



# O setor privado como “principal

Comprometimento político, políticas de apoio e uma tradição de modernização econômica permitiram ao setor privado desempenhar papel decisivo no crescimento econômico da Coreia.

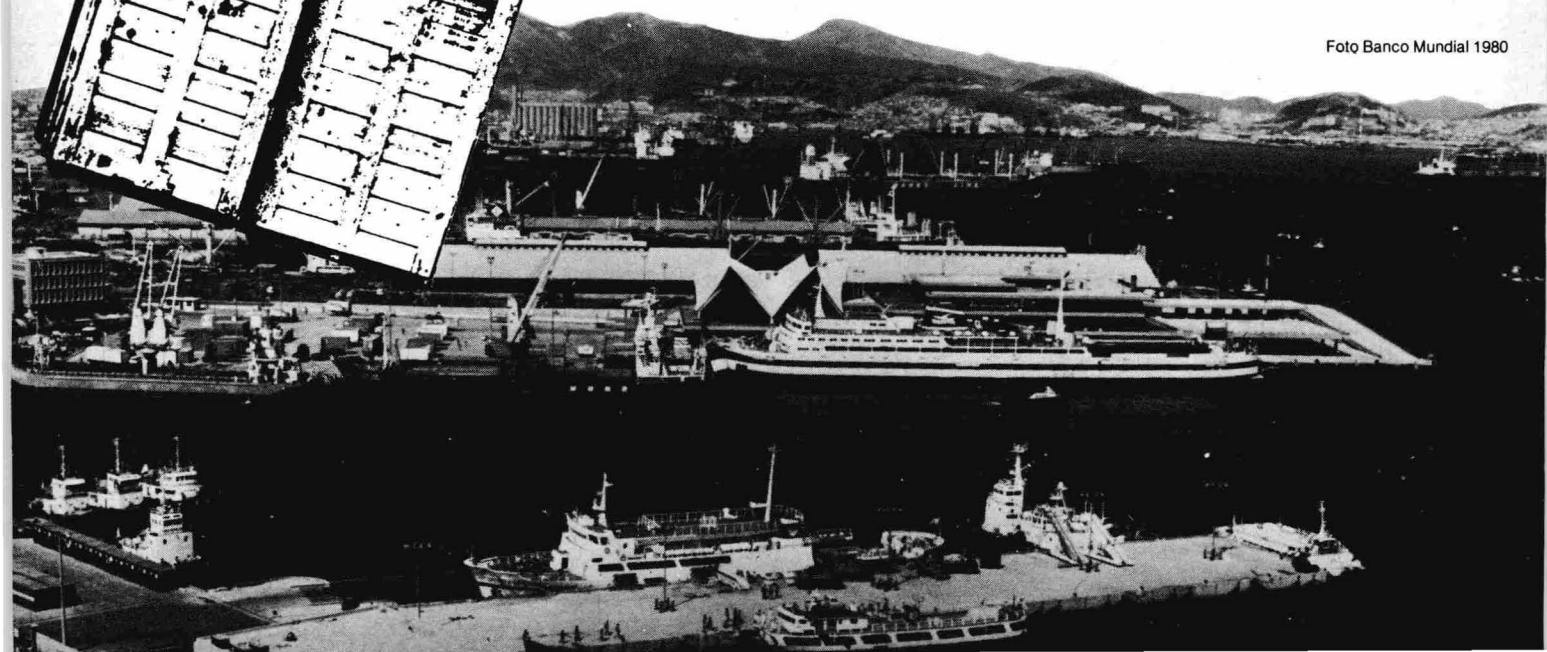
**Larry E. Westphal**

De 1963 a 1978 a República da Coreia (também chamada de Coreia do Sul e aqui de Coreia) foi uma das mais dinâmicas e bem-sucedidas economias em desenvolvimento. Mas em fins dos anos 50 muitos observadores temiam que a Coreia fosse um “caso perdido”, incapaz de um desenvolvimento auto-sustentado. Por que as perspectivas da Coreia foram avaliadas então como não promissoras? Como a Coreia iniciou seu extraordinário avanço econômico em 1963?

A resposta reside nas mudanças políticas que no início da década de 60 levaram ao poder uma liderança fortemente comprometida com o desenvolvimento

e econômico e capaz de formular e executar políticas eficazes de estímulo à indústria para exportação e à poupança interna. Mas essas políticas e sua execução não estavam sozinhas, pois vieram se somar a estruturas sociais, políticas e econômicas do passado favoráveis ao desenvolvimento econômico. Uma faceta dessa herança encontra-se no relacionamento flexível e pragmático entre atividade econômica e governo. O rápido crescimento econômico da Coreia desde o início dos anos 60 “foi dirigido pelo governo e seu principal motor tem sido a empresa privada” (Mason et alii, 1980, p. 254). Nem todos os aspectos da experiência coreana podem ser repetidos em

Foto Banco Mundial 1980



# motor” do desenvolvimento: Coreia

outros lugares, mas dão algumas lições, muitas das quais relevantes para o planejamento econômico dos outros países em desenvolvimento.

Chung Hee Park assumiu o poder depois de um golpe militar em 1961, foi eleito presidente do governo civil recém-constituído em 1963 e reeleito várias vezes até seu assassinato em 1979. Desde o início, o principal objetivo do governo de Park foi o crescimento econômico. Característica do pensamento de Park é a seguinte declaração, feita em 1962: “Na vida humana, a economia precede a política e a cultura.” Outra declaração, de 1963, expõe o raciocínio por trás da primazia do crescimento: “O ressurgimento econômico é parte integral da visão nacionalista de uma Coreia mais independente no futuro — mais independente da ajuda e do controle norte-americanos e, sendo economicamente mais forte e independente, mais capaz de lidar com a Coreia do Norte” (ambas as citações foram extraídas de Mason et alii, 1980, p. 251 e 46). Não só Park tinha essas idéias, e o rápido crescimento econômico alcançado sob sua liderança legitimou seu governo. Reconhecia-se a conveniência de se mudar a estratégia de desenvolvimento da Coreia antes de Park chegar ao poder — por exemplo, a primeira grande reforma foi introduzida em 1961, quando um complexo sistema de taxas múltiplas foi substituído por uma taxa única de câmbio — mas o comprometimento de Park foi decisivo para o sucesso definitivo do processo de reforma.

As reformas na política econômica nos anos 60 tiveram dois principais objetivos: passar de uma estratégia voltada para o mercado interno a outra de industrialização voltada para a exportação; e aumentar as poupanças pública e privada. Os detalhes concretos dos vários programas de reforma tiveram muitas vezes de se adaptar às mudanças. Por exemplo, a taxa única de câmbio foi abandonada em 1963, quando uma redução na ajuda financeira provocou uma crise no balan-

ço de pagamentos, e reintroduzida um ano depois. Além disso, as reformas se desdobraram por muitos anos. A última grande reforma — a liberalização dos controles de importação — ocorreu em 1967.

Mudar a estratégia de desenvolvimento exigiu muitas modificações nas diretrizes. A taxa de câmbio oficial do won subiu de 62,5 won por dólar em 1960 para 265,4 em 1964, e daí em diante foi mantida em níveis que refletiam realisticamente os custos econômicos. Foi criado um sistema de livre comércio para os exportadores, com acesso irrestrito a insumos importados, isenções de tarifas e impostos indiretos, cobranças reduzidas de despesas gerais e preferências creditícias e fiscais diretas.

Modificações no sistema de divisas relativas às importações reduziram os incentivos para substitutos de importação socialmente não lucrativos. Em geral as reformas aproximaram mais a lucratividade financeira das diferentes atividades à sua real lucratividade econômica. A administração da arrecadação fiscal pelo governo foi estudada para que a receita atingisse um nível mais elevado em relação ao PNB e foram tomadas medidas para reduzir os gastos governamentais. Além disso, foram modificadas as políticas de preço das empresas públicas para que os custos fossem totalmente cobertos e para que essas empresas se tornassem contribuintes líquidas do orçamento governamental. Para estimular a poupança interna, a taxa de juros foi elevada em termos reais para cerca de 10% ao ano por meio de juros bancários mais altos e um programa de estabilização de preços.

O rápido crescimento econômico da Coreia data de 1963, quando as reformas estavam em meio. Mas a aceleração do crescimento não foi repentina; a transição durou uns três anos. Na tabela, indicadores selecionados mostram os resultados da virada para uma estratégia de industrialização voltada para a exportação.

A poupança interna em relação ao PNB em preços atuais cresceu de 3% em 1960-62 para 18,7% em 1974-76, e a crescente poupança governamental representa pouco mais da metade desse crescimento. A oferta de empregos cresceu 3,9% ao ano de 1963 a 1976; na indústria essa oferta cresceu 12,1% (não existem números para comparação com períodos anteriores).

## A herança histórica

Além das reformas associadas a uma estratégia pró-exportações, as chaves para a compreensão do notável desempenho da Coreia a partir do início dos anos 60 podem ser encontradas em sua história anterior ao salto econômico e à intervenção governamental.

A herança pré-colonial da Coreia inclui estruturas sociais, políticas e econômicas que já estavam se modernizando. Por quase mil anos antes de se separarem no final da II Guerra Mundial, a Coreia do Norte e a do Sul eram uma entidade étnica, cultural, lingüística e política autônoma. A Coreia tradicional só se “abriu” para o Ocidente em 1876, caindo depois sob o domínio do Japão e tornando-se uma colônia japonesa em 1910. A homogeneidade e a unidade histórica da população e a experiência colonial da península distinguem a Coreia de muitos outros países em desenvolvimento. O colonialismo japonês foi rígido em termos políticos e sociais; em termos econômicos, pelo menos metade dos coreanos ganhava bem menos durante o período colonial. Mas o colonialismo japonês parece ter deixado um legado mais rico de capital humano e de mecanismos institucionais do que o que caracterizou o colonialismo ocidental. A economia coreana no século XIX era relativamente avançada. O processo de modernização no período pré-colonial centrou-se na agricultura e no comércio.

No século XIX a Coreia tinha uma tecnologia agrícola complexa e relativa-

“... Apesar da intervenção ativa das autoridades, o bom desempenho da Coréia no setor de exportações decorreu e ainda decorre de iniciativas de empresas com sistema descentralizado e em resposta a incentivos e à firme atuação do governo.”

mente avançada e um sistema de propriedade fundiária, que, embora se baseasse no arrendamento de terras, tinha várias características “modernas” e uma força de trabalho rural paulatinamente liberta da escravidão e da servidão. O setor comercial e os centros urbanos na Coréia tradicional eram também muito mais desenvolvidos do que o foram os de muitos países em desenvolvimento atuais no século XIX. O confucionismo foi parte importante de sua herança; a ênfase na educação permeava todas as instituições tradicionais. Um excelente alfabeto fonético — *Haŋgul*, inventado no século XV — parece ter sido muito utilizado no comércio, e a maioria da população rural do sexo masculino provavelmente podia ler o *Haŋgul* ou até escrevê-lo.

A transformação econômica da Coréia tal como a conhecemos hoje começou no período colonial (1910-45), quando a economia da península era administrada como parte integrante do Império Japonês. Impulsionada por um setor de exportações dinâmico, a economia cresceu num ritmo rápido para aquela época: de 1910-12 a 1939-41 o valor real adicionado na indústria cresceu mais de 10% ao ano. E de 1936-40 os bens manufaturados representavam mais de 40% das exportações, que por sua vez representava bem mais de 25% da produção de mercadorias.

Este desenvolvimento econômico dependia muito dos japoneses residentes na Coréia. Na indústria eles contribuam com mais de 90% do capital e estavam representados desproporcionalmente na força de trabalho, principalmente entre engenheiros e técnicos. Na agricultura os japoneses criaram um serviço de extensão eficaz, que introduziu os fertilizantes químicos e variedades de culturas de alto rendimento. Criaram também modernos sistemas fiscal e monetário. Centrais elétricas foram construídas (a maioria na região que veio a se tornar a Coréia do Norte) e também uma ferrovia norte-sul e outros serviços de infra-estrutura. Além disso, o sistema educacional se expandiu muito sob os japoneses, principalmente a instrução primária, mas também a secundária e a colegial.

A formação de capital humano é o legado mais importante do período colonial. Mas a educação formal era menos importante do que o aprendizado na prática das modernas atividades econômicas

e o efeito de demonstração do desenvolvimento sob os japoneses.

### Entraves ao crescimento

A herança histórica da Coréia, muitas vezes negligenciada nas análises sobre o desenvolvimento coreano, compôs-se de muitos elementos úteis ao desenvolvimento. Mas circunstâncias impediram a compreensão dos benefícios desse legado. As atividades econômicas entraram em colapso em 1945, em decorrência da retirada dos japoneses, da perda de mercados externos causada pela dissolução do Im-

dustriais e de construção na Coréia do Sul caiu de 10 mil em 1943 para 4.500 em 1947-48; a produção industrial nos últimos anos foi apenas 15% do que havia sido em 1939.

Mas é significativo, principalmente à luz das circunstâncias da época, que os sul-coreanos puderam, logo depois da guerra e com pouca assistência técnica e administrativa estrangeira, operar quase a metade das indústrias que existiam em 1944 — produzindo bens como sapatos, têxteis, pneus e uma grande variedade de instrumentos técnicos. Mas o desempenho econômico da Coréia na década de 50 e no início da de 60 foi fraco, embora a ajuda externa financiasse mais de 60% das importações e 80% do investimento. O valor real adicionado na indústria cresceu bem, mas os rendimentos dos substitutos de importação, nos quais o crescimento se baseava, caíram muito. As diretrizes governamentais, que subordinavam o crescimento econômico à reconstrução e à estabilização dos preços, foram em grande medida culpadas pelo péssimo desempenho.

### Relações governo-empresas

O relacionamento entre o governo e as empresas, caracterizado pela estreita cooperação e pelas intervenções governamentais seletivas numa ampla gama de atividades que foram além da criação de incentivos de mercado (não-discriminatórios), foi um elemento importante para o início e a manutenção do desenvolvimento voltado para a exportação. Mas o bom desempenho da Coréia no setor de exportações decorreu e ainda decorre de iniciativas de empresas com sistema descentralizado e em resposta a incentivos e à firme atuação do governo.

O equilíbrio entre intervenções seletivas e incentivos de mercado é sutil e difícil de ser definido e descrito sucintamente. Talvez seja melhor exemplificado pelo programa do governo de promoção das exportações. O governo tem utilizado incentivos de mercado para que as empresas recebam lucros adequados sobre suas exportações. Esses incentivos são aplicados em toda a linha e geralmente atuam através de impostos e medidas que afetam os preços de mercado, aplicados automaticamente para todas as empresas. Um exemplo seria a isenção automática de tarifas para insumos importa-

**Resultados da política de industrialização voltada para a exportação**

	Taxas médias de crescimento anual (em percentagens)	
	1953-55 até 1960-62	1960-62 até 1974-76
PNB <i>per capita</i>	1,7	7,2
Valor adicionado nos:		
Setores primários	2,5	4,5
Industrial	11,1	18,4
Investimento	1,6	18,1
Exportações	15,6	29,1
Importações	3,2	17,3

Fonte: Derivada de estatísticas de renda nacional em preços de 1970.

pério Japonês, do transtorno econômico e da instabilidade política que acompanhou a divisão da península. A Coréia se tornou independente em 1948, quando terminou o domínio militar norte-americano. Mas a Guerra da Coréia (1950-53) novamente devastou a economia do sul: em todos os setores a produção em 1953 foi muito menor do que fora de 1939 a 1940.

Muitas inovações do período colonial não subsistiram depois da saída dos japoneses e do fim da guerra. Os sistemas fiscal e financeiro sofreram severo retrocesso e só atingiram os níveis coloniais de desenvolvimento em fins da década de 60. A estrutura de extensão agrícola quase desapareceu e só aos poucos foi reconstruída, a partir da segunda metade dos anos 50. O número de empresas in-

dos utilizados na produção de mercadorias exportadas.

O governo também tem utilizado outros incentivos menos automáticos que se aplicam apenas a empresas, indústrias e bens selecionados. Entre as intervenções seletivas estão as metas de exportação anunciadas publicamente a cada trimestre para certos bens, mercados e exportadores individuais. É estreito o contato entre o governo e as empresas na execução dessas metas. Próxima ao gabinete do ministro responsável está uma "sala sobre a situação das exportações", de tal forma disposta que as quedas das metas potenciais podem ser identificadas à primeira vista. Uma grande equipe mantém contato quase diário com os principais exportadores e é comum que o ministro interfira em situações difíceis. O avanço na consecução das metas e a situação do comércio são regularmente analisados na Conferência Mensal de Promoção do Comércio, dirigida pelo presidente e na qual ministros, banqueiros e exportadores mais bem-sucedidos participam; os records de exportação recebem prêmios nacionais e benefícios materiais, inclusive o relaxamento da supervisão fiscal.

Seria um erro concluir que o governo independentemente fixa metas para determinar os níveis de exportação. As metas são indicativas e negociadas pelo governo e pelas associações de exportadores, combinadas às vezes a subsídios para exportação para que as metas sejam aceitas. Além disso, elas têm sido cumpridas ou excedidas, mesmo quando elevadas durante o ano. Com o sistema de metas o governo se mantém informado sobre o desempenho das exportações, de sorte que modificações oportunas podem ser introduzidas sob a forma de incentivos, que muitas vezes incluem assistência seletiva *ad hoc* para exportadores individuais.

Mas o sistema também tem estimulado as exportações — principalmente de setores de exportação emergentes que atuam como cartéis e que, através de medidas protecionistas, recebem maiores incentivos para vender no mercado interno do que para exportar. O governo parece ter estimulado a cartelização nessas indústrias para promover as exportações da "indústria nascente", pois com o sistema de metas o governo garantiria que essas indústrias exportassem parte de sua produção. A utilização desse sistema associado a intervenções seletivas tem permitido que o governo combine as vendas no lucrativo mercado interno a um bom desempenho nas exportações. A concessão de incentivos creditícios seletivos através do controle absoluto do governo sobre as alocações de crédito bancário e sobre o acesso ao empréstimo externo tem dado ao governo poder de influência sobre essas indústrias.

Mas essa abertura para os mercados externos não decorre só da intervenção seletiva do governo. As exportações de indústrias nascentes selecionadas nunca representaram mais de 25% das exportações de manufaturados da Coreia. Em relação à maioria dos produtos exportados, as metas têm atuado juntamente com os incentivos de mercado no estímulo ao aumento das exportações.

O sistema de metas e seus incentivos têm demonstrado a grande importância dada pelo governo às exportações e assim as empresas se asseguram de que suas atividades no setor de exportação serão recompensadas. Mas são os empresários, em sua maioria privados, que têm assumido maiores riscos expandindo a produção e a capacidade para exportação.

Embora voltada para o mercado externo, a estratégia do governo não se baseia só no livre comércio. O governo tem estimulado seletivamente a produção de substitutos de importação em setores não-tradicionais, como o de bens de produção (produtos petroquímicos e equipamentos elétricos, por exemplo) e ultimamente bens de consumo duráveis e automóveis. Os estímulos mais importantes têm sido as medidas protecionistas, o acesso preferencial aos créditos em termos preferenciais e a autorização para tomar empréstimos no exterior. Mas quando as empresas privadas relutaram em produzir esses substitutos, as empresas públicas passaram a produzi-los. A aciaria integrada da Coreia é um exemplo disso: entre as melhores do mundo, ela tem penetrado nos mercados dos países desenvolvidos. Em geral o governo tem utilizado as empresas públicas quando é mais conveniente. A participação das empresas públicas no PIB não-agrícola é comparativamente elevada e semelhante à da Índia.

O governo tem intervido menos nos outros setores da economia, confiando assim no dinamismo da empresa privada

#### Larry E. Westphal

norte-americano, é chefe da Divisão de Economia Industrial do Banco no Departamento de Desenvolvimento Econômico. Antes de entrar para o Banco em 1974, estudou nas faculdades das Universidades Northwestern e de Princeton (EUA), e durante algum tempo foi consultor residente do Conselho de Planejamento Econômico da República da Coreia. É autor de muitas obras sobre política e desenvolvimento industriais.



Michele Iannacci para F e D

coreana. Até fins dos anos 60 e início dos 70 o governo não deu muita atenção aos setores agrícola e de capital social fixo. Apesar disso esses setores se desenvolveram rapidamente graças a iniciativas privadas em resposta às forças de mercado. Proprietários rurais passaram a produzir outras culturas que não de cereais para atender às demandas urbanas em expansão. Empresas privadas passaram a atuar no transporte urbano. Escolas particulares surgiram em todos os níveis para atender à quase insaciável demanda de educação. Em resumo, o desenvolvimento dos setores não-industriais tem seguido e sido impulsionado pela expansão industrial, o qual não teria acontecido sem o dinamismo do setor privado.

O resultado não tem sido apenas o rápido crescimento, pois os benefícios do desenvolvimento têm-se distribuído em todas as camadas da população. Esses benefícios podem ser registrados a partir do aumento da oferta de empregos com o desenvolvimento do setor de exportações e na história da Coreia como uma nação independente. Uma reforma agrária abrangente — iniciada pelos militares norte-americanos em 1948 e completada pelo governo coreano recém-independente em 1949 — a par dos transtornos econômicos causados pela guerra e pela saída dos japoneses produziram na Coreia uma distribuição de rendas relativamente igualitária, que o ulterior desenvolvimento não modificou muito.

#### Lições

A experiência da Coreia é de evidente interesse para os planejadores dos países em desenvolvimento. Reconhece-se que a adoção de uma estratégia de industrialização voltada para a exportação foi responsável pela transformação da economia coreana. Mas é um equívoco atribuir o sucesso da Coreia a seu relacionamento especial com os EUA e o Japão e supor que esse relacionamento resultou em ajuda financeira maciça e em preferências comerciais, sem as quais a economia coreana não teria crescido tão rapidamente. A Coreia realmente se beneficiou de ajudas maciças, mas isto ocorreu antes de seu salto econômico. Desde então a maioria dos fluxos de capital têm sido privados e mais sob a forma de créditos do que de excedentes. Além disso a Coreia não tem recebido preferências comerciais de nenhum país. Também seria errado achar que a Coreia só foi bem-sucedida por ter copiado o modelo japonês. A experiência japonesa demonstrou as vantagens do desenvolvimento industrial voltado para a exportação, mas o governo coreano não copiou ao pé da letra as políticas nem as formas institucionais japonesas. A Coreia realmente imitou os japoneses, ao criar grandes empresas para comercialização no exterior.

“... A eficácia da intervenção governamental nas atividades econômicas também pode ser atribuída à atitude coerente da liderança em prol do crescimento econômico e, num nível mais profundo, ao fato de ter atrelado crescimento à expansão das exportações.”

Mas para citar apenas uma grande diferença, a propriedade pública do sistema bancário tem permitido que o governo coreano controle muito mais a indústria do que no Japão, onde os grandes bancos são privados e estreitamente ligados aos conglomerados industriais.

O desenvolvimento da Coreia se parece com o de várias outras economias em expansão do leste asiático que também se beneficiaram do crescimento sem precedentes do comércio mundial nos anos 60 e no início dos 70. Mas o sucesso dessas economias se deve mais a fatores internos, inclusive às diretrizes adotadas, do que a condições externas favoráveis — a combinação característica da Coreia de incentivos de mercado com intervenções seletivas é um exemplo disso. A execução de diretrizes flexíveis e pragmáticas tem sido decisiva para o desempenho da Coreia.

Mas o que explica a eficácia dessas intervenções na Coreia, se intervenções não muito diferentes são condenadas pelos especialistas em economia como responsáveis pelas falhas de uma estratégia voltada para o mercado interno?

A herança histórica coreana de estruturas sociais, políticas e de valores tem sido um elemento importante. Mas a eficácia da intervenção governamental nas atividades econômicas também pode ser atribuída à atitude coerente da liderança em prol do crescimento econômico e, num nível mais profundo, ao fato de ter atrelado o crescimento à expansão das exportações. Para saber onde e como intervir, o governo avalia primeiro as perspectivas e o desempenho das exportações e por isso tem dirigido a coleta de informações e de experiências para determinar suas implicações para atuais e futuras exportações. Alguns erros têm sido cometidos, mas o governo tem tirado lições deles e tomado medidas corretivas rápidas e decisivas, resultando disso o desenvolvimento de um setor industrial muito eficiente.

Quanto à relevância do sucesso da Coreia para outros países, é preciso saber se as fontes de seu rápido crescimento são elementos necessários e, se forem, se estão presentes em outros países. É claro — e não só na Coreia — que os outros países em desenvolvimento se beneficiariam com a adoção de incentivos de mercado, como os que foram adotados na Coreia. Mas, na minha opinião, os

benefícios dependeriam muito dos fatores históricos e da eficácia com que as diretrizes — gerais e seletivas — são executadas.

A menor eficácia na execução dessas diretrizes ajuda a explicar o péssimo desempenho econômico da Coreia nos últimos anos. A não-manutenção de uma taxa de câmbio bem orçada foi em grande medida responsável pelo declínio do volume das exportações em 1979. O crescimento das exportações foi desde então retomado em resposta a modificações na taxa de câmbio, mas ainda ocorrem problemas nas indústrias química e de maquinaria, que decorrem da decisão do governo em meados dos anos 70 de estimular muitas indústrias nascentes de uma vez só, decisão esta que o governo só abandonou em fins da década de 70. Os reveses da Coreia em fins dos anos 70 demonstram assim a importância decisiva de um controle forte combinado com a execução flexível e pragmática das diretrizes. **ED**

#### Bibliografia

- Mason, Edward S. et alii. *The Economic and social modernization of the Republic of Korea*. Cambridge, MA, Council on East Asian Studies, distribuído pela Harvard University Press, 1980.
- McCune, George M. *Korea today*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1950.
- Suh, Sang-Chul. *Growth and structural changes in the Korean economy: 1910-1940*. Cambridge, MA, Council on East Asian Studies, distribuído pela Harvard University Press, 1978.
- Westphal, Larry E. The Republic of Korea's experience with export-led industrial development. *World Development*, n.º 6, Mar. 1978.
- . Empirical justification for infant industry protection. In: *World Bank Staff Working Paper*, n.º 445, Mar. 1981.

### Desenvolvimento econômico e o setor privado

O Banco Mundial e a ADI devem operar quando solicitados pelos governos dos países-membros tomadores. Mesmo assim o Banco, com sua afiliada, a CFI, é uma das fontes mais importantes de financiamento estrangeiro para a iniciativa privada no mundo em desenvolvimento. O Banco tem sempre procurado ajudar os países a se beneficiarem das vantagens da iniciativa privada e da disciplina de mercado, bem como dos programas bem planejados e executados que estão além da esfera de atuação do setor privado.

Este folheto apresenta uma série de nove artigos, preparados por *Finanças e Desenvolvimento*, que explicam como os setores público e privado têm-se relacionado nos projetos de desenvolvimento financiados pelo Banco, pela ADI e pela CFI, e quais têm sido as diretrizes que têm norteado esse relacionamento.

Cópias do folheto podem ser adquiridas gratuitamente, dirigindo-se a: Publications Unit, World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, DC 20433, USA.