%	14,1%	31,7%	30,8%	26,1%	32,1%	23,7%	27,0%	27,7%	20,3%	25,4%
Maquinas e Equipamento de Transporte	2,7%	2,0%	1,8%	6,6%	8,1%	3,5%	13,1%	17,2%	8,9%	19,3%	23,2%	10,0%	31,4%	31,4%	14,0%
Outros artigos manufaturados	11,3%	29,3%	2,6%	37,0%	54,1%	20,0%	36,8%	47,7%	28,6%	34,0%	48,3%	27,6%	29,1%	44,7%	23,2%
Bens e trans. não class de acordo com tipo	11,6%	0,1%	0,2%	0,1%	0,0%	0,2%	0,2%	0,0%	0,3%	0,2%	0,1%	0,4%	0,2%	0,0%	0,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Coréia do Sul	1986-1990			1991-1995			1996-2000			2001-2005			2006-2010		
	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão	Mundo	EUA	Japão
Alimentos	3,8%	1,3%	13,7%	2,5%	0,8%	11,3%	1,9%	0,6%	10,4%	1,1%	0,6%	6,2%	0,8%	0,7%	4,3%
Bebida e tabaco	0,2%	0,1%	0,2%	0,1%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%	0,5%	0,2%	0,1%	0,7%	0,2%	0,1%	0,7%
Materiais Cru, Exc. Combustível	1,3%	0,2%	3,1%	1,4%	0,5%	2,5%	1,2%	0,6%	1,6%	1,0%	0,6%	1,6%	1,1%	0,7%	2,4%
Combust. Minerais, lubrificantes e correlatos	1,2%	0,2%	4,5%	2,0%	0,6%	4,6%	4,2%	1,0%	11,9%	4,5%	2,6%	16,2%	7,1%	6,5%	13,6%
Óleo animal e vegetal e gordura	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Qúimicos	3,4%	1,0%	3,8%	6,3%	1,6%	5,2%	7,9%	2,6%	6,2%	9,1%	3,2%	7,7%	10,3%	4,5%	10,3%
Bens Manufaturados class. pelo material	22,1%	12,2%	23,2%	23,7%	10,8%	22,9%	20,8%	12,2%	18,1%	15,8%	11,0%	16,5%	13,9%	12,4%	20,6%
Maquinas e Equipamento de Transporte	34,8%	41,4%	16,9%	45,1%	54,7%	23,1%	53,3%	66,6%	31,7%	60,4%	70,6%	37,5%	57,0%	67,6%	35,4%
Outros artigos manufaturados	33,1%	43,5%	34,4%	18,7%	30,9%	30,1%	10,5%	16,3%	19,5%	7,9%	11,2%	13,5%	9,6%	7,2%	12,7%
Bens e trans. não class de acordo com tipo	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração Própria, a partir dos dados de COMTRADE

2.2.1 – A experiência histórica de Desenvolvimento Coreano

A periodização escolhida por Laplane e Ferreira (2014) é interessante para se compreender a cronologia da industrialização coreana. Como já foi discutido na seção anterior o período da colonização japonesa e a questão da ocupação americana, nesta seção se focará em discutir em perspectiva histórica a mudança observada nas décadas de 60, 70 e 80 e seu determinantes, sob a ótica do Estado Desenvolvimentista. A tabela 5 apresenta uma visão geral da mudança estrutural vista na economia neste período, e além.

Quadro 1 - Padrões e Estratégias de Desenvolvimento na Coréia do Sul, 1953 em diante

Períodos	Padrões Comportamentais (de transformação estrutural)	Estratégias de desenvolvimento
1953-1961	Reorganização econômica após Guerra da Coréia. Tentativa de substituição de importações	Reformas estruturais (relação com EUA), reforma educacional, reforma agrária.
1962-1970	Primeira fase de substituição de importações: Indústria de bens de consumo leves.	Estado nacional desenvolvimentista: planos nacionais de desenvolvimento, política fiscal, comercial, industrial e tecnológica orientados para fomento da indústria, de grupos nacionais e das exportações.
1971-1980	Segunda fase de substituição de importações: indústria pesada, química e metalomecânica. Esforço exportador.	
1981-1993	Desenvolvimento do segmento high tech - eletrônica. Aprofundamento da internacionalização.	
1994-2006	Estrutura industrial e social de economia madura.	Reformas liberalizantes. Administração da crise. Novo arranjo entre setor privado e Estado.

Fonte: Laplane e Ferreira (2014)

Tabela 5- Indicadores de mudança produtiva e exportadora, Coréia do Sul, 1966-2000 (Médias quinquenais)

Coréia do Sul	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
Valor Adicionado (% total)									
Agricultura	31,40%	26,00%	20,50%	13,80%	9,60%	6,50%	4,80%	3,61%	2,65%
Indústria	23,90%	25,90%	31,90%	35,30%	37,90%	38,30%	37,30%	37,05%	37,02%
-Transformação	16,00%	19,20%	22,50%	24,40%	26,80%	24,90%	25,50%	27,64%	28,81%
Serviços	44,70%	48%	47,50%	50,80%	52,40%	55%	57,70%	59,33%	60,33%

Exportações (% total)									
Matéria Prima Agrícola	7,58%	4,15%	1,80%	0,82%	0,98%	1,25%	1,09%	0,85%	0,83%
Alimentos	13,01%	9,00%	8,45%	5,18%	4,11%	2,68%	2,05%	1,36%	0,99%
Combustíveis	0,70%	1,55%	0,74%	2,01%	1,26%	2,05%	4,09%	4,5%	7,03%
Manufaturas	70,72%	83,04%	87,76%	90,92%	92,76%	93,09%	91,38%	91,73%	88,83%
Minérios	7,94%	2,07%	1,04%	0,88%	0,83%	0,86%	1,36%	1,5%	2,25%
Emprego (% total)									
Agricultura	N.D.	N.D.	N.D.	29,60%	20,74%	14,60%	11,52%	8,82%	7,22%
Indústria	N.D.	N.D.	N.D.	29,24%	34,28%	34,20%	29,40%	27,34%	22,04%
Serviços	N.D.	N.D.	N.D.	41,14%	45,02%	51,22%	59,08%	63,82%	70,76%

Fonte: World Bank (2015), N.D. = Não Disponível

Com a chegada dos militares ao poder no começo dos anos 60, Park Chung Hee assume o poder na Coreia. Sua liderança durou quase duas décadas, de Maio de 1961 a Outubro de 1979, terminando com seu assassinato. Durante seu governo, a Coreia vivenciou um período de rápido crescimento do produto e das exportações, conjuntamente com intensa industrialização, indo em direção as indústrias pesadas, mais intensivas em capital. A liderança de Park Chung Hee e seus colegas militares marcou mudanças na condução da política coreana. Mais jovens que os governantes anteriores, esse grupo apresentava admiração pela Japão, tendo Park experimentado rápido sucesso em sua carreira no exército colonial japonês. Sua admiração pelo Japão da Era Meiji é um elemento marcante de sua personalidade e visão de liderança. Além das políticas econômicas adotadas em seu governo, Kohli (2004, p. 89) destaca a importância da criação da *Korean Central Intelligence Agency* (KCIA) como ferramenta de controle da sociedade, pois como observado pelo autor, a KCIA fazia testes de lealdade em todas as principais figuras políticas, possuía uma rede de informantes que lhes fornecia material sobre as ações das firmas privadas, e mantinha constante vigilância sobre a imprensa, os estudantes e os sindicatos. Agia como os olhos e ouvidos de Park, e permitia que o governo tivesse um maior controle e autoritarismo sobre a sociedade, indo além da questão da disciplina econômica. Ainda que ocorresse a Autonomia e Parceria na esfera econômica, entre o Estado e os grandes grupos privados, Park Chung Hee “*Always pursued a strategy of rule based on instilling fear and repressing opposition.*” (Kohli, 2004, p. 92)

Independente do poder que Park tivesse, este necessitava do crescimento econômico para se legitimar. Era necessário fazer a economia voltar a crescer, e para se entender como se deu a aceleração do crescimento, é necessário compreender o Modelo

de Acumulação sul coreano. Para tal, devem-se detalhar as políticas de comércio e investimento coreanas. Primeiramente iremos olhar para as políticas comerciais e de investimento que ocorreram nos anos 60, para depois olhar a influência japonesa e o papel do Estado.

2.2.2 – Política Comercial, Investimento e Governo como planejador

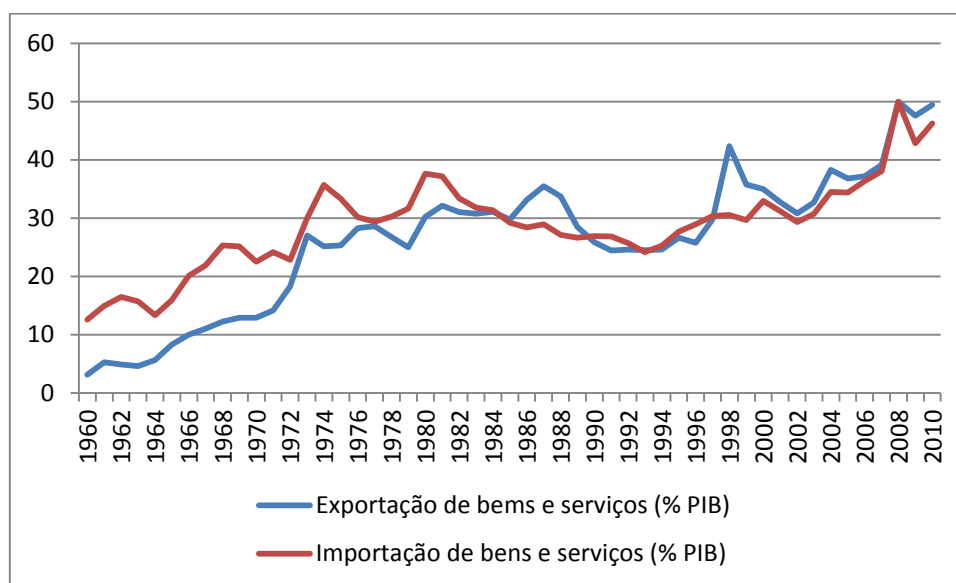
Discutindo a política comercial sul-coreana, Amsden (1989) afirma que o volume de exportações começou a crescer de forma impressionante a partir de 1963-1964, decorrente de subsídios para exportação por parte do governo. Como a autora destaca, diferente do afirmado por muitos autores neoclássicos, a lógica destes subsídios não era compensar distorções causadas por outras políticas, mas sim porque os produtores coreanos não poderiam, inicialmente, competir com os japoneses, mesmo na indústria têxtil, onde inicialmente os países menos desenvolvidos, mais intensivos em trabalho, possuem vantagens comparativas. Sobre o *drive* exportador, Amsden (1989) afirma: “*By January 1965, exports had become a fixed idea for Park, and he had already begun to talk in terms of global competitiveness.*” (Amsden, 1989, p. 68)

O regime de Park fez da exportação um elemento compulsório para o setor privado, uma pressão a mais para as firmas. Caso as vendas para o exterior não fossem suficientemente lucrativas, o governo compensava os exportadores que tinham prejuízo ao inflar seus retornos nas vendas domésticas, impondo barreiras comerciais às importações. Ao longo de seu período desenvolvimentista, a Coréia vai se tornando um país superdependente do comércio exterior, com as exportações passando de 5% do PIB no começo dos anos 60 para a faixa dos 35% nos anos 80, movimento que veio acompanhado por um forte aumento nas importações, como pode ser visto no gráfico 1.

Sobre esta orientação para o comércio exterior, Amsden (1989) ressalta que é incorreto supor que esta deve apenas ao seu tamanho. Esta é decorrente de questões históricas (sob o domínio japonês, a Coréia era um país orientado para a exportação) e decisões políticas (como o modelo de desenvolvimento escolhido).

A autora destaca que o crescimento das exportações de manufaturados trabalho intensivo começaram a suprimir o desemprego. “*In the five years from 1965 through 1969, employment in the manufacturing sector expanded by 50%. In 1971 the industrial sector employed 100% more people than it had in 1963.*” (Amsden, 1989, p. 72)

Gráfico 1 - Importação e Exportação de Bens e Serviços como % do PIB – Coréia do Sul – 1960-2010



Fonte: World Bank – WDI (2015)

Sobre a **política de investimento**, Amsden (1989) destaca que um mês após o golpe de 1961, o regime militar aprovou uma legislação para punir a acumulação ilícita de riqueza. Com grande pompa, prendeu capitalistas que enriqueceram de forma ilícita sob o governo de Syngman Rhee e ameaçou o confisco de seus bens. Entretanto, o governo optou por promovê-los para o primeiro plano do desenvolvimento coreano:

The government exempted most businessmen from criminal prosecution and eschewed confiscating their property. In exchange, businessmen were required to pay off their assessed obligation by establishing new industrial firms in basics industries and by donating the shares to the government, the later condition rarely being fulfilled (Jones and Sakong, 1980). Within days, however, an alliance had been formed between business and government that laid the basis for subsequent industrialization. (AMSDEN, 1989, p. 72)

Chang (2006) se refere a esta exigência de que os capitalistas deveriam estabelecer novas empresas em indústrias determinadas pelo Estado como “*serve the nation through enterprise*” (Chang, 2006, p. 97). O autor afirma que então a comunidade empresarial se viu, de um ponto de vista moral, como “criminosos em liberdade condicional”, sujeitos a servir a nação através de suas empresas, e, do ponto de vista econômico, como tigres de papel, com pouca liberdade de tomar decisões de investimento por si mesmo.

O sistema bancário, nacionalizado por Park, foi a exceção a esta parceria entre setor público (com o poder decisório) e o privado. Como destacado por Johnson

(1999), se trata de um elemento onde o próprio Estado Desenvolvimentista coreano superou o seu “original” japonês, pois no segundo caso, o sistema bancário permanecera privado e cada *keiretsu* possuía um banco em seu grupo. Como Amsden (1989) destaca, a nacionalização do sistema bancário foi um fator chave para o sucesso coreano, pois permitiu que o Estado direcionasse o crédito para os setores eleitos como prioritários para o governo, ainda que no começo dos anos 60 os bancos estivessem à beira da falência.

The military was in favor of borrowing from abroad and keeping domestic interest rates low in order to increase investment. To stimulate lending to Korea, the government amended the Foreign Capital Inducement Law in 1962 and provided government guarantees to lenders, which eliminated the risks of default and of exchange rate depreciation. Control over credit guarantees, together with nationalization of the banks, extended the government's reign over all capital flows with the exception of the unofficial “curb” market. Credit was then allocated on a discretionary basis. (AMSDEN, 1989, p. 73)

Enquanto crédito subsidiado para capital de giro estava disponível para qualquer exportador, capital de longo prazo à taxas de juros favoráveis era alocado apenas para firmas e indústrias selecionadas. *“A regime of multiple interest rates arose, therefore, quite similar in principle to the multiple exchange-rate regime that export subsidies created. The cost of borrowing at home far exceeded the cost of borrowing abroad. This afforded the government the opportunity to discriminate in favor of particular industries and firms.”* (Amsden, 1989, p. 74) Para se qualificar como receptor do crédito subsidiado de longo prazo, uma condição chave era a exportação. As políticas de investimento e exportação estavam intimamente conectadas.

Sobre o começo do governo Park, Kohli (2004) também destaca de interessante a melhora na coleta de impostos pelo governo. Uma série de reformas políticas (em 1960, 1964, 1966 e 1967) expandiu a base de impostos e melhorou a sua coleta. A poupança privada doméstica também cresceu bastante durante a Era Park. Kohli destaca a importância das campanhas adotadas pelo governo para promover a poupança domiciliar privada.

Kohli destaca a importância da poupança externa, em especial os empréstimos japoneses, para o milagre coreano. *“The substantial inflow of foreign resources into South Korea, especially Japanese public and commercial loans, reflected the economic needs of both Japan and Korea, as well as deliberate policy efforts, especially of the Park regime.”* (Kohli, 2004, p. 106)

Pelo lado japonês, tanto as empresas quanto o governo estavam ansiosos para transferir capital e tecnologia para outros países, conforme os salários japoneses cresciam e as companhias japonesas passavam a produzir bens de maior valor agregado. Interessava-lhes usar a mão de obra educada e relativamente barata coreana para produzir bens de menor intensidade tecnológica e usar a Coreia como uma plataforma para exportações trabalho-intensivas para outros países, como os Estados Unidos.

A Coreia do Sul soube se utilizar bem destas circunstâncias. Buscou desencorajar o Investimento Externo Direto, visto os sentimentos anti-japoneses da população, e escolheu se focar em atrair capital via empréstimos externos, tanto públicos quanto privados, que lhe dariam mais poder de manobra no direcionamento da economia.

The government did this by guaranteeing overseas loans, both against default and against foreign-exchange depreciation, which also reassured Japanese corporations about moving their capital to South Korea. (KOHLI, 2004, p. 106)

Kohli (2004, p. 107) descreve a cooperação entre o Japão e a Coreia do Sul da seguinte maneira:

Japanese corporations, often with past connections to Korea, would explore investment opportunities in South Korea, as well as the possibilities for working with specific South Korean firms. Having identified worthwhile projects, Japanese corporations would lobby their government for public support, often in the form of “supplier’s credit” for South Korean firms that would enable those firms to purchase Japanese capital goods. On the South Korean side, both Japanese and Korean firms would lobby for loan guarantees, including bribing senior government officials to smooth the process. With loan guarantees in place, commercial loans from Japan poured in; these were also “tied” in the sense that loans were for specific purposes, such as to buy industrial plants from the loan-providing zaibatsus, or business conglomerates. It was in this way, for example, that Mitsubishi, Mitsui, and C. Itoh provided more than half of Japan’s total commercial loans to South Korea in the 1960s. These loans were concentrated in manufacturing, primarily in textiles and fertilizer during the 1960s and, subsequently during the 1970s, more and more in the heavier industries. (KOHLI, 2004, p. 107)

Em relação às políticas de curto prazo enfrentadas pela Coreia e a questão do financiamento do crescimento, Amsden (1989) afirma que choques externos não tiraram a economia coreana de sua trajetória de crescimento. Para contornar as crises:

the government borrowed its way out of balance-of-payments difficulties and sustained fast growth. Aggressive borrowing coupled with bailouts of financially troubled firms created a supportive environment for big business. The tack most often taken by the economy after economic downturns was a resurgence of exports and rapidly resumed expansion. (AMSDEN, 1989, p. 93, ênfase no original)

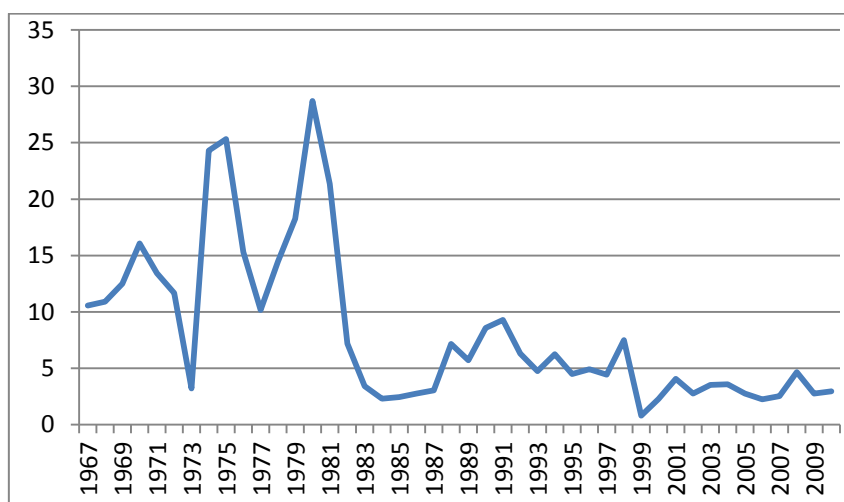
No modelo de desenvolvimento coreano, o crédito estrangeiro era usado para duas funções, sendo a primeira financiar o investimento de longo prazo e o segundo para financiar sua saída de crises de balanço de pagamentos que de outra forma poderiam ter arruinado a tendência de crescimento da economia. A tabela 6 mostra o perfil do endividamento coreano.

Tabela 6- Dívida Externa e Serviço da Dívida, Coreia do Sul, 1963-1984

Ano	Total da Dívida externa (milhões de dólares)	Dívida de Longo Prazo como % do Total	Dívida como % do PNB	Serviço da Dívida como % do PNB	Serviço da Dívida como % das exportações
1963-1971					
1963	157	85,99	4,06	0,05	2,30
1964	177	94,35	5,29	0,15	4,17
1965	206	98,54	6,81	0,46	8,00
1966	392	98,21	10,26	0,34	5,20
1967	645	89,77	13,62	0,72	10,15
1968	1199	92,58	20,07	0,77	9,47
1969	1800	89,22	24,07	1,20	13,68
1970	2245	83,39	25,48	2,84	28,34
1971	222	83,61	30,06	3,28	28,16
1972-1978					
1972	3589	82,17	33,95	3,87	24,40
1973	4260	83,54	31,55	4,35	17,87
1974	5937	79,13	32,01	3,25	13,33
1975	8456	71,51	40,55	3,38	14,01
1976	10533	71,09	36,73	3,50	12,85
1977	12648	70,63	33,79	3,58	13,33
1978	14871	74,08	29,71	4,16	16,38
1979-1984					
1979	20500	67,80	31,75	4,03	17,68
1980	27365	61,22	44,68	4,81	17,13
1981	32490	63,80	48,34	5,53	17,98
1982	37295	61,94	52,65	6,23	21,15
1983	40094	70,58	53,23	6,18	20,07
1984	43100	73,55	53,16	6,74	20,75

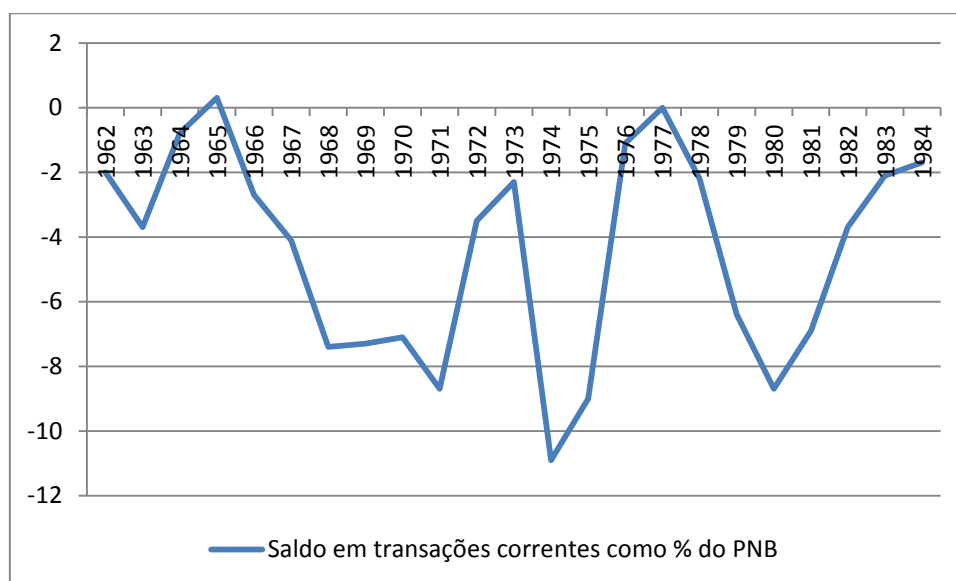
Fonte: Amsden (1989, p. 95)

Gráfico 2 - Inflação Coreana em %, Índice de preços ao consumidor



Fonte: World Bank, WDI (2015)

Gráfico 3 - Saldo em transações correntes como % do PNB - 1962-1984



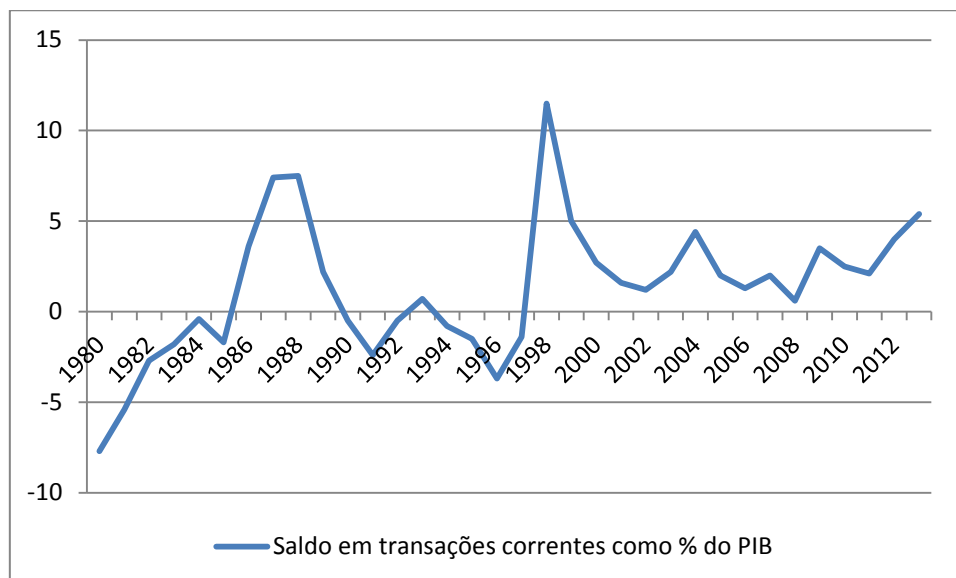
Fonte: Amsden (1989, p. 56)

Ainda sobre o *front* macro, se a Coreia não tinha problemas em manter o momento de crescimento com empréstimos externos, esta também não priorizava o combate à inflação, especialmente com os planos de industrialização pesada na segunda metade dos anos 70.

Sobre a balança de transações correntes, esta foi deficitária na grande maioria do tempo entre o começo dos anos 60 e a crise asiática de 1997, com exceção do período entre 1986-1989 e nos anos de 1965 e 1993 (Amsden (1989) p. 56; OECD (2015)). O

gráfico 3 mostra a trajetória do saldo coreano em transações correntes como % do PNB entre 1962-1984 e o gráfico 4 mostra como % do PIB entre 1980 e 2013.

Gráfico 4 - Saldo em transações correntes como % do PIB – 1980 - 2013



Fonte: OECD (2015)

Sobre a questão do governo como coordenador, como destacado anteriormente, o governo coreano, como principal fonte de capital para o *big business*, possuía a capacidade de direcionar a economia e a transformação industrial. Com esse seu poder de coordenação, “*every major shift in industrial diversification in the decades of the 1960s and 1970s was instigated by the state.*” (Amsden, 1989, p. 80)¹⁵

Segundo a autora, nos países de Industrialização Tardia, se espera que o Estado Desenvolvimentista tome mais decisões para diversificar que o setor privado por duas razões, sendo a *primeira* que o Estado se envolve tanto com o planejamento nacional quanto com o planejamento corporativo. Se a formulação de planos é levada a sério, o Estado pode ganhar uma visão geral da economia a qual os empresários privados não dispõem. Neste aspecto, os planos quinquenais são uma característica chave geral da Industrialização Tardia, tendo o primeiro plano coreano se iniciado em 1962, poucos meses após o golpe militar. O *segundo* motivo seria que a iniciativa da diversificação, especialmente nos projetos mais intensivos em capital, tende a recair sobre o Estado porque seus projetos requerem mais pacotes de incentivos de forma a fazê-los

¹⁵ Isto se refere principalmente as grandes empresas. Nas pequenas, a função empresarial de planejamento continuava privada.

financeiramente atrativos para as firmas privadas. Firmas privadas na Coréia do Sul contribuem pouco com o seu capital próprio para a maioria dos projetos de investimento. (Amsden, 1989, p. 85) A autora também destaca que:

Finally, initiative tends to fall to the state because of the structure of profit rates. The interindustry structure of profit rates is less favorable the more capital intensive the industry. One may expect, therefore, a reluctance on the part of private investors to rush into capital-intensive industries without strong government direction and support. (AMSDEN, 1989, p. 85)

Esse processo foi-se alterando ao longo do tempo, com o empreendedorismo deixando de ser um monopólio do Estado e virando uma parceria do Estado com o *big-business*. Isto se deveu ao fato que as empresas industriais modernas ganharam mais experiência técnica e de negócio, com suas opiniões passando a ter mais valor. Além disso, as empresas passaram a não analisar apenas os altos riscos de entrarem em indústrias pesadas, mas também as grandes recompensas.

2.2.3 – A questão dos Chaebols

Se o governo foi o grande planejador do desenvolvimento coreano, os grandes conglomerados (*Chaebols*) foram seus executores. Não é possível analisar a transição da Coréia para a indústria pesada e de alta tecnologia sem lhes dar o devido destaque¹⁶. Os principais chaebols são compostos de divisões que muitas vezes não tem relação entre si, como por exemplo, eletrônicos de consumo e petroquímicos. Sua diversificação não impediu que eles mantivessem um alto grau de coordenação e coerência interna durante as décadas de 60, 70 e 80¹⁷.

Amsden (1989, p. 127 a 129) lista 4 motivos para esta diversificação e a capacidade de manter a coordenação. **I)** Como países retardatários, estes compraram à *expertise* técnica específica à indústria que eles necessitavam dos estrangeiros. **II)** Os grandes conglomerados pegaram emprestado no estrangeiro, com garantias de crédito e subsídios por parte do governo. Isto os ajudou a crescer muito, com grandes razões de dívida/patrimônio líquido, apesar de ainda manterem sua estrutura de propriedade familiar. **III)** Assim que os chaebols foram crescendo, foram capazes de melhorar suas

¹⁶Sobre a industrialização no setor de tecnologia da informação e o papel da relação entre o governo e os chaebols neste processo, ver Evans (2004).

¹⁷A situação da coordenação do investimento muda bastante com a liberalização da economia nos anos 90, como será visto adiante.

finanças e seus status, e foram capazes de contratar os mais experientes gerentes assalariados. IV) Em meados dos anos 80, a maioria dos conglomerados ainda era controlada pelos seus donos de primeira geração, que possuíam um conhecimento íntimo dos recursos humanos do grupo como um todo. Nas palavras de Amsden “ *a new subsidiary would most likely be established by a task force typically formed at the group level and comprising qualified managers, engineers and even supervisors from existing companies within the group.* ”(Amsden, 1989, p. 128) Essas transferências aumentavam a capacidade do grupo se diversificar e eram facilitadas por um cérebro central e uma cultura de grupo uniforme. Aumentava a probabilidade que investimentos em outros setores realizados pelo grupo gerassem lucros. Esta habilidade de entrar em novas indústrias de forma rápida e eficaz nos custos se tornou uma grande fonte de economia de escopo para os *chaebols*.

Sobre a capacidade do governo de disciplinar o poder monopolista dos grandes grupos empresariais durante o período desenvolvimentista, Amsden (1989) afirma que apesar da economia coreana ser concentrada e os grandes *chaebols* responderem por uma parcela considerável do Produto Interno Bruto (PIB), suas principais firmas se enfrentam em intensa competição, seja no exterior, seja no mercado doméstico. Como o *Economic Planning Board* controlava a maioria dos preços durante o período do E.D., apenas firmas que ofertassem produtos diferenciados tinham a chance de competir no preço. Entretanto, segundo a autora, os *chaebols* competiam principalmente na base de fatores não relacionados ao preço, como oligopolistas em outros países também o fazem. (Amsden, 1989, p. 129) Entre os meios da competição entre *chaebols*, pode-se listar fatores não relacionados ao preço, como disputa por favores adicionais e licenças industriais do governo. Também competem para ter licença técnica estrangeira nos melhores termos das principais firmas estrangeiras. Além destes motivos, competem no mercado de trabalho pelos melhores trabalhadores e no mercado na base de qualidade e entrega. A política do governo estava em harmonia com os *chaebols* crescendo através da diversificação.

Importante de se analisar durante o período desenvolvimentista foi a mudança na liderança industrial, pois traz *insights* importantes sobre a questão da promoção de exportações, substituição de importações, os *chaebols*, e o aprendizado industrial.

Ainda que a indústria coreana tenha evoluído da produção de bens menos para mais complexos, não ocorreu uma sequência na liderança industrial entre empresas destes setores.

O setor líder da indústria coreana nos anos 60 e 70, fiação de algodão e tecelagem, nunca agiu como agente da industrialização subsequente. Transferiu pouco conhecimento para novas indústrias, e nenhum *chaebol* pode afirmar que fiação e tecelagem era o foco inicial de seu grupo. Ao invés de emergir do setor líder de fiação e tecelagem, os *chaebols* surgiram direta ou indiretamente dos projetos iniciais de substituição de importação por parte do governo na indústria de base. Estas indústrias são mais intensivas em capital e habilidade, contando com gerentes assalariados para controlar um processo que é mais baseado no conhecimento e menos uma arte do que as indústrias leves. Amsden (1989) compara a indústria têxtil com a indústria do cimento (uma das primeiras indústrias pesadas a emergir na Coreia). Nos têxteis, as empresas não partiram para uma industrialização avançada subsequente, enquanto que no cimento, ao menos dois dos maiores *chaebols* usaram esta indústria como um pontapé inicial para avançar para setores mais complexos tecnicamente.

Como destacado por Amsden (1989, p. 262), assim como a indústria têxtil, o indústria do cimento originou-se durante o período colonial japonês. Durante o período pós-Guerra da Coreia, experimentou primeiro substituição de importação e posteriormente promoção de exportação (uma década após os têxteis).

2.2.4 – O processo de industrialização pesada

Sobre o processo de industrialização pesada coreano, Kohli (2004) realiza algumas observações importantes. A intervenção econômica do governo Park atingiu seu auge nos anos 70, de forma a promover indústrias como aço, químicos, metais, máquinas, bens eletroeletrônicos e construção naval. Central para esse impulso estava o compromisso do Estado coreano e a abertura dos japoneses para promover o capital e a tecnologia necessária.

Além de canalizar crédito barato para estas indústrias selecionadas, outros tipos de suporte governamental foram dados, como a baixa pressão dos repagamentos, infraestrutura de suporte, remoção de obstáculos administrativos, e a aplicação de taxas promocionais para água, eletricidade, gás, uso portuário, entre outros. Essa política de promoção foi um grande sucesso, ainda que tenha tido alguns efeitos perversos. No curto prazo, contribuiu para aceleração da inflação, endividamento externo, déficits em conta corrente, *crowding out* de indústrias leves, e no longo prazo promoveu

concentração industrial, entre outros. (Kohli, 2004, p. 112). Apesar disso, o sucesso foi marcante. O governo conseguiu canalizar a maioria do investimento para as indústrias pesadas, estas aumentando sua participação no produto industrial, superando a marca de 50% no produto industrial em 1983 e a Coréia obtendo sucesso na exportação desses produtos, que incluíam aço, bens eletrônicos, navios, entre outros. Ainda assim, nem todos as indústrias foram igualmente bem sucedidas. Como destacado por Kohli (2004):

Some forays into heavy industries were more successful than others, and there was many a false start. For example, the petrochemical and dome of the machine-building industries were not all that successful, certainly not when compared with steel. The record in electronics and shipbuilding, by contrast, was remarkable. Though the shipbuilding industry was repeatedly rescued at early stages by government interventions, large chaebols such as Hyundai and Daewoo eventually succeeded, outpacing even the Japanese shipbuilders in terms of international orders by the early 1990s.(KOHLI, 2004, p. 113)

Kohli também oferece algumas observações adicionais sobre a dinâmica entre Coréia e Japão. Entre 1962 e 1981, quase 60% de todos os arranjos de transferência tecnológica vieram do Japão. Além disso, gerentes sul-coreanos, engenheiros, trabalhadores especializados e afins iam regularmente ao Japão para treino, sendo a presença de empresários e consultores japoneses algo constante no panorama industrial coreano. Estas transferências tecnológicas ocorriam principalmente nas indústrias que o Japão estava saindo.

The technology was thus often a “decade behind the frontier”. But when the technology was cutting-edge, as in the case of steel, the negotiations were thought and often involved Park’s direct intervention. Whether cutting-edge or “a decade behind”, South Korea mainly imported capital goods from Japan during these years, regularly running a trade deficit that was paid for in part by commercial loans from Japan as well as from exporting to “third countries”, including the United States. (KOHLI, 2004, p. 115)

Por fim, um comentário sobre as Zonas de Livre Comércio é merecido. Como destacado por Kohli (2004), a partir de meados dos anos 60 o governo sul-coreano criou várias ZLC para atrair investimento estrangeiro, principalmente o japonês. Buscava-se combinar a mão de obra barata sul-coreana com capital, tecnologia, e conexões japonesas, para se promover exportações para outros países. Tanto investimento externo japonês quanto empréstimos comerciais foram para essas zonas. Corporações japonesas tiveram um papel importante na exportação a partir das ZLC. “... *by the mid-1970s Japanese companies operating from Masan and other FTZs were responsible for nearly one-quarter of Korea’s exports.*” (Kohli, 2004, p. 121)

2.2.5 – O caso da POSCO

Sempre relevante quando se analisa a contribuição do Estado para o sucesso coreano é analisar o caso da POSCO. Segundo Chang (2007), o governo coreano desejava construir uma siderúrgica de grande porte, tendo aplicado para um empréstimo de um consórcio que incluía o Banco Mundial. O empréstimo foi negado, visto que a viabilidade do projeto era discutível, já que não estava em linhas com o que a Coreia costumava exportar, o país não possuía reservas consideráveis de minério de ferro nem de coque (tendo de importa-los da Austrália) e o governo queria gerir o projeto como uma empresa estatal, o que encontrava resistência. Apesar disto, o projeto foi em frente, com a Coreia obtendo empréstimos de bancos japoneses e criando então a POSCO (*Pohang Steel Company*) em 1968. A empresa iniciou sua produção em 1973 e se manteve como uma empresa estatal até o ano 2000. Como destacado por Chang (2007), a empresa obteve lucros desde o começo, ainda que estes inicialmente necessitassem de proteção tarifária e subsídios.

Seu sucesso era devido parcialmente ao fato de que o governo permitiu que ela fosse orientada para os lucros, ainda que este resultado não teria sido possível sem a tecnologia de ponta que a POSCO importou da *New Nippon Steel*, e o enorme esforço que a POSCO realizou para domina-lo. A empresa se tornou a mais eficiente siderúrgica do mundo em meados dos anos 80, tendo mantido este posto até o fim dos anos 90, quando foi superada pelo *Bao Steel*, uma siderúrgica estatal chinesa.

Como destacado por Amsden (1989), a criação da competitividade na produção de aço foi um grande divisor de águas na história industrial coreana, pois foi um grande setor onde a Coreia obteve competitividade não através de baixos salários, mas de maior produtividade, tendo superado a competição e produtores mais experientes de países mais avançados. Além disso, como o aço é um insumo muito necessário para indústrias como construção naval, automobilística e construção, a fundação da POSCO sinalizou a entrada da Coreia nas indústrias pesadas. Sobre as intervenções governamentais para auxiliar a POSCO, Amsden (1989) destaca:

Political intervention by the government occurred in two market contexts: (1) The government intervened to raise capital. After failing to raise capital of the desired sum in the international market, the government arranged capital in political horse-trading with Japan. (2) The government intervened in POSCO's product market by a growth strategy that ensured a high level of home demand for steel. Although exports were encouraged, steel was primarily an import-substitution industry. Therefore, to ensure sufficient

home demand to realize the ambitious scale at which the government wished POSCO to operate, a Big Push was necessary into the steel-consuming industries. This Big Push was a major source of government assistance to POSCO.¹⁸(AMSDEN, 1989, p. 316)

Por fim, como afirmado por Chang (2007), não se pode esquecer o papel da POSCO como geradora de externalidades positivas para o restante da economia.

The example of POSCO illustrates another classical justification for SOEs, namely, the problem of externalities. POSCO, under government direction, did not abuse its monopoly position to make extra profits; instead, it passed on its productivity gains to buyers of its products, thus benefiting the rest of the economy. The “social” return to the Korean government’s investment in POSCO – or the return to the whole economy – was therefore higher than the “private” return – or the return to the company alone. Such discrepancies between private and social returns, known as externalities in economic jargon, is another reason for setting up an SOE. (CHANG, 2007, p. 12-13)

2.2.6 – A questão da educação

Algo sempre destacado quando se trata da questão de desenvolvimento coreana é o tema da educação. Amsden (1989) destaca que países de industrialização tardia tendem a ter um nível maior de educação do que países hoje desenvolvidos, mas mesmo entre os países de I. T., a Coréia tem indicadores acima da média. Nos anos 60, seus indicadores educacionais estavam acima do que se esperava pelo seu PIB per capita. Os professores coreanos eram tanto bem pagos quanto bem valorizados pela sociedade. Entretanto, para a interpretação de Amsden (1989), ainda que tenha sido importante o nível de educação no processo de desenvolvimento coreano baseado no aprendizado, seu papel não deve ser exagerado.

Entre os elementos que a autora usa para contextualizar o seu papel, destaca-se que junto do grande número de matrículas estavam classes com muitos alunos, fazendo com que a qualidade da educação pudesse ser questionada. Além disso, analisando o conteúdo escolar, percebe-se que este não era desenhado com vista a prover suporte técnico para a industrialização.

Sobre o papel da colonização japonesa na educação, ainda que tenha deixado um grande número de alunos alfabetizados para o padrão colonial, havia pouco no currículo

¹⁸ Como Amsden afirma: “*POSCO's principal domestic customers are minimills, which themselves serve the heavy industries-major shipbuilders and heavy equipment manufacturers-and two automobile makers. All three industries-shipbuilding, heavy machinery, and automobiles-can trace their origins to government support in one form or another.*”(Amsden, 1989, p. 316, nota de rodapé nº 8)

escolar que fosse do nível do currículo educacional desenvolvimentista do Japão da Era Meiji. Além disso, a produção de estudantes de formação mais avançada não gerava automaticamente uma demanda por estes, gerando desemprego entre mesmo as classes mais educadas. *“When the government launched its drive into heavy industry, educated unemployment was relieved, but only temporarily.”*(Amsden, 1989, p. 221)

Como destacado pela autora, os indicadores da força de trabalho são positivos. Analfabetismo (definido pela autora como nenhum grau de escolaridade) declinou de 40% da força de trabalho em 1946 para quase 0 em 1963 e a parcela de trabalho com escolaridade de ensino médio subiu de 7,4% em 1946 para 48,6% em 1983. Entretanto, no campo da educação técnica, o progresso foi mais lento e a Coreia não teria tido em seu período desenvolvimentista uma performance nesta área melhor do que os outros países de industrialização tardia.

Sobre a educação de gerentes e engenheiros, este grupo é muito bem educado. A autora destaca inclusive que o emprego de gerentes assalariados com diploma universitário é um fenômeno bastante recente na história da industrialização mundial.

Por fim, Amsden (1989, p. 238-239) comenta que a visão de que um alto nível educacional é um determinante da industrialização é corroborada na medida em que uma população bem-educada em geral, e uma sólida oferta de engenheiros treinados em particular, aparentam terem sido insumos importantes para o processo de desenvolvimento coreano. Entretanto, é importante não exagerar este papel, pois apesar de terem sido importantes, sua qualidade era modesta e seu papel foi principalmente passivo.

2.2.7 – Começo dos anos 80

No início dos anos 80 ocorreu uma política de reorganização industrial. Os novos líderes militares, após a morte de Park Chung Hee, buscaram o caminho da liberalização para disciplinar as grandes empresas e reverter o legado institucional de duas décadas de controle estatal.

Basically, big business wanted trade barriers to remain, except on agricultural goods, but it also wanted privatization and freedom from government controls in financial markets. At first, liberalization affected direct foreign investment, trade barriers, industrial licensing, state credit allocation, public enterprise, price supports, and price fixing. Ultimately, zeal was confined to two major areas – trade and finance. At U.S. prodding, the government liberalized imports; to compensate the chaebol, the government rewarded big business with freer financial markets. (AMSDEN, 1989, p. 133-134)

Sobre a liberalização comercial, esta foi bastante incipiente, com Amsden afirmando que relatórios americanos colocam esta liberalização como “fictícia”, e que os produtos que de fato foram liberalizados não representaram uma quantia expressiva na pauta comercial. Além disso, muitas barreiras não tarifárias continuaram em vigor.

Sobre a liberalização financeira, esta ocorreu em maior grau que a comercial. Com pressão tanto dos chaebols quanto do governo americano, o governo reduziu a regulação nos intermediários financeiros não bancários (como companhias de seguro), muitos das quais já eram controladas pelos *chaebols*. O governo também começou a desnacionalizar os bancos comerciais, vendendo suas ações. Apesar disto, sua influência sobre eles não desapareceu do nada, com o governo mantendo sua influência. Entretanto, a restrição de que nenhum acionista tivesse mais de 8% das ações de um banco comercial (medida tomada para evitar que estes fossem dominados pelos *chaebols*), não funcionou, e se afirma que os grandes grupos obtiveram sucesso em ganhar controle sobre bancos individuais. Isto por sua vez aumentou o poder dos grandes grupos comerciais.

With increased deposits in the nonbank financial intermediaries under chaebol ownership, and with their new major interests in national banks, the Korean big business groups became more like the zaibatsu. They also became more liquid. They used their new financial resources for at least two purposes: to buy state enterprise that were being privatized and to buy financially troubled firms, sometimes at the government's instigation. (AMSDEN, 1989, p. 135)

Disto resultou um aumento na concentração econômica. Diferente do que a visão ortodoxa da época argumentava, a liberalização contribuiu para um aumento, não uma queda, na concentração econômica, sendo a Coréia um país que já exibia forte concentração anterior a este período. Em meados dos anos 80, os 10 maiores chaebols correspondiam a quase 70% do PNB coreano.

2.2.8 – A crise do começo dos anos 1980

Algo interessante de se analisar é a questão da crise do início dos anos 1980 e como a Coréia sobreviveu a ela, tendo sido capaz de manter a sua trajetória de crescimento, enquanto os países latino-americanos não conseguiram e foram forçados a passar por sofrimento durante uma década perdida.

Amsden (1989) destaca as condições da economia coreana no final de 79 e começo dos anos 80. Em 1979, Park Chung Hee era assassinado em Outubro, aumentando a tensão numa economia que já sofria com após o segundo choque do petróleo. Os termos de troca coreanos se deterioraram 13% entre 1979 e 1980 e o déficit em conta corrente saltava de -2,2% do PNB em 1978 para -8,7% em 1980, mesmo ano que registrava retração do PIB. Segundo Amsden (1989), tantos fatores de curto quanto de longo prazo foram importantes para a recuperação, que foi bem rápida, com já em 1981 o PIB mostrando uma boa trajetória de crescimento, assim como redução da inflação em 1982 e *“The international environment became favorable, and the global economy began to grow faster, inflation falling sharply. Korea's terms of trade improved even at a time when the terms of trade of other late industrializing countries continued to deteriorate.”* (Amsden, 1989, p. 104)

Entretanto, como ressaltado pela autora, a política de estabilização entre meados de 1979 e o final de 1982 não mudou radicalmente de como era feito anteriormente no país. Quando o investimento privado caiu, o governo aumentou o investimento público, com o déficit das despesas públicas quase que dobrando entre 80 e 82. A Coreia buscou novamente aumentar os empréstimos no exterior para escapar da crise, com um aumento de 59% na dívida externa entre 1979 e 1981, com a dívida externa total como parcela do PNB saindo de 32% em 1979 para 48% dois anos depois. Apenas um *chaebol* grande foi a falência, o que para Amsden sugere grandes salvamentos por parte do governo feitos de forma não divulgada. A taxa de câmbio foi desvalorizada, mas esta se reapreciou rapidamente depois. Amsden resume a situação da seguinte maneira:

The second type of growth policies discussed thus far, relating to stabilization, may be summarized as follows: *To the extent that other growth policies favoring heavy state subsidization of new industries have been successful, they have enabled the government to act vigorously within the context of short-term macroeconomic policies to maintain the growth momentum in the face of external shocks.* This the government has done by borrowing abroad and by resorting to fairly unorthodox measures: driving down interest rates, allowing the exchange rate to appreciate after devaluation, and *not* allowing all but a trivial number of leading enterprises to go bankrupt. The Korean government may discipline private firms more than other governments in late-industrializing countries. But it also provides them with staunch support. (AMSDEN, 1989, p. 105, ênfases no original)

Mesmo com a valorização cambial após 1980, as exportações tiveram um grande crescimento e foram cruciais na retomada do crescimento. Este crescimento era devido a um setor de manufaturados com grande produtividade. Como colocado pela autora, a produtividade crescente foi o elemento chave da rápida retomada do crescimento. Vale

destacar que: “*In part productivity increased as exports rose and as excess capacity became utilized, allowing exports to rise still further. In part it increased as capital-intensive investments in heavy industry began to fructify, and firms fine-tuned their operations.*” (Amsden, 1989, p. 107)

Ainda que a explicação de Amsden (1989) esteja majoritariamente correta, a autora tende a deixar de lado um elemento importante. É essencial destacar que importantíssimo para compreender como a Coreia pôde manter sua trajetória de crescimento mesmo com a crise de balanço de pagamentos do começo da década de 1980 é que os japoneses continuaram com o financiamento externo. A Coreia não teve de lidar com o choque de ausência de capital externo que a América Latina teve de enfrentar principalmente após 1982. Neste ponto, Woo (1991) possui alguns pontos relevantes. A autora destaca as relações geopolíticas entre Estados Unidos, Coreia, China e Japão, afirmando que:

The Reagan and Suzuki agreement-publicly released in the form of a communiqué-really affirmed the existence of the dual security triangle in East Asia, gridlocked by the United States-Japan security treaty. So, Japan agreed to a continuing expansion in cooperative relations with the PRC (the first security triangle), and to "promote the maintenance of peace on the Korean peninsula as important for peace and security in East Asia, including Japan" (the second triangle), and to do all that not bilaterally, but from the perspective of anti-Soviet strategy. As a way of cementing the second triangle, Japan promised the United State to pay-in effect-for Korea's security.

All of this could not have been more opportune and fortuitous for a Korean regime grappling with economic crisis, massive popular disaffection, and-just to top it off-a disastrous harvest. Thus the Korean government, encouraged and emboldened by the United States, presented Japan with a bill: \$10 billion in aid and loans from Japan over a five-year period starting in 1982. This was a twentyfold increase in Japanese aid to Korea, which had been running at \$80.2 million a year. Eventually, Koreans cut the bill down to \$6 billion, which was still a fourteenfold increase in aid. (WOO, 1991, p. 186)

Após todos os pormenores, a Coreia iria receber 4 bilhões de dólares do Japão, na forma de 1,85 bilhões em empréstimos governamentais e 2,15 bilhões em empréstimos do *EXIM bank* japonês. Como afirmado por Woo (1991), isto representava mais de 12% da dívida externa líquida coreana, mais de 5% do PNB e quase um quinto do investimento total em 1983.

This Japanese aid, a particularly dramatic example of the linkage between security and development finance, was by no means an isolated incident in the early 1980s. The helping hands of Korea's hegemony had been there already and working busily. The chairman of the U.S. EXIM bank traveled to Korea in the thick of the economic crisis, sending signals to American and

western European banks that EXIM's largest market, at \$3.1 billion in loans outstanding, was a sound enough investment for more loans. Japanese bankers, while not eager to increase their exposure in Korea, were also busy making loans, as one banker put it, for reasons of politics. These loans were followed by highly visible visits from Nobusuke Kishi, David Rockefeller, and William Spenser, and it was not long before foreign banks were competing to make loans to Korea, at the best available terms. (WOO, 1991, p. 187)

Assim, Woo (1991) afirma que o auxílio externo foi essencial para que o governo de Chun Doo Hwan conseguisse contornar os problemas econômicos que assolavam a Coreia no começo da década de 1980. Assim como já exemplificado anteriormente neste capítulo, este é mais um dos exemplos da importância do Japão como líder regional para o processo coreano de desenvolvimento. Se esta questão já era forte antes de 1985, ela ganha ainda mais força a partir deste ano, como será visto na próxima seção.

2.3 – A Dinâmica Regional Asiática após 1985

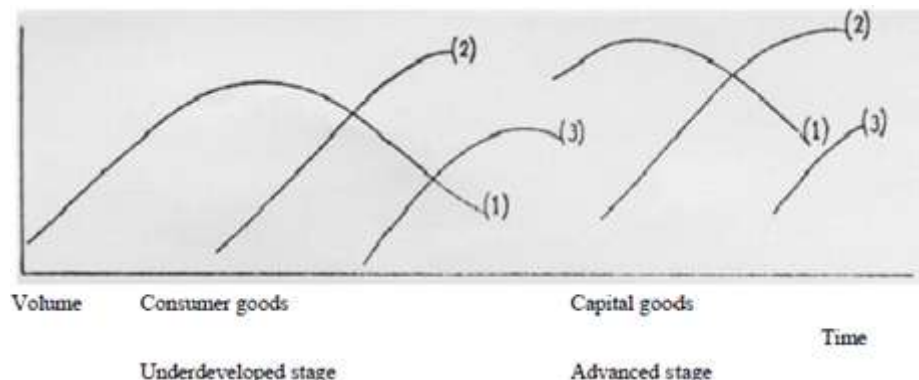
Como se observou nas seções anteriores, a influência japonesa foi importante para o bem sucedido processo de desenvolvimento sul-coreano, seja pelo legado institucional deixado pela sua colonização, seja pelo papel exercido durante a Era Park na questão do financiamento, transferência tecnológica, entre outros. Entender a dinâmica regional asiática, com o Japão como potência regional, é importante para se analisar plenamente o sucesso coreano. Isto se torna mais importante ainda a partir de 1985, quando após o Acordo de Plaza a dinâmica regional asiática ganha ainda mais força, sendo importante tanto para os “tigres” asiáticos (dos quais este capítulo estuda a Coreia do Sul) quanto para os SEANICs (onde esta dissertação estuda a Malásia no próximo capítulo). Antes de se analisar a evolução da economia coreana após 1985, é necessário analisar o Paradigma dos Gansos Voadores, pois este possibilita uma melhor compreensão do desenvolvimento não somente coreano, mas de toda a Ásia.

2.3.1 – O Modelo dos Gansos Voadores

Kasahara (2013) expõe de forma clara a evolução do Paradigma dos Gansos Voadores. Akamatsu concebeu o modelo ao analisar como se dava a trajetória de 3 séries temporais de um determinado produto ou grupo de produtos (ou ainda, um setor industrial como um todo). *“The curve that appears first represents the import of a product group, the second represents its domestic production, and the third presents its*

export. They – in an import-production-export (M-P-E) sequence – all rise and fall forming an inverted V or U shape.”(Kasahara, 2013, p. 8)

Gráfico 5 - O paradigma original dos Gansos Voadores



Nota: Eixo Vertical: Volume de (1) importações (2) Produção (3) Exportações

Eixo Horizontal: Tempo

Fonte: Akamatsu (1961, p. 206 apud Kasahara, 2004, p. 3)

Esta sequência de importação-produção-exportação ocorreria para cada grupo de produtos, apesar de que o formato e o *timing* dependeriam de vários fatores, como o tipo do produto, a situação da economia naquele momento, entre outros.

O “ganso” no modelo de um país-um produto, seriam estas três curvas em formato de V invertido (no caso do gráfico 5, pensar somente no caso de bens de consumo para o modelo de um produto). “*These three curves together characterize the level of competitiveness of the relevant sector in the country.*”(Kasahara, 2013, p. 8) A relação M-P-E mostra a competitividade da economia nacional na produção daquele bem. Competitividade na produção é inexistente quando toda a demanda é suprida por importações, mas cresce com o aumento da produção local. Com isso, as importações são deslocadas pela produção local, e algum excesso de produção é exportado. Como destacado por Kasahara (2013), inicialmente os produtos são simples e baratos, mas gradualmente o nível de qualidade se eleva, chegando posteriormente aos bens de capital.

O modelo original de Akamatsu é marcado por:

- 1) the M-P-E trade pattern for consumer and capital goods; 2) the sectorial shifts of production and exports from consumer to capital goods, and 3) the inter-national alignment from advanced to backward countries in accordance with their stages of development. (KASAHARA, 2013, p. 9)

A publicação da Teoria do Ciclo do Produto de Vernon em 1966 estimulou teóricos japoneses a modernizarem o Paradigma dos Gansos Voadores. O trabalho de autores como Kojima (2000) buscou aproximar o modelo das análises ocidentais ao formulá-lo baseado na teoria neoclássica, centrado no comércio baseado em proporção de fatores. Segundo Kasahara (2013), a formulação de Kojima trata de que, devido a uma alta taxa de poupança, a importação de bens de capital eleve a relação capital/trabalho da economia, fazendo com que esta direcione sua produção para os bens mais intensivos em capital. *“In other words, the change in the structure of comparative advantage among Asian countries tends to induce changes in the production and trade patterns.”* (Kasahara, 2013, p. 10)

Sobre a Teoria do Ciclo do Produto (CP), esta olha para o local da produção de um produto durante o seu ciclo de vida. Seu argumento é que quando novos produtos amadurecem e se tornam padronizados, o local de produção parte do país mais avançado para outros países industrializados, e posteriormente para países em desenvolvimento. Este conceito foi incorporado no Paradigma dos Gansos Voadores, de forma a melhor discutir o papel das empresas transnacionais japonesas e do Investimento Direto Estrangeiro. Além disso, a questão das importações reversas também recebeu atenção. *“Reverse import for a product occurs when its declining domestic production and export are combined with the rising offshore production and (eventual)import from follower countries.”*(Kasahara, 2013, p. 11)

Desta forma, a versão moderna do Paradigma dos Gansos Voadores foca nas transformações ligadas às questões regionais da economia, ao invés do foco na estratégia das grandes empresas como era no Ciclo do Produto. *“The FG paradigm presents large firms (via FDI) as “benevolent” transmitters of industrial knowledge – mostly industry-specific rather than firm-specific from one national economy to another.”*(Kasahara, 2013, p. 11)

Desta forma, a chave para o desenvolvimento econômico e para a dinâmica regional bem organizada seria a ocorrência simultânea de três tipos de sequências, a primeira sendo a Sequência do Ciclo do Produto (Importação, Produção, Exportação, Importação Novamente) ao nível de um único país e um único produto; a Sequência Inter-industrial, tratando da mudança dentro da economia em direção a setores mais intensivos em capital (apresentada a nível de um único país e múltiplos produtos/indústrias); e, por fim, o que mais nos interessa, a sequência de desenvolvimento regional inter-economias, onde *“this sequence indicates that the*

orderly transfer of industrial activities occurs among national economies along regional hierarchy as follower economies come to obtain the endowments most suitable to the transfers of activities.” (Kasahara, 2013, p. 11) Esta sequência é apresentada em um arcabouço com vários países e um único produto (indústria).

Sobre críticas e limitações do modelo, Medeiros (2010b) analisa cinco delas e suas limitações, sendo que três delas interessam a este trabalho. Estas três críticas se encaixam perfeitamente ao modelo de Kojima (2000), tratando da crítica à ideia de uma harmonia de interesses entre os países, automatismo no progresso técnico e falha em incorporar fatores de demanda. O autor destaca, entretanto, que estas críticas podem ser incorporadas a formulação original, superando suas limitações. Em especial, Medeiros (1997) resolve a terceira crítica ao destacar a importância da demanda norte-americana e como este elemento permite a manutenção do crescimento. Isto será visto com mais detalhes na próxima seção.

Após esta explicação do modelo, a próxima seção busca apresentar a economia asiática após 1985, falando sobre a continuação da mudança industrial observada na Coreia e a questão da dinâmica regional.

2.3.2 – Desenvolvimento asiático após 1985

Como destacado por Medeiros (1997), a questão da dinâmica regional asiática é importante para se compreender o crescimento e desenvolvimento dos países asiáticos. Países do leste e o sudeste asiático, com condições institucionais bastante distintas mantiveram sólidas trajetórias de crescimento nos anos 80, mesmo quando diversos outros países em desenvolvimento, como os latino americanos, vivenciavam uma expressiva queda nas suas taxas de crescimento. A dinâmica regional centrada no Japão já era importante para os demais países da região (como é visto na análise de Kohli (2004) sobre o desenvolvimento sul coreano com sua visão da importância da relação Coreia-Japão para o desenvolvimento do primeiro), mas atinge novos patamares após 1985, com o Acordo de Plaza.

O Acordo de Plaza, ocorrido em 1985, com os países membros do G7 *“forçou uma pronunciada valorização do iene frente ao dólar – em um ano o dólar passou de 250 para 155 ienes – e inaugurou uma ampla ofensiva comercial dos EUA visando*

reverter seu déficit estrutural na balança comercial com o Japão.” (Medeiros, 1997, p. 300)

Após a valorização cambial japonesa de 1985, decorrente do acordo de Plaza, para contornar a perda de competitividade observada de suas exportações, o Japão intensificou o processo de deslocamento produtivo em direção aos “tigres” asiáticos, acentuando uma tendência que já ocorria nos anos 70. Coréia e Taiwan foram muito beneficiadas com este movimento, principalmente porque seguiram o movimento do dólar desvalorizando suas moedas frente ao iene. Pode-se então afirmar que seu crescimento pós-85 se deveu muito a:

a) forte crescimento das exportações decorrentes da valorização do iene e da expansão da economia americana e dos novos mercados nos países do ASEAN-4¹⁹ e; b) do aumento dos investimentos e da competitividade externa acelerada pelos IDE japoneses. (MEDEIROS, 1997, p. 302)

Sobre o Japão e a economia regional, Kasahara (2013) afirma que as razões para o Japão acelerar a regionalização asiática foram impostas externamente. O país via o sentimento protecionista aumentando nos EUA e na Europa Ocidental em fins dos anos 70 e início dos 80. Segundo o autor *“It was this external factor that prompted Japan to systematically cap its export surges by means of voluntary export restraints (VERs) as well as FDI in these markets.”* (Kasahara, 2013, p. 12) Unido a valorização da moeda japonesa decorrente do Acordo de Plaza, estes fatores levaram a saída da produção de empresas japonesas do seu país de origem.

Assim, nos anos 80, a expansão da economia regional assume o papel de protagonista na manutenção do crescimento asiático. O investimento externo japonês tinha a lógica de obedecer a estratégia de deslocamento de capitais (abertura de filiais e formação de *joint ventures*) para conquistar mercados locais e regionais substituindo as importações (efeito substitutivo) e expandir as exportações a partir destes mercados para os Estados Unidos e Europa, com isso se esquivando as barreiras protecionistas e cambiais que o país enfrentava após 1985. O país também se beneficia do aumento das suas exportações para os mercados que recebem os investimentos (efeito expansivo) além da ampliação do sistema de subcontratação, garantindo fornecedores de baixo custo para as subsidiárias localizadas no Japão. *“A lógica é obter economias de escala e*

¹⁹ ASEAN-4: Malásia, Indonésia, Tailândia, Filipinas. De outro maneira: SEANICs mais as Filipinas.

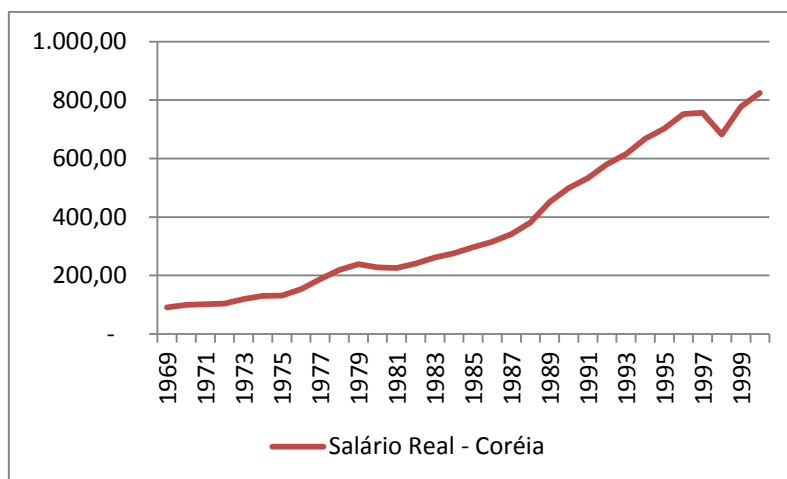
de especialização regional beneficiando-se de vantagens competitivas estáticas e dinâmicas (microeconômicas e macroeconômicas).” (Medeiros, 1997, p. 310)

Como destacado por Medeiros (2010b):

Ao lado de deslocamentos de processos produtivos completos para países asiáticos de menores custos, isto é, custos unitários de trabalho em dólar mais baixos do que os japoneses, as grandes empresas nipônicas (e posteriormente pequena e médias empresas também) deslocaram para estes países segmentos padronizados de processo produtivos estabelecendo uma divisão vertical de trabalho em que peças e componentes e bens de capital fornecidos a partir do Japão eram montados em unidades estabelecidas nestes países (por filiais japonesas ou por firmas locais) e o produto final era exportado para os EUA e demais mercados ocidentais. (MEDEIROS, 2010b, p. 264)

O amplo volume de Investimento Direto Estrangeiro (IDE) japonês beneficiou os 4 “tigres” asiáticos, se deslocando com o tempo das manufaturas trabalho intensivas para setores com maior peso tecnológico, sendo isso causado pelo aumento dos salários nestes países (o gráfico 6 mostra a grande escalada do salário real na indústria de transformação coreana) e a valorização destas moedas perante o dólar no final da década, quando o tratamento preferencial dado pelos Estados Unidos se reduz, e estes países passam a sofrer pressão norte-americana para maior abertura comercial e financeira.

Gráfico 6 - Salário Real na Indústria de Transformação– Coréia (1970 = 100)



Fonte: Salários nominais: ILO (*International Labor Organization*); deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor de World Bank (2015)

O final dos anos 80 vê o IDE japonês, particularmente em manufaturas intensivas em mãos de obra mover-se para os países do ASEAN-4 e China, em um movimento acompanhado pelos investimentos da Coreia do Sul e Taiwan nessa região, devido ao fim do “convite” norte-americano ao desenvolvimento.

Tabela 7- Entrada de Investimento Estrangeiro Direto (% do PIB) (Médias Quinquenais)

IDE (% do PIB)	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
Coréia	0,14%	0,12%	0,40%	0,24%	1,18%	0.86%	0.94%

Fonte: World Bank (2015)

Os países do ASEAN-4 e a China por sua vez mantêm suas moedas desvalorizadas e no caso do primeiro, beneficiam-se do tratamento preferencial dos EUA. Isso leva a um aumento das suas exportações para os países da OCDE. Estes países então iniciam os anos 90 como os maiores receptores de IDE do Japão e dos 4 “tigres”, fazendo com que este elemento e o aumento de suas exportações sejam os motores de seu crescimento. (Medeiros, 1997)

A economia asiática neste período gira então em torno de uma dinâmica regional em volta do Japão onde os demais países deslocam-se em formação como os gansos voadores discutido na seção anterior. Como Medeiros (1997) destaca, a formulação mais atual do paradigma supõe a existência de um desenvolvimento hierarquizado, mas concatenado, entre países com diferentes graus de desenvolvimento, através de efeitos positivos e realimentadores do comércio e do investimento direto. O que destoa é que dentro deste paradigma, se espera que o ganso líder absorva inicialmente as exportações intensivas em mão de obra e posteriormente as de maior conteúdo tecnológico, mas não é o que se vê, já que os países asiáticos, neste período, com exceção da China, obtêm déficits comerciais com o Japão. O que resolve este problema é que os gansos seguidores obtiam sólidos superávits com os países europeus e os Estados Unidos, o que fazia com que a dinâmica fosse inicialmente sustentável. Pode-se argumentar que os Estados Unidos foram o núcleo dinâmico da expansão asiática.

Analisando o perfil das exportações, Medeiros (1997) ressalta que *até 1985*, as relações comerciais dos 4 “tigres” asiáticos e dos países membros do ASEN-4 com o Japão exibiam uma clara divisão vertical do trabalho, onde o Japão era o principal supridor de máquinas e equipamentos e os demais países exportavam produtos agrícolas, matéria-prima, produtos têxteis e alimentos industrializados, sendo que a diversificação das exportações dos 4 “tigres” era visível apenas nas importações dos EUA e OCDE. A tabela 8 apresenta a composição das exportações coreanas por grau tecnológico. Após 1985, segundo Medeiros (1997):

A grande expansão do comércio regional asiático a partir de 1985 viabilizou a expansão das exportações de máquinas e equipamentos da Coreia e Formosa para os países da ASEAN 4. Estes, por outro lado, aumentaram as exportações de manufaturas tradicionais para os grandes mercados do Ocidente ao lado das exportações integradas com as redes de compras das empresas transnacionais. É esta articulação entre bens de capital japoneses e mercados consumidores americanos que vem conferindo dinamismo extraordinário à região. (MEDEIROS, 1997, p.321)

Tabela 8- Composição das exportações coreanas (%)

	1985	1990	1995	2000	2004
Bens baseados em recursos naturais (r.n.)	4,8	3,3	1,9	1,6	0,8
Bens industrializados baseados em r.n.	9,3	7,4	9,2	12,3	10,6
Bens industrializados que não baseados em r.n.	84,6	88,0	86,7	84,3	87,0
>De baixa tecnologia	48,9	41,8	22,5	16,7	11,9
> De média Tecnologia	21,6	25,6	31,3	30,2	32,4
> De alta tecnologia	14,4	20,7	33,0	37,5	42,7
Outros	1,1	1,2	2,2	1,8	1,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Laplane e Ferreira (2014)

O superávit obtido com os EUA e os demais países da OCDE teria sido então essencial para viabilizar o comércio regional, evitando o problema da restrição de dívidas entre países com distintos graus de desenvolvimento. Medeiros (1997) então generaliza o modelo dos gansos voadores. A hipótese central é de que as manufaturas menos densas tecnologicamente vêm sendo reproduzidas sequencialmente em países menos industrializados, aproveitando espaços que antes eram ocupados pelos países mais desenvolvidos. A dinâmica por parte do ganso líder é a de substituição de exportações devido a sua penetração em setores com demandas mais dinâmicas nos mercados mundiais, que permitam maior efeito expansivo em sua economia, o que leva a um aumento do protecionismo nos mercados consumidores (EUA). Por sua vez, a dinâmica do ganso retardatário passa a ser aproveitar os espaços deixados pelo ganso líder nos grandes mercados consumidores e a introdução de técnicas que anteriormente haviam sido desenvolvidas pelo líder. Conforme é exaurido no país os efeitos da introdução dos novos setores, o deslocamento tecnológico do ganso líder estimula a introdução de novos setores/técnicas, abrindo espaço para o ganso seguinte internalizar as atividades de menor densidade tecnológica, repetindo a mesma dinâmica. *“O déficit comercial intra-indústria dos países mais atrasados com o Japão é parcialmente compensado por superávites no comércio intra-indústria e interindústria com a OCDE.”*

(Medeiros,1997, p.328) O déficit em transações correntes não vinha abortando o crescimento econômico pela disponibilidade de financiamento externo dos bancos e agências oficiais e o crescimento do IDE associado às exportações manufatureiras.

2.4 – O Estado Desenvolvimentista Coreano após 1985

Enquanto que a dinâmica regional era importante para a manutenção do crescimento sul-coreano nos anos 80, domesticamente, o Estado Nacional Desenvolvimentista ainda estava promovendo a mudança estrutural nacional, ainda que este Estado estivesse sofrendo um processo de desmantelamento.

Segundo Laplane e Ferreira (2014), a política industrial mudou de rumo, tornando como objetivo central fomentar a geração de tecnologia própria. Foi através destas políticas que a Coreia nos anos 80 passou da fase de “imitação” para a de “internalização” e, na década seguinte, para a de “criação”. O estudo de Evans (2004) é uma sólida análise da importância da parceria entre o Estado Desenvolvimentista coreano e os chaebols no desenvolvimento do setor de Tecnologia da Informação na Coreia.

Entretanto, no final dos anos 80 e principalmente a partir da chegada ao poder de Kim Young Sam em 1993, o Estado Desenvolvimentista passa por um processo de desmantelamento. Chang, Park e Yoo (1998), ao analisarem a Crise Asiática, analisam as mudanças que o Estado Desenvolvimentista sofrera na última década e como a liberalização financeira e o desmantelamento da política industrial foram elementos essenciais para a Crise que ocorrera.

Sobre a liberalização financeira, ainda que tenha ocorrido alguma liberalização nos anos 80, esta fora feita de forma mais cautelosa. No começo dos anos 90, o governo passa a relaxar seu controle sobre o setor financeiro, e, com a chegada do governo de Kim Young Sam ao poder, a liberalização se acelerou, com o lançamento de um plano de liberalização financeira que, segundo Chang, Park e Yoo (1998), era o primeiro plano deste estilo que possuía objetivos claros e uma periodização organizada das liberalizações. Este indicava a intenção de desregulação das taxas de juros, maior autonomia gerencial para o sistema bancário, redução á barreiras à entrada nas atividades financeiras e liberalização da conta de capital do balanço de pagamentos.

Enquanto isso, os bancos e empresas coreanos viam uma melhora nos seus *ratings* de crédito no sistema financeiro internacional, fazendo com que deixassem de necessitar das garantias do governo para pegar emprestado. Isso reduziu a dependência destes com o governo, fazendo com que cada vez mais as exigências que o governo fazia sobre seus negócios soarem mais como um fardo desnecessário do que como algo necessário para eles.

A pressão americana e a aplicação do Coréia do Sul para entrar na OCDE também contribuíram para a abertura do mercado financeiro. Em 1995, a regulação em endividamento externo tinha sido severamente reduzindo, fazendo com que a economia visse a dívida externa saltar de 44 bilhões de dólares em 1993 para 120 bilhões em Setembro de 1997. A razão *dívida/PIB* de 25% em 1997 e a razão *serviço da dívida/exportações de bens e serviços* de 5,8% em 1996 mostram que o problema não era o tamanho da dívida em si, mas a sua estrutura de maturação. 58,3% da dívida externa era de curto-prazo (menos de um ano de maturação) ao final de 1996. Chang, Park e Yoo(1998) analisam que a causa deste problema estava na liberalização financeira mal realizada, com uma liberalização muito maior no endividamento externo de curto prazo, pois os empréstimos de longo prazo ainda tinham mais regulamentação, com as empresas que optassem por tal tendo que prover informação adicional e obter permissão do *Ministry of Finance and Economy* (MOFE)²⁰, algo que os empréstimos de curto prazo não precisavam fazer.

Por sua vez, o aumento do endividamento se deu pelo *boom* dos investimentos das corporações coreanas, que ocorreu devido ao desmantelamento da política industrial, que historicamente buscava limitar a competição excessiva. Na visão de Chang, Park e Yoo (1998), foi o seu desmantelamento que levou a economia coreana para a crise.

O governo de Kim Young Sam, ao assumir o poder em 1993, aboliu os planos quinquenais, responsáveis pela coordenação da economia desde 1962. Além disto, o governo acelerou o desmantelamento da política industrial seletiva que começara no final dos anos 1980. O maior poder dos chaebols fazia com que estes exercessem uma pressão mais forte pela total liberdade nas suas decisões de investimento.

²⁰ O MOFE surgiu da fusão do Economic Planning Board (EPB), o poderoso ministério do planejamento coreano, com o Ministry of Finance (MOF), um ato que simbolizava o enfraquecimento do planejamento coreano.

Se o governo de Roh Tae Woo (1988-1993) exibiu uma postura ambígua sobre a política industrial, o governo de Kim Young Sam claramente adotou uma política contrária a ela. Com o seu grande enfraquecimento, isto levou a super-investimento pelas firmas privadas, que por sua vez levou a queda da rentabilidade devido a um baixo grau de utilização da capacidade e/ou queda do preço das exportações, visto que muitos dos grandes conglomerados eram grandes produtores no mercado mundial, não sendo então tomadores de preço.

Por fim, Chang, Park e Yoo (1998) discutem a questão da corrupção, argumentando que o desmantelamento da política industrial e dos planos quinquenais tornou mais fácil que se quebrassem as regras e se favorecesse algum grupo industrial frente aos demais.

Evans (2004) argumenta que a princípio pode parecer algo estranho os empresários apoiarem o desmantelamento do Estado Desenvolvimentista que tanto os apoiou, e que na definição de Evans este Estado se tornara Desenvolvimentista pela obtenção da relação de Autonomia e Parceria com este capital privado. Entretanto, para o autor, a resposta é simples, se tratando que a transformação industrial bem sucedida tornara o capital industrial menos dependente do Estado, abrindo opções para alianças alternativas. (Evans, 2004, p. 294) O autor também ressalta que o grau de autonomia que caracteriza o Estado Desenvolvimentista é o produto das circunstâncias históricas, e não um pacto social entre o capital e o Estado.

Certas críticas ao papel ativo do Estado na economia vinham do próprio Estado. Evans (2004) afirma que ao final dos anos 1980, funcionários de agências de elite do governo (como o *Economic Planning Board*), muitas vezes economistas com formação nas melhores universidades norte-americanas, tendiam a abraçar políticas de cunho neoliberal.

Evans (2004) também discute um enfraquecimento da capacidade dos funcionários públicos, pois, com o crescimento e enriquecimento dos grandes grupos privados, estes estariam atraindo os melhores e mais brilhantes alunos recém-saídos das universidades, oferecendo salários bem acima do que estes poderiam obter no governo. Os trabalhadores que escolhessem trabalhar para o governo estariam sendo atraídos pela segurança no emprego. “*Em vez de oferecer uma carreira coerente e atraente, o Estado se torna uma segunda opção para os avessos ao risco ou um exercício temporário de diversificação para aqueles que fazem carreira no setor privado.*” (Evans, 2004, p. 296). Como destacado, se a qualidade do servidor público se reduz, se reduz a

capacidade das instituições estatais de realizarem bem seu papel. Essa redução aumenta a percepção de que o Estado é supérfluo, diminuindo ainda mais o prestígio dos servidores públicos, dificultando a justificativa de aumento em seus salários e gerando um círculo vicioso de desmantelamento, conforme afirmado por Evans (2004).

2.5 – A Crise Asiática

Assim, explicado o desmantelamento do Estado Desenvolvimentista coreano e a dinâmica regional asiática, este capítulo pode se encaminhar para o seu encerramento discutindo brevemente o papel destes dois elementos na Crise Asiática de 97.

Se a dinâmica regional foi essencial para a manutenção do crescimento asiático, tendo ganhado força a partir da valorização do iene perante o dólar a partir de 1985 com o acordo de Plaza, esta economia regional perde força quando o iene se desvaloriza em 1995. A nova paridade entre dólar e o iene, unido a parcial liberalização financeira e valorização cambial que se generaliza entre os países do ASEN-4 e a Coreia, interrompe-se a macroeconomia regional expansiva que tão importante foi para os países asiáticos. Como destaca Medeiros (1998), central para a crise no ASEAN-4 foi a redução do investimento direto japonês como componente de financiamento dessa economia, além da forte expansão da China como receptora de investimentos e exportadora de manufaturados, levando a uma redução da competitividade dos países membros do ASEAN-4. A Coreia sofre o impacto destas ações também, tendo suas condições pioradas devido a crescentes déficits comerciais com o Japão e a sua perda de presença no mercado norte-americano.

Como ressaltam Medeiros e Serrano (1999), a partir de 1995, a economia regional perde os seus mecanismos de sustentação. Ocorre a ampliação dos déficits dos NICs com o Japão e nestes, com a exceção de Taiwan, um aumento do déficit global de transações correntes. Com isso, a desaceleração do crescimento asiático era inevitável. Entretanto, como apontado pelos autores, o essencial para entender a crise que se seguiu não foi a magnitude destes déficits, mas a estrutura do seu financiamento. *“No caso da Coreia e nos países do Asean-4, os passivos externos de curto prazo em relação às reservas disponíveis cresceram rapidamente. A fragilidade financeira revelou-se de forma plena com o colapso financeiro de 1997, iniciado pela decisão da Tailândia de*

romper com o regime cambial vigente.” (Medeiros e Serrano, 1999, p. 145) Assim, se iniciou a crise financeira asiática.

Diferente do que as análises ortodoxas argumentavam sobre a experiência coreana, a argumentação de que a crise fora decorrente do excesso de intervenção governamental que teria encorajado o risco moral é incorreta, sendo então que a crise teria resultado de investimento excessivo e não coordenado pelo setor privado, financiado por imprudentes quantidades de dívida externa de curto prazo, que teria sido possível devido a uma liberalização financeira mal realizada e um enfraquecimento da política industrial sul-coreana.

Sobre a crise na Coreia, Laplane e Ferreira (2014) afirmam que:

A quebra de expectativa que se seguiu à crise da Tailândia e ao colapso da bolsa de Hong Kong levou a uma maciça retirada de recursos da Coreia. Isso conduziu o Banco Central à desvalorizar abruptamente o won e levou o país à moratória de fato, obrigando-o a recorrer ao FMI. (LAPLANE E FERREIRA, 2014, p. 112)

Após o colapso cambial, ocorreu uma grande retração do crédito devido ao alto grau de endividamento do sistema bancário coreano, o que levou diversos bancos²¹ e empresas à falência.

A recuperação da economia foi rápida, segundo os dois autores. Após forte queda do PIB em 1998, este teria registrado um crescimento de 10% em 1999, decorrente da reorientação da política macroeconômica, em direção a um pacote de políticas keynesianas. Promoveu-se *“uma forte redução das taxas de juros e uma consequente expansão dos empréstimos de instituições financeiras ao setor empresarial, bem como um afrouxamento da política fiscal decorrente, sobretudo, da recapitalização de instituições financeiras com dinheiro público, assim evitando a continuidade e o aprofundamento do aperto creditício e do fraco desempenho econômico.*” (Laplane e Ferreira, p. 112)

Assim, após a crise, a economia voltou a crescer, mas sem apresentar nos anos 2000 as mesmas taxas de crescimento dos anos 60, 70 e 80.

Assim, este capítulo tratou de estudar o processo de Desenvolvimento da Coreia do Sul. Viu-se o papel do Estado Desenvolvimentista e sua relação de Autonomia e Parceria com as grandes empresas coreanas, que levaram a mudança estrutural positiva

²¹Laplane e Ferreira (2014) citam o encerramento de 16 bancos comerciais e 5 bancos ligados ao comércio exterior e companhias de seguros.

e um processo de *catching-up* bem sucedido. A próxima e última seção irá tratar da questão do papel do Estado na Coreia após a crise asiática. Após a liberalização observada no final dos anos 80 e durante os anos 90, quais os papéis que o Estado pode e deve desempenhar?

2.6 – O papel contemporâneo do Estado

É um fato inegável que no começo do século XXI os Estados Nacionais possuem menos poder para intervir na economia do que possuíam entre o pós-guerra e o final dos anos 70.

As ações de política industrial adotadas pela Coreia nos anos 60, 70 e 80 não seriam aceitas no mundo contemporâneo. Assim, o espaço para a ação do Estado na promoção industrial coreana se reduziu. Para além da questão do espaço de política industrial, é necessário reconhecer que a Coreia do Sul conseguiu realizar um sólido processo de desenvolvimento, atingindo níveis impressionantes de renda per capita para um país que começou de tão baixo e alcançou a fronteira tecnológica em determinados setores. Assim, o papel de um Estado nacional é diferente para um país que realizou de forma bem sucedida o seu processo de desenvolvimento.

Dito isso, esta seção final buscará fazer um breve comentário sobre como ocorre a intervenção do Estado na economia coreana a partir da primeira década do século XXI. Será uma seção que analisará o que o Estado hoje faz e, quando possível, sugerir o que ele poderia fazer.

No caso coreano, apesar de não obter as mesmas taxas de crescimento econômico do período pré-crise, a economia cresceu mais de 4% ao ano em média durante os anos 2000. Segundo Pereira (2010), a política macroeconômica focou em prover estabilidade, no controle da inflação e em dar continuidade na política de consolidar o setor financeiro local, estabelecendo mais regulações. No setor externo, com vistas a se proteger dos choques externos, foram adotadas medidas como acúmulo de reservas internacionais e intervenções cambiais. Na área microeconômica, a Coreia continuou seu avanço em direção a se tornar uma economia intensiva em conhecimento, com sólidos investimentos em educação, incentivos à pesquisa e investimento em infraestrutura, se destacando por ser hoje o país asiático com a maior parcela do PIB destinada a P&D, como pode ser visto na tabela 9.

Tabela 9- Gasto em P&D como parcela do PIB, 2002-2011

País / Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Coréia	2,40%	2,49%	2,68%	2,79%	3,01%	3,21%	3,36%	3,56%	3,74%	4,04%
Hong Kong	0,58%	0,68%	0,72%	0,77%	0,79%	0,75%	0,72%	0,77%	0,75%	-
Singapura	2,10%	2,05%	2,13%	2,19%	2,16%	2,36%	2,64%	2,20%	2,05%	2,23%
Malásia	0,65%	-	0,60%	-	0,61%	-	0,79%	1,01%	1,07%	1,07%
Indonésia	-	-	-	-	-	-	-	0,08%	-	-
Tailândia	0,24%	0,26%	0,26%	0,23%	0,25%	0,21%	-	0,25%	-	-
Japão	3,12%	3,14%	3,13%	3,31%	3,41%	3,46%	3,47%	3,36%	3,25%	3,39%
China	1,07%	1,13%	1,23%	1,32%	1,39%	1,40%	1,47%	1,70%	1,76%	1,84%

Fonte: World Bank (2015)

Segundo Pereira (2010):

Este novo caminho trilhado pela Coreia é diferente daquele anterior. Trata-se de uma economia com menor participação do governo, mais liberal, e com uma regulamentação diferente, que aumentou em determinadas áreas, enquanto diminuiu em outras. (PEREIRA, 2010, p. 70)

Com a Coreia do Sul tendo alcançado o status de um país desenvolvido, a questão passa a não ser mais como realizar o *catching-up*, mas como não ser deixado para trás na economia mundial. Assim, a questão das políticas de inovação e das iniciativas governamentais de apoio a estas (como exemplificadas em OECD (2009)) passa a ser fundamental. Laplane e Ferreira (2014) apresentam no quadro dois os diversos estágios do desenvolvimento tecnológico sul-coreano. O estágio atual, a partir dos anos 90, da “criação” é marcado pela produção de tecnologia de ponta que está na fronteira do conhecimento mundial por parte de certas indústrias. Para isso, é importante o estímulo governamental e seu papel no sistema nacional de inovação sul-coreano.

Sobre as estratégias que o Estado ainda assume, Laplane e Ferreira (2014) destacam os esforços do Ministério da Educação, Ciência e Tecnologia com seus projetos de apoio à P&D em nanotecnologia, biotecnologia e aeronáutica, entre outras áreas. Além disso:

Merecem destaque, dentre suas vertentes de atuação, as estratégias direcionadas ao aperfeiçoamento de indústrias em que a Coreia mantém forte competitividade internacional – como a automobilística, a construção naval, a de semicondutores e eletrônica, a siderúrgica, a têxtil e a de máquinas e equipamentos – e às novas “engrenagens de crescimento”, vistas como essenciais no crescimento econômico futuro. São 22 indústrias de seis grandes setores, a saber, sistema de transporte, biotecnologia, serviços de conhecimento, tecnologia de informação, energia e meio ambiente, e sistemas de convergência (que inclui robótica, comunicações, nanotecnologia etc.). (LAPLANE E FERREIRA, 2014, p. 114-115)

Assim, os autores argumentam que o Estado continua atuante, ainda que de forma diferente do que era antes, o que é verdade. As estruturas do Estado Desenvolvimentista coeso sul-coreano, com sua autonomia e parceria perante a sociedade foram dissolvidas ao longo dos anos 90, mas isto não quer dizer que o Estado coreano não possa adotar medidas mais brandas para auxiliar que o país se mantenha e amplie sua relevância como um país desenvolvido.

Quadro 2 - Estágios do Desenvolvimento tecnológico Sul-Coreano

Períodos	Estágio	Características	Institucionalidade/Instrumentos de planejamento	Estratégia
1962-1979	Imitação	Imitação de tecnologia estrangeira como principal meio de tecnologia	Korea Institute of Science and Technology (1967); Ministério da Ciência e Tecnologia (1967); Instituto de Estudos Avançados (1971); Lei de Desenvolvimento da Tecnologia e Lei de Fomento e Serviços de Engenharia (1972).	Criação de Institucionalidade para desenvolvimento tecnológico. Aumento da parcela do orçamento destinado ao estabelecimento de infraestrutura em P&D (de 0,18% para 0,37% do PNB em 1980). Política seletiva de IDE: exigência de uso de componentes locais e quotas obrigatórias de exportação.
1980-1989	Internalização	Desenvolvimento de produtos e construção de novas fábricas por engenheiros locais, com qualidade igual ou superior aos advindos do exterior	Programa Nacional de P&D do MCT(1982), construção da Cidade da Ciência em Daeduk. Regulamentação para proteção de propriedade intelectual: Lei essencial de patentes (1986), Lei de proteção dos programas de computador (1987).	Estímulo ao aumento da pesquisa privada em P&D: incentivos fiscais e financeiros, política de qualificação de mão de obra, estímulo à aquisição de tecnologia por meio de IDE e contratos de licenciamento.
1990-	Criação	Produtos líderes no mercado e tecnologia de ponta são produzidos internamente.	Centros de pesquisa da Ciência e Centros de Pesquisa em Engenharia (1990), Programa de tecnologia em telecomunicações (1993), Lei de estímulo a P&D Cooperativa (1993); base legal para financiamento prioritário de pesquisa em cooperação, Nova Lei de Patentes (1995), Conselho interministerial de Ciência e Tecnologia. Criação de centros técnicos regionais para amparo às pequenas e médias empresas. Lei especial de inovação em Ciência e Tecnologia (1997). Plano Quinquenal para Ciência e Tecnologia (1998-2002).	Estabelecimento de sistema nacional de inovação, implantação de networking entre principais atores. Abertura de P&D governamental para cidadãos estrangeiros. Internacionalização dos chaebols com liderança tecnológica.

Fonte: Laplane e Ferreira (2014)

Dito isso, o próximo capítulo irá buscar analisar o desenvolvimento da Malásia, um dos SEANICs. Ao contrastar a experiência de desenvolvimento malaio com a

coreana, e as ações de seus respectivos Estados Desenvolvimentistas, poderemos compreender melhor os elementos únicos do Estado Desenvolvimentista coreano e compreender melhor porque outros Estados Desenvolvimentistas não obtiveram tanto sucesso em suas políticas de desenvolvimento nacional quanto a Coreia.

Capítulo 3 – O Estado Desenvolvimentista Malaio

Enquanto o capítulo 2 discutiu o bem sucedido desenvolvimento sul-coreano, este capítulo buscará discutir o processo de desenvolvimento da Malásia, contrastando quando necessário com o da Coreia do Sul, de forma que essa análise de experiências de desenvolvimento comparadas possa trazer elementos para a análise que esclareçam a compreensão da trajetória de desenvolvimento de ambos os países.

Enquanto o desenvolvimento coreano foi uma mudança estrutural bem sucedida em direção a setores de maior intensidade tecnológica e com capacidade de inovação nacional, a Malásia, ainda que obtendo sólidas taxas de crescimento e diversificado sua pauta de exportação para produtos manufaturados, não conseguiu superar a sua baixa capacitação tecnológica, uma dimensão clássica do subdesenvolvimento. (Reis, 2012)

Diferente da Coreia, um país com escassez de recursos naturais, os *SEANICs*²² (Malásia, Indonésia e Tailândia) são países com abundância de recursos naturais, o que tornou sua necessidade de se industrializar menos imediata do que no caso coreano. Além disso, seu modelo de desenvolvimento foi distinto, incorrendo em um papel muito maior do Investimento Externo Direto durante todo o período.

A Malásia oferece um caso particularmente interessante de comparação pois além de ser o SEANIC mais rico em termos *per capita*, tendo então a renda mais próxima a Coreia do Sul, também buscou realizar um programa de industrialização pesada liderado pelo Estado poucos anos após a Coreia iniciar o seu. Além disso, o estudo de seu padrão de desenvolvimento permite a análise de fatores como a questão étnica e como está pode vir a interferir em um processo de desenvolvimento e nas escolhas possíveis de serem feitas por um Estado Desenvolvimentista. O mais interessante, entretanto, é que usando a terminologia de Alice Amsden (2009), a Malásia seria um país “integracionista”²³, colocando o seu desenvolvimento nas decisões dos investidores estrangeiros, enquanto a Coreia do Sul seria um país “independente”, ou seja, um dos países que buscaram criar sistemas de inovação

²² *Southeast Asian Newly Industrialized Countries*

²³ Ainda que em “A Ascensão do “Resto”” a autora tenha classificado a Malásia como um país de estratégia ainda incerta.

nacionalistas para dar apoio a “líderes nacionais” com suas próprias habilidades exclusivas baseadas no conhecimento. Este contraste nos permitiria compreender as diferenças destas distintas estratégias de desenvolvimento, realizando uma importante análise de desenvolvimento comparado.

É importante esclarecer algo deste a introdução deste capítulo. Segundo CIA (2015), em 2010, a Malásia era composta de 61,9% de bumiputeras²⁴ (sendo 50,1% da etnia malaia e 11,8% de outras etnias locais), 22,6% de malaios de etnia chinesa, 6,7% de malaios de etnia indiana e 8,2% de não-cidadãos .²⁵ É importante ter esta divisão em mente²⁶ pois as questões étnicas entre os malaios de etnia chinesa e os bumiputera marcaram as políticas do governo e as próprias opções de desenvolvimento, algo que um país homogêneo etnicamente como a Coreia do Sul não teve de enfrentar.

Este capítulo tem por objetivo analisar a trajetória malaia desde a independência, tendo por base a análise do papel e das ações de seu Estado Nacional Desenvolvimentista na condução da política econômica, em vista ao *catching-up* industrial. Como será visto, ainda que a Malásia tenha conseguido mudar sua pauta de exportação em direção a produtos manufaturados de maior grau tecnológico, estes dados tendem a passar uma interpretação equivocada, pois na maioria dos casos apenas os estágios de montagem e similares estão localizados no país, com vista a se beneficiar da mão de obra barata. Conforme destacado por Reis (2012), os setores de eletro-eletrônicos trazem um baixo encadeamento para o restante da economia, além de serem altamente dependente das importações. Desta forma, apesar do alto crescimento visto pela Malásia desde a independência, ela não conseguiu superar o seu baixo grau tecnológico, uma característica típica de países subdesenvolvidos. Como bem colocado por Jomo e Rock (1998):

Whereas much export-oriented manufacturing in North-East Asia developed from import-substituting industries, such firms in South-East Asia have been much less linked to the rest of the host economies, thus creating the impression of new manufacturing export enclaves, not unlike the primary producing export enclaves from the colonial era. (JOMO E ROCK, 1998, p. 36)

²⁴ Este termo pode ser traduzido como “filho da terra” ou “filho do solo”, sendo usado para designar a etnia malaia e outros povos locais do sudeste asiático, tendo um maior uso na Malásia.

²⁵ Um problema que esta dissertação enfrenta é que tanto *malaysian* e *malay* são traduzidos para português como “malaio”, enquanto o primeiro serve para representar o residente do país e o segundo como um representante da etnia *malay*. Para se buscar contornar este problema, se buscará utilizar termos como etnia malaia, ou grupo étnico malaio para designar os *malay*, enquanto que quando se utilizar o termo malaio, sem estar acompanhado de nenhum termo sobre a questão étnica, se estará falando dos residentes do país.

²⁶ Inclusive atentando para o fato de que nos anos 60 os malaios de etnia chinesa representavam uma parcela ainda maior da população.

Este capítulo irá então analisar as diversas fases do desenvolvimento malaio em perspectiva histórica, comparando com a experiência coreana quando o contraste for elucidativo, assim como com as interpretações discutidas no primeiro capítulo.

3.1 – Primeira rodada de Substituição de Importações (1957-1969)

A União Malaya surge inicialmente em 1946, não havendo antes disso nenhum governo unificado na península (Jomo, 2013). A federação Malaya surge em 1948, e o território obtém independência dos ingleses em 1957. Em 1963, adota o nome Malásia, quando ocorre a união com Singapura, Sarawak e Bornéu do Norte. Em 1965, Singapura é expulsa da federação.

Tabela 10- Indicadores de mudança produtiva e exportadora, Malásia, 1966-2000 (Médias quinzenais)

Malásia	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
Valor Adicionado (% total)									
Agricultura	29,15%	27,98%	25,42%	20,49%	18,63%	13,87%	11,11%	8,76%	9,62%
Indústria	26,64%	31,10%	37,82%	38,76%	39,48%	40,96%	45,35%	46,55%	43,67%
-Transformação	11,09%	15,59%	19,86%	19,58%	21,80%	26,06%	29,36%	29,28%	25,31%
Serviços	44,21%	40,92%	36,75%	40,75%	41,89%	45,18%	43,54%	44,67%	46,69%
Exportações (% total)									
Matéria Prima Agrícola	52,08%	44,83%	36,65%	23,24%	19,40%	8,72%	3,63%	2,32%	2,44%
Alimentos	10,72%	17,74%	17,15%	17,04%	14,42%	10,00%	8,17%	7,41%	10,21%
Combustíveis	6,79%	8,39%	17,15%	29,09%	18,63%	10,61%	7,76%	10,68%	15,45%
Manufaturas	5,45%	11,86%	16,99%	24,17%	44,46%	68,60%	78,38%	77,4%	67,23%
Minérios	24,10%	16,38%	11,69%	6,19%	2,82%	1,38%	1,17%	1,01%	1,65%
Emprego (% Total)									
Agricultura	N.D.	N.D.	N.D.	31,66%	29,36%	22,05%	18,46%	14,7%	14,04%
Indústria	N.D.	N.D.	N.D.	24,80%	24,14%	30,57%	32,32%	31,38%	28,42%
Serviços	N.D.	N.D.	N.D.	43,50%	46,48%	46,23%	49,24%	53,89%	57,58%

Fonte: World Bank (2015), N.D. = Não Disponível

Jomo (2013) afirma que cinco períodos distintos podem ser encontrados entre o imediato pós-independência e 2003, e este trabalho adotará a divisão sugerida pelo

autor. Esta seção tem por objetivo então analisar o primeiro deles, que vai de 1957 a 1969.

Esta fase pós-colonial pode ser classificada como sendo de alguma diversificação econômica, ainda que com pouca intervenção estatal. “*Generally laissez faire policies were pursued, with some import-substituting industrialization, agricultural diversification, rural development and ethnic affirmative action efforts*” (Jomo, 2013, p. 2)

Segundo o autor, os britânicos cultivaram uma elite econômica para herdar o poder após a independência, de forma a que estes mantivessem a sua hegemonia no território. Isto funcionou, pois após a independência o governo continuou a promover empresas privadas e encorajava a entrada de investimentos externos, enquanto mantinha protegidos os interesses ingleses.

The privileged role of foreign investments in post-colonial Malaysia can be traced to the bargain made with the Malayan elite before independence in the face of a communist-led radical nationalist insurgency which threatened to nationalize British corporate interests. FDI was also encouraged to offset the ubiquitous Chinese business presence and its likely ascendancy after independence and to secure advanced technology, access to foreign markets and foreign corporate expertise. (JOMO, 2013, p. 62)

Apesar dos resultados de diversificação industrial e agrícola alcançados terem sido limitados, eles em alguma medida ocorreram, com o governo buscando reduzir a dependência da economia do estanho e da borracha através de encorajamento do cultivo de outras culturas agrícolas, como o óleo de palma, além de encorajar o crescimento da indústria de transformação através de incentivos e da provisão de infraestrutura. Acerca da orientação da política, Jomo (2013) afirma:

The government promoted moderate import-substituting industrialization, passing the Pioneer Industries Ordinance and creating institutions to facilitate this policy emphasis. However, due to the limited size of the domestic market, limited domestic linkages, growing unemployment and other problems, the government gradually shifted to export-oriented (EO) industrialization from the late 1960s. The Federal Industrial Development Authority (now the Malaysian Industrial Development Authority, or MIDA) was established to encourage industrial investment. The Industrial Incentives Act of 1968 was enacted, offering incentives to attract more labour-intensive EO industries. (JOMO, 2013, p. 13)

Sobre a promoção industrial através do *Pioneer Industries Ordinance* de 1958, Rasiah (2003) afirma que o governo oferecia incentivos para os pioneiros na forma de isenções de impostos corporativos por um período que poderia ir de cinco a dez anos. A intervenção durante a primeira fase de Industrialização por substituição de importações

ocorreu predominantemente sob a forma de tarifas em bens finais e isenções fiscais para novas empresas industriais, não existindo priorização a certas indústrias. Isso beneficiava empresas estrangeiras e o capital das empresas controladas por capitalistas malaios de etnia chinesa.

Thus, foreign firms relocated operations in Malaysia to circumvent tariffs, enjoy tax holidays and increase domestic market shares. Given the small internal market, industrial growth slowed down after the period 1958–60. The share of manufacturing in GDP, thus, stayed at around 9 per cent between 1960 and 1965. There was no emphasis on targeting, technology appraisal and performance standards. (RASIAH, 2003, p. 36)

Tendo apresentado boas taxas de crescimento nos anos 60 (média de 6,55% a.a. ao longo da década, segundo a tabela 1 do capítulo 2), devido a bons preços de suas *commodities* e algum sucesso inicial na substituição de importações, ainda que moderado, a economia crescia com baixa inflação nos anos 60. Entretanto, isto veio acompanhado de uma piora na distribuição de renda e tensões étnicas, que culminaram nos conflitos de maio de 1969, que levariam ao surgimento da Nova Política Econômica [*New Economic Policy* (NEP)], que será discutida mais adiante.

Segundo Rasiah (2003), a partir de 1968 começa a entrar em ação uma mudança na orientação da política econômica, com o início do foco na promoção das exportações através do decreto do *Investment Incentives Act*. O setor de SI conviveria por um tempo ao lado das indústrias orientadas para a exportação, mas iria gradualmente perdendo sua força.

The manufactured exports sector was initially dominated by resource processing industries which, given their proximity to resource supplies, usually enjoyed clear static comparative advantage over other processors further afield. Thus, other metals (particularly smelted tin) accounted for 65.8 per cent of manufactured exports in 1968 (...). The absence of dynamic industrial policy instruments limited the evolution of large-scale metal and rubber using intermediate and final goods manufacturing, despite the imposition of export taxes on off-estate and off-mine processed exports. (RASIAH, 2003, p. 36 e 37)

3.2 – Primeira fase da Industrialização orientada para as exportações (1970-1980)

A segunda fase do desenvolvimento malaio consiste da primeira década da Nova Política Econômica (NPE), que foi marcada por um período de favorecimento aos bumiputera frente aos malaios de descendência chinesa. No campo da industrialização, foi marcado por uma industrialização orientada para a exportação, com foco na

montagem de produtos em zonas de livre comércio. O papel do Estado se tornou mais ativo para tratar da questão da distribuição de renda dentro do contexto da NPE, ainda que tenha adotado uma postura liberal para a produção industrial voltada para a exportação dentro das Zonas de Livre Comércio.

A Nova Política Econômica foi iniciada em 1971, com duração planejada de duas décadas, como uma forma de amenizar as questões étnicas que estavam por trás dos conflitos violentos que correram no país em 1969. Seus objetivos centrais consistiam da erradicação da pobreza e reestruturação da sociedade, esta última sendo objetivada através da redução da disparidade econômica inter-étnica e do fim da associação de raça com determinada função econômica. Buscava-se aumentar a propriedade das empresas pelos bumiputera, almejando obter isso pelo crescimento, ao invés da redistribuição da riqueza existente. *“Through ethnically differentiated financing of, and controlled access to tertiary level education, the NEP would reduce inter-ethnic disparities in the professions and other lucrative occupations.”*(JOMO, 2013, p. 15)

Sancionado pela NPE, a intervenção do Estado malaio na economia aumentou, com o número de empresas estatais aumentando durante os anos 70, principalmente com o objetivo de redistribuição. Desde a independência até o final dos anos 60, o setor privado era controlado pelos capitalistas da etnia chinesa e pelos investidores estrangeiros, com os primeiros controlando o comércio de varejo, propriedades de produção da borracha, mineração de estanho, transporte doméstico, manufaturas de pequena escala e uma menor parte do setor bancário, enquanto os segundos controlavam as grandes plantações, os maiores bancos e instituições financeiras entre outros.

Para aumentar a participação dos Bumiputeras, foram adotadas medidas como o aumento com gasto educacional para financiar a educação secundária e terciária desta etnia, além de que *“Bumiputera have also been favoured for employment and promotion opportunities, not only in the government and SOEs, but also in the private sector especially enterprises requiring government approval of some kind of other.”* (Jomo, 2013, p. 16)

Sobre a industrialização, o país vivenciava a expansão das indústrias orientadas para a exportação, com grande aporte de investimento externo direto. Eram indústrias responsáveis pelos aspectos menos intensivos em tecnologia e habilidade da produção, como montagem de aparelhos eletrônicos. Essa industrialização seria forjada pelos

interesses das grandes corporações multinacionais, ainda que as políticas do país receptor tivessem um papel importante em atrair esse investimento externo.

Apesar disso, a indústria malaia obteve bons indicadores de crescimento, ainda que estes tenham de serem postos em perspectiva pela alta necessidade de importações. Jomo (2013) adota uma perspectiva crítica ao afirmar que o sucesso desta estratégia de crescimento liderado pelas exportações no passado provavelmente desencorajou um esforço maior para desenvolver uma economia mais balanceada e integrada.

Sobre a estratégia de IOE:

In the early 1970s, the Free Trade Zones Act created new customs-free areas with facilities for the development of export-processing zones. The promotion of more labour-intensive, EO industries seeking cheap labour from the late 1960s and early 1970s succeeded in reducing unemployment. (JOMO, 2013, p. 17)

Rasiah (2003) oferece alguns *insights* interessantes sobre a mudança da estratégia de desenvolvimento da Malásia no final dos anos 60 e início dos anos 70. Segundo ao autor, a industrialização orientada para a exportação na Malásia envolveu um grau relevante de promoção estatal e subsídios. Sua mudança industrial no começo dos anos 70 foi marcada por firmas novas ao país, tendo o capital estrangeiro assumindo o destaque nos principais setores voltados para a exportação que não eram baseados em recursos naturais, tendo estes últimos ficados sob as mãos do capital doméstico. *“Participation by domestic enterprises in non-resource-based products was largely limited to low value added assembly and processing activities, with designs and markets mainly controlled by foreign firms.”*(Rasiah, 2003, p. 41)

Diferente da Coreia, onde o drive exportador de manufaturados nos anos 70 emergiu das empresas que surgiram no processo de substituição de importações, não ocorreu este processo sequencial de ISI e IOE na Malásia. Na visão de Rasiah (2003), a orientação para a exportação surgiu como uma tentativa de aliviar os problemas socioeconômicos que a fase de ISI não resolveu. O setor de SI coexistiu com o de OE, ainda que com poucos elos estruturais entre os dois.

Malaysia's EO industrialisation began with the IIA in 1968, but only got going after the free trade zones (FTZs) were opened in 1972. It took some time for the first major wave of EO manufacturing firms to relocate production in Malaysia. (RASIAH, 2003, p. 42)

A realocação de grandes empresas multinacionais no sudeste asiático teve dois grandes momentos, com o segundo sendo após o Acordo de Plaza, discutido no capítulo anterior. O primeiro foi em 1969-1974, sendo caracterizado por multinacionais

buscando governos favoráveis, mão de obra barata e pouco sindicalizada, incentivos fiscais e boa infraestrutura. Nos anos 70, os destinos favoritos dessas empresas no sudeste asiático eram a Malásia, Singapura e as Filipinas. Entretanto, a instabilidade política afetou a capacidade das Filipinas de atrair grandes somas de IED, enquanto maiores salários, escassez de espaço e decisões políticas que buscavam promover a sofisticação industrial levaram a que as indústrias intensivas em mão de obra deixassem de ver Singapura como um polo de atração no final os anos 70. *“Thus, Malaysia became the most attractive site for labour-intensive manufacturing activities in the early 1980s. In the period 1972–85, electric/electronics and textiles/garments, both labour-intensive manufacturing activities dominated by foreign ownership, grew to account for 63.3 per cent of manufactured exports and over 30 per cent of manufacturing value-added. Much of this expansion involved massive imports of intermediate and capital goods.”*(Rasiah, 2003, p. 43)

Sobre as zonas de livre comércio, o *Free Trade Zone Act* removeu todas as tarifas e controles alfandegários que recaíam sobre empresas voltadas para a exportação que produziam a partir das ZLC. Dentro da vigência da NPE, as firmas tinham de possuir determinada parcela do seu capital da etnia bumiputera, mas as empresas que exportavam mais de 80% do seu produto estavam livres dessa cobrança, ainda que o governo sugerisse de forma opcional que estas empresas ao menos tentassem absorver mais trabalhadores bumiputeras. O *Industrial Co-ordination Act* (ICA) de 1975 teve impactos bastante negativos para a população não-bumiputera, pois *“The ICA has particularly stifled Malaysian non-Bumiputera capital, which has to have 30 per cent Bumiputera equity to qualify for a license. Given the limited Bumiputera capital in the 1970s, many non-Bumiputera capitalists had to virtually give away stock at heavy discounts to meet this condition.”* (RASIAH, 2003, p. 51)

Sobre as Zonas de Livre Comércio, Reis (2012) afirma que estas apresentavam as seguintes vantagens para as empresas ali estabelecidas: a) importações sem tarifas e sem quotas de matérias-primas, bens intermediários e equipamentos necessários para a produção, b) leis trabalhistas liberais e restrições ao sindicalismo para viabilizar uma estrutura de salários baixos, c) isenções tributárias “generosas” e de longo-prazo, d) melhor infraestrutura e serviços relativamente ao restante do país, e) flexibilização de regulações industriais como repatriação dos lucros, propriedade estrangeiras de firmas e emprego de funcionários estrangeiros. (Reis, 2012) Na Malásia existia a exigência que

se exportasse ao menos 80% da produção, além de também atender a critérios de investimento.

Reis (2012) destaca que a existência destas ZLC foi de grande importância porque permitiu que parte da produção operasse sob um regime liberal, enquanto que a regulação geral para a produção para o mercado doméstico continuava protecionista, além de que também possuíam importância como geradoras de emprego.

3.3 – Segunda fase de ISI (1981-1985)

No período entre 1981-1985 temos o que pode ser considerado como o terceiro padrão de desenvolvimento malaio. É o primeiro modelo de desenvolvimento entre os três que seriam adotados durante o governo do primeiro-ministro Mahathir Mohamad, que ficaria no poder entre 1981 e 2003. Segundo Jomo (2013), mais do que qualquer outro primeiro ministro malaio, Mahathir queria transformar a Malásia em um País de Industrialização Recente (Newly Industrialized Country - NIC), com a liderança empresarial da etnia Bumiputera. *“While Mahathir’s policies eventually seemed to favour various well-connected business interests, he has to be credited with the major development policy innovations from 1981 until his retirement in late 2003.”*(Jomo, 2013, p. 20)

Em 1981 é introduzida a Política *“Look East”*, que buscava mudar as trajetórias de desenvolvimento econômico que se desejava emular. Ficava claro que o desejo era emular as políticas bem sucedidas do Japão e da Coreia do Sul, vistas sobre esse prisma como potências regionais. Buscava-se emular a experiência bem sucedida destes dois países em fatores como o papel da intervenção estatal para se estabelecer indústrias pesadas. Além disso:

The policy rubric also involved state encouragement of Japanese-style *sogoshosha* trading agencies, efforts to get the government bureaucracy to better serve private sector interests (“Malaysia Incorporated”), and even privatization. (JOMO, 2013, p. 22)

Nesta primeira fase Mahathir, a economia viu uma nova rodada de Industrialização por Substituição de Importações, que buscava promover a industrialização pesada no território malaio, da mesma forma que a Coreia havia realizado sua promoção de indústrias pesadas entre 1972 e 1979.

Até os anos 80, pouco aprofundamento da ISI havia ocorrido devido a fatores como o mercado doméstico relativamente pequeno, a fraqueza das capacitações tecnológicas locais, níveis de proteção apenas moderados para o padrão dos países em desenvolvimento e pouca pressão do governo para aumentar o encadeamento interno da produção industrial ou tornar as indústrias internacionalmente competitivas. A tensão entre o governo de etnia malaia e os empresários de etnia chinesa também limitou e tendenciou os esforços do governo para estimular o setor privado no país.

Com um setor orientado para a exportação fortemente desenvolvido no país durante os anos 70, o começo dos anos 80 viu a volta da ISI através do programa de industrialização pesada, claramente inspirado pelo sul-coreano que ocorrera na década anterior. Como afirmado por Jomo e Edwards (1998), esta emulação da Coreia do Sul era consistente com a estratégia de “*Look East*” que o Estado escolheu adotar no começo dos anos 80. Os objetivos incluíam o desenvolvimento do setor de bens de capital do país e maior encadeamento com o restante da economia doméstica, especialmente com as empresas dos bumiputeras.

In Malaysia, “heavy industrialization” meant setting up a hot briquetted iron and steel billets plant, two more cement plants, the Proton national car project, three motorcycle engine plants, a petroleum refining and petrochemical project, and a pulp and paper mill. (JOMO, 2013, p. 25)

A agência do governo HICOM (*Heavy Industries Corporation of Malaysia*) foi criada para levar a cabo este plano. Segundo Jomo (2013), esta agência foi criada com o objetivo de diversificar a atividade manufatureira, aumentar os encadeamentos locais promover pequenas e médias firmas bumiputeras, e liderar o desenvolvimento tecnológico através da colaboração com firmas estrangeiras e investimento em P&D local. “*Mainly involving joint-ventures with Japanese firms, ownership of these industries was dominated by the government before the sale of shares to the public from the mid-1990s.*” (Jomo, 2013, p. 25) Segundo Reis (2012), desde os anos 80 o governo de Mahathir aumentara a centralização da produção das indústrias pesadas através da HICOM, que se tratava de *joint-ventures* entre o Estado e o capital privado (em sua maioria externo), protegidas com incentivos como subsídios e isenções tarifárias.

Como destacado por Jomo e Edwards (1998), dado o estado do setor manufatureiro no começo dos anos 1980, era desejável o estímulo do Estado para certas indústrias pesadas, de forma a se desenvolver uma economia nacional com um setor industrial mais balanceado e integrado.

Infelizmente, a maioria dos empreendimentos não obteve o sucesso esperado, tendo sido incapaz de competir com a concorrência estrangeira e necessitando de pesada proteção. Estas empresas eram incapazes de vender no mercado estrangeiro e sua situação era piorada pelo baixo grau de utilização das plantas. Como destacado por Jomo e Edwards (1998) a proteção requerida também aumentou os custos de produção e os preços ao consumidor na economia malaia. Além disso, “*Heavy Industrialization involved massive government borrowings from abroad (mainly Japan), which, with their heavy imports of capital goods and long gestation periods, appeared to be socially unprofitable.*”(Jomo e Edwards, 1998, p. 33)

Diferente da Coreia, que realizou sua transformação em direção às indústrias pesadas num momento onde o cenário mundial era mais propício, além de forma melhor planejada, baseada em seus crescentes *chaebols*, a Malásia sofreu com um mercado mundial enfraquecido no começo dos anos 80, enfrentando um excesso de oferta em muitos dos setores pesados que buscava dominar, além de não ter fortes grupos privados que pudessem levar a cabo a industrialização com a força necessária. Se na Coreia era esperado que após o período inicial com subsídios as empresas pudessem competir no mercado mundial sem ajuda, na Malásia havia pouca esperança que as empresas viessem a se tornar grandes produtores mundiais que não dependessem mais destes subsídios.

Na segunda metade da década de 80, as rendas adquiridas pelo *Proton* a partir da proteção doméstica foram usadas para subsidiar as exportações deste. Além disso, o governo também mudou a diretora da *Proton* e da *Perwaja Steel* depois que estas se encontraram com severas perdas após os primeiros anos, o que segundo Jomo (2013) mostra ao menos algum poder de disciplina pelo Estado. Os retornos das indústrias de propriedade governamental foram bastante fracos, mas ao menos melhoraram com um melhor gerenciamento, a recuperação macroeconômica na segunda metade da década de 1980 e a maior entrada nas exportações.

Sobre a crise vivenciada pela Malásia em 1985, com queda do PIB em -1,12% em 1985 e um crescimento pífio de 1,15 em 86, Jomo (2013) a explica em conjunto com as políticas tomadas no início da década para retomar o crescimento após a recessão mundial de 1980-1982, decorrendo do choque dos juros de Paul Volcker e do segundo choque do Petróleo. No começo dos anos 80, o déficit de conta corrente malaio se expandia, com a queda do preço das commodities e a demanda fraca por produtos manufaturados, em especial eletrônicos. O investimento privado doméstico também se

reduzia, em grande parte devido às políticas discriminatórias contra os interesses da comunidade étnica chinesa. O governo adotou medidas contra cíclicas durante a recessão mundial de 80-82, com aumento do consumo e investimento público. Entretanto, a partir das eleições de Abril de 82, foram anunciadas medidas de austeridade com cortes de gastos públicos. Jomo (2013) então sumariza as causas da pequena recessão de 1985-1986 como:

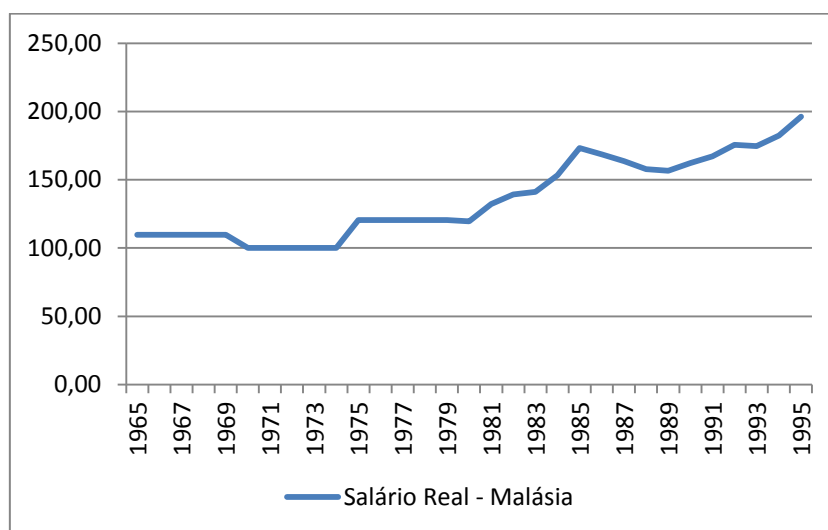
...a combination of factors: global recession, lower primary commodity prices, reduced demand for manufactured exports, reduced foreign private investment inflows, declining domestic private investments, deflationary fiscal and monetary policies (except for certain spending priorities such as heavy industries), concentration of public investments in import-substituting heavy industries characterized by low capital productivity, tighter international liquidity and higher real interest rates. Immediately, the government responded to the recession with various measures, such as deregulation as well as incentives to further encourage private investment. (JOMO, 2013, p. 21)

Apenas a partir de janeiro de 1986, quando a queda do petróleo naquela época chegou ao máximo, que a demanda externa pelas exportações malaias, com destaque para os preços das *commodities*, passou a se recuperar.

Sobre a questão dos trabalhadores, em meados dos anos 80, a recessão, a política monetária restritiva e os cortes governamentais levaram a aumento do desemprego. Conjunto do aumento do uso de mão de obra imigrante, isto levou a uma queda do salário real, em especial para a população de baixo ou nenhum nível de habilidade, majoritariamente das etnias bumiputera e indiana.

Os salários reais voltariam a se elevar no período entre começo e meados dos anos 90, onde segundo Jomo (2013) a população se encontrava perto do pleno emprego. O gráfico sete exhibe a trajetória salarial na indústria de transformação da Malásia. Como se pode ver, o crescimento salarial real ficou muito abaixo do coreano analisado no capítulo anterior. Ainda que a Coreia e do Japão sejam casos sem precedentes, isto não muda o fato de que a economia malaia poderia ter apresentado um crescimento salarial melhor, especialmente caso tivesse seguido outros modelos de desenvolvimento.

Gráfico 7 - Salário Real na Indústria de Transformação– Malásia, (1970 = 100)



Fonte: Athukorala (1998), p. 61

3.4 – A Malásia entre 1986 e a crise asiática: Integração asiática com nova ênfase na Industrialização Orientada para Exportação

Dentro da periodização proposta por Jomo (2013), a quarta fase constitui o segundo momento do governo do primeiro-ministro Mahathir, onde se busca a indução de investimento privado e a IOE ganha força, graças à dinâmica regional asiática. Esta fase pode ser considerada durando entre 1986-1997. Em âmbito doméstico, o governo coloca em ação um projeto de privatização, devido às críticas que as empresas públicas recebiam por sua pouca produtividade.

Em meados dos anos 80, o governo sofria pesadas críticas por sua intervenção na vida econômica, considerada excessiva por muitos, inclusive pelos bumiputeras que se beneficiaram delas. Grandes grupos econômicos controlados pela etnia malaia tinham surgido na cena corporativa e estavam exigindo uma economia menos regulada.

É interessante analisar que, apesar de distintos contextos, tanto na Coreia quanto na Malásia grandes grupos beneficiados pela ação de seus respectivos Estados Desenvolvimentistas se posicionaram contra estes (apesar de que os grandes grupos coreanos eram muito maiores do que estes grandes grupos malaios).

Entretanto, diferente da Coreia, as críticas à ineficiência econômica por parte do Estado tinham alguma dose de razão. Como Jomo (2013) destaca *“the generally lacklustre performance of the Malaysian public sector, including most SOEs, could*

hardly be denied.”(Jomo, 2013, p. 41) Como se verá mais a frente, isto não significa que o processo de privatização que se viu na Malásia nos anos 80 e 90 tenha sido merecido ou, muito menos, bem sucedido.

Como já discutido, a Malásia investiu pesadamente na atração de Investimento Externo Estrangeiro como um elemento chave do seu padrão de desenvolvimento. Após a fase de ISI vista no começo dos anos 80, a partir de meados dos anos 80 viu-se uma segunda fase de IOE, com o governo buscando atrair investimento estrangeiro com o Ato de Promoção de Investimentos de 1986 (*Promotion of Investment Act*). Esta estratégia se encaixa perfeitamente com o momento onde as empresas japonesas buscam se realocar fora do Japão, com a perda decorrente da valorização cambial do iene frente ao dólar, decorrente do acordo de Plaza. Os países do nordeste asiático (especialmente Japão e –posteriormente- Taiwan) realocam suas indústrias na Malásia para se beneficiar dos incentivos, relativamente boa infraestrutura, regulação ambiental mais branda assim como salários menores e câmbio desvalorizado. Esta dinâmica asiática que pode ser explicada através do modelo dos gansos voadores já foi bem explicada no capítulo anterior, portanto não ganhará aqui tanto destaque.

Discutindo a mudança estrutural observada na economia malaia da independência até meados dos anos 90, Rasiah (2003) apresenta dados das mudanças da pauta de exportação e produção doméstica em direção a produtos mais intensivos em capital e conhecimento tecnológico (que podem ser vistos nas tabelas 11 e 12), mas destaca que o papel da Malásia nestes setores fica limitado a atividades de baixo valor agregado com foco em processos de montagem. O autor afirma:

Manufacturing in the Western corridor of Malaysia became more skill and technology- intensive from the late 1980s due to changing production dynamics and labour shortages. Microelectronics assembly became increasingly automated and skill-intensive from the second half of the 1980s following changes in production technology (Rasiah 1996). Rising skill emphasis in consumer and industrial electronics and textiles followed the exhaustion of labour in the key industrial locations of Penang, Klang Valley, Johore, Seremban and Malacca. Although some firms relocated to East Malaysia and Indonesia, the bulk of them have remained in the congested locations. Thus, escalating production costs from the second half of the 1980s have not substantially altered the composition of manufacturing. Instead, electronics assembly has expanded further its share in overall manufactured exports in the 1990s. Rising wage costs and labour scarcity, in the face of limited transformation in training and technology generating institutions, have led to an enlargement of the labour-intensive workforce through labour imports, primarily from Indonesia and Bangladesh. (RASIAH, 2003, p. 53)

Tabela 11- Malásia: Estrutura do Valor Adicionado na manufatura, 1970-95(%)

Indústrias	1973	1981	1985	1990	1995
Alimentos	15,7	9,8	8,7	6,4	4,4
Bebidas e Tabaco	8,2	6,8	7,3	3,8	2
Têxteis	6	7,5	5,3	6,7	5,1
Couro	0,1	0,1	0,1	0,1	1,2
Madeira	13,1	10,2	5,9	6,8	5,7
Móveis	0,8	1,2	0,9	0,8	1,5
Papel	5,7	6	5,6	4,9	2,8
Químicos	7,5	5,4	17,1	11,3	8
Petróleo e Carvão	2,2	6,4	3,5	2,7	3,2
Borracha	9,6	4,4	3,7	4,9	3,7
Mineral não metálico	4,5	5,7	6,6	5,1	4,3
Metais básicos	3,7	3,7	4,2	4	2,4
Metais fabricados	4,9	4,6	3,3	3,7	4,2
Maquinário	3,7	3,9	2,2	4	5
Maquinário Elétrico	8,1	14,5	16,5	22,5	28,9
Equipamento de Transporte	2,7	5,2	4,7	5,7	5
Outras manufaturas	3,4	4,6	4,4	6,7	11,9

Fonte: Rasiah (2003)

Tabela 12- Malásia: Estrutura da exportação de manufaturados, 1968-1995(%)

Indústrias	1968	1973	1980	1985	1990	1995
Alimentos	17,5	19,6	5,7	6,2	3,8	1,8
Bebidas e Tabaco	0,9	2,9	0,3	0,2	0,2	0,3
Têxteis	1,4	6,1	10,5	11,9	8,8	4,6
Madeira	3,4	9,7	5,7	3,2	3,4	4,4
Químicos	3	5,2	2	3,8	2,9	4
Borracha	0,9	1,7	1	1	3	2,3
Minerais não metálicos	0,8	1,1	0,7	1,1	1,7	1,2
Aço e Ferro	0,5	1,9	0,4	1,2	1,4	0,9
Outros metais	65,8	43,3	31,5	2	2,2	2,5
Maquinário	2,5	3,8	2,6	5,8	8,1	7
Maquinário Elétrico	0,7	2,1	32,8	51,4	50,5	67,5
Equipamento de Transporte	2,6	2,7	2,6	5	4,3	3,7
Outras manufaturas	*	*	4,2	7,2	9,7	*

Fonte: Rasiah (2003)

*= Excluídas pelo autor original devia a diferenças na composição.

Um comentário sobre uma indústria de processamento de recursos naturais, a de óleo de palma, é válido de ser feito. Estando na fronteira tecnológica desta indústria e sendo a Malásia um dos maiores produtores mundiais desde os anos 70, é importante destacar que em seu sucesso existiu por trás um papel do Estado para aumentar as suas exportações com desenvolvimento tecnológico. Ainda que a dotação de recursos naturais malaia seja uma fonte de vantagem comparativa para a indústria, é importante destacar que, além da planta não ser nativamente malaia, esta indústria teve taxaço seletiva e subsídios para incentivar que se exportasse o material processado com a melhor tecnologia disponível, e não somente o óleo de palma não processado, de forma a agregar valor à exportação. Segundo Rasiah (2003): “*Clearly, a combination of resource endowments and state support facilitated the growth of palm oil processing in Malaysia.*” (Rasiah, 2003, p. 54)

Segundo Reis (2012), a indústria de exploração do óleo de palma gerou importantes efeitos de transbordamento para a economia local. Até os anos 2000, as plantações de palma eram de posse estatal, “*mas os moinhos para fazer o óleo cru eram independentes e localizados perto das áreas de cultivo porque o produto precisa ser tratado no máximo 24 horas após a colheita*”. (Reis, 2012, p. 122) Após isto ele passava pelo processo de refino com vista a aplicações industriais, cujo processo tecnológico foi desenvolvido nacionalmente e ocorria nas áreas rurais, dada a necessidade de proximidade da produção. Segundo a autora, o Estado concedeu uma série de benefícios fiscais e creditícios para que estas refinarias pudessem ser estabelecidas, com maior ênfase a partir dos anos 1980. Segundo Reis (2012), esta atividade na Malásia era uma das principais em termos de encadeamento para trás e com um multiplicador do produto mais expressivo.

Como destacado por Jomo (2003), em 1990, a NPE atingia o período de 20 anos previsto inicialmente, tendo alcançado as metas redistributivas, com a maioria dos progressos ocorrendo até a metade da década de 80. Era lançado então o *Vision 2020* em 91, que focava na modernização e industrialização da economia, ao invés do programa redistributivo visto na NPE. Os investidores estrangeiros continuaram a ter lugar de destaque. Além disso:

The government also further reduced restrictions on ethnic Chinese capital, which had been encouraged by various other reforms, e.g. easier access to listing on the stock market, greater official encouragement of small and medium industries, other official efforts mitigating the continued impact of the 1975 Industrial Co-ordination Act (ICA) as well as greater overall emphasis on the market, rather than regulatory measures. Hence, domestic

investments were encouraged by the partial liberalization from the mid-1980s. (JOMO, 2013, p. 36)

O desemprego se reduziu no final dos anos 80, com os salários se elevando em média acima de 50% entre 1990 e 1997. Profissionais de outros países em categorias como medicina, engenharia, arquitetura e outros vieram para a Malásia trabalhar. A elevação do salário gerou uma elevação no custo unitário do trabalho durante o período.

Sobre a privatização das empresas públicas, Jomo (2013) relembra que em 1960 e especialmente nos anos 70, o Estado Desenvolvimentista malaio estabeleceu um grande número de empresas públicas, sendo que nos anos 80, estas capitanearam a entrada da Malásia nas indústrias pesadas.

The rapid growth of public enterprises in the 1970s generally involved limited efforts to ensure accountability and efficiency. State intervention seemed almost singularly committed to inter-ethnic wealth redistribution, ostensibly favouring the indigenous Malay community. Such interventions primarily favoured politically influential rentiers, rather than genuine entrepreneurs. (JOMO, 2013, p. 40 e 41)

O crescimento das empresas públicas estancou em meados dos anos 80, com a redução do suporte financeiro do governo, exceto para as indústrias pesadas favorecidas.

The NEP public enterprises supposed to serve as vehicles for creating a Bumiputera entrepreneurial community came to be portrayed as institutions draining state resources with little social benefit except to a few direct beneficiaries. (...) Mahathir's privatization policy was actually western in inspiration, following Thatcher in Britain. However, the generally lackluster performance of the Malaysian public sector, including most SOEs, could hardly be denied. (JOMO, 2013, p. 41)

O discurso a favor da privatização seguiu a lógica conhecida. Argumentava na linha da ineficiência do governo, que as privatizações iriam reduzir o peso financeiro destas empresas sobre o Estado, que a privatização estimularia o crescimento empresarial e decorrente disto, de toda a economia. Na prática, o *lobby* por parte dos interesses privados determinaria o que seria privatizado e para quem. Segundo Jomo (2013), muitos beneficiários eram escolhidos através de suas conexões pessoais e políticas. Além disto, o governo só foi capaz de privatizar empresas públicas lucrativas ou potencialmente lucrativas porque o setor privado só estava interessado nestas. Não se resolveu o problema fiscal no médio prazo porque o governo perdeu a receita das empresas lucrativas enquanto ficava preso as que obtinham prejuízos. Jomo (2013), realizando um balanço deste processo, afirma:

Although public sector inefficiencies and other problems needed to be overcome, privatization in Malaysia primarily enriched a few with strong political connections. They secured some of the most profitable opportunities, as public welfare became increasingly subject to the power and interests of private business. (JOMO, 2013, p. 45)

3.5 – Após a Crise Asiática

3.5.1 – Quinto modelo de desenvolvimento (1997-2003)

O quinto e último modelo de desenvolvimento proposto por Jomo (2013) seria a terceira etapa do Governo Mahathir, que tratou do gerenciamento da crise asiática (1997-2003).

The currency and financial crises suggest that Malaysia's decade-long economic boom until 1997 was built on some shaky and unsustainable foundations. Limited and inappropriate public investments in human resources have held back the development of greater industrial and technological capabilities. (JOMO, 2013, p. 48 e 49)

Como destacado anteriormente, a Malásia e os demais SEANICs se beneficiaram da vinda dos investimentos externos dos países asiáticos mais avançados após 1985 para dar prosseguimento a sua industrialização e a manutenção de seu crescimento. A dinâmica dos gansos voadores exposta no capítulo anterior servia para explicar esse desenvolvimento. A Malásia, assim como a Coreia, possuía um saldo em transações correntes deficitário às vésperas da crise asiática, ainda que seus outros fundamentos estivessem em ordem imediatamente antes da crise (Jomo, 1998). Suas exportações necessitavam de muito conteúdo importado. Este déficit em transações correntes era coberto pela entrada de capitais de curto prazo no ascendente mercado de ações malaio, assim como pelos empréstimos em dólares de curto prazo que o setor privado obtinha com os bancos estrangeiros. Segundo Jomo (2002), *“such flows were desired to finance current account deficits principally due to service account deficits (mainly for imported financial services as well as investment income payment abroad) and growing imports for consumption and output of non-tradables, mainly in the property (real estate) sector.”* (Jomo, 2002, p. 20)

Jomo (2002) relembra que uma vantagem que a Malásia obteve sobre outros países da região, era que a crise bancária malaia do final dos anos 80 serviu para criar uma regulação prudencial que impediu que a liberalização financeira alcançasse níveis vistos em países como a Tailândia.

Segundo Reis (2012), desde meados dos anos 80 a taxa de câmbio da Malásia e dos demais SEANICs era mantida desvalorizada através de um regime de flutuação administrada, com uma cesta cambial de referência, com especial destaque para o dólar. Com a depreciação do iene vista a partir de 1995, o ringgit se viu sobrevalorizado e as exportações malaias começaram a perder competitividade. A desvalorização do *baht* tailandês e o efeito contágio levaram ao colapso da bolha de ativos que era estimulada pela liberalização financeira e encorajada pela alta taxa de investimento. “*Contractionary policies—demanded by financial markets and the IMF, and introduced from the end of 1997—have brought the Malaysian economy into recession in the first half of 1998 after over 7% growth in 1997.*” (Jomo, 1998, p. 707) Assim, “*The Malaysian currency and financial crises since mid-1997 can be traced to financial liberalisation and its consequent undermining of national monetary and financial governance.*” (Jomo, 1998, p. 717)

Conjuntamente, isto transformou o que seria uma correção do ringgit sobrevalorizado num colapso tanto da taxa de câmbio quanto mercado de ações de Kuala Lumpur, piorado pelos efeitos contágios e os comportamentos de manada.

Government efforts to 'bail out' politically influential business interests and otherwise to protect or advance such interests—usually at the expense of the public (the public purse, workers' forced savings, taxpayers or minority shareholders)—have exacerbated the crisis in Malaysia by undermining public and foreign confidence. (...)

In Malaysia, the gravity of the crisis and the difficulties of recovery have been exacerbated by injudicious policy responses, compromised by nepotism and other types of cronyism, though there is little persuasive evidence that cronyism in itself led to or precipitated the crisis. (JOMO, 1998, p. 718-719)

Após a crise asiática, ainda que o crescimento malaio tenha retornado, este não alcançou os patamares anteriores. Jomo (2013) destaca que o necessário para uma retomada do crescimento seria uma política industrial efetiva e bem sustentada. “*Industrial policy — or more accurately, investment and technology policy — is not only relevant for the manufacturing sector. Such policy, for example, could be used to promote the development of high-end services as well.*” (Jomo, 2013, p. 53)

O autor ressalta que este não é um fenômeno que ocorra espontaneamente, sendo que novas atividades, de maior valor agregado, teriam de ser introduzidas e estimuladas por intervenções contínuas e bem sustentadas, algo raro na experiência de desenvolvimento malaia. A política industrial na Malásia e nos outros SEANICs foi geralmente fraca e inconsistente. Ocorreram tentativas de se realizar uma política industrial que elevasse a capacitação tecnológica local, mas essas não foram sustentadas

ou bem implementadas. Isso impediu que surgisse uma classe de capitalistas locais que poderiam ser os agentes privados da industrialização, da mesma forma que os *chaebols* o foram na Coreia do Sul.

Comparativamente à Coreia do Sul, a Malásia teve muito menos espaço político e iniciativa para criar alguma capacitação tecnológica local. Comparando Malásia e Singapura, ambos foram países com grande abertura para o Investimento Externo Direto, mas com resultados distintos, como destacado por Jomo (2013):

In Malaysia, the FDI share of gross domestic capital formation was long in double digits. In Singapore, the FDI share has been even higher than in Malaysia, but it has been able to successfully pursue FDI-led industrialization with a clearer and more elaborate strategy on leveraging FDI strengths. Malaysia's poor emulation of Singapore in this regard has become quite problematic as high levels of FDI have basically meant limited manufacturing capabilities and capacities, with the process of industrialization heavily reliant on foreign capital, markets, technology and management, and hence, less sustainable. (JOMO, 2013, p. 55)

A tabela 13 mostra a proporção do Investimento Estrangeiro Direto no Investimento doméstico bruto da Malásia e de alguns outros países asiáticos.

Tabela 13- Investimento Direto Estrangeiro no Investimento Doméstico Bruto, 1971-1993 (em %)

	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1993
Coreia do Sul	1,9	0,4	0,5	0,3	0,6
Taiwan	1,4	1,2	1,5	3,5	2,6
Malásia	15,2	10,5	10,8	10,5	24,6
Tailândia	3,0	5,9	3,3	5,9	4,7
Indonésia	4,6	2,4	1,0	2,0	4,5

Fonte: Rasiah (2003), baseado nos dados de UNCTAD

3.5.2 – Uma síntese das mudanças estruturais observadas

Reis (2012) busca analisar a transformação estrutural observada na Malásia, Indonésia e Tailândia entre 1980 e 2010, pois foram os países que, conjuntamente com a China, realizaram a maior mudança estrutural entre 1980 e 2010, segundo os critérios de países que partindo de uma especialização em recursos naturais tiveram taxas de crescimento do PIB e do PIB *per capita* na maioria dos quinquênios entre 1980-2010 superior à média mundial, assim como na média geral de 1980 a 2010 e que

promoveram maior transformação de sua especialização produtiva e exportadora para as manufaturas. Alguns dos dados apresentados pela autora para ilustrar a mudança estrutural entre estes anos podem ser observados nas tabelas 14 e 15.

Ao analisar a estrutura produtiva da Malásia, Reis (2012) encontra que tanto na Malásia quanto em seus vizinhos Indonésia e Tailândia, as indústrias de processamento de recursos naturais e mão de obra-intensivas e alguns segmentos de serviços especializados (construção, transporte, utilidades públicas e turismo) possuem o maior efeito de encadeamento e multiplicadores de produto. Atividades primárias em si (agricultura e extrativismo) tem encadeamentos mais fracos, o que permite a autora afirmar que a evolução da produção de RN para o processamento de RN é “*interessante para a diversificação em geral da economia. Nota-se, que não tendo os RN efeitos de encadeamento poderosos, tal mudança não ocorre naturalmente, requerendo instituições transformadoras*”. (Reis, 2012, p. 123)

Tabela 14- Exportações por setores selecionados, Malásia, 1980 e 2010 (em %)

	1980								2010								
	Mundo	China	França	Hong Kong	Japão	Coréia	UK	EUA	Mundo	China	França	Alemanha	Hong Kong	Japão	Coréia	UK	EUA
Malásia	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alimentos	4%	0%	1%	5%	2%	0%	8%	1%	3%	1%	2%	1%	2%	2%	2%	3%	3%
Materiais crus, exceto combustíveis	32%	86%	64%	18%	35%	87%	34%	8%	3%	6%	4%	8%	0%	2%	3%	3%	1%
Comb. Minerais	25%	0%	0%	1%	45%	0%	1%	40%	16%	7%	1%	0%	2%	43%	45%	1%	1%
Óleos e gorduras	11%	12%	4%	1%	3%	4%	19%	5%	9%	13%	0%	3%	0%	3%	4%	2%	6%
Químicos	1%	0%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	6%	8%	2%	4%	5%	5%	6%	2%	2%
Bens manufaturados	13%	1%	4%	24%	12%	8%	13%	10%	9%	8%	4%	5%	4%	9%	13%	11%	4%
Maq. e equip. de transporte	11%	0%	17%	37%	2%	1%	16%	31%	44%	53%	76%	66%	80%	29%	22%	49%	62%

Fonte: Reis (2012), baseado nos dados de COMTRADE

Tabela 15- Exportações por destinos selecionados, Malásia, 1980 e 2010 (em %)

	1980								2010								
	Mundo	China	França	Hong Kong	Japão	Coréia	UK	EUA	Mundo	China	França	Alemanha	Hong Kong	Japão	Coréia	UK	EUA
Malásia	100%	2%	2%	2%	23%	2%	3%	16%	100%	13%	1%	3%	5%	10%	4%	1%	10%
Alimentos	100%	0%	0%	3%	12%	0%	6%	4%	100%	5%	1%	1%	4%	6%	3%	1%	10%
Materiais crus, exceto combustíveis	100%	4%	4%	1%	25%	5%	3%	4%	100%	26%	1%	8%	1%	7%	4%	1%	3%
Comb. Minerais	100%	0%	0%	0%	41%	0%	0%	27%	100%	5%	0%	0%	1%	28%	11%	0%	1%
Óleos e gorduras	100%	2%	1%	0%	6%	1%	5%	8%	100%	19%	0%	1%	0%	4%	2%	0%	7%
Químicos	100%	0%	0%	7%	7%	0%	1%	11%	100%	17%	0%	2%	4%	7%	3%	0%	3%
Bens manufaturados	100%	0%	1%	3%	20%	1%	3%	13%	100%	12%	0%	1%	2%	10%	5%	1%	4%
Maq. e equip. de transporte	100%	0%	3%	6%	5%	0%	4%	45%	100%	15%	2%	4%	9%	7%	2%	1%	13%

Fonte: Reis (2012), baseado nos dados de COMTRADE

Além disso, a análise da matriz Insumo-Produto malaia de 2005 apresentada pela autora exhibe evidências a favor da afirmação de que as principais atividades manufatureiras de exportação, relacionadas aos setores de média e alta tecnologia têm fracos efeitos de encadeamento nas economias domésticas.

Essas atividades - entre as quais sobressaem os eletro-eletrônicos, circuitos elétricos e telecomunicações – tampouco surgiram da indústria da industrialização por etapas, isto é, não resultaram de efeitos de transbordamento da ISI. Advieram das estratégias de *outsourcing* das grandes firmas transnacionais e das políticas de atração do Estado, localizando-se em geral nas ZEEs. Conforme se observa na MIP da Malásia (mais completa), nos SEANICs essas atividades contribuem pouco para o desenvolvimento do *downstream* de sua estrutura produtiva.(REIS, 2012, p. 125)

Tabela 16- Efeitos de encadeamento e multiplicador de produto do setor de eletro-eletrônicos da Malásia, 2005

Atividade	p/trás	p/frente	Multiplicador Produto
Máquinas para objetos especiais	0,92	0,92	1,73
Eletrodomésticos	0,89	0,58	1,68
Maquinário para escritório, computadores, calculadoras	0,79	0,66	1,50
Máquinas e acessórios elétricos	0,88	0,75	1,67
Outras máquinas elétricas	1,02	0,60	1,93
Fios e cabos	0,87	1,07	1,65
Lâmpadas elétricas e equipamentos de iluminação	1,00	1,04	1,90
Dispositivos semi-condutores, tubos e placas de circuito	0,96	0,78	1,82
Receptores de TV, Rádio e Transmissores	0,93	0,83	1,75
Aparelhos médicos, cirúrgicos e ortopédicos	0,92	0,66	1,74

Fonte: Reis (2012)

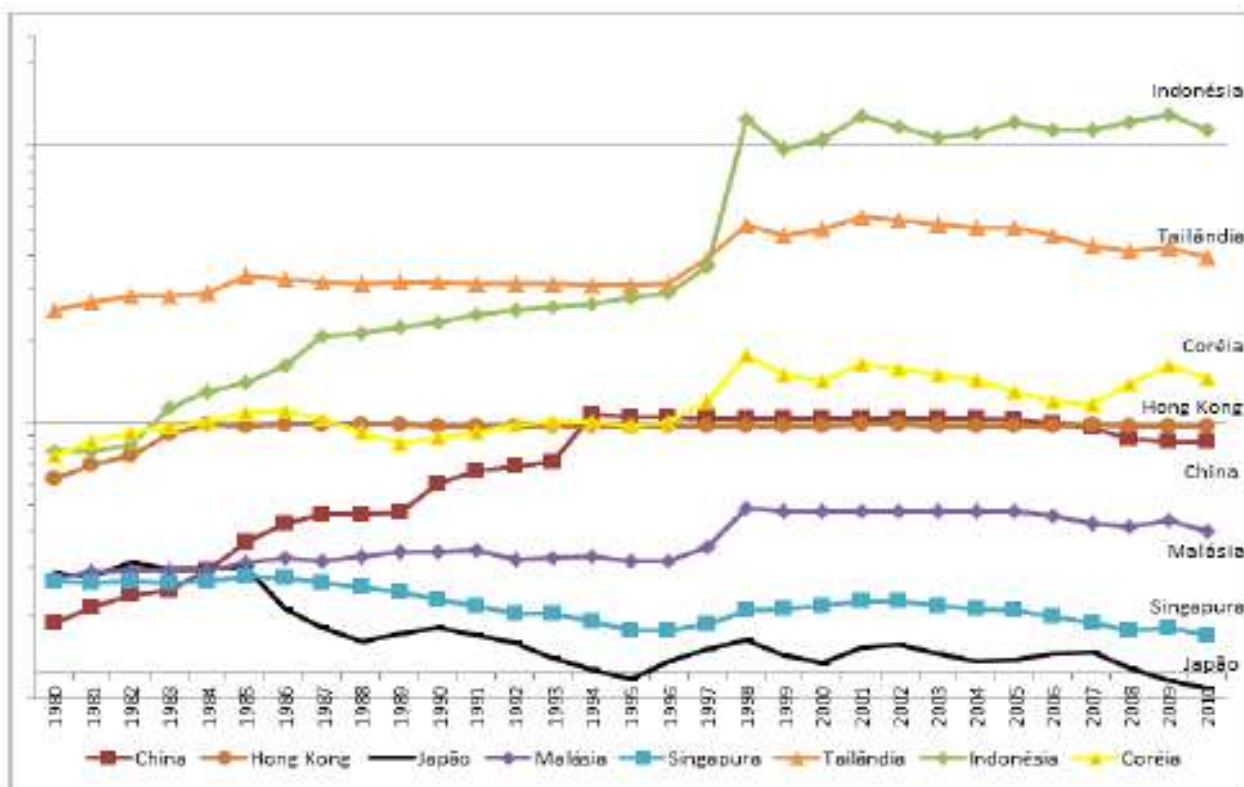
3.5.3 – A estratégia cambial

Ao longo desta dissertação, comentários foram feitos sobre a questão da taxa do câmbio e seu papel nas estratégias de desenvolvimento dos países asiáticos. Esta seção busca focar a discussão e adicionar alguns comentários pertinentes para a compreensão deste tema.

Como destacado por Reis (2012), o câmbio é um mecanismo chave para a estratégia de desenvolvimento dos SEANICs. Em relação ao dólar, o *ringgit* malaio foi administrado em taxa desvalorizada, sendo que esta se aprecia de 1995 até a crise. Com

a crise asiática tem acentuada depreciação e desde 1999 se mantém alinhada ao dólar, registrando progressiva apreciação a partir de meados dos anos 2000.

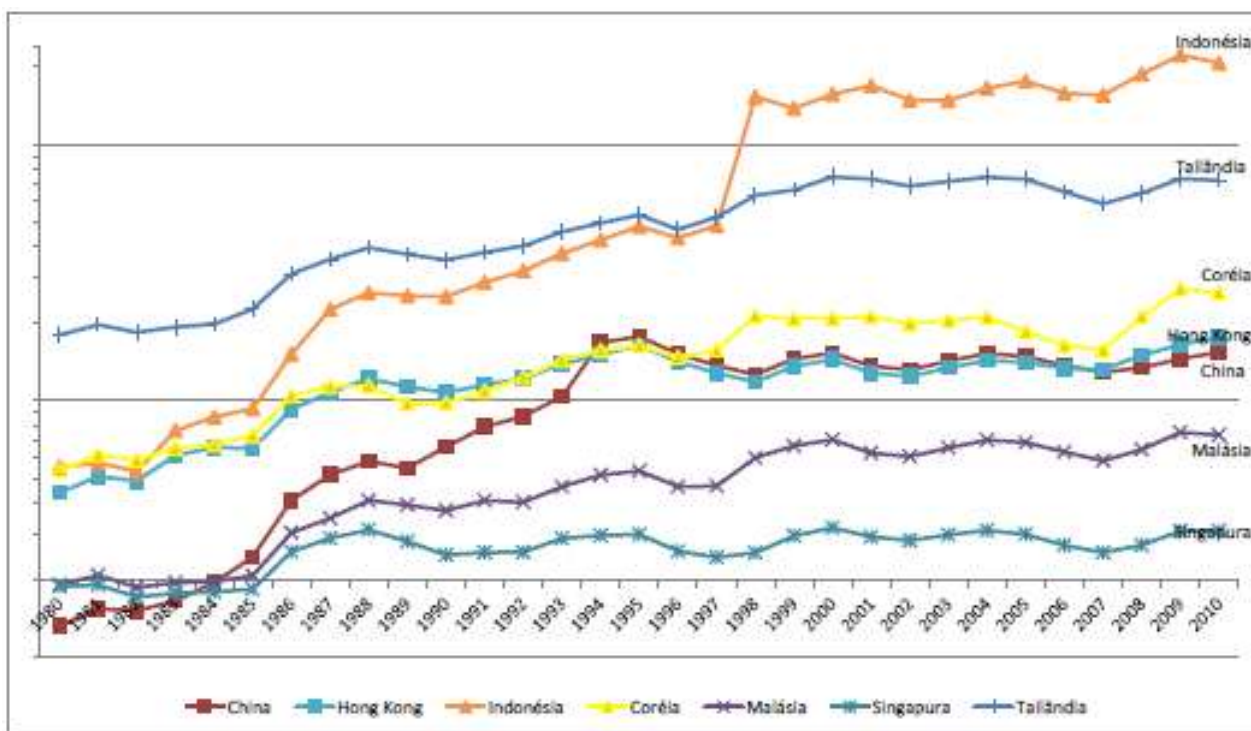
Gráfico 8 - Flutuação das taxas de câmbio oficiais em relação ao dólar de 1980 a 2010, países selecionados (escala logarítmica)



Fonte: Reis (2012), a partir de dados de WDI (2015)

Por sua vez, em relação ao iene (como visto no gráfico 9), a situação é diferente. Entre 1980 e 2010, a tendência geral visualizada na Ásia é de desvalorização perante o iene japonês. O *ringgit* malaio se desvaloriza perante o iene, mas exibe uma apreciação entre 1995 e 1997, tendo sido o impacto deste *ringgit* sobrevalorizado um dos motivos da crise no país.

Gráfico 9 - Flutuação das taxas de câmbio oficiais em relação ao iene de 1980 a 2010, países selecionados (escala logarítmica)



Fonte: Reis (2012), a partir de dados de WDI (2015)

Sobre o papel do câmbio no crescimento econômico destes países, Gala (2008) afirma que uma das razões para o sucesso do nordeste e sudeste asiático nos últimos 30 anos reside na forma que estes países conduziram suas políticas cambiais. Estes países adotaram uma estratégia de crescimento liderado pelas exportações, com forte estímulo ao setor exportador através de subsídios e uma taxa real de câmbio competitiva. Segundo Gala (2007), a evidência econométrica em geral aponta para a relação negativa ente o desalinhamento cambial e crescimento econômico, isto é, quanto mais depreciada a taxa de câmbio, maior o crescimento econômico. Sobre a Ásia, segundo o autor:

Regarding East Asian countries, we do not claim here that exchange rate policy alone tells the whole story, but we think that the articulation of industrial and trade policies together with what some authors call a pro-investment economic policy (low interest rates and competitive currencies) are a big part of the story. (GALA, 2008, p. 287)

A afirmação de Gala (2008) é interessante. Ainda que muitos autores incorram em exageros ao destacar a importância do câmbio desvalorizado para o crescimento e desenvolvimento econômico de longo prazo, a ideia de que uma taxa de câmbio desvalorizada é importante para explicar o desenvolvimento econômico dos países

asiáticos não é desprezível e merece algum crédito, ainda que o papel de protagonista da transformação asiática recaia sobre as políticas industriais de seus Estados Desenvolvimentistas (e os fatores históricos que permitiram que estes Estados adotassem essas políticas) além do contexto-histórico-espacial específico da economia asiática e seu dinamismo regional centrado no Japão. O câmbio desvalorizado foi importante, mas não foi o principal elemento.

3.6 – Um Estado Desenvolvimentista Contemporâneo

Esta última seção tem um objetivo duplo. Em primeiro lugar, buscará retomar alguns pontos discutidos ao longo do capítulo e apresentar algumas conclusões. Após isto, irá se indagar sobre o que o Estado Desenvolvimentista malaio pode e deve fazer para manter o crescimento e desenvolvimento da Malásia a partir da primeira década do século XXI.

Para analisarmos o que este capítulo encontrou em sua análise histórica comparativa, é interessante retomar o que Chalmers Johnson afirmou em sua obra clássica de 1982.

Johnson (1982), ao discutir as diversas funções que um Estado pode obter, afirma que um Estado nacional não assume somente funções regulatórias ou funções desenvolvimentistas, podendo ser também um Estado de bem estar social, um estado religioso, um estado revolucionário, e assim por diante. O que define a essência do Estado é a sua principal prioridade, sendo que esta pode mudar ao longo do tempo, mudando a natureza do Estado. Sob esse prisma, a efetividade do Estado japonês no campo econômico durante seu milagre é explicado pelo fato de que por mais de 50 anos o Estado japonês deu prioridade para o desenvolvimento econômico. Desta forma, qualquer Estado que busque atingir o mesmo sucesso observado pelo Japão durante seu milagre deve adotar as mesmas prioridades que o Japão. Ele deve ser, antes de tudo, um Estado Desenvolvimentista.²⁷

Diferente do Estado japonês, o Estado malaio nunca pode se preocupar unicamente com o desenvolvimento industrial. Esta questão sempre coexistiu com a questão étnica e a necessidade de redistribuir a riqueza para os bumiputeras. Dentro do espírito da afirmação de Johnson, é possível afirmar que mais que um Estado Desenvolvimentista, a Malásia foi um Estado Desenvolvimentista Étnico-

²⁷ Ainda que o autor destaque que este comprometimento é apenas um pré-requisito, não garantindo nenhum grau particular de sucesso.

Redistributivo, e isso fez com que sempre operasse com restrições sob suas possibilidades de evolução industrial. É impossível saber o que viria a ocorrer se a Malásia não tivesse de levar a cargo estas grandes medidas distributivas, mas é importante reconhecer sua existência e impacto. Como afirmado por Jomo (2013) inclusive, um dos motivos que levaram ao encorajamento de IED na economia malaia foi para diminuir a presença do capital étnico chinês e evitar sua ascensão após a independência.

Jomo (2013) afirma que um argumento popular para estudiosos do seu país é que a redistribuição agressiva adotada desde os anos 70 seria um grande entrave para o desenvolvimento malaio. O autor discorda desta afirmação, argumentando que as iniciativas redistributivas do começo dos anos 70 estavam associadas a um rápido crescimento econômico e contribuíram para este. Em sua visão, é impossível dizer que a redistribuição atrapalhou o crescimento. O que o autor afirma, entretanto, é que: *“Nevertheless, it is quite possible that certain redistributive measures in particular contexts may well impede growth. Hence, it is important to look at specific redistribution measures in order to ascertain if and how they may have subverted growth, rather than just making the blanket assertion that redistribution is either good or bad for growth.”*(Jomo, 2013, p. 57-58) Este trabalho se sente inclinado a concordar com a afirmação ponderada de Jomo.

Acerca das diferentes estratégias de desenvolvimento, a Malásia nunca conseguiu desenvolver plenamente indústrias manufatureiras de alta tecnologia e com grandes encadeamentos locais a partir de um processo de ISI. Isso gerou que muito de suas indústrias localizadas em ZLC se assemelhassem a enclaves, com muita importação e pouca ligação com o restante da economia. Isso de certa forma limitava o poder de crescimento do salário na economia Malásia e a deixava relativamente vulnerável a emergência da China e seu exército de mão de obra disponível.

O que os autores que analisam a Malásia concluem é que esta nunca conseguiu realizar uma política industrial com a sofisticação e a capacidade da realizada, por exemplo, na Coreia e Taiwan. A abertura desde cedo para o IED foi importante neste aspecto, pois o Estado Desenvolvimentista Malaio não tinha poder para exercer requerimentos fortes de performance sobre as grandes firmas estrangeiras que ali se instalavam. O governo optou por atrair IED com suas ZLC, mas sem possuir capacidade de impor requisitos de performance mais fortes.

Dito isto, este capítulo se encerrará discutindo brevemente a questão do que o Estado Desenvolvimentista Malaio deve fazer para continuar a almejar o desenvolvimento nacional, após a crise econômica asiática. Esta última seção está parcialmente baseada em Jomo (2002) e em algumas idéias de Yusuf e Nabeshima (2009), ainda que discorde do tom excessivamente liberal destes últimos.

Como destacado por Jomo (2002), desde os anos 1980 as políticas industriais seletivas passaram a sofrer críticas e perderam espaço devido a elementos como a liberalização financeira e a ascensão ideológica do “Consenso de Washington”. O espaço econômico e político para estas medidas se reduziu. As políticas horizontais disponíveis, como a de estímulos a gastos em P&D, incentivos não discricionários à exportadores, etc., são empregadas rotineiramente pelos países desenvolvidos. Essas políticas são importantes, mas não suficientes para permitir que os países subdesenvolvidos realizem seu processo de *catching-up*. Jomo (2002) afirma que para promover o progresso tecnológico, esforços proativos e coordenados por parte do Estado são necessários porque os agentes privados são incapazes de responder adequadamente as novas situações e desafios. Além disso, o autor afirma que:

Economic activities have become more technology-intensive, offering potential new benefits (e.g. in terms of technological learning, productivity gains, technology spill-over benefits, management flexibility) for those adequately prepared, but placing others at greater disadvantage. The new technologies require new skills, management, institutions as well as infrastructure. Using the new technologies effectively and efficiently also requires greater domestic technological capabilities as well as new forms of specialization and organization. (JOMO, 2002, p. 22)

Os países que adotaram ao longo da sua história políticas industriais mais seletivas, ou então que as adotaram por mais tempo e de forma mais coesa (ou seja, a situação da Coreia, mas não a da Malásia) se revelaram muito menos vulneráveis do que aqueles que não as adotaram. Yusuf e Nabeshima (2009) afirmam que *policy-makers* na Malásia estavam conscientes desde meados dos anos 90 da necessidade de acelerar o desenvolvimento tecnológico, quando o crescimento das exportações de alguns manufaturados padronizados se reduziu e a região se viu em risco.

From then onward, Malaysia and Thailand, in particular, have begun introducing a wide spectrum of incentives (a) to encourage research and development (R&D) and technology acquisition by firms; (b) to promote the acquisition and upgrading of labor skills; (c) to facilitate the entry of new firms that could be the conduits for innovation; (d) to encourage multinational corporations (MNCs) to transfer technology and increase domestic sourcing of inputs; (e) to expand research in public institutions; (f) to increase the supply of science, technology, engineering, and math skills from universities; (g) to raise the quantum of research done in universities; and (h) to multiply links between universities and the business sector.

Malaysia also began attempting to attract Malaysian knowledge workers who had gone overseas to return to their home country. (YUSUF E NABESHIMA, 2009, p. 203)

Os autores argumentam que a Malásia necessita de uma mão de obra mais escolarizada se quiser fazer um salto para uma economia com foco nas inovações. Além disso, o país precisa aumentar o potencial de suas indústrias baseadas em recursos naturais, como produtos de madeira, processamento de alimentos e óleo de palma e seus produtos derivados. No campo dos eletrônicos, dada a forte base malaia e o investimento contínuo das empresas multinacionais, os autores argumentam que esta indústria na Malásia pode ter um futuro promissor se as firmas malaias conseguirem se elevar na cadeia de valor através de inovações de localização, *design* e produto, além do melhoramento da tecnologia de processo. É necessário um maior P&D tanto nas indústrias baseadas em recursos naturais quanto nas eletrônicas, além de medidas que incentivem o empreendedorismo local. Para se obter isso, se é necessário que se concentre os recursos públicos em determinadas áreas, pois estes se encontram muito dispersos e tem apresentado resultados decepcionantes. Sobre o relacionamento com as empresas multinacionais:

By establishing a couple of satellite research institutes overseas to serve as “technology sentinels” with strong links to domestic institutions, Malaysia could open windows for smaller firms and for budding entrepreneurs. Side by side, MNCs could be induced by more stringently enforced conditions to transfer technology in priority areas to Malaysian firms. Such localization was more practicable in the 1980s. Now the balance of power in the Malaysian context resides with the MNCs, which can more credibly threaten to relocate their operations elsewhere. (YUSUF e NABESHIMA, 2012, p. 214)

A maioria das principais firmas malaias estão longes das fronteiras tecnológicas em seus respectivos campos. Como afirmam Yusuf e Nabeshima (2012):

(...) acquiring innovation capability is a long, drawn-out process, especially when it comes to building research skills; a cadre of experienced project managers; links with or investment in other firms with desirable intellectual property; and a firm-level system for stimulating, producing, and marketing innovations. Innovative firms are not built overnight. The examples of Hyundai, Samsung, Sony, Taiwan Semiconductor Manufacturing Company, and now China International Marine Containers, Infosys, Lenovo, Wipro, and others show how lengthy and resource intensive the process can be. No Malaysian firm—or for that matter no firm in Indonesia, the Philippines, or Thailand—has as yet embarked on the path to achieving competitiveness that is based on innovation. Until a few firms make this commitment, governments are relatively powerless, and more incentives for developing human resources will largely be futile. (YUSUF e NABESHIMA, 2012, p. 216)

Apesar de possuírem pontos interessantes sobre a questão industrial malaia em seu trabalho, algo que falta na visão destes autores, e fica evidente nesta última citação, é a questão do papel do Estado no desenvolvimento. Como argumentado ao longo dessa dissertação, um Estado Desenvolvimentista é essencial para os países que buscam fazer o emparelhamento com os países mais desenvolvidos. Durante a experiência coreana, foi o seu Estado Desenvolvimentista coeso que foi o principal responsável por que suas firmas se direcionassem para setores mais tecnológicos e intensivos em capital. Trata-se então de um equívoco acreditar que o governo é relativamente sem poder para promover as inovações e competitividade até que as empresas privadas escolham agir. Este ponto foi deveras demonstrado para o caso coreano. O trabalho recente de Mariana Mazzucato (2013) demonstrou o papel empreendedor do Estado mesmo em casos de economias desenvolvidas.

Ainda que a história malaia possua falhas na intervenção estatal, como resultados aquém do esperado no programa de industrialização pesada, em nenhum momento pode-se assumir que os erros superam indiscutivelmente os acertos. Como no caso da indústria baseada no processamento de óleo de palma, além de outras indústrias baseadas em recursos naturais, assim como nas ações de seu Estado Desenvolvimentista para atrair IED através do estímulo nas zonas de livre comércio (ainda que se possa questionar a validade desta estratégia), entre tantas medidas, o papel do Estado Desenvolvimentista malaio foi importante para o crescimento econômico e mudança estrutural em sua economia, por mais que esta última não tenha alcançado os mesmos níveis de países como Coréia e Japão, que possuíam um Estado Desenvolvimento coeso e com condições históricas especiais.

Assim, é importante concluir que a economia malaia e seu Estado Desenvolvimentista precisam superar os problemas inerentes ao seu Desenvolvimento, o que pede por intervenções estatais cuidadosamente planejadas e que possuam respaldo e coesão com a sociedade. É necessário se buscar alcançar a Autonomia e Parceria que Peter Evans tanto louvou para a Coréia do Sul. Enquanto que a Coréia do Sul, Taiwan e o Japão, foram capazes de alcançar essa autonomia do Estado frente ao capital e a população por circunstâncias históricas específicas, isto não quer dizer que a Malásia não possa também almejá-la. Só terá de criar as instituições de seu Estado Desenvolvimentista coeso a partir de outras situações e de outro contexto histórico, se algum dia almeja entrar na categoria de uma nação desenvolvida.

CONCLUSÕES

O objetivo central desta dissertação foi analisar de forma comparada duas experiências de desenvolvimento econômico, a sul-coreana e a malaia. Seu objetivo era buscar compreender seus distintos modelos de desenvolvimentos com ênfase no papel de seus respectivos Estados nacionais, usando para isto o referencial conceitual do Estado Desenvolvimentista, baseado nos trabalhos clássicos de Johnson, Wade, Amsden e Evans.

Durante a análise histórica comparada, alguns elementos ficaram claros. O Estado coreano, devido em boa parte a colonização japonesa, conseguiu construir um Estado forte, mas ao mesmo tempo com parceria com a sociedade, algo que a Malásia não conseguiu obter. Desde a chegada dos militares ao poder, ao Estado sul-coreano exibiu um comprometimento absoluto ao desenvolvimento econômico, adotando para isso uma política industrial forte e seletiva, com vistas a impulsionar os setores industriais que o governo acreditava serem os melhores para o futuro da economia. Por uma série de fatores históricos, o Estado coreano foi capaz de cobrar disciplinas dos seus receptores de subsídios, muitas vezes na forma da exigência de metas de exportação, o que obrigava as empresas coreanas a buscarem se tornar internacionalmente competitivas, o que garantia que os subsídios não fossem permanentes e que não se tornariam meramente fonte de rendas extraordinárias para as empresas. Essa relação era necessária para os *chaebols* porque estes necessitavam originalmente do Estado coreano para obter acesso a capital. As relações entre Japão e Coreia foram importantes para o sucesso da experiência sul-coreana, bem mais do que as análises centradas unicamente nas políticas nacionais dos Estados Desenvolvimentistas levam a crer.

A Coreia do Sul em sua fase clássica era um país mais fechado ao IED, pois buscava criar suas próprias empresas e capacitações nacionais, o que não era o caso da Malásia, que desde cedo fora muito aberto para este. Condições históricas e políticas explicavam esta diferença, sendo que um dos motivos que levaram ao favorecimento do IED foi a necessidade de diminuir o poder do capital étnico chinês. A questão étnica sempre foi um ponto essencial para se compreender o desenvolvimento malaio, pois muitas das ações do governo foram realizadas com foco redistributivo em favor dos

bumiputeras. Desta forma, o Estado malaio não foi puramente um Estado Desenvolvimentista, mas um Estado Desenvolvimentista étnico-redistributivo.

A primeira fase de ISI na Malásia sofria porque o Estado adotava políticas que se assemelhavam ao *laissez-faire*, sem nenhum plano coerente de política industrial. No primeiro momento da IOE, a economia cresceu e acelerou a industrialização, mas estas indústrias tinham pouco encadeamento com o restante da economia nacional, pois, diferente da Coreia, elas não haviam se originado da ISI. No começo dos anos 1980, com a ascensão de Mahathir, a Malásia busca uma nova fase de ISI, mas vários projetos não são bem sucedidos.

Após o Acordo de Plaza em 1985, o iene se valoriza e as indústrias japonesas perdem competitividade, fazendo com que estas se redirecionem sua produção para os NICs e os SEANICs, o que ajuda a estimular seu crescimento e mudança estrutural. Essa nova fase leva a um sólido crescimento e mudança estrutural na economia malaia, mas isto ocorre sem a criação de tecnologia própria e sem grande agregação local de valor nos seus produtos exportados.

Enquanto isso, a Coreia, apoiada em seus *Chaebols*, vai realizando um grande avanço tecnológico que faz com que a partir dos anos 90 consiga entrar na etapa de criação de nova tecnologia, sendo hoje um país desenvolvido e na fronteira tecnológica em algumas indústrias. Enquanto a Coreia se tornou um país desenvolvido, a Malásia, apesar de obter boas taxas de crescimento, não conseguiu superar seu atraso e se mantém um país em desenvolvimento.

Assim, as distintas estratégias de seus Estados nacionais são diferentes no começo do séc. XXI. Enquanto a Malásia tem de buscar aprofundar seu grau tecnológico e avançar no seu processo de *catching-up*, o governo coreano tem de buscar continuar a estimular as suas empresas nacionais a buscarem continuar na fronteira tecnológica mundial nestes determinados setores.

Este breve retrospecto mostra a força da transformação estrutural impulsionada pelo Estado Desenvolvimentista sul-coreano. Mostra também os distintos resultados obtidos para a Coreia com sua estratégia “independente” e para a Malásia, com sua estratégia “integracionista”.

Nesta análise, ficou evidente que muitos fatores são únicos a cada país, mas que outros derivam de elementos regionais, como o crescimento estimulado pela dinâmica regional a partir de meados dos anos 80.

Fica claro que as instituições do Estado Desenvolvimentista sul-coreano não são livremente replicáveis, mas algumas lições de política podem ser obtidas. A questão da reciprocidade dos subsídios, ligados a metas de desempenho quantificáveis são um elemento importante. A necessidade de estimular criação nacional de tecnologia também é essencial. Mesmo em um mundo com maiores restrições à política industrial, é necessário que se busque usar ao máximo o que se esta disponível, de forma coesa e com autonomia e parceria com a sociedade, pois isto é essencial para um processo bem sucedido de desenvolvimento.

Ainda que a experiência sul-coreana seja o grande destaque, é importante ressaltar que quando a Malásia se destacou, havia certo papel do Estado por trás, seja no caso da palma, seja na criação das ZLC para atrair IED, seja em tantos outros. Se a Malásia quer realizar um processo de *catching-up* bem sucedido, é necessário refletir sobre seu modelo de desenvolvimento. Para uma economia crescer e se desenvolver, é necessário um forte e coeso Estado nacional. Os fatores exógenos podem e são determinantes, mas nenhum progresso será feito sem ao menos o embrião de um Estado Desenvolvimentista. Como destacado por Medeiros e Serrano (1999), o crescimento acelerado e a redução do atraso relativo dos países periféricos nada têm de natural, dependendo fundamentalmente das estratégias internas de desenvolvimento dos Estados nacionais, ainda que devido às assimetrias existentes, os resultados finais do processo de desenvolvimento fiquem fortemente associados às condições externas.

Assim, esta dissertação se encerra acreditando ter analisado os principais elementos-chave da experiência de desenvolvimento destes dois países, e extraído importantes lições e aprendizados deste estudo.

BIBLIOGRAFIA

- Akamatsu, K. (1961) **“A theory of Unbalanced Growth in the World Economy.”** Weltwirtschaftliches Archiv. 82 (2): p. 196-217
- Akamatsu, K. (1962) **“A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries”** Journal of Developing Economies, 1(1): 3-25
- Akyuz, Y., Gore, C. (1996). **“The Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialization”**. World Development, v. 24, n.3, p.461-470.
- Akyuz, Y. (1998) **“The East Asian Financial Crisis: Back to the Future?”** Geneva: United Nations Conference on Trade and Development - United Nations.
- Amsden, A. (1985), **“The State and Taiwan’s Economic Development”** in P. Evans, D. Ruschemeyer e T. Skocpol, 1985, eds, *Bringing the State Back In*, Cambridge Cambridge University Press.
- Amsden, A. (1989). **“Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization”** New York: Oxford University Press
- Amsden, A. (2009) **“A ascensão do “resto””**. São Paulo, Editora da UNESP, 2009.
- Antunes, D. C. (2013) **“As contrapartidas na política industrial do governo Lula”** Dissertação de Mestrado; Orientadora: Eli Diniz – PPED – IE/UFRJ – 120f. – Rio de Janeiro, 2013
- Athukorala, P. (1998) **“Trade Policy Issues in Asian Development”**, Routledge Studies in the Growth Economies of Asia, Routledge, 1999, 244p.
- Balassa, Bela (1970). **“Growth Strategies in Semi-Industrial Countries”** Quarterly Journal of Economics, 84, p.24-47.
- Balassa, B. (1982), **“Development Strategies and Economic Performance”** em B. Balassa et all. **“Development Strategies in Semi-Industrial Economies”**, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Balassa, B. (1989). **“Outward Orientation”**. In CHENERY, Hollis, SRINIVASSAN, T. N. (1989). *Handbook of Development Economics*, vol. II. Elsevier Publishers.
- Banco Mundial (1991). **“Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial 1991: O Desafio do Desenvolvimento”**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Chang, H.J. (1993) **“The Political Economy of Industrial Policy in Korea”**, Cambridge Journal of Economics, vol. 17, no. 2
- Chang, H.J. (1994) **“The Political Economy of Industrial Policy”**; New York, St. Martin’s Press, 1994

Chang, H.-J. (1999) **“The Hazard of Moral Hazard – Untangling the Asian Crisis”**, a paper presented at the American Economic Association Annual Meeting, 3-6 January, 1999.

Chang, H.J. (2003) **“The East Asian Development Experience”** in Chang, H.J. (org.) *Rethinking Development Economics*, Anthem Press, 2003

Chang, H.J. (2006) **“The East Asian Development Experience – The Miracle, the Crisis and the Future”**. London, UK: Zed Books.

Chang, H.J. (2007) **“State-Owned Enterprise Reform”** Policy Notes 4, United Nations, Department of Economics and Social Affairs, 2007

Chang, H.-J.; Park, H.-J.; Yoo, C.G. (1998) **“Interpreting the Korean crisis: financial liberalisation, industrial policy and corporate governance”**, Cambridge Journal of Economics, Vol. 22, p.735-746

CIA (2015) **CIA FACTBOOK** – Disponível na internet em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/my.html#People>
Último acesso em 7 de agosto de 2015

COMTRADE (2015) – UN Comtrade Database – Disponível na internet em <http://comtrade.un.org/data/> Último acesso em 25 de julho de 2015.

Cunha, A.M. (2001) **“Crise no Pacífico Asiático: Causas e Consequências”** – Tese de Doutorado, Orientador: Otaviano Canuto, Unicamp, Campinas, 2001, 264 p.

Evans, P. (2004) **“Autonomia e Parceria: Estados e Transformação Industrial”**, Editora UFRJ, 2004

Fiani, R. (2011) **“Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico”**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

Fine, B. (2005) **“Beyond the Developmental State, Towards a political economy of Development”** in C. Lapavistas and M. Noguchi (editors) *“Beyond Market Driven Development”*. New York: Routledge;

Fishlow, A.; Gwin, C. Haggard, S; Rodrik, D.; e Wade, R. (1994) **“Miracle or Design?– Lessons from the East Asian Experience”** Wahington, DC, Overseas Development Council.

Gala, P. (2007) **“Dois padrões de política cambial: América Latina e Sudeste Asiático”** Revista Economia e Sociedade, Instituto de Economia, UNICAMP, vol. 16, p. 65-91, Abril 2007

Gala, P. (2008) **“Real exchange rate levels and economic development: theoretical analysis and econometric evidence”** Cambridge Journal of Economics, Oxford University Press, vol. 32 (2), p. 273-288, Março 2008

ILO (2014) International Labor Organization, **Base de Dados LABORSTA**. Disponível na internet em <http://laborsta.ilo.org/> - Último acesso em 9 de setembro de 2014

Jomo, K.S. (1998) “**Malaysian D  b  cle: Whose Fault?**” Cambridge Journal of Economics, v.22, p. 707-722.

Jomo, K.S. (2002) “**State and Market in Economic Development: Southeast Asian industrial policy in comparative East Asian perspective**”. Paper apresentado no semin  rio internacional *Promoting Growth and Welfare: Structural Changes and the role of the Institutions in Asia*. ECLAC-UM, IDE/JETRO-Japan and IE/UFRJ- Brazil initiative, Abril/Maio 2002

Jomo, K.S. (2003) “**Southeast asian paper tigers? From Miracle to Debacle and Beyond**”. Edited by. Jomo K. S.; Studies in the Growth Economies of Asia, no. 47. London: Routledge Curzon, 2003. xviii, 298 pp.

Jomo, K. S. (2013) “**Development Stages**” in: Jomo, K.S.; Wee, C.H. (org.) “*Malaysia@50: Economic Development, Distribution, Disparities*”, 216p, World Scientific Publishing Company, 2013

Jomo, K.S.; Edwards C.B. (1998) “**Malaysian Industrialisation: Performance, Problems, Prospects**” em Yussof, I; Ismail, A.G. “Malaysian Industrialisation: Governance and the Technical Change” , 1998

Jomo, K.S.; Rock, M. (1998) “**Economic Diversification and primary commodity processing in the second-tier South-east Asian newly industrializing countries**”, UNCTAD, Discussion Paper n   136, June 1998

Jones, L. e Sakong, I. (1980) “**Government, Business, and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case**”, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press

Johnson, C. (1982) “**MITI and the Japanese Miracle**” Stanford, Stanford University Press

Johnson, C. (1999) “**The Developmental State: Odyssey of a Concept**” in Woo-Cumings, M. (org) *The Developmental State*, Cornell University Press, 1999

Kasahara, S. (2013) “**The Asian Development State and the flying geese paradigm**”, UNCTAD, Discussion Paper n   213, Novembro 2013

Kasahara, S. (2004) “**The flying Geese Paradigm: A critical study of its application to east Asian regional development**”, UNCTAD, Discussion Paper n   169, Abril 2004

Kim, K.; Leipziger, D. (1993) “**Korea: A Case of Government-Led Development**”; The Lessons of East Asia Series– World Bank, 1993

Kohli, A. (2004) “**State-Direct Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery**”. Cambridge University Press

Kojima, K. (2000) **“The Flying Geese Model of Asian Economic Development: Origin, theoretical extensions, and regional policy implications”** Journal of Asian Economics, 11(4): 375-401.

Krugman, P. (1994). **“The Myth of Asian’s Miracle”** Foreign Affairs, v.73, November-december, p. 62-78.

Krugman P. (1998) **“What happened to Asia?”**, mimeo (Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Cursos/Krugman-WhatHappenToAsia.pdf>). 1998.

Kupfer, D.; Dweck, E. (2014) **“O caso da Indonésia”** em *CGEE - Padrões de Desenvolvimento Econômico: América Latina, Ásia e Rússia, Vol. 2*, Brasília: CGEE, 2014

Kwon, J. (1994). **“The East Asia Challenge to Neoclassical Orthodoxy”**. World Development, v.22, n.4, p. 635-644.

Lall, S. (1995). **“Governments and Industrialization: The Role of Interventions in the 1990’s”**. ECLAC-IDRC/UNU-INTECH Conference - Productivity, Technical Change, and National Innovation Systems in Latin America. Chile, august. (mimeo)

Laplane, M. F.; Ferreira, A.N. (2014) **“Padrões de crescimento, investimento e processos inovadores: o caso da Coreia do sul”** em *CGEE - Padrões de Desenvolvimento Econômico: América Latina, Ásia e Rússia, Vol. 2*, Brasília: CGEE, 2014

Lee, W.Y. (2005) **“O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento da Coreia do Sul”**. In: Kim. K; Nelson, R.R. “Tecnologia, Aprendizado e Inovação – as experiências das economias de industrialização recente.” Campinas: Editora da Unicamp, Série Clássicos da Inovação, 2005

Lemos, M.B.; Caliari, T. Pereira, M.A.; Cardoso, V.L. (2014) **“Padrões de crescimento, investimento e inovação – O caso da Tailândia”** em *CGEE - Padrões de Desenvolvimento Econômico: América Latina, Ásia e Rússia, Vol. 2*, Brasília: CGEE, 2014

Little, I., Scitovsky, T., Scott, M. (1970). **“Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study”**. London: Oxford University Press.

Little, I. (1982) **“Economic Development”**, New York, Basic Books

Macedo e Silva, A.C. (2008) **“Estrutura produtiva e especialização comercial: observações sobre a Ásia em desenvolvimento e a América Latina”**. Cadernos do Desenvolvimento, v.3 82(5). Dezembro

Mazzucato, M. (2013) **“The Entrepreneurial State – Debunking Public vs. Private Sector Myths”**, Anthem Press, 266 pgs. , June 2013

Medeiros, C.A. (1997) “**Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina**”, in; Tavares, M.C. e Fiori, J.L. (org.) *Poder e dinheiro – Uma economia política da globalização*, Vozes, Petrópolis, 1997.

Medeiros, C.A. (1998) “**Raízes estruturais da crise financeira asiática e o enquadramento da Coreia**” *Economia e Sociedade* (Unicamp), nº 11, p. 151-172, 1998

Medeiros, C. A. (2010) “**Instituições e desenvolvimento econômico: uma nota crítica ao nacionalismo metodológico**”. *Economia e Sociedade*, v. 19, n. 3, p. 637-645, 2010.

Medeiros, C.A. (2010b) “**Integração produtiva: experiência asiática e algumas referências para o Mercosul**” in Alvarez, r.; Baumann, R.; Wohlers, M. (org.) *Integração Produtiva: caminhos para o Mercosul*. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Brasília, 2010. 412 p. (Série Cadernos da indústria ABDI XVI)

Medeiros, C. A. (2011) “**The Political Economy of the Rise and Decline of Developmental States**”, mimeo.

Medeiros, C. A., Serrano, F. (1999) “**Padrões Monetários Internacionais e Crescimento**”, in Fiori, J.L. (org.) *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, Rio de Janeiro, Vozes, 1999

Migdal, J. (1988) “**Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World**”. Princeton: Princeton University Press.

National Statistics – Republic of China (Taiwan) (2015) – Dados obtidos em <http://eng.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=25763&CtNode=5347&mp=5> – *Statistical Tables e Statistical Database*. Último acesso em 30 de novembro de 2015.

OECD (2009) “**OECD Reviews of Innovation Policy – Korea**”, OECD, Paris, 2009

OECD (2015) “**OECD Statistics**” – Base de estatísticas da OCDE – Disponível em <http://stats.oecd.org/> Último acesso 20 de agosto de 2015

Pereira, R. Y. F (2010) “**A economia coreana além da crise de 1997**” Dissertação de Mestrado; Orientador: Carlos Aguiar de Medeiros – IE/UFRJ 79 f. – Rio de Janeiro, 2010.

Ranis, G. e Fei, J. (1975) “**A model of growth and employment in the open dualistic economy: the cases of Korea and Taiwan**” em Stewart, 1975, ed, *Employment, Income Distribution and Development*, London, Frank Cass

Rasiah, R. (2003) “**Manufacturing export growth in Indonesia, Malaysia and Thailand**” em Jomo, K.S. “Southeast Asian Paper Tigers? From miracle to debacle and beyond”, *Studies in the Growth Economies of Asia*, no. 47. London: Routledge Curzon, 2003. xviii, 298 pp

Reis, C. F. B.(2012) **“Recursos naturais e desenvolvimento econômico: da especialização à diversificação produtiva e exportadora nos SEANICs”** Tese de Doutorado; Orientador: Carlos Aguiar de Medeiros – IE/UFRJ 232 f. - Rio de Janeiro, 2012.

Rowthorn, R. (1996). **“East Asian Development: The Flying Geese Paradigm Reconsidered”**. Project “East Asian Development: Lessons For a New Global Environment”. Geneve: United Nations (UNCTAD).

Skocpol, T. (1985), **“Bringing The State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”** in P. Evans, D. Ruschemeyer e T. Skocpol, 1985, eds, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

Total Economy Database, The Conference Board (2014) Disponível na internet em: <https://www.conference-board.org/data/economydatabase/> Último acesso em 9 de setembro de 2014

Trebat, N. M. (2011) **“O departamento de Guerra e o Desenvolvimento Econômico Americano, 1776-1860”** Tese de Doutorado; Orientador: Carlos Aguiar de Medeiros – IE/UFRJ 252 f. – Rio de Janeiro, 2011

UNCTAD (1996). **“Trade and Development Report, 1996”**.Genebra: United Nations Conference on Trade and Development - United Nations.

Wade, R. (1990). **“Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization”**. Princeton: Princeton University Press.

Wade, R. (1998) **“From ‘Miracle’ to Cronyism’: Explaining the Great Asian Slump”** Cambridge Journal of Economics, v.22, p. 693-706.

Wade, R.; Veneroso, F (1998) **“The Asian Crisis: The High Debt Model Versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex”** New Left Review, n. 228, may/april, p. 3-23.

Woo, J. (1991) **“Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization”**, New York, Columbia University Press, 1991

World Bank (1987).**“World Development Report, 1987”**. Washington: World Bank.

World Bank (1993). **“The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy”**. New York: Oxford University Press.

World Bank (2015) – World Development Indicators – Disponível na internet em <http://data.worldbank.org/> Último acesso em 30 de novembro de 2015.

Young, A. (1994). **“Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience”**. NBER Working Paper, n. 4680, March.

Yusuf, S.; Nabeshima, K; (2009) **“Tiger Economies Under Threat - A Comparative Analysis of Malaysia’s Industrial Prospects and Policy Options”**, 281 p. Washington: World Bank.