

As lições da Coréia do Sul

Após a crise financeira de 1998, a Coréia do Sul promove ampla reestruturação de sua política econômica e de seus conglomerados, os *chaebols*. Retorna às elevadas taxas de crescimento do PIB e salda antecipadamente suas dívidas com o Fundo Monetário Internacional. A experiência sul-coreana prova que existem oportunidades de expansão mesmo em situações de crise e contribui para a discussão sobre o papel do nacional e do global na internacionalização da economia. Para o Brasil, esse caminho pode representar um exemplo e um desafio.

por **Gilmar Masiero** Universidade Estadual de Maringá

“*Pali, pali*” é uma expressão popular coreana que significa “depressa, depressa”. Ela traduz perfeitamente o espírito dinâmico – apressado? – da Coréia do Sul e pode soar como uma dramática advertência ao Brasil. É difícil resistir a uma comparação entre os dois países, ainda que o exercício possa ser bastante incômodo. Enquanto o Brasil

está constantemente renegociando seus compromissos com o Fundo Monetário Internacional, a Coréia do Sul salda antecipadamente seus empréstimos. Após a profunda crise financeira de 1997-98, os coreanos retomam suas elevadas taxas históricas de crescimento do PIB; já o Brasil, no pós-1999, permanece incapaz de visualizar o caminho

para resgatar-se de seu histórico atraso e suas duas décadas “perdidas”.

Os grupos sul-coreanos, os *chaebols*, continuam operando com índices de endividamento superiores a 200%; aqui o acesso ao crédito é proibitivo. A pergunta é inevitável: por que a “baleia” brasileira não consegue ser tão hábil como os representantes da fauna asiática, particularmente a sul-coreana? Em busca de respostas, procuraremos sintetizar um pouco da experiência desse país, com destaque para a liderança de seus grandes conglomerados.

Desenvolvimento acelerado. Uma das mais impressionantes tendências da economia mundial nos anos 1990 foi a globalização da produção comandada por grandes empresas multinacionais – os *keiretsus* japoneses, os *chaebols* coreanos e alguns grupos latino-americanos – que se somaram aos conglomerados norte-americanos e europeus.

Os *chaebols* foram os propulsores do rápido desenvolvimento da Coreia do Sul. A maior parte deles estabeleceu-se após a Guerra da Coreia (1950-53); em 1995, os 30 maiores geravam 16% do PIB coreano e eram responsáveis por 40%

As empresas foram incentivadas com medidas taxadas pejorativamente, hoje, de “desenvolvimentistas” pela imprensa e pelo setor acadêmico brasileiro

do valor da manufatura e 50% das exportações. Os *chaebols* são menores que algumas empresas norte-americanas e europeias, mas dispõem de marcas igualmente famosas. Possuem a ousadia de investir não só em países desenvolvidos, mas também nos em desenvolvimento, tais como México, Brasil e nações do leste europeu e do sudeste asiático.

Em 1995, quatro dos 30 maiores *chaebols* – Hyundai, Samsung, Daewoo e LG – geravam sozinhos cerca de 10% do PIB coreano. Mesmo após as reestruturações impostas pela crise asiática, a maior parte dos conglomerados continuou dominando a economia sul-coreana. Apesar de sua notável

presença no mercado doméstico e internacional, os maiores *chaebols* são considerados pequenos para padrões internacionais. Em termos de vendas, por exemplo, a maior empresa do Grupo Samsung, a Samsung Eletronics, representa somente 15% do tamanho de sua similar no Japão, a Matsushita. Na área automobilística a Hyundai Motors equivale a menos de 10% do tamanho da General Motors.

No entanto, a “pequena” Hyundai produz e comercializa mais automóveis que a indústria automobilística brasileira, bravamente implementada a partir dos anos 1950 – para retomar as irresistíveis e incômodas comparações iniciais. Automóveis coreanos circulam nas avenidas brasileiras, mas a recíproca não é verdadeira. A diferença pode ser explicada pela adoção de uma estratégia simples: os sul-coreanos, a exemplo de Henry Ford, procuram fabricar e comercializar automóveis e outros bens de consumo para o maior número possível de consumidores.

Raízes históricas. Da dominação japonesa de 1910 a 1945, os sul-coreanos herdaram uma experiência de planejamento econômico centralizado que visava abastecer o mercado doméstico e o japonês. Para isso, as empresas foram

incentivadas por intermédio do crédito governamental e da aprovação de licenças para exportação, medidas atualmente taxadas pejorativamente de “desenvolvimentistas” pela imprensa e pelo setor acadêmico brasileiros.

Após a independência e, mais tarde, sob o governo militar de Park Chung Hee (1961-79), a Coreia fomentou seus grandes grupos econômicos por meio da concorrência no mercado interno, bem como da cooperação entre os grupos, e entre estes e o governo nos mercados externos. As principais características e momentos do rápido desenvolvimento econômico sul-coreano podem ser vistas no Quadro ao lado.

Chaebols e keiretsus. Não é difícil perceber as diferenças entre os grupos sul-coreanos e japoneses. Os *chaebols* nada mais são do que um grupo de empresas agrupadas e coordenadas por uma *holding*. A empresa principal, na maioria das vezes, é controlada por uma família. Os antigos *zaibatsus* japoneses também tinham a mesma estrutura organizacional. Somente no pós-guerra é que, sob a denomi-

Quadro: **Características do desenvolvimento sul-coreano**

PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
1948/2002	Presença insignificante de investimentos estrangeiros diretos; empréstimo, aquisição e/ou transferência de tecnologias maduras são privilegiados.
Década de 1950	Destruição das antigas estruturas de poder e construção de uma sociedade mais igualitária, por meio de reforma agrária e educação compulsória.
Décadas de 1950 e 1960	Grande ajuda norte-americana no contexto da Guerra Fria.
1953/2002	Condução de toda atividade econômica a partir de planos quinquenais de desenvolvimento econômico e social.
1953/1993	Nomes fictícios e empréstimos a taxas de juros artificialmente baixas são permitidos nos bancos (privatizados nos anos 1980, mas mantidos sob controle governamental).
1953/2002	A tensão política com a Coreia do Norte é utilizada como instrumento de mobilização nacional na busca do crescimento econômico e autonomia, e como justificativa para a supressão de movimentos de trabalhadores.
Década de 1960	Estabelecimento de indústrias leves.
1961/2002	Ênfase exportadora sem abandono das políticas de substituição de importações. Os Estados Unidos são os principais consumidores, e o Japão, o principal fornecedor de bens de capital, suporte técnico e informações.
Década de 1970	Estabelecimento da indústria química e pesada.
Décadas de 1960 e 1970	Linhas de produtos sem serviços pós-venda. Escala de produção e prazos mais importantes que qualidade. A Federação das Indústrias, a Câmara de Comércio e as Associações de Exportação obtêm tratamento especial em licenças e empréstimos.
Década de 1970	A construção de obras de infra-estrutura no Oriente Médio e no interior da Coreia é decisiva para a superação das crises do petróleo.
1976	Estabelecimento de "13 General Trading Companies".
Décadas de 1980 e 1990	Desenvolvimento de indústrias de conhecimento intensivo, principalmente as de informação e internacionalização.
1996	Entrada da Coreia do Sul na Organização Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Fonte: MASIERO, G. Economia coreana: características estruturais. In: GUIMARÃES, S. P. (ed.) *Brasil e Coreia do Sul*. Brasília: Instituto de Política e Relações Internacionais, Ministério das Relações Exteriores, 2002.

nação de *keiretsus*, passaram a contar com uma administração profissionalizada.

Os 40 maiores *chaebols* sul-coreanos são responsáveis por aproximadamente 700 empresas "independentes" que possuem ações cruzadas, ou seja, umas têm ações de outras dentro do mesmo grupo.

As principais características desses conglomerados são as seguintes:

- Associação de companhias em diferentes mercados sob controle financeiro e administrativo comum e relações de confiança, lealdade e cooperação entre os membros.

- *Holdings* controladas pelos proprietários e suas famílias, tendo como característica central a diversificação.
- Dependência de capital externo, crescimento voltado às exportações e fortes relações com o governo.
- Baixa formalização e padronização, práticas de emprego com tempo flexível e liderança paternalista.

Os *keiretsus* agrupam-se em torno de uma grande produtora, uma grande distribuidora e uma grande instituição financeira ou banco, como é o caso do grupo Mitsubishi. Já os *chaebols* não possuem suas próprias instituições financeiras, dependendo do sistema financeiro estatal – ou privado,

mas sempre sob forte controle do Estado. A maioria dos *chaebols* é mais diversificada que os *keiretsus*, que são “verticalizados” em uma ou em poucas indústrias.

A globalização e a Coréia do Sul. Em 1986, o país conseguiu seu primeiro saldo comercial positivo; em 1990, os investimentos no exterior ultrapassaram os no mercado interno. Os governos passaram então a reduzir as limitações e barreiras aos investimentos internos e externos. Entre 1990 e 1998, os investimentos no exterior superaram, em quantidade e em montante, os investimentos estrangeiros no mercado doméstico.

Em 1994, visando preparar a Coréia do Sul para os desafios da globalização, o governo de Kim Young Sam estabeleceu uma política denominada *segyehwa*. Nesse programa, todos os setores sociais, políticos, econômicos e culturais deveriam se tornar internacionalmente competitivos. A racionalização de todos os aspectos da vida cotidiana e a manutenção da unidade e da identidade nacional serviriam de base para o sucesso da iniciativa.

Três anos após o início da crise, a Coréia do Sul quita antecipadamente US\$ 19,5 bilhões junto ao FMI.

Segundo Eun Mee Kim, investigadora do desenvolvimento dos conglomerados sul-coreanos, a política *segyehwa* incluía quatro passos para a globalização dos negócios: 1) empresas domésticas com orientação para o mercado interno; 2) empresas domésticas com orientação para o mercado internacional; 3) empresas com filiais no exterior; e 4) empresas globais. O foco da iniciativa estava centrado na conquista da competitividade em nível mundial e no estabelecimento de uma economia baseada na eficiência, na liberalização e na autonomia.

Os investimentos coreanos concentraram-se na América do Norte, em resposta à criação do Nafta, e na Ásia. Na primeira região, foram em busca do maior mercado consumidor do mundo e de um *upgrade* tecnológico; na segunda, de mão-de-obra barata e maior participação de mercado em países emergentes.

Essa política repetiu-se no Brasil. Porém, os investimentos aqui realizados são modestos se comparados com os investimentos em outros países. Em 1996, por exemplo, o conglomerado Daewoo investiu US\$ 3,2 bilhões em uma fábrica de automóveis no Usbequistão. Especula-se que os investimentos coreanos seguem uma bem orquestrada divisão internacional de mercados. O grupo Daewoo investe em produtos tradicionais no bloco das ex-nações soviéticas; o Hyundai, com suas fábricas de automóveis e semicondutores, concentra-se no mercado norte-americano; Sunkyung e LG investem em petroquímica na Ásia; e a Samsung estabelece complexos industriais para minimizar custos de transação e aproveitar sinergias de processos, em todos os mercados e setores de atividade.

Crise, reformas e retomada do crescimento. No esforço de globalização, a Coréia do Sul foi surpreendida com uma crise financeira inédita em sua história. O governo de Kim Dae Jung, iniciado em 1998, herdou a crise do governo anterior e implementou medidas supervisionadas pelo Fundo Monetário Internacional, entre as quais a reestruturação dos endividados *chaebols* e do setor financeiro.

Uma das causas da turbulência foi a crise do *bath* tailandês em maio de 1997, que rapidamente contaminou os mercados financeiros da Indonésia, Malásia e Coréia do Sul.

Antes do final daquele ano, o governo sul-coreano buscou a assistência do FMI, que concordou em conceder, juntamente ao Banco Mundial e ao Banco de Desenvolvimento Asiático, empréstimos da ordem de US\$ 58 bilhões para saneamento e reestruturação da economia.

A partir de 1998, foi adotada uma série de medidas, tanto para reformar o setor financeiro e o mercado de trabalho, quanto para reestruturar os conglomerados e o setor público. O governo e os empresários concordaram em desenvolver “cinco tarefas para a reestruturação corporativa”: aumentar a transparência administrativa; tornar claras as garantias de débitos cruzados entre as empresas afiliadas dos conglomerados; realizar avanços significativos na estrutura de capital das empresas; concentrar atividades nos negócios principais, colaborando com as pequenas e médias empresas; e reforçar a responsabilidade dos principais acionistas e administradores.

Desde então, implementaram-se sistemas de contabilidade e auditoria mais próximos dos padrões internacionalmente aceitos. Para defender os direitos das minorias acionárias, contrataram-se diretores externos e proibiram-se garantias cruzadas de empréstimos ou dívidas entre as empresas de um mesmo grupo. O elevado endividamento das empresas (em média, superior a 500%) – até 1998 considerado uma das “virtudes” do rápido crescimento econômico asiático – passou a ser criticado como uma das principais causas da crise e negociado com a Comissão de Supervisão Financeira para ser reduzido a 200%.

Segundo o Korean Economic Trends do Instituto de Pesquisa Econômica da Samsung, a relação dívida/propriedade dos 16 maiores conglomerados, excluindo as afiliadas financeiras, estava em torno de 250% no final de 1999. Com relação aos quatro maiores conglomerados, enquanto a relação dívida/propriedade da Hyundai, LG e Global (ex-Sunkyang) excedeu 200%, a da Samsung registrou 194%. Porém, levando-se em conta a rentabilidade, quando são excluídas as afiliadas financeiras, entre os 16 maiores conglomerados, só quatro – Samsung, LG, SK e Lotte – poderão efetuar o pagamento dos juros de suas dívidas com os lucros operacionais obtidos.

Esses dados corroboram os argumentos de alguns críticos, que questionam a profundidade da reestruturação dos conglomerados. Na tentativa de implementar uma reforma adicional, mais profunda e extensa, o governo e os cinco maiores grupos chegaram a um novo acordo, conhecido como *Big deal*, que consistiu em dividir entre os *chaebols* a exploração de diferentes setores-chave da economia sul-coreana. O *Big deal* incluiu ainda a transferência do grupo Kia, nacionalizado durante os dias mais duros da crise, para a Hyundai Motors. Além disso, muitas das empresas afiliadas aos conglomerados Haitai, Halla, Kangwon, Daesang, Shinho e Samyang foram transferidas para outros conglomerados.

Após as alocações negociadas de ativos e passivos, comuns no cenário sul-coreano de negócios, iniciou-se um novo ciclo de expansão da economia e dos *chaebols*. Em 1999, o PIB coreano cresceu 10,89% e, em 2000, 8,81%. O crescimento caiu para 3,5% em 2001, mas estimativas indicam um crescimento superior a 7% em 2002.

Entre 1997 e 2001 os investidores coreanos colaboraram para que o país atingisse em média uma taxa supe-



rior a 30% do PIB de formação bruta de capital. Espera-se que essas elevadas taxas impulsionem ainda mais o crescimento e a expansão dos grupos coreanos no mercado interno e internacional. Em 2001, o valor das exportações coreanas alcançou os 38% do PIB, bastante superior aos 10% do início dos anos 1970, quando o processo de industrialização orientada para exportações ganhou dinamismo. No mesmo ano de 2001, em agosto, a Coreia do Sul saldava antecipadamente seus débitos, pagando US\$ 19,5 bilhões ao FMI.

Apesar das crises financeiras, a experiência dos *chaebols* parece deixar claro que as oportunidades de crescimento e expansão continuam existindo. Os grupos sul-coreanos mostram que estar presente nos principais mercados mundiais não é privilégio das multinacionais ou transnacionais dos países mais ricos. Atestam que as barreiras culturais não são intransponíveis. Os apressados (*pali, pali!*) *chaebols* e a Coreia do Sul ensinam, ainda, que não é possível ser global sem ser nacional. Acorda, Brasil!