

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA X SUL-COREANA: ESTRATÉGIAS,
RESULTADOS E LIÇÕES**

Isabela Venzon Pinheiro
Nº de matrícula: 1511682

Orientador: Prof. Roberto Simonard

Rio de Janeiro
Dezembro/2020

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA X SUL-COREANA: ESTRATÉGIAS,
RESULTADOS E LIÇÕES**

"Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor".

Isabela Venzon Pinheiro

Nº de matrícula: 1511682

Orientador: Prof. Roberto Simonard

Rio de Janeiro

Dezembro/2020

"As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor"

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Rosangele e César, pelo amor e apoio incondicionais e incentivos ao longo de toda a minha vida.

À minha irmã, Carol, pela amizade e parceria de sempre.

Ao meu padrasto Bret, por ser um grande amigo e sempre trazer descontração e leveza em momentos de cansaço ao longo da faculdade.

À Isabela Esteves e Letícia Brandão, grandes amigas de anos, por sempre contar com vocês em todos os momentos e pela motivação na realização desse projeto.

Às amigas que fiz ao longo do curso de Economia, pela amizade e apoio.

Ao Henrique, pelo incentivo e companhia.

Ao meu orientador, Roberto Simonard, por aceitar e me auxiliar na execução dessa monografia.

A todos os professores que fizeram parte da minha formação, pelos ensinamentos que levarei ao longo de toda a minha vida, em especial aos do Colégio pH e do Departamento de Economia da PUC.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	5
2 O CASO BRASILEIRO.....	6
2.1 OBSTÁCULOS E PRIMÓRDIOS DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA	6
2.2 CRISE DO MODELO AGROEXPORTADOR.....	7
2.3 ERA VARGAS (1930-1945).....	10
2.3.1 A controvérsia da industrialização brasileira	13
2.4 GOVERNO DUTRA (1946-1951) E SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1951- 1954).....	14
2.5 GOVERNO DE JUSCELINO KUBITSCHEK (1956-1961).....	15
2.6 POLÍTICA INDUSTRIAL SOB O REGIME MILITAR	17
2.6.1 O milagre econômico (1968-1973)	18
2.6.2 Década de 1980 – A década perdida	18
3 O CASO SUL-COREANO	20
3.1 OCUPAÇÃO JAPONESA (1910-1945)	20
3.2 GOVERNO DE SYNGMAN REE (1948-1960)	21
3.3 GOVERNO DE PARK CHUNG HEE (1961-1979)	23
3.3.1 Os cinco planos quinquenais de desenvolvimento.....	24
3.3.2 O papel do governo na industrialização	28
3.4 A DÉCADA DE 1980	31
4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL E CORÉIA DO SUL	34
4.1 A INTERVENÇÃO ESTATAL E A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS.....	36
4.2 A POLÍTICA COM RELAÇÃO AO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO	37
4.3 A REFORMA AGRÁRIA E A EDUCAÇÃO	39
4.4 O SUPORTE EXTERNO NORTE-AMERICANO.....	40
4.5 SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES X PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES	40
4.6 OS EFEITOS DA CRISE DA DÉCADA DE 1980.....	41
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	44

1 INTRODUÇÃO

Embora o Brasil seja a nona maior economia do planeta, em termos de comércio internacional é uma das economias mais fechadas do mundo. “O motivo que o Brasil é tão fechado é porque tem uma política clara de décadas de proteção do mercado brasileiro” (ESTEVÃO, 2018). Para entender esse cenário, é preciso compreender quais foram as estratégias da industrialização brasileira, caracterizada por processos de substituições de importações. Essas tinham como objetivo a proteção às indústrias nascentes para a posterior abertura ao comércio internacional, porém isso não ocorreu de forma significativa no caso brasileiro. Apesar do processo industrial na Coreia do Sul ter se iniciado em período posterior ao do Brasil, é relevante fazer uma comparação entre esses países. Ambos são marcados por uma industrialização tardia e adotaram a substituição de importações como estratégia inicial. Entretanto, o país asiático que possuía um PIB muito inferior ao do sul-americano, conseguiu reverter esse cenário, o que é reflexo de condições externas e internas. Dessa forma, é importante analisar quais foram as falhas brasileiras, as vantagens sul-coreanas e fornecer insumos de mudanças que poderiam ser tomadas para que o Brasil aumente sua inserção no comércio internacional, impulsionando assim o crescimento econômico.

2 O CASO BRASILEIRO

2.1 OBSTÁCULOS E PRIMÓRDIOS DA INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA

Durante a época colonial, o Brasil era responsável pelo fornecimento de matérias-primas exclusivamente para Portugal, sua metrópole, que por sua vez vendia a altos preços produtos manufaturados da Europa para a colônia. Logo, era vantajoso para o país europeu que não houvesse produção de manufaturas no território brasileiro, e por isso, em 1785, D. Maria I assinou um alvará proibindo-as. Essa situação só se alteraria com a vinda da família real portuguesa para o Brasil, em 1808, com a qual revogaram-se as proibições. Entretanto, ainda assim permaneciam vigentes barreiras à industrialização. A Abertura dos portos às Nações Amigas, que possibilitava o comércio do Brasil com qualquer país, exceto a França, assim como a assinatura do Tratado de Comércio de Navegação significavam que os produtos ingleses teriam taxas aduaneiras menores do que os de outros países. A cobrança sobre produtos ingleses era de 15% ad valorem, enquanto produtos portugueses pagariam 16% e de outros países 24% (MARINGONI, 2012; MENDONÇA, 2004). Essas medidas prejudicaram o surgimento de indústrias nacionais, visto que elas não teriam condições de competir com os produtos britânicos, de melhor qualidade e preços.

Em 1844, promulga-se a Tarifa Alves Branco, a qual elevava as taxas de importação de determinados produtos. Ainda que o objetivo principal da tarifa tenha sido fiscal, ela também desencadeou efeitos protecionistas (HEES, 2011). Assim, foi possível a manutenção de uma incipiente atividade industrial ao longo do período, porém com volume insuficiente para alavancar o processo de industrialização. Permanecia vigente um dos principais obstáculos, o regime de trabalho escravo, que tornava o mercado interno restrito. Somente com a abolição da escravidão e a substituição por trabalho assalariado, a partir de 1888, que houve o desenvolvimento de um mercado consumidor com maior relevância para a indústria.

O desenvolvimento do setor exportador de café foi responsável por estimular o surgimento de indústrias de bens de consumo não duráveis que satisfaziam em parte a demanda interna, como as de tecido, alimentos, calçados, vestuário, que exigiam baixo nível de produtividade, capital e tecnologia. Além de gerar capital para suas instalações, também contribuiu para um processo de urbanização acompanhado de diversas melhorias, em particular investimentos em infraestrutura urbana e de transportes,

responsável por trazer consumidores e mão-de-obra do campo para as cidades. Entretanto, essa atividade industrial restrita era insuficiente para gerar um dinamismo interno próprio, permanecendo o crescimento econômico atrelado ao comportamento da demanda externa por produtos primários.

No censo industrial de 1920, destacava-se a produção de bens de consumo não duráveis, como tecidos, alimentos e bebidas, que correspondiam a mais de 80% do valor da produção industrial brasileira. Por não existirem indústrias pesadas e de bens de consumo duráveis no país, havia forte dependência das importações desse tipo de produto.

Tabela 1 - A estrutura da produção industrial brasileira em 1919 (distribuição percentual do valor agregado total)

Produtos	Percentual (%)
Mineiras não-metálicos	5,7
Produtos de metal	4,4
Maquinário	0,1
Equipamento de Transportes	2,1
Produtos de madeira	4,8
Móveis	2,1
Produtos de papel	1,3
Produtos de borracha	0,1
Produtos de couro	1,9
Químicos	1,7
Farmacêuticos	1,2
Perfumes, sabonetes e velas	0,7
Têxteis	29,6
Roupas e Calçados	8,7
Produtos alimentícios	20,6
Bebidas	5,6
Fumo	5,5
Editoras e material gráfico	0,4
Diversos	3,5
Total	100,0

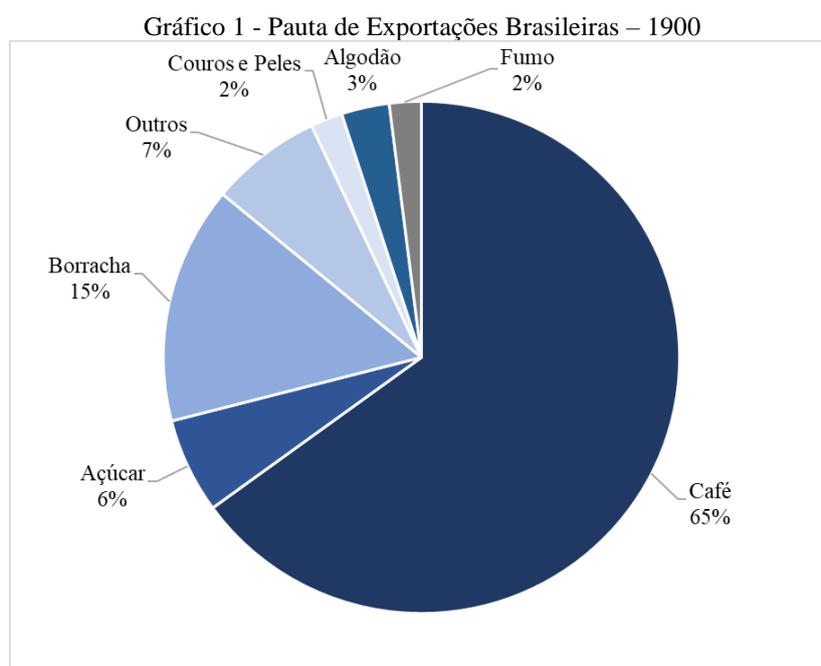
Fonte: Dados em Baer (1996)

2.2 CRISE DO MODELO AGROEXPORTADOR

Até 1930, a economia brasileira era caracterizada por um modelo de desenvolvimento agroexportador, baseado na exportação de poucas variedades de produtos primários. A inclinação para atividades primárias tinha respaldo na divisão internacional do trabalho clássica ricardiana, baseada na teoria das vantagens comparativas e na hegemonia da política liberal. De acordo com elas, os países deveriam

se especializar conforme suas disponibilidades de fatores de produção, argumentando que isso geraria ganhos para todos. Nesse sentido, países com abundância de terras e clima favorável, como o Brasil, direcionariam suas atenções para o setor primário, exportando produtos de menor valor agregado e importando produtos manufaturados. Desse modo, essa visão desestimulava um projeto industrial nacional. Como já exposto, o que havia era uma indústria incipiente dependente dos recursos provenientes do setor cafeeiro (CEPÊDA, 2010).

Desde 1840, o café era o principal produto da pauta de exportação brasileira. De acordo com diversas literaturas, durante a década de 1920, as exportações brasileiras da commodity correspondiam a aproximadamente 70% do valor total vendido no mundo, sendo o país o maior exportador mundial. O produto era o motor da economia, uma vez que o desempenho de outros setores estava atrelado a entrada de recursos provenientes de sua comercialização (MARINGONI, 2011). O gráfico 1 abaixo evidencia a preponderância do café sob os demais produtos na pauta de exportações brasileiras.



Fonte: Gremaud (2017, p. 364)

Devido à baixa diversificação da produção e alta dependência do setor externo, a economia era extremamente vulnerável a oscilações externas e internas que prejudicassem os preços internacionais dessa cultura. Conforme exemplifica Dezordi (2010), em momentos de queda havia pouco crescimento. Com a recessão mundial em meados de 1920, o Produto Interno Bruto (PIB) e o valor das exportações encolhem, bem

como o crescimento econômico, que de 12,5% em 1920 reduz-se para 1,9% em 1921. Já com a recuperação dos preços do café no segundo semestre de 1921 e em 1922, a economia volta a crescer 7,8% e 8,6%, respectivamente.

Tavares (2010) corrobora, expondo que a dependência do desenvolvimento em relação ao setor externo tem um peso relativamente maior em economias primário-exportadoras do que nas centrais. Isso ocorre pois, nas primeiras, as exportações exógenas são variáveis cruciais para geração de significativa parcela da renda nacional e de seu crescimento, enquanto as importações suprem bens de consumo e capitais que atendem grande proporção da demanda interna. Assim, uma diminuição das exportações implicava em queda nas importações, afetando parcela significativa do consumo da economia. Por outro lado, nas economias centrais, o crescimento da economia não é apenas definido pelas exportações exógenas, mas também pela variável endógena de investimento em inovações tecnológicas; enquanto as importações servem para suprir necessidades de matérias-primas e alimentos, por não possuírem recursos naturais suficientes para produção interna.

A crise do modelo de desenvolvimento agroexportador foi desencadeada por dois fatores conjugados, um de ordem interna e outro de externa. Em 1929, há uma segunda superprodução de café, apenas dois anos depois da primeira. Aliado a esse fato, ocorre a Grande Depressão, caracterizada pela quebra da Bolsa de Nova York. Com esse acontecimento, os Estados Unidos e a Europa, que eram grandes consumidores de café, contraíram seus consumos, reduzindo assim as exportações brasileiras. Conforme exposto por Mendonça (2004), em 1931, o preço do principal produto da pauta de exportação despencou para um terço do que era garantido pela defesa em 1929 e o valor das exportações brasileiras diminuiu de 95 milhões de libras para 38 milhões. Além disso, a crise provoca um cenário de iliquidez internacional, com a contração de recursos externos. Devido à escassez de divisas resultante da queda das exportações, a capacidade brasileira de importar deteriorou-se aproximadamente em 40%, dificultando a importação de produtos manufaturados, dos quais a economia brasileira era excessivamente dependente (ABREU, 2014). O modelo de desenvolvimento primário-exportador passa a dar indícios de esgotamento, com o país enfrentando uma queda de 2,1% do PIB no primeiro ano da Grande Depressão e de aproximadamente 30,6% das exportações (DEZORDI, 2010).

2.3 ERA VARGAS (1930-1945)

Diante de um enorme desequilíbrio do balanço de pagamentos, o governo de Getúlio Vargas adota medidas de estabilização visando defender a economia interna da crise, mas que acabaram contribuindo também para a indústria nacional. Sem a possibilidade de recorrer à empréstimos externos para a geração de recursos, foi necessária uma solução. Criou-se impostos sobre o setor cafeeiro para desestimular novas plantações e evitar superproduções, bem como para financiamento da compra dos estoques excedentes de café para destruição, com o objetivo de valorizar o preço do produto através da redução da oferta. O Conselho Nacional do Café ficou responsável por essa dinâmica, e em 1933 foi transformado em Departamento Nacional de Café. Além disso, a moeda nacional é desvalorizada para proteger os lucros do setor cafeeiro, encarecendo as importações. Com o comprometimento da capacidade de importação, percebeu-se a necessidade de intensificação do processo de industrialização brasileiro. Implementou-se então um modelo de desenvolvimento baseado na Substituição de Importações, que consistia no estímulo à produção industrial para prover ao mercado interno produtos anteriormente importados. O objetivo era alcançar o desenvolvimento e a autonomia com base na industrialização para a superação das restrições externas, em um processo em que à medida que a indústria se diversifica, diminuem-se as necessidades de importação.

Conforme aborda Hees (2011), com o fim da Primeira República, há um deslocamento do centro dinâmico da economia. Transita-se de um modelo de crescimento voltado para fora, no qual o café é o principal elemento do complexo econômico e a dinâmica da economia é dada pela demanda externa, para o modelo de crescimento para dentro, que visa atender ao mercado interno, no qual a indústria passa a ser o elemento fundamental da economia. Dessa forma, a dinâmica passa a ser dada não somente pela variável exógena de exportação, mas pelo investimento no setor industrial que é endógeno. Conforme demonstra a tabela abaixo, pela primeira vez na história brasileira a indústria passa a crescer mais do que a agricultura.

Tabela 2 - Taxas Anuais de Crescimento (%) da economia brasileira – 1920 a 1945

Anos	Agricultura	Indústria
1920-1929	4,1	2,8
1933-1939	1,7	11,2
1939-1945	1,7	5,4

Fonte: Mendonça (2004, p.50)

Segundo Tavares (2010), o setor externo deixa de ser diretamente o responsável pelo crescimento da renda para ser determinante no processo de diversificação da estrutura produtiva, através das importações de equipamentos e bens intermediários. Dessa forma, ocorre uma ruptura com o modelo de desenvolvimento anterior baseado no liberalismo econômico clássico, mantido desde a era imperial. Predominam, a partir de então, fortes controles sobre transações externas e o nacional-desenvolvimentismo, caracterizado pela intervenção estatal no planejamento e defesa da industrialização, que passa a ser encarada como um projeto nacional (CEPÊDA, 2010).

O Estado teve papel fundamental na condução da industrialização, sendo o responsável por estruturar políticas planejadoras e regulatórias do setor industrial. Estabeleceu-se um alto grau de proteção à indústria nascente da competição internacional, através do controle das importações e isenções tarifárias às importações de máquinas e equipamentos. Segundo Abreu (2014), em 1931, o governo provisório suspendeu pagamentos relativos à dívida pública externa e reintroduziu o controle cambial, que havia sido abolido no início governo, estabelecendo o monopólio cambial do Banco do Brasil. Com isso, tornava-se obrigatória a venda de cambiais de exportação a essa instituição financeira e o uso dessas divisas deveria atender a critérios de prioridade privilegiados em ordem decrescente: compras oficiais e pagamento do serviço de dívida pública; importações essenciais; outras remessas, incluindo lucros e dividendos, importações em consignação e atrasados comerciais.

Como resultado da política de defesa da crise, o Brasil consegue ampliar sua produção. De acordo com Furtado (1959 *apud* ABREU, 2014) isso ocorreu, pois, a demanda agregada preexistente foi sustentada por políticas expansionistas de gastos, sobretudo com a aquisição de café para destruição. Mesmo que o governo pagasse um preço mínimo baixo para os cafeicultores, ainda assim assegurava suas colheitas, e logo o emprego e a renda das pessoas envolvidas no setor, bem como o seu efeito multiplicador que se difundia pelos outros setores da economia. Diante dos controles de importação impostos e da desvalorização cambial, os produtos nacionais tornaram-se atraentes, o que estimulou a produção interna substitutiva predominantemente de bens de consumo leves. Inicialmente, essa demanda foi atendida utilizando a capacidade produtiva previamente instalada na indústria, proveniente de investimentos nos anos 20, quando as importações eram mais acessíveis. Com as vendas incentivadas pela manutenção da demanda e com a proteção recebida em relação aos produtos externos, a produção nacional passou a gerar

uma rentabilidade que passou a atrair capitais antes direcionados a outros setores, bem como o reinvestimento dos lucros gerados no setor industrial. São esses os investimentos que passam a ser responsáveis pelo ritmo de crescimento da economia brasileira.

Tavares (2010) aborda que há uma contradição interna no processo de substituição de importações. À medida que ocorre a expansão da atividade interna para substituir os bens de consumo anteriormente importados, expande-se também o mercado interno desses mesmos bens pelo crescimento da renda proveniente do processo de investimento e devido às limitações de suas importações. Com isso, a demanda por matérias primas cresce rapidamente e são necessárias novas importações para continuar o crescimento do produto, porém há limitações às importações. Em resposta a esse problema, quando a capacidade ociosa se esgotou, mesmo em condições de declínio das exportações, foi possível manter uma taxa razoável de investimentos capaz de ampliar o parque industrial brasileiro. Isso ocorreu visto que as divisas escassas retidas com o controle cambial foram direcionadas para as importações de bens de capitais e matérias-primas essenciais, de forma a colaborar para o avanço do processo substitutivo de importações. Nesse momento, ocorre o aumento da participação de bens de produção na pauta de exportação e queda dos bens de consumo não duráveis, que estavam sendo produzidos internamente.

Fishlow (1972 *apud* Abreu, 2014), Tavares (2010) e Gremaud (2017) expõem que em comparação com outros países, a recuperação da economia brasileira foi rápida, com o PIB brasileiro voltando a crescer nos anos 1932 e 1933, e que o efeito mais brando da crise no país teria sido graças às políticas econômicas adotadas no governo provisório.

O produto industrial cresceu 10% ao ano entre 1932 e 1939 e a participação das importações na oferta total (a preços de 1939) caiu de 45% para 25% em 1931 e 20% em 1939. Exceto no caso de bens de capital, consumo durável e intermediários do gênero elétrico, a produção doméstica correspondia, em 1939, a mais da metade da oferta; no caso de bens de consumo não duráveis a mais de 90% da oferta (FISHLOW, 1972 *apud* ABREU, 2014, p. 86).

Durante 1930 até a Segunda Guerra Mundial, as substituições de importação se davam em faixas de bens não duráveis, que eram mais facilmente substituíveis por exigirem baixa tecnologia e capital, avançando até a categoria dos produtos intermediários e dos bens de capital, cruciais para a expansão da capacidade produtiva. Em 1934, ocorre uma reforma tarifária que aumentou a tarifa específica agregada em torno de 15%, que somado a um câmbio desvalorizado protegia a indústria nascente (ABREU, 1994). Em relação à política creditícia, diante da insuficiência de oferta privada

de crédito de longa maturação, o governo Vargas cria em 1937 a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil. Essa oferecia empréstimos de médio e longo prazo, possibilitando os investimentos em novas indústrias e reinvestimentos nas já existentes (MENDONÇA, 2004).

O cenário com a eclosão da Segunda Guerra Mundial foi semelhante ao da Grande Depressão. A economia brasileira enfrentou a perda dos mercados consumidores da Europa Central e logo escassez de divisas que dificultava as possibilidades de importação para abastecimento do mercado interno. Essa restrição externa levou a uma intensificação do processo de substituição de importações e a uma mudança na atuação do Estado, que visava diversificar o parque industrial brasileiro, expandindo seu grau de intervenção. A fim de solucionar a questão de que o capital privado nacional e o estrangeiro não estavam dispostos a investir na infraestrutura básica, por serem investimentos elevados e de longa maturação, o Estado desenvolvimentista assume a responsabilidade desses investimentos em indústrias de base, procurando eliminar os pontos de estrangulamento que existissem. Os destaques foram a Companhia Siderúrgica Nacional (1941) e a Companhia do Vale do Rio Doce (1942). Apesar da implantação de indústrias pesadas pelo Estado, a economia brasileira ainda dependia da importação de máquinas e equipamentos.

Já a partir de 1942, há uma expansão das exportações e acúmulo de reservas cambiais, devido a acordos de suprimentos de materiais estratégicos aos Estados Unidos, melhores preços do café garantidos pelo Acordo Interamericano e deslocamento da demanda de mercados tradicionalmente importadores de produtos do Reino Unido e Estados Unidos para o Brasil, uma vez que esses haviam reduzido suas exportações devido à guerra. Durante esse ano, o governo adotou políticas fiscais, monetárias e creditícias expansionistas. Em relação a última, houve o aumento de empréstimos do Banco do Brasil e outros bancos comerciais ao setor privado em 20% ao ano (ABREU, 2014).

2.3.1 A controvérsia da industrialização brasileira

Entre 1944 e 1945, ocorreu um embate entre duas correntes de opinião na Comissão de Desenvolvimento Econômico do governo de Vargas, órgão que visava auxiliar o mesmo na condução da política. Essas eram representadas pelo industrial Roberto Simonsen e o economista liberal Eugênio Gudin.

Segundo Dezordi (2010) e Maringoni (2011), Simonsen defendia que o êxito do processo de industrialização dependia do planejamento estatal na alocação de recursos para a indústria, pois os mecanismos de mercado seriam insuficientes. Dessa forma, o Estado teria o papel de atuar oferecendo proteção à indústria nascente, bem como investindo nos setores básicos em que não houvesse interesse privado. Do outro lado, Gudin apoiava o liberalismo econômico e que seria melhor para o Brasil se especializar na agricultura, aproveitando suas vantagens comparativas, consolidando-se como exportador agrícola no comércio mundial. Ele era contra a intervenção estatal na economia, e os subsídios às indústrias por não acreditar na viabilidade de uma economia industrial no Brasil.

O resultado desse embate foi a vitória dos industrialistas. O Estado assumiu um papel de gerador e planejador do desenvolvimento, com poderes para alocar recursos em setores vistos como estratégicos para o país. A partir de 1948, foi criada pela Organização das Nações Unidas (ONU), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), cujos principais dirigentes foram os economistas Raul Prebisch (1901-1986) e Celso Furtado (1920-2004) no Brasil. Essa era opositora do liberalismo e propunha a industrialização através do processo de substituição de importações e de uma forte intervenção estatal.

2.4 GOVERNO DUTRA (1946-1951) E SEGUNDO GOVERNO VARGAS (1951-1954)

Com o término da Segunda Guerra Mundial, os antigos fornecedores voltaram ao mercado internacional, afetando assim a pauta de exportações e importações do Brasil. Diante disso, adotou-se, durante o Governo Dutra, uma taxa de câmbio sobrevalorizada de Cr\$ 18,50/US\$, conjugada a um sistema de licenças para importar de acordo com as prioridades do governo, que acabaram estimulando a implantação de indústrias substitutivas (ABREU, 2014). Isso porque enquanto a sobrevalorização da taxa cambial possibilitava a importação de matérias-primas e de bens de capital com baixo custo para reequipamento da indústria, o sistema de licenças tinha efeito protecionista, dificultando as importações de bens de consumo não essenciais ou com similares nacionais.

No segundo governo de Vargas, que inicia em 1951, foi criada a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para formular projetos em infraestrutura. Os financiamentos dos projetos foram realizados pelos Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento

(BIRD) e o de Exportação e Importação (*Eximbank*) americano. Embora o montante de financiamento aprovado pelo Plano de Reaparelhamento Econômico tenha sido de US\$ 387 milhões, devido a atritos entre os governos dos países, em 1954 os financiamentos totalizaram US\$ 186 milhões (FERREIRA; MALLIAGROS, 1999 *apud* DEZORDI, 2010).

Em 1952, criou-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) que tinha como função o fornecimento de crédito de longo prazo para financiar a diversificação industrial. Em 1953, com a instrução 70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), monopólio cambial do Banco do Brasil foi reestabelecido e também foi criada a Petrobrás, que era responsável pela produção e refino do petróleo. Em relação à política cambial, estabeleceu-se taxas múltiplas de câmbio através do sistema de leilões, em que as importações eram classificadas em cinco categorias, de acordo com critérios de maior ou menor essencialidade. Dessa forma, o governo onerava produtos com similar nacional e favorecia a aquisição de máquinas e equipamentos, pois para esses últimos a taxa de câmbio era relativamente baixa, protegendo assim a indústria doméstica.

2.5 GOVERNO DE JUSCELINO KUBITSCHECK (1956-1961)

Buscando um profundo avanço da industrialização brasileira, através do desenvolvimento de ramos industriais mais complexos, como o de bens de consumo duráveis e de capitais, o governo de Juscelino Kubitscheck lança o Plano de Metas. O plano quinquenal, com o lema de “50 anos de desenvolvimento em 5”, considerado o auge da industrialização brasileira, buscava a resolução de pontos de estrangulamento que prejudicavam o estabelecimento de uma matriz industrial completa. Ele abrangia investimentos em cinco principais áreas: energia, transporte, alimentação, indústrias de base e educação, além de uma meta autônoma de construção da nova capital do país, Brasília.

O modelo de industrialização baseado no tripé delegou ao setor público investimentos em infraestrutura, com destaque para os setores de transporte e energia, bem como a instalação de indústrias de produtos intermediários, que exigiam grandes montantes de capital. Já o setor privado nacional ficou incumbido da industrialização de bens de consumo não duráveis, por serem de tecnologia mais simples, enquanto o capital

estrangeiro da industrialização de bens de consumo duráveis, tecnologicamente mais avançados.

Havia uma conjuntura externa favorável à instalação de multinacionais em economias periféricas, uma vez que essas eram vistas como áreas estratégicas, com baixo custo de mão de obra, fornecedoras de fontes de recursos naturais e devido à proteção oferecida da concorrência externa. Entretanto, foram fatores internos que foram determinantes para a entrada dessas empresas no Brasil. Além da criação da infraestrutura necessária pelo governo, foi necessária a concessão de incentivos que estimulassem a atração de empresas e do capital estrangeiro. Assim, utilizou-se da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que havia sido criada no governo anterior de Campo Salles, permitindo o investimento estrangeiro direto sem cobertura cambial, bem como isenções fiscais e garantias de mercado por meio do protecionismo aos novos setores (GREMAUD, 2017). Como consequência, atraiu-se muitas multinacionais dos setores de bens de produção e intermediários, o que possibilitou a transformação da estrutura produtiva do país, avançando nas fases mais complexas da industrialização pesada. Ocorreu assim a implantação da indústria automobilística no Brasil por meio da instalação dessas transnacionais e a liderança do crescimento da economia passou a ser dos setores de bens de consumo duráveis e bens de capital.

Em 1957, visando estimular a iniciativa privada nacional, é implementada uma reforma aduaneira que eleva as tarifas de importação, e aplica-se a lei do “similar nacional”, a qual impedia qualquer importação favorecida de um produto, quando houvesse um setor apto a suprir o mercado interno. Por outro lado, foram concedidas taxas favoráveis para importação de bens de produtos intermediários e de matérias-primas, necessários à produção de equipamentos. Além disso, houve a concessão de crédito de longo prazo com taxas de juros baixas por meio do BNDE, juntamente com o Banco do Brasil, bem de autorizações para obtenção de empréstimos externos. Como resultado, a indústria de bens de capital cresceu à taxa de 26,4% ao ano e a bens de consumo duráveis 23,9% entre 1955 e 1962 (SERRA, 1982 *apud* ESPÓSITO, 2017).

A década de 50 foi marcada por uma profunda mudança e um rápido crescimento industrial, com o aumento da participação dos setores mais intensivos em capital e de bens de consumo duráveis. De acordo com Dezordi (2010), a indústria de transformação cresceu em termos reais 186% e o PIB cresceu em média 8,2% ao ano durante o governo. Além da indústria automobilística, houve a implantação de outras indústrias como de construção naval, material elétrico pesado e de outras máquinas e equipamentos.

As metas estabelecidas foram cumpridas e como resultado, o crescimento da economia foi acelerado. Entretanto, também houve consequências negativas. Devido à ausência de um programa de financiamento para viabilizar seus objetivos, já que o sistema financeiro nacional era pouco desenvolvido, os recursos necessários para a execução do Plano de Metas foram obtidos através da emissão monetária, gerando pressões inflacionárias (DEZORDI, 2010). Além disso, segundo Espósito (2017), apesar de o capital internacional ter sido importante para a diversificação produtiva, a consequência da entrada massiva do mesmo foi um aumento da dependência externa, tornando a economia brasileira vulnerável.

O início da década de 1960 é marcado por uma conjuntura internacional desfavorável, com a diminuição dos investimentos estrangeiros no Brasil. O ciclo favorável propiciado pelo Plano de Metas começa a dar sinais de esgotamento, com um cenário de aceleração inflacionária, déficit público, queda dos investimentos públicos e privados e do ritmo de crescimento econômico do país.

2.6 POLÍTICA INDUSTRIAL SOB O REGIME MILITAR

De acordo com Mendonça (2004), o regime militar não trouxe nenhuma mudança em relação ao percurso da industrialização adotado desde 1955. Na realidade, ele só foi consolidado e aperfeiçoado. Dessa forma, permaneceram-se as diretrizes estabelecidas pelo Plano de Metas, com a manutenção do tripé.

Para enfrentar a crise e recessão herdada do período do governo de Juscelino Kubitschek e o país voltar a crescer, era necessário reorganizar a economia. Assim, Castello Branco implementa o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) que visava a estabilização dos preços, aliada a retomada do crescimento econômico. Segundo o diagnóstico do governo, três eram as causas essenciais que alimentavam o processo inflacionário, sendo elas o elevado gasto público, a expansão excessiva do crédito e o crescimento dos salários sem uma correspondente expansão da produtividade do trabalhador. Além disso, a falta de um sistema financeiro desenvolvido impossibilitava o combate à inflação.

Dessa forma, foram implementadas medidas de contenção salarial, dos gastos públicos, restrição de crédito através do aumento das taxas de juros reais, reformas da legislação trabalhista, tributária e do sistema financeiro nacional. Esse último foi modernizado com a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central

do Brasil (Bacen). Em 1964, foram criadas as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), títulos públicos corrigidos pela inflação, que possibilitaram o financiamento não monetário do déficit do governo. Assim, em termos de combate à inflação, o PAEG foi bem sucedido. Além disso, o déficit foi reduzido com a ampliação da arrecadação provocada pela reforma tributária e controle dos gastos.

2.6.1 O milagre econômico (1968-1973)

Em 1967, Arthur da Costa e Silva inicia o segundo governo do período militar, escolhendo como seu Ministro da Fazenda Antônio Delfim Netto. Visando reativar o dinamismo da economia, é implementado um Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED). Esse objetivava estimular o aumento da demanda para provocar um correspondente aumento dos investimentos públicos e privado. Com o diagnóstico de que as indústrias de ponta definiam o crescimento, o governo optou por conceder créditos, sobretudo imobiliário e automotivo, direcionados para a classe média, e por um bloqueio temporário nos aumentos salariais da classe operária. Além disso, diante de uma conjuntura internacional favorável, com taxas de juros internacionais baixas e grande liquidez, o governo tomou empréstimos estrangeiros que ocorreram à custa do aumento da dívida externa brasileira. De acordo com Gremaud (2017), essa cresceu em torno de US\$ 9 bilhões. Houve também a retomada do investimento público em infraestrutura, já que o financiamento dos déficits poderia ser feito de forma não inflacionária.

Nesse contexto, a partir do final de 1967, iniciou-se um período de crescimento econômico muito alto. Entre 1968 e 1973 o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 11,2% ao ano, com uma inflação controlada. O setor de bens de capital e de bens intermediários apresentaram ao longo do período taxas de crescimento de 18,1% e 13,5% ao ano, respectivamente (GREMAUD, 2017). Entretanto, criou-se apenas uma “bolha de crescimento”, já que não foram implementadas reformas, como por exemplo educacional, que fossem relevantes para um crescimento de longo prazo.

2.6.2 Década de 1980 – A década perdida

Em 1973, ocorreu o Primeiro Choque do Petróleo, com aumento nos preços internacionais do barril de aproximadamente quatro vezes. Como consequência, houve um grande aumento das taxas de juros internacionais, provocando contração do crédito.

Devido à dependência de capitais e tecnologia estrangeiros, o Brasil foi afetado tanto pelo encarecimento das importações de bens de capital como dos empréstimos externos, necessários para manter o nível de produção do milagre econômico.

Mesmo com as dificuldades extremas, a reação brasileira foi lançar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) em 1974. A ideia do governo era manter o crescimento acelerado dos últimos anos, uma vez que se pensava que o avanço nos preços seria temporário. Porém, seria inviável crescer a taxas altas com a mesma estrutura de produção da fase anterior, já que a conjuntura internacional havia mudado significativamente. A prioridade era que ocorresse a última etapa do processo de substituição de importações, consolidando o parque industrial brasileiro, com destaque em petróleo, energia, insumos básicos (siderurgia e petroquímica) e bens de capital. Portanto, o plano estabelecia que os esforços mudassem suas direções do setor de bens de consumo duráveis, priorizado até então, para o setor de bens de produção. Como resultado, houve ampliação do endividamento externo brasileiro, tornando-o vulnerável às variações nas taxas de juros internacionais.

Com o Segundo Choque do Petróleo, em 1979, as condições de financiamento externo e a alta dos preços inviabilizaram a manutenção do crescimento econômico. Os Estados Unidos, visando combater a inflação interna, aumentam a taxa básica de juros, o que atinge o resto da economia mundial. O Brasil foi afetado de duas formas, por ser um grande importador de petróleo e também um grande devedor internacional. A balança comercial não conseguiu se superar, gerando mais um déficit de US\$ 2,8 bilhões. A inflação passou de 40,8% em 1978 para 77,2 % em 1979 e chegou a 110,2% em 1980. Nesse mesmo ano, a economia cresce 9,2% impulsionada ainda pelo II PND, mas no ano seguinte não tem mais força, registrando uma queda no PIB de 4,3% (DEZORDI, 2010). Dessa forma, o país ficou obrigado a direcionar toda a sua produção interna para o pagamento da dívida externa, o que representou o esgotamento do modelo de substituição de importações.

3 O CASO SUL-COREANO

Conforme exposto por Albuquerque (2019), o território asiático era caracterizado por uma sociedade agrária, intensiva em mão de obra, com baixa renda per capita. Entretanto, a parte sul viria a se tornar uma das nações mais industrializadas do mundo, exportando produtos de alta tecnologia. Entre 1962 e 1987, o país apresentou uma taxa média anual de crescimento do PIB de 8,5%, o que representa um excelente desempenho econômico (BNDES, 1988). Nesse capítulo buscamos entender quais foram as estratégias adotadas que corroboraram para essa significativa mudança.

3.1 OCUPAÇÃO JAPONESA (1910-1945)

Em 1910, a Coreia foi ocupada pelo Japão. Segundo Toussaint (2017), o país utilizou-se da colônia inicialmente como armazém agrícola e posteriormente como anexo da indústria japonesa. As indústrias se concentraram ao Norte (porção que seria a futura Coreia do Norte), enquanto o Sul permaneceu predominantemente agrícola. Amsden (1989) defende que o imperialismo japonês destruiu alguns obstáculos à industrialização, realizando importantes reformas. Entre elas, houve a abolição da escravidão, a codificação do direito civil, assim como a criação de uma infraestrutura moderna nas áreas de finanças, transporte e comércio. Entretanto, afirma que, paradoxalmente, criou novos empecilhos. Masiero (2002) corrobora essa tese, argumentando que o desenvolvimento econômico coordenado pelos japoneses trouxe pouco proveito ao povo coreano. Isso porque além de terem impactado negativamente em relação a aspectos sociais, com exigências de que todos falassem japonês, e a adoção de nomes japoneses, o Japão restringiu as participações sul-coreanas nas indústrias implementadas em seus territórios, concentradas na área têxtil.

Toussaint (2017) demonstra que isso ocorreu, pois, as taxas de juros cobradas aos coreanos eram mais altas do que aos japoneses, o que fez com que praticamente todas as indústrias pertencessem às empresas japonesas. De acordo com Masiero (2002), no início dos anos 40, apenas 1,5% do total do capital investido nas indústrias instaladas no território asiático era coreano. Além disso, Amsden (1989) e Toussaint (2017) argumentam que ao fim da colonização japonesa, o governo coreano herdou empresas japonesas na indústria básica que apesar de abundantes, eram mal gerenciadas e não

formavam um conjunto coerente, já que haviam sido fundadas para atender às carências da metrópole.

Em 1945, com o fim da Segunda Guerra Mundial e a derrota do Japão, o território coreano é dividido com base no paralelo 38, pelo acordo de Yalta, sendo ocupado ao Norte pela União Soviética e ao Sul pelos Estados Unidos. Essa última região ainda era fundamentalmente agrícola, com a população rural representando 75% da população total (TOUSSAINT, 2017).

3.2 GOVERNO DE SYNGMAN REE (1948-1960)

Segundo o BNDES (1988), nesse período a Coreia do Sul é caracterizada por ser um país agrário, onde cerca de dois terços da população estavam ligados à atividade rural. Em 1948, Syngman Ree assume o governo, sob apoio dos Estados Unidos, adotando duas reformas que colaboraram significativamente para o futuro desenvolvimento do país. Essas foram a implantação de uma reforma agrária, e após a Guerra da Coreia, a adoção de um programa de alfabetização de massas.

Albuquerque (2019) defende que a reforma agrária realizada pelos soviéticos, ao ocuparem o Norte, estimulou a realização de uma ao Sul, com a qual as terras dos grandes proprietários japoneses foram confiscadas e redistribuídas aos camponeses. Entre seus objetivos, estava conter a influência comunista através da redução de tensões sociais, que surgiram exigindo que assim como no Norte, houvesse também uma redistribuição de terras no Sul. Além disso, também visava beneficiar a indústria, de forma que parte da industrialização fosse paga pelo setor agrícola, até que a mesma acumulasse capital suficiente para auto-sustentar o seu desenvolvimento. Segundo o autor, essa reforma foi fundamental para modernizar e criar uma agricultura de alta produtividade, que geraria excedentes a serem investidos no projeto industrial. Ainda, permitiu o surgimento de uma sociedade mais igualitária, o que foi importante para a formação de um mercado consumidor a ser atendido pela industrialização. Amsden (1989) argumenta que ela também abriu espaço para que o Estado se fortificasse e pudesse comandar o desenvolvimento econômico de forma mais efetiva, intervindo significativamente. Isso porque restringiu o poder de grandes latifundiários e reduziu o conflito social interno, que dificultavam a realização de estratégias necessárias ao avanço.

“Sem a força de uma elite latifundiária, o Estado pôde atuar com muito mais desenvoltura e impor seus interesses a toda a nação” (ALBUQUERQUE, 2019, p. 8-9).

Em 1950, as tropas norte-coreanas invadiram o Sul. Iniciava-se a Guerra da Coreia (1950-1953), que deixou essa região devastada, dizimando parcela significativa de sua população e infraestrutura.

¼ da infraestrutura foi destruída, com a produção total tendo sido reduzida em cerca de 48% e a renda per capita tendo caído em cerca de 1/3, o consumo de eletricidade caiu a apenas 10% do consumo de 10 anos antes, e quase todas as centrais elétricas foram destruídas, 600 mil casas também não resistiram ao conflito e 51% da capacidade industrial foi perdida (68% de todas as fábricas). [...] agricultura também não foi poupada e houve uma queda de 65% na produção de arroz. As perdas humanas também foram elevadas, entre 1,3 e 2,5 milhões de pessoas perderam a vida, foram feridas ou sequestradas, além dos muitos desaparecidos, isso numa população, a época, estimada em 20 milhões de pessoas. A comida tornou-se escassa, e o padrão de vida deteriorou-se, tornando a Coreia do Sul um dos países com maior índice de pobreza em todo mundo. Além disso, deste momento em diante, o dispêndio em defesa tornou-se extremamente elevado (ficando historicamente ao redor de 20-30% do total dos gastos governamentais), drenando recursos importantes que seriam úteis na reconstrução da infraestrutura ou como investimento em educação e saúde (CHUNG, 2007 *apud* ALBUQUERQUE, 2019, p.11-12).

O exército norte-americano combateu ao lado do sul-coreano, e os Estados Unidos concederam massiva assistência ao país. Entre 1945 e 1961, a Coreia recebe sob a forma de doativo mais de 3100 milhões de dólares (TOUSSAINT, 2017). Além disso, o exército do país foi todo reequipado com armamentos modernos. No contexto de Guerra Fria, o território sul-coreano era considerado uma zona estratégica, uma espécie de “vitrine do capitalismo” (ALBUQUERQUE, 2019). Assim, o grande apoio dos Estados Unidos tinha como objetivo que o país servisse de exemplo para outros de que o capitalismo era superior ao comunismo. De acordo com Albuquerque (2019), o amparo norte-americano englobava o fornecimento de alimentos, insumos industriais, maquinário e capital, sendo esse último utilizado para importações de bens de capital necessários para a industrialização. Toussaint (2017) argumenta que até 1961, 71% dos investimentos efetuados pelo Estado sul-coreano eram financiados pelos Estados Unidos. Portanto, sem o apoio concedido pelos Estados Unidos, a Coreia do Sul teria enfrentado dificuldades muito maiores para sua recuperação da guerra.

Com o fim da guerra, o foco do governo voltou-se para a reconstrução da base industrial do país, já que o pouco que existia anteriormente fora destruído. Rhee implementou um processo de industrialização por substituição de importações nos setores de bens de consumo não-duráveis e intermediários, baseado em licenças de importação e um complexo sistema de múltiplas taxas de câmbio. Além disso, estabeleceu proteção às indústrias locais por meio de altas tarifas e cotas de importação (MILTONS, 2007). As

indústrias eram leves, intensivas em mão de obra, com baixos salários e visavam satisfazer o mercado interno, como têxtil e alimentos.

De acordo com Albuquerque (2019), nesse período, essas indústrias concentravam 79% dos investimentos industriais totais, enquanto as pesadas e químicas apenas 21%. A priorização desse tipo de indústria ocorreu devido à baixa capacidade de investimento, o pequeno mercado interno e a necessidade de baixa tecnologia para produção. Ainda, conforme o autor, os investimentos nesse tipo de indústria na década de 50 foram essenciais para o posterior esforço exportador nas décadas de 60 e 70, já que a primeira onda exportadora do país seria constituída exatamente por esses produtos de produção menos complexa. A exportação desses produtos será responsável por gerar as divisas necessárias para importação de matérias primas e bens de capital quando a assistência financeira externa norte-americana é reduzida. Porém, BNDES (1988) argumenta que rapidamente essa estratégia atingiu seu limite natural, devido ao restrito mercado interno e da necessidade de capital. Por esse motivo, a taxa de crescimento médio durante o período de 1953-1961 foi baixa, de apenas 3,7%. O estudo também destaca que durante esse período, a exportação não tinha significância, representando menos de 1% do PNB.

Devido a pressões americanas, o governo também se preocupou em privatizar empresas públicas com origem na colonização japonesa, criando grupos capitalistas nacionais, e com a implementação de uma política de alfabetização (COUTINHO, 2000, BNDES, 1988). Seth (2002 *apud* MILTONS, 2007) destaca que Rhee priorizou a universalização da educação primária, tornando-a compulsória. De acordo com o BNDES (1988, p. 27) “De 1945 a 1960, o número de escolas primárias teve aumento de 265%, enquanto o analfabetismo caía de 78% para 28%”. Dessa forma, o destaque dado a essa área foi fundamental para o processo de formação de uma mão-de-obra qualificada.

Em 1960, esse regime ditatorial, marcado por suporte norte-americano, corrupção e suborno, perde apoio político. Ocorrem uma série de protestos liderados por estudantes que exigiam sua saída, forçando sua renúncia. No ano seguinte, o General Park Chung-Hee assume o poder através de um golpe militar.

3.3 GOVERNO DE PARK CHUNG HEE (1961-1979)

Até o ano de 1962, o país permaneceu alinhado ao processo de substituição de importações, destinando a totalidade de sua produção interna para o mercado interno. Entretanto, a partir desse ano é implementada uma nova estratégia de desenvolvimento,

iniciando a fase de “industrialização orientada para as exportações”. Essa mudança ocorreu, segundo BNDES (1988), pois constatou-se a dificuldade para dinamizar o crescimento através de uma indústria voltada para o mercado interno, já que esse era restrito. Dessa forma, o governo inicia um grande planejamento econômico para colocar em prática essa nova estratégia. Para isso, elabora Planos de Desenvolvimento Quinquenais, nos quais são estabelecidos os objetivos relacionados à industrialização a serem atingidos ao final de cada um deles, pretendendo-se impulsionar o crescimento econômico.

Em seu governo, Park ajudou a construir parceiros, por meio de investimentos de capital, com a intenção de que executassem o projeto estatal de industrialização refletido nos planos. Esses ficaram conhecidos como *chaebols*, que são grandes conglomerados sul-coreanos, caracterizados pelo controle familiar e grande diversificação produtiva em setores significantes. A forte interação entre eles e o setor público, bem como o comprometimento desse último com o progresso dos grupos, coordenando-os e disciplinando-os, foi fundamental para o acelerado desenvolvimento industrial sul-coreano, como veremos mais à frente.

3.3.1 Os cinco planos quinquenais de desenvolvimento

Segundo Coutinho (2000), no início dos anos 60, a composição da indústria sul-coreana ainda era pouco diversificada, baseada na produção de bens de consumo não duráveis. Visando alterar essa condição, bem como a escassez de divisas e tornar a Coreia do Sul menos dependente dos Estados Unidos, Park lança ao longo de seu governo sucessivos Planos Quinquenais de Desenvolvimento. Esses serão responsáveis pela aceleração do processo de industrialização.

O 1º Plano Quinquenal (1962-1966) inaugura a nova tática de desenvolvimento orientada para as exportações, aliada à substituição de importações, objetivando implantar uma indústria manufatureira competitiva no mercado mundial. Dessa forma, ocorreram robustos incentivos governamentais aos investimentos voltados às exportações de manufaturados leves, intensivos em mão-de-obra, como setores têxtil, vestuário e calçados. É com a sua implantação que a taxa de investimento bruto da economia sul-coreana passa de quase sempre inferior a 15% para próxima a 22% do PIB em 1966 (BNDES, 1988). A priorização da indústria leve ocorreu por ela apresentar uma grande vantagem comparativa, o baixo custo da mão-de-obra, decorrente da baixa qualificação

dos trabalhadores envolvidos e do elevado volume de desempregados no período. De acordo com Coutinho (2000), esse primeiro esforço exportador foi beneficiado pelo fato de a Coreia do Sul ter um *status* de aliado preferencial dos Estados Unidos, direcionando grande parte de suas exportações para esse país.

O BNDES (1988) enumera as diversas medidas adotadas pelo governo visando estimular as exportações, sendo as principais:

- 1) Unificação das taxas de câmbio e desvalorização da moeda nacional em aproximadamente 100%;
- 2) Crédito liberalizado e altos subsídios à exportação;
- 3) Isenção de tarifas para importação de bens intermediários, partes e componentes utilizados na produção de manufaturados exportados;
- 4) Criação da *Korea Trade Promotion Corporation* (Kotra) em 1962, organização sem fins lucrativos com o objetivo de promover as exportações;
- 5) Elevação das taxas de juros para mobilizar recursos internos.

Dentre os subsídios fiscais estavam a isenção de impostos indiretos, reduções de imposto de renda, prêmios fiscais vinculados a metas de desempenho, instituição do *drawback*¹, entre outros. Estima-se que esses correspondiam a 10% das exportações no período (UNIDO, 1986 *apud* COUTINHO, 2000). Além disso, em comparação ao governo anterior, nesse há uma maior intervenção estatal na economia, atuando como planejador. Em 1962, cria-se o *Economic Planning Board*, para auxílio nesse processo. O 2º Plano Quinquenal (1966-1971) conservou a estratégia e os incentivos dados para as indústrias voltadas para a exportação do 1º Plano e como resultado, entre 1962 e 1971, a taxa de crescimento do PIB alcançou 8,8% ao ano, conforme demonstra a tabela abaixo.

Tabela 3 - Taxas médias de crescimento do PIB da Coreia do Sul - 1962/1987

Período	Taxa Média (% ao ano)
1962-1971	8,8
1972-1975	8,9
1976-1978	11,7
1979	7,4
1980	-3,0
1981-1982	6,5
1983-1987	10,2

Fonte: Estudos BNDES (1988, p.11)

¹ Regime aduaneiro especial que consiste na suspensão ou eliminação de tributos incidente sobre insumos importados para utilização nas exportações.

Durante a década de 60, a inserção da Coréia do Sul no mercado internacional ocorreu com base nos baixos salários da mão-de-obra. Entretanto, de acordo com BNDES (1988), com a redução do desemprego, essa tornou-se mais dispendiosa. Aliado a esse fato, surgiram outros países que utilizavam mão-de-obra mais barata. Dessa forma, Park notou que as exportações de manufaturados leves intensivos em mão-de-obra estavam se tornando menos competitivas internacionalmente.

Nesse sentido, decide iniciar, na década de 70, a segunda fase do desenvolvimento industrial sul-coreano, caracterizada pela implantação da indústria pesada e química, englobando setores de petroquímica, siderurgia, borracha, minerais não-metálicos, construção naval e máquinas e equipamentos e indústria automobilística, representada pelo 3º Plano Quinquenal (1972-1976) (COUTINHO, 2000, BNDES, 1988, MILTONS, 2007). Em 1973, é lançado o Plano de Desenvolvimento da Indústria Química e Pesada, que favorece esses setores estabelecidos como estratégicos. De acordo com BNDES (1988), entre 1975 e 1979, as indústrias pesada e química concentraram 75% da parcela total de investimentos industriais realizados. Coutinho (2000) expõe que, por esse tipo de indústria requerer investimentos mais elevados, foi necessário recorrer a um maior endividamento tanto interno como externo. Em 1973, o governo cria o Fundo Nacional de Investimentos, que ficou responsável por fornecer crédito a baixas taxas de juros. Segundo, Masiero (2007 *apud* CANUTO, 1994), o setor das indústrias químicas e pesadas cresceu de 39% em 1971 para 55% em 1979 e a parcela das exportações cresceu de 16% para 36% entre essas duas datas.

É importante ressaltar que a transição da indústria leve para a pesada exigiu grandes mudanças estruturais, como acesso à tecnologia mais sofisticada, máquinas com maior precisão e mão-de-obra qualificada para operá-las (BNDES, 1988). Diante disso, o governo passou a criar diversos incentivos para estimular despesas com P&D e treinamento da mão-de-obra pelos *chaebols*. Isso ocorreu, pois a competitividade sul-coreana, anteriormente baseada em baixos salários, passava nessa nova fase a refletir a qualidade da mão-de-obra e das instalações.

A manutenção da alta taxa de crescimento em 8,9% ao ano durante o 3º Plano Quinquenal foi garantida pelos grandes investimentos e pelas taxas de crescimento das exportações, que permaneceram elevadas, mesmo com a restrição do ritmo de crescimento da economia mundial e a crise no balanço de pagamentos, causadas pelo Primeiro Choque do Petróleo em 1973. Esse cenário foi possível pois, desde 1962, a

Coréia do Sul financiava seus déficits na balança de transações correntes por meio de endividamento externo. Dessa forma, recorria à entrada de poupança externa sob a forma de empréstimos, uma vez que os investimentos estrangeiros diretos, como veremos no capítulo de comparação com o Brasil, tiveram entrada bastante restrita no país até 1984. Além disso, em 1976, o governo criou o *Eximbank*, que tinha como objetivo financiar as operações de exportações com juros baixos (BNDES, 1988; COUTINHO, 2000).

Entre 1976 a 1978, ocorre um “boom” de crescimento na economia sul-coreana, que passa a crescer 11,7% ao ano. Esse reflete os investimentos na indústria pesada, novamente priorizados no 4º Plano Quinquenal (1977-1981), bem como o crescimento das exportações.

Tabela 4 - Participação por indústria no valor adicionado total das manufaturas (%)

Indústria	Anos			
	1970	1975	1980	1983
Indústria Leve	63,7	55,6	48,6	46,1
Alimentação, Bebidas e Fumo	30,8	24,1	22	20
Têxtil e Couro	18,9	21,1	17,4	13,2
Madeira e Mobiliário	3,5	1,9	1,4	1,4
Editorial e Gráfica	2,0	5	3,9	4,1
Diversos	10,5	8,4	7,8	7,4
Indústria Pesada	35,8	44,44	51,4	53,9
Química e Derivados	19,9	22,6	23,8	21,4
Metalurgia	3,5	3,8	6	6,1
Metal-Mecânica	12,4	18	21,6	26,8
Total de Manufaturas	100,0	100	100	100

Fonte: Estudos BNDES (1988, p. 30)

Observa-se pela tabela 4 acima que o valor agregado da indústria pesada tem tendência crescente a partir de 1970 e supera o da indústria leve a partir de 1980, refletindo a transição do padrão de industrialização. Além disso, a tabela nos mostra que na indústria pesada, os setores com maior participação são o da química e derivados e metal-mecânica.

A estratégia inicial adotada pela Coréia do Sul para avançar em seu processo da indústria pesada foi a imitação reprodutiva, que significa produzir cópias de produtos elaborados no exterior. Porém, nos anos 80, o país transita para a realização de imitações criativas, uma vez que houveram esforços direcionados ao aprendizado tecnológico, fundamental para inovações associadas a esse novo modelo (CANUTO, 1994). Uma importante característica para essa transição foi o fato de que o país não se dava por satisfeito com apenas copiar o que já havia sido criado, havendo um grande esforço de investimento para se destacar. Embora empregados qualificados de empresas japonesas

tenham tido papel importante na transmissão de *know-how*, Canuto (1994) defende que foram os esforços de produção e inovação dos sul-coreanos que permitiram a obtenção de habilidades fundamentais para o seu sucesso.

O BNDES (1988, p. 30) aborda sobre as altas taxas de crescimento resultantes do período de 1971 a 1979:

O PIB e as exportações aumentam, respectivamente, em média, 8,8% e 39,2% a.a. Como consequência, a participação das exportações com relação ao PIB se eleva de 12% em 1971 para 23,6% em 1979. As importações também se elevam muito no mesmo período, de 23,5% para 32,6% do PIB, refletindo a aquisição, principalmente, de bens de capital.

Entretanto, em 1979, esse crescimento acelerado chega ao fim. Dentre as razões para isso, estão o Segundo Choque do Petróleo – por estar na fase de industrialização pesada e ser relativamente pobre em recursos naturais, a Coréia era muito dependente da importação de petróleo -, a ascensão das taxas de juros internacionais – que provocam um crescimento no coeficiente e serviço da dívida sobre o PIB de 13,9% em 1978 para 20,1% em 1981 -, o aumento das importações de grãos causado por colheitas insatisfatórias de 1978 a 1979 e a manutenção da tendência de queda das taxas de crescimento das exportações. Além disso, o país atravessa uma instabilidade política provocada pelo assassinato do General Park. Como consequência, verifica-se a escalada do déficit do balanço de transações correntes, provocando uma nova crise do balanço de pagamentos (BNDES, 1988). Na década de 80, assume um novo governo que através do 5º Plano Quinquenal visa colocar a Coréia do Sul rumo a um *upgrading* tecnológico.

3.3.2 O papel do governo na industrialização

Conforme exposto, desde a década de 60, o Estado exerceu papel-chave no processo de industrialização da Coréia do Sul como planejador, condutor e incentivador. Foi responsável por fazer com que o setor privado cumprisse os objetivos dos planos quinquenais através de estímulos, bem como também atuou diretamente no fornecimento de bens e serviços quando julgava necessário (BNDES, 1988). Por exemplo, o governo realizou investimentos diretos através de empresas públicas nos setores da indústria de base e de infraestrutura, sendo fundamental no início da industrialização, pois permitiu o crescimento de outros setores que dependiam desses. BNDES (1988) exemplifica com o

caso da empresa *Pohang Iron and Steel Corporation*, empresa estatal responsável por quase a totalidade da produção de aço na Coreia do Sul.

Ao contrário do que é defendido por algumas literaturas, a alocação de recursos entre indústrias não ocorreu através de mecanismos de mercado. Ela foi protagonizada pelo governo, por meio de políticas fiscais e creditícias, que visavam estimular o crescimento industrial de setores por ele eleitos como prioritários. Nesse sentido, uma das primeiras medidas do governo de Park foi a estatização dos bancos comerciais em 1961. Com isso, o governo passou a deter o controle do volume e custo do crédito, que eram determinados de acordo com a prioridade dos setores na política industrial, utilizando-se desses bancos e do *Korea Development Bank* para estimular o setor privado a investir nos setores considerados estratégicos, através de empréstimos de longo prazo com taxas de juros baixas, normalmente negativas. Segundo Canuto (1994), a posse dos bancos também colaborou para o controle estatal dos fluxos de crédito externo, uma vez que para aquisição desses empréstimos, os *chaebols* dependiam de garantias de pagamento emitidas por instituições financeiras domésticas, que eram controladas pelo governo. Dessa forma, era vantajoso para as empresas privadas nacionais que elas seguissem as diretrizes dos planos, pois assim tinham acesso a crédito a prazos longos e taxas de juros baixas, enquanto os que não atendessem aos requisitos ficavam sujeitos ao mercado de crédito informal, o “*Curb Market*”, com taxas e prazos em condições piores, conforme demonstrado pela tabela 5 abaixo.

Tabela 5 - Taxas de juros para diversos tipos de empréstimo na Coreia do Sul (em %)

Ano	Mercado		Empréstimos Bancários		Inflação (Deflator do PNB)
	Informal (1)	Geral	Exportações	FNI (2)	
1974	40,6	15,5	9,0	12,0	29,5
1975	41,3	15,5	9,0	12,0	25,7
1976	40,5	18,0	8,0	14,0	20,7
1977	38,1	16,0	8,0	14,0	15,7
1978	41,2	19,0	9,0	16,0	21,4
1979	42,4	19,0	9,0	16,0	21,2
1980	44,9	20,0	15,0	19,5	25,6
1981	35,3	27,0	15,0	16,5	15,9
1982	30,6	10,0	10,0	10,0	7,1
1983	25,8	10,0	10,0	10,0	3,0
1984	24,8	10,0-11,5	10,0	10,0-11,5	3,9
1985	24,0	10,0-11,5	10,0	10,0-11,5	3,5

Fonte: Estudos BNDES (1988, p. 42)

Notas: (1) “Curb Market”

(2) Fundo Nacional de Investimento

Por recorrer constantemente a financiamentos para investimentos na industrialização, o setor privado sul-coreano era caracterizado por uma elevada razão

dívida/patrimônio líquido. O fato de os bancos serem estatizados colaborou para que o crédito permanecesse sendo concedido a essas empresas, mesmo com altos níveis de endividamento - segundo Coutinho (2000) a razão capital terceiros sobre capital próprio eram tipicamente superiores à relação seis para um - e elas pudessem investir em novos setores. Caso os bancos fossem privados, o nível de risco associado aos empréstimos faria com que novos créditos fossem negados ou fossem oferecidos ao custo de altas taxas de juros.

Assim, a estatização de grande parte do sistema financeiro coreano viabilizou a existência de recursos a taxas convenientes para os projetos considerados relevantes, independente do risco financeiro a eles associados. Ocorre nesse caso a socialização dos riscos, que provavelmente não seriam suportáveis pelo setor privado (BNDES, 1988, p.44).

Em relação ao protecionismo coreano, Toussaint (2007) e BNDES (1988) defendem que esse foi seletivo e rigoroso. Diversos instrumentos, como tarifas e cotas de importação, foram utilizados para proteger seletivamente as indústrias nascentes ou aquelas que segundo o governo ainda não tinham atingido a maturidade para concorrer internacionalmente. Além disso, segundo Amsden (1989), o Estado adotou medidas para controlar a fuga de capital do país. Em 1960, foi aprovada uma legislação que penalizava transferências ilegais acima de US\$ 1 milhão ou mais com uma pena mínima de dez anos de prisão e máxima de pena de morte. Com isso, impediu que investidores levassem subsídios governamentais para o exterior, para enriquecimento próprio.

Em troca dos benefícios estatais oferecidos, o governo impôs às empresas padrões de desempenho em termos de metas de exportação, busca de autonomia tecnológica na produção, redução de preços locais e melhoria de qualidade. Amsden (1989) destaca que em troca de destaques nessas áreas, as firmas líderes eram premiadas com mais licenças para expandir e crédito facilitado, ampliando suas escalas. Por outro lado, conforme exposto por Coutinho (2000), as falhas eram punidas e tinham um alto custo, como por exemplo a exclusão do acesso aos programas governamentais de fomento, ou humilhação pública do principal acionista do grupo. Dessa forma, as empresas eram constantemente estimuladas a melhorar e a tornarem-se mais competitivas, de modo a permanecerem recebendo os incentivos governamentais. Essa estratégia gerou firmas mais eficientes e produtivas, que se preocupavam em reinvestir as receitas para adquirirem capacidades tecnológicas, mesmo que isso gerasse menores taxas de lucro no curto prazo (CANUTO, 1994).

3.4 A DÉCADA DE 1980

Para conclusão da base pesada da indústria, a Coreia do Sul havia acumulado grandes dívidas externas e enfrentaria desafios na década de 80. Em 1979, a elevação da taxa de juros pelo Federal Reserve provoca um significativo aumento da dívida externa. Simultaneamente, ocorre o Segundo Choque do Petróleo (1979), que aumenta o preço das importações desse produto, essenciais para a fase de industrialização pesada do país; bem como o assassinato do Presidente Park, criando uma onda de instabilidade política no território.

Chung Doo Hwan assume a presidência e a economia enfrenta uma forte recessão, apresentando pela primeira vez, desde 1962, crescimento negativo do PIB de 3% (BNDES, 1988). Entretanto, a reestruturação do país foi beneficiada por sua relação estreita com o Japão para driblar o cenário de forte contratação de crédito internacional e conseguir concluir o *upgrading* de seu parque industrial.

Nesse contexto, a estratégia sul-coreana volta-se para a exportação de bens tecnológicos, com o lançamento do 5º Plano Quinquenal (1982-1986), que priorizava a implantação das indústrias de eletrônica, automobilística e informática voltadas para a exportação. Inicia-se assim a produção de eletrônicos com alto grau de tecnologia, como computadores de médio porte, videocassetes, componentes microeletrônicos, instrumentos de telecomunicações, máquinas-ferramenta de controle número, que passam a representar parcelas mais relevantes do produto industrial e da pauta de exportações (BNDES, 1988).

De acordo com Amsden (1989), visando obter independência tecnológica, houve um grande investimento em licenças de importação de tecnologia e assistência técnica estrangeiras, principalmente do Japão, em contraposição a permitir que estrangeiros assumissem plantas industriais sul-coreanas. Dessa forma, para promover essas indústrias, o governo coreano estimulou que as empresas nacionais fizessem parcerias com empresas japonesas e, sob regime de *Original Equipment Manufacturer* (OEM) produzissem componentes de produtos finais, incorporando assim aprendizado tecnológico. Além disso, outra medida inicial que foi fundamental para o aprendizado da mão-de-obra sul-coreana em relação ao setor eletrônico foi a compra por empresas nacionais de fábricas completas do Japão (“*Turnkey plants*”), assim como a contratação de engenheiros japoneses nos finais de semana para que esses transmitissem seus conhecimentos aos sul-coreanos (COUTINHO, 2000). Houve também, por parte do

governo, grandes estímulos à interação entre os grandes conglomerados sul-coreanos e as universidades, que atuaram de forma associada no desenvolvimento tecnológico do país. Segundo o World Bank (1987 *apud* CANUTO, 1994), os quatro maiores *chaebols* investiram US\$ 3,5 bilhões em instalações, equipamentos e P&D.

O estudo do BNDES (1988) demonstra que o esforço das empresas privadas coreanas em se tornarem mais competitivas no mercado mundial, aliado aos incentivos recebidos do governo, tiveram como consequência um aumento do direcionamento de seus recursos para a P&D, que na década de 80, passaram a superar os gastos públicos destinados ao setor, conforme demonstrado pela tabela 6 abaixo. Além disso, pode-se notar uma crescente participação desse setor no PIB.

Tabela 6 - Gastos com pesquisa e desenvolvimento da Coreia do Sul

Ano	Gastos (Bilhões de Wons)	% do PIB	Setor Público/Setor Privado
1965	2,1	0,26	90/100
1970	10,5	0,38	71/29
1975	42,7	0,42	67/33
1980	211,7	0,57	52/48
1983	621,7	1,06	27/73
1985	1.155,20	1,59	19/81

Fonte: BNDES (1988, p. 63)

Ao longo do processo de industrialização, tanto a composição da pauta de exportações como de importações é alterada radicalmente. Enquanto na década de 60 predominavam os produtos primários, na década de 80, ambas apresentavam como preponderantes os produtos capital-intensivos (BNDES, 1988).

As importações de bens de capital faziam parte do processo de substituição de importações na área de tecnologia, cujo avanço dependia da capacitação da mão-de-obra local, de forma que à medida que o “tigre asiático” passasse a produzir tecnologias anteriormente compradas no exterior, essas se reduziram. A tabela 7 abaixo exemplifica essa dinâmica. A partir de 1975, o coeficiente de importações sobe significativamente, refletindo o grande volume de importações de produtos capital-intensivos necessário para a implementação da indústria pesada e química, bem como no início dos anos 80 da indústria eletrônica, automobilística e de informática. Já a partir de 1986, esse coeficiente declina, refletindo o progresso do processo de substituição de importações.

Tabela 7 - Coeficiente de importação da Coréia do Sul

Anos	Coeficiente de Importação
1971	25,2
1975	34,4
1980	37,9
1982	33,5
1983	33,3
1984	35,8
1985	35,8
1986	32,3

Fonte: BNDES (1988, p. 55)

Em relação ao acesso a capital durante a crise de 1980, o suporte dos bancos japoneses com novas formas de captação de dívida foi fundamental para que o país permanecesse com altas taxas de investimento, necessárias ao programa de transição na estrutura industrial, gerando crescimento. Canuto (1991 *apud* CANUTO, 1994) destaca que a dívida externa aumentou de 35,8% do PIB em 1979 para 53,9% em 1985. Entretanto, a partir de 1986, a economia sul-coreana passa a apresentar saldos positivos em conta corrente do balanço de pagamentos, reduzindo a razão dívida sobre PIB para 29,5%, e o crescimento do PIB anual passa a ser superior a 11% entre 1985 e 1988.

4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE BRASIL E CORÉIA DO SUL

Brasil e Coréia do Sul foram marcados por uma industrialização tardia. Ambos iniciaram seus processos industriais em um contexto no qual, diversos países avançados, como a Inglaterra e os Estados Unidos, já estavam inseridos competitivamente no cenário internacional. Assim, eles enfrentariam fortes descontinuidades tecnológicas e financeiras em relação aos outros adiantados. De acordo com o Banco Mundial, em 1961, a taxa de crescimento do PIB brasileira equivalia a aproximadamente cinco vezes a sul-coreana. Porém, na década de 80, o cenário é invertido, com a Coréia do Sul atingindo taxas de crescimento do PIB próximas a 10% ao ano, e o Brasil negativas. Nesse período ocorreu um distanciamento de trajetórias desses países, sendo essa transformação resultado de diferentes estratégias de industrialização e de ajustes à crise da dívida. Diversas literaturas buscam comparar similaridades e discrepâncias nos processos industriais dessas nações “tardias”, buscando entender como o que era um dos países agrários mais pobres do mundo na década de 50, em três décadas, tornou-se um dos mais industrializados e ricos, desviando-se do rumo brasileiro.

Na fase industrial inicial, que envolvia a produção de bens de consumo não duráveis (alimentos, têxtil), os dois países adotaram uma estratégia de industrialização por substituição de importações. Defendia-se uma proteção à indústria nascente nacional para que ela se desenvolvesse, com o intuito de posteriormente vir a competir internacionalmente. Entretanto, na segunda fase, que envolvia investimento em indústria pesada, Canuto (1994) ressalta que o Brasil e Coréia do Sul adotaram diferentes “graus de abertura comercial” (medido em termos de exportações e importações em relação ao produto industrial). Enquanto o primeiro permaneceu com a estratégia anterior, o segundo adotou também o modelo de desenvolvimento de promoção às exportações. Zucoloto (2012) e Pinheiro (1987) argumentam que esse modelo fez com que as empresas nacionais sul-coreanas criassem capacidade competitiva internacional através de aumento da produtividade, obtido com aprofundamento de capacidades tecnológicas. Já no Brasil, conforme exposto por Canuto (1994) e Pinheiro (1987), a estratégia de proteção às indústrias nascentes, restringindo importações, se estendeu por muito tempo, gerando ineficiências.

Existem dois tipos de literaturas que tentam explicar o sucesso coreano. A neoclássica, que atribui o êxito a políticas liberais, associadas à um maior cumprimento em relação às vantagens comparativas geradas por dotações de fatores e menor

intervenção estatal. Defendem, com base em modelos de comércio internacional, que ocorreram reduções de distorções de preços, possibilitando o livre funcionamento do mercado e o rápido crescimento econômico. Schmitz (1984 *apud* CANUTO, 1991), aborda que fazem parte dessa política “a liberalização das importações, adoção de taxas de câmbio ‘realistas’, provisão de incentivos à exportação; acima de tudo teriam conseguido estabelecer os preços corretos para os fatores de produção, de modo que suas economias pudessem crescer alinhadas com sua vantagem comparativa; confiança nas forças de mercado e integração à economia mundial gerariam resultados superiores à proteção e dissociação da economia mundial”. Dessa forma, essas medidas teriam gerado um *upgrading* na escala de vantagens comparativas, resultando em elevadas taxas de crescimento e uma forte inserção internacional. Já no que se refere às substituições de importações, argumentam que provocam distorções de preços e fuga de vantagens comparativas por transferirem forçadamente recursos da produção de bens exportáveis para bens importáveis. Em contraposição, há uma literatura mais recente, que argumenta o forte dirigismo estatal como elemento essencial ao desenvolvimento sul-coreano.

Em seu artigo, Amsden (1992) estuda dois modelos para explicar a industrialização tardia que retratam essas visões distintas. Um de mercado e um institucional, respectivamente. Segundo o modelo de mercado, a industrialização está associada a ‘definir os preços certos’ e especializar-se. Países de baixos salários deveriam desenvolver-se pela exportação de produtos intensivos em trabalho (ignorando-se as matérias primas) e os que apresentariam crescimento mais rápido seriam aqueles que mais se alinhassem à sua vantagem comparativa.

Porém, argumenta que esse modelo não reflete a realidade da transformação industrial. Como exemplo, cita que a Alemanha e os Estados Unidos se sobressaíram na competição com os ingleses, mesmo com a tendência de estabelecerem salários mais altos. Isso ocorreu, segundo a autora, pois esses dois países investiram em inovações e geraram economias de escala. Os territórios de industrialização tardia não detinham produtos pioneiros, iniciando com menos competitividade do que países avançados. Logo, para reverterem essa situação era necessário o aprendizado tecnológico. Em relação a esses países, o modelo de mercado defende que eles puderam competir com base em alinharem-se às suas vantagens comparativas associadas a produtos mais intensivos em trabalho, estabelecendo assim preços certos e, portanto, baixos salários. Seus defensores compartilham a visão de que salários mais baixos podem tornar países menos

desenvolvidos mais competitivos do que a maior produtividade de países mais avançados industrialmente.

Entretanto, Amsden (1992) aborda que evidências empíricas parecem mostrar que essa conclusão é equivocada. O modelo institucional fornece um contraexemplo. Na década de 60, mesmo as companhias coreanas pagando salários mais baixos do que firmas japonesas na indústria têxtil, um setor intensivo em trabalho, o Japão era mais competitivo por ter uma produtividade maior associada a infraestrutura e equipamentos de produção. Ainda que, posteriormente a Coreia do Sul tenha liberalizado sua economia e melhorado sua infraestrutura, o governo precisou intervir oferecendo um alto nível de incentivos, visando compensar a vantagem do Japão. Logo, a explicação para a competitividade da Coreia do Sul com relação a outros países mais avançados estava nos subsídios. De acordo com Amsden (1992, p. 136), “uma vez desvalorizada a taxa de câmbio, os subsídios foram deliberadamente utilizados para conseguir preços ‘errados’, de maneira a estimular o investimento e o comércio”.

4.1 A INTERVENÇÃO ESTATAL E A CONCESSÃO DE SUBSÍDIOS

Tanto no caso brasileiro como no sul-coreano, foram adotados modelos de Estados-desenvolvimentistas. Esses tinham papel central na industrialização e foram responsáveis por fomentar e comandá-la através de maciços investimentos em infraestrutura e em indústrias de base, assim como por meio de concessão de crédito e subsídios. Entretanto, a atuação do Estado sul-coreano foi muito mais forte e ampla do que a do brasileiro. Amsden (1992) apresenta como uma das vantagens ao crescimento sul-coreano um princípio distinto de fornecimento de subsídios do ocorrido no Brasil. Ele foi baseado no princípio da reciprocidade, onde Estado atuava como disciplinador e estimulador da competitividade, exigindo em troca padrões de desempenho associados a metas. Como já visto, para que os *chaebols*, recebessem novos incentivos estatais de forma a diversificarem suas produções, era necessário que as indústrias já existentes sob suas propriedades fossem eficientes. De acordo com a autora, essa política aumentou a eficiência produtiva de tal forma que transformou preços “errados” em corretos, sendo necessários cada vez menos subsídios. O fato de os bancos sul-coreanos serem estatais, sendo as decisões de investimentos centralizadas no governo, colaborou para essa disciplina, já que as firmas coreanas dependiam de captar dívida com o Estado para executarem o projeto estatal de industrialização. Goldenstein (1994) aponta um elevado

nível de intervenção do Estado sob o setor privado e Pack e Westphal (1986 *apud* CANUTO, 1994, p. 42) citam que o governo coreano “usou seu controle direto sobre os empréstimos bancários e [...] sobre os ingressos de capital externo para direcionar a alocação de parcelas consideráveis do financiamento ao investimento e ao capital de giro”. Por outro lado, no caso brasileiro, havia a presença de bancos privados e, de forma geral, os empréstimos e subsídios foram distribuídos de forma indiscriminada. Aliado a essa situação, as empresas eram protegidas da concorrência e não houve intervenção por parte do governo no sentido de punir as ineficientes.

Tavares (1978 *apud* CANUTO, 1994) traz a ideia de que a intermediação financeira feita pelo Estado sul-coreano cumpriu funções “ativas”, indo além de “funções de aglutinação e repasse de liquidez e juros”, que caracterizam a atuação do brasileiro. Foi adotada uma política de *picking winners and pushing losers*, através da qual o governo do *New Industrialized Country* (NIC) asiático selecionava as empresas que teriam acesso ao crédito e à concessão de licenças e subsídios, monitorava seus desempenhos e tomava a decisão de estimular mais ou punir.

Chang (1990 *apud* CANUTO, 1994, p. 134) descreve a dinâmica:

Muitos chaebols que perderam o favoritismo governamental (por motivos de eficiência e/ou políticos) caíram no esquecimento ou foram desmembrados e tiveram suas partes distribuídas.

Se o Estado considera que um determinado chaebol [...] é mal dirigido, corta seu apoio e, dado o controle estatal do crédito e a alta alavancagem financeira das firmas coreanas, isto significa uma brusca decadência da firma em um período de poucos anos [...].

É destacado por Pack e Westphal (1986) e Goldenstein (1984) que tanto no Brasil como na Coreia do Sul, a participação do Estado em setores considerados fundamentais, mas com pouca perspectiva de ingresso pelo setor privado, como foram os casos de instalações de indústrias pesadas e químicas (petroquímica, refino de petróleo, siderurgia e produção de fertilizante), foi fundamental para o processo de industrialização.

4.2 A POLÍTICA COM RELAÇÃO AO INVESTIMENTO DIRETO ESTRANGEIRO

O Estado do “tigre asiático” era responsável por monitorar o ingresso de capital estrangeiro e de tecnologia no país, adotando um tratamento muito detalhado e restritivo com relação a eles. Nesse contexto, houve baixa presença de investimentos diretos externos.

“Mesmo quanto permitido o investimento direto externo, na prática a propriedade majoritária de estrangeiros foi proibida, com algumas raras exceções, fora das zonas de livre comércio” (CHANG, 1990 *apud* CANUTO, 1994, p. 46).

“No início dos anos 80, somente 6% das empresas com presença de capital externo eram integralmente possuídas por este, enquanto no Brasil e no México esse percentual ia, respectivamente, a 60% e 50%” (EVANS, 1987 *apud* CANUTO, 1994, p. 46).

“Em 1983, o IDE na Coreia do Sul representava apenas 7% do estoque existente no Brasil” (KIM, 1997 *apud* ZUCOLOTO, 2012, p. 14).

Zucoloto (2012) descreve que um dos motivos do governo sul-coreano ter privilegiado a entrada de tecnologias sob formas exteriorizadas, restringido o investimento direto externo, foi sua intenção de que as empresas domésticas se engajassem no processo de aprendizado tecnológico. Só passou a haver maior abertura com relação a esses investimentos a partir da década de 1990, momento em que as empresas nacionais já eram competitivas internacionalmente. Diferentemente, no Brasil, como já visto, houve grande atração à investimentos diretos estrangeiros a partir de 1956, no governo de Juscelino Kubitschek, sob a forma de multinacionais. No tripé econômico estabelecido, o capital privado estrangeiro era responsável pelo investimento em indústrias de bens de consumo duráveis, mais complexos. O objetivo do estímulo à presença de firmas estrangeiras no país era a atração de tecnologia. Entretanto, isso não ocorreu de forma significativa. A autora estuda a relação entre investimento estrangeiro e desenvolvimento tecnológico através da comparação das experiências industriais sul-coreana e brasileira. Ela conclui que há poucos incentivos para que empresas estrangeiras promovam inovações fora de suas matrizes e países-sede, citando alguns autores como Patel (1996) e Minin (2005) que analisaram estatísticas de patentes e também chegam a esse resultado. Por meio de estatísticas de multinacionais, a autora demonstra, com dados de 1992 a 2008, que dentre variáveis como gastos em P&D, vendas, remuneração e nível de emprego, a primeira é a menos internacionalizada, com subsidiárias apresentando menor atuação do que a matriz.

Von Zedtwitz, Gassmann (2002 *apud* ZUCOLOTO, 2012) argumentam que a atividade de P&D é tácita e não-padronizada, logo realizá-la distante da sede pode acarretar altos custos de execução, baixa eficácia de projetos, risco elevado e dificuldades de comunicação com a controladora. Por isso, esses investimentos por subsidiárias costumam ser limitados, visando por exemplo adaptações de produtos, mas dificilmente inovações. Amsden (2001 *apud* ZUCOLOTO, 2012) também evidencia essa conjuntura

ao chegar em coeficientes negativos de correlação de participação de firmas estrangeiras com o estoque de investimentos em ciência, tecnologia e inovação em países em desenvolvimento nos anos 1990, e conclui que há maior investimento em capacidades tecnológicas próprias nos países em que o investimento estrangeiro é limitado. Já em países com forte presença de subsidiárias, é pouco provável que as atividades de P&D sejam significativas. Assim, de acordo com a autora, políticas voltadas para o desenvolvimento do esforço inovador doméstico seriam a forma mais eficaz de garantir avanços tecnológicos.

Zucoloto (2012) argumenta que mesmo o Brasil tendo se empenhado em atrair multinacionais visando superar suas deficiências tecnológicas, é na Coreia do Sul, país que limitou sua atuação por anos, que elas apresentaram desempenho tecnológico mais significativo nos anos 2000. O estudo é feito com dados de filiais de empresas norte-americanas nos dois países e são analisados gastos em P&D e valor adicionado, bem como o esforço médio realizado pela média das filiais norte-americanas em todos os grupos industriais observados. A conclusão é que políticas voltadas à atração de multinacionais não são suficientes para estimular que elas realizem investimentos em P&D fora da sede. A autora utiliza o caso brasileiro para comprovação, já que o país dedicou grandes esforços para a elevação da participação de multinacionais na economia, entretanto isso não trouxe resultados tecnológicos expressivos. Apesar da internacionalização tecnológica ser restrita, outros fatores incentivam que firmas estrangeiras realizem esforços tecnológicos em solos distintos daquele de sua matriz, como o grau de desenvolvimento tecnológico das empresas locais, de educação e qualidade da ciência, tecnologia e inovação (CT&I) nacionais. Portanto, o fato de as multinacionais em território asiático precisarem concorrer com empresas domésticas internacionalmente competitivas, o desejo de absorver externalidades geradas localmente por essas firmas nacionais; e a presença de infraestrutura adequada para P&D, com universidades e institutos de pesquisa desenvolvidos, bem como de mão de obra qualificada são enquadrados nesses fatores.

4.3 A REFORMA AGRÁRIA E A EDUCAÇÃO

Canuto (1994) salienta que, a reforma agrária ocorrida na Coreia do Sul nos anos 50 melhorou a situação social da população, cooperando para a implementação de uma educação de base que seria fundamental para a posterior rápida absorção tecnológica que

ocorreu no país. No Brasil, em que predominava uma visão de curto prazo, não houve uma reforma agrária e foco relevante em qualificação da mão de obra por meio de fortes investimentos em capacitações. Isso prejudicou a formação de um mercado consumidor interno mais amplo de bens de consumo duráveis que fortalecesse a industrialização pesada, bem como o aperfeiçoamento técnico. Fajnzylber (2000 *apud* ZUCOLATO, 2012) e Canuto (1994) destacam que em consequência desse contexto, poucas firmas privadas nacionais brasileiras tiveram interesse em investir na indústria pesada mais complexa que exigia progresso técnico, em oposição ao padrão coreano.

4.4 O SUPORTE EXTERNO NORTE-AMERICANO

Diante do contexto geopolítico da Guerra Fria, por ser geograficamente próxima de áreas de influência comunista, a Coreia do Sul contou com ampla ajuda financeira dos Estados Unidos. Essa foi fundamental para financiar o déficit gerado por importações coreanas que atingiram, nos anos 50, um nível dez vezes maior do que as exportações. Além disso, os Estados Unidos concederam à Coreia do Sul amplo acesso ao seu mercado doméstico, o que garantiu o escoamento de produtos coreanos (GOLDENSTEIN, 1994).

4.5 SUBSTITUIÇÃO DE IMPORTAÇÕES X PROMOÇÃO DE EXPORTAÇÕES

Pinheiro (1987) defende que a ausência de competição na estratégia de substituição de importações enfraquece aumentos de produtividade. As firmas investem menos em P&D e possuem poucos incentivos para buscarem ser mais competitivas. Tanto o Brasil como a Coreia do Sul iniciaram suas industrializações com base no modelo de substituição de importações, entretanto, a partir da década de 1960, o segundo adotou também a estratégia de industrialização orientada para as exportações. Canuto (1994) defende que essa última, por outro lado, exige que as empresas se tornem cada vez mais competitivas, expondo que enquanto os *chaebols* concentravam suas receitas em investimentos de aprendizado tecnológico, empresas privadas brasileiras protegidas usavam o lucro para estratégias de diversificação patrimonial, não sendo reinvestido para geração de aprendizado “reverso”. Segundo Gremaud (2017), a proteção por um período prolongado acaba gerando atitudes caçadoras de renda (*rent-seeking*), caracterizadas por empresas aproveitarem dos ganhos obtidos com o amparo, não se ajustarem à

concorrência investindo em aumento de produtividade e assim, prolongarem o período de proteção.

4.6 OS EFEITOS DA CRISE DA DÉCADA DE 1980

Na década de 1980, tornou-se mais evidente os diferentes rumos tomados por Brasil e Coréia do Sul. Enquanto o primeiro entrou em crise, o “tigre asiático” livrou-se dela e conseguiu estimular o seu desenvolvimento. Ambos os países detinham elevado grau de endividamento externo, ocupando posições de destaque no ranking internacional (Canuto, 1994). Com o aumento significativo dos juros nos Estados Unidos, no início da década, dois efeitos negativos impactaram essas nações:

- a) Aumento da dívida externa;
- b) Fuga de capital estrangeiro em direção à potência mundial.

Enquanto o governo era o maior detentor da dívida brasileira, com participação acima de 75%, na Coréia do Sul esse posto era ocupado pelos conglomerados privados nacionais, os *chaebols*. Em virtude dessa característica, bem como de sua proximidade com o Japão, e diante de um cenário de contração de crédito dos Estados Unidos, o NIC asiático pôde substituir empréstimos de bancos norte-americanos por novas captações securitizadas no mercado financeiro japonês. Goldenstein (1994) aponta que dados globais de empréstimos bancários para países em desenvolvimento mostram que eles caíram de US\$ 53 bilhões em 1981 para US\$ 14 bilhões em 1985, enquanto a emissão bruta de títulos elevou-se de US\$ 4 bilhões para US\$ 10 bilhões, com os recursos sendo destinados quase exclusivamente à Coréia do Sul. Isso permitiu que o país sustentasse a elevação de sua razão dívida/PIB, e logo, continuasse investindo. Canuto (1991) revela que em nenhum momento durante o período 1978-1985 a taxa de investimentos internos brutos no PIB foi inferior a 27%.

Além disso, a nação asiática soube aproveitar a oportunidade de ingresso na Terceira Revolução Industrial e Tecnológica, que dependia de um programa intensivo de investimentos, aprofundando-se na indústria eletrônica e automobilística. Esse *upgrading* inseriu a Coréia do Sul em uma estrutura de comércio na qual, após o Segundo Choque do Petróleo, os termos de troca só evoluíram ao seu favor (CANUTO, 1994). Relações próximas com o Japão, bem como os Estados Unidos, colaboraram para essa transição. Isso porque durante essa fase, o primeiro era o seu maior exportador e o segundo maior importador de tecnologia. Através de acordos de *Original Equipment Manufacturer*

(OED), firmas japonesas transferiram componentes, produtos eletrônicos e automobilísticos, sendo a Coreia do Sul responsável pelo acabamento final. Além disso, engenheiros japoneses eram contratados aos finais de semana para ensinarem os sul-coreanos a capacitarem-se tecnologicamente. Segundo Canuto (1994), embora esses privilégios tenham sido de extrema importância, foram as ações internas sul-coreanas que determinaram o sucesso. Em virtude dos grandes esforços do governo com relação à investimentos que geraram bons níveis de escolaridade, ocorreu um rápido aprendizado tecnológico. Ademais, houve um grande estímulo pelo Estado e comprometimento dos grandes conglomerados nacionais, os *chaebols*, com relação à investimentos crescentes em P&D mesmo durante a crise, o que possibilitou que aprendessem e passassem a produzir seus próprios produtos.

Em contrapartida, o Brasil enfrentou dificuldades de refinanciamento e não obteve acesso a fontes alternativas de financiamento oferecidas pelo Japão, uma vez que os credores associavam sua dívida externa centralizada no governo a insolvabilidade. Além disso, de acordo com Goldenstein (1994), como os empréstimos obtidos previamente não foram utilizados para alteração de circunstâncias existentes através de esforços direcionados a setores de educação e P&D, aprofundou-se a dependência do país em relação à tecnologia exterior.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal desse trabalho foi, através da comparação das estratégias da industrialização brasileira e sul-coreana, trazer lições para o Brasil. Como existem diversas diferenças entre esses países, não seria viável que o país sul-americano replicasse todas as estratégias da Coreia do Sul. Por exemplo, os suportes japonês e norte-americano foram fatores muito importantes para o avanço de sua industrialização, entretanto não dependeram de suas ações, mas do contexto no qual o país estava inserido.

Contudo, analisar o caso de sucesso do “tigre asiático” fornece ideias de políticas que poderiam ser implementadas no Brasil, visando alterar o fato de sua economia ser tão fechada. O grande e longo protecionismo que perdura no Brasil desde o início de sua industrialização contribui para que produção industrial seja caracterizada por preços altos e baixa qualidade frente a outros países, minando a sua capacidade de competição. Dessa forma, para modificar esse cenário, são necessárias medidas que eliminem suas persistentes deficiências estruturais e alavanquem a eficiência. Entre elas estão o investimento em educação e na qualificação da mão de obra das atividades industriais, aumentando sua produtividade, e em Pesquisa e Desenvolvimento visando o surgimento de inovações. Além disso, é importante a implementação de um programa de redistribuição de renda, que construa um mercado consumidor para produtos de maior qualidade, gerando também oferta. Faz-se necessária também a criação, pelo Estado, de uma política de monitoramento dos subsídios concedidos às indústrias brasileiras, de modo a estabelecer o corte dos mesmos caso não estejam sendo utilizados de modo a ampliar suas capacidades competitivas, estimulando assim que somente as indústrias comprometidas com a eficiência permaneçam no mercado. Poderiam ser utilizadas nesse caso métricas como no caso sul-coreano de metas de exportação, busca de autonomia tecnológica na produção, redução de preços locais e melhoria de qualidade. Além disso, reduzir a proteção às indústrias à medida que elas forem se tornando mais competitivas.

Ademais, como visto, por existirem poucos incentivos às empresas estrangeiras investirem em inovações fora de seus países-sede, são necessárias medidas que incentivem as empresas domésticas a entrarem nos setores estratégicos e a realizar esses investimentos.

Adotando essas ações, o Brasil se tornará um país mais competitivo no comércio internacional e poderá alcançar um maior crescimento de longo prazo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). **A ordem do progresso**: dois séculos de política econômica no Brasil. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ALBERT, Fishlow. **A economia política do ajustamento brasileiro aos choques do petróleo**: uma nota sobre o período 1974/84. Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, v.16, n. 3, 1986.

ALBUQUERQUE, Alexandre. Coréia do Sul na década de 50: Mudança estrutural e início da política desenvolvimentista. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 30., Recife. **Anais...** Recife: ANPUH, 2019. Disponível em: https://www.snh2019.anpuh.org/resources/anais/8/1552700124_ARQUIVO_artigo.pdf. Acesso em: 4 dez. 2020.

AMSDEN, Alice Hoffenberg. A difusão do desenvolvimento: o modelo de industrialização tardia e a Grande Ásia Oriental. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 12, n. 1, 1992.

ASIA'S NEXT GIANT. South Korea and Late Industrialization. Oxford: Oxford University Press, 1989.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Coréia do Sul**: a importância de uma política industrial. Rio de Janeiro: BNDES, 1988.

CANUTO, Otaviano. **Brasil e Coréia do Sul**: os (des) caminhos da industrialização tardia. São Paulo: Nobel, 1994.

CANUTO, Otaviano. O padrão de financiamento na industrialização coreana. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 3, p. 5-19, 1994. Disponível em: <https://rep.org.br/rep/index.php/journal/article/view/1288/1273>. Acesso em: 4 dez. 2020.

CANUTO, Otaviano. **Processos de industrialização tardia: o "paradigma" da Coreia do Sul**. 1991. [284]f. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286006>. Acesso em: 4 dez. 2020.

CEPÊDA, Vera Alves. A construção da industrialização no Brasil: políticas econômicas, mudança social e a crise do liberalismo na Primeira República - Desigualdade & Diversidade. **Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 115-136, 2010.

COUTINHO, Luciano. Coreia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, J. (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Rio de Janeiro/Petrópolis: 1999. Vozes

DE MENDONÇA, Sonia Regina. **Industrialização Brasileira**. 2. ed. [s.l.]: Moderna, 2004.

DEZORDI, Lucas Lautert. **Fundamento de Economia**. Curitiba: IESDE Brasil, 2010.

ESPÓSITO, Mauricio. Industrialização brasileira, diversificação produtiva e consolidação da dependência externa: uma análise a partir da perspectiva da formação nacional. **História Econômica & História de Empresas**, v. 20, p. 439-473, 2017.

GOLDENSTEIN, Lidia. **Repensando a dependência**. 1994. 136 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 1994. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285873>. Acesso em: 4 dez. 2020.

GREMAUD, Amaury Patrick; DE VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval; JÚNIOR, Ridinei Toneto. **Economia Brasileira Contemporânea**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

HEES, Felipe. A industrialização brasileira em perspectiva histórica (1808-1956). **Em tempo de histórias**, Brasília, n. 18, jan/jul. 2011.

MAIA, Mateus; AYRES, Marcela. **Brasil tem acordos de livre comércio pouco relevantes e é limitado por Mercosul, diz FGV**. 2018. Disponível em: <https://fr.reuters.com/article/macro-proteccionismo-brasil-idBRKCN1NA2JT-OBRBS>. Acesso em: 4 dez. 2020.

MARINGONI, Gilberto. **A superação dos obstáculos para a industrialização**. IPEA, São Paulo, 2012.

MARINGONI, Gilberto. **História: pesquisa aplicada antes do IPEA**. São Paulo: IPEA, 2011.

MARINGONI, Gilberto. **Simonsen versus Gudin, a controvérsia pioneira do desenvolvimento**. São Paulo: Editora Objetivo, 2012.

MASIERO, Gilmar. A Economia Coreana: características estruturais. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. (Org.). **Coréia: visões brasileiras**. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

MILTONS, Michele. **Educação e Crescimento Econômico na Coréia do Sul após 1945**. 2007. 186 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2007. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp043573.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2020.

OLIVEIRA, Vera Beatriz da Silva. Os ciclos da economia brasileira no pós-guerra - **Revista Análise Econômica da UFRGS**, ano 7, p. 125-139, 1989.

PACK, Howard; WESTPHAL, Larry. E. Industrial Strategy and Technological Change: theory versus reality. **Journal of Development Economics**, v. 22, p. 158-174, 1986.

PINHEIRO, Armando Castellar. **Estratégias de desenvolvimento: América Latina vs. Leste Asiático**. Brasília: IPEA, Instituto de Pesquisas, 1987.

TAVARES, Maria da Conceição. **Desenvolvimento e igualdade**: homenagem aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

TOUSSAINT, Éric. **Desvendando o milagre da Coreia do Sul**. 2017 Disponível em: <https://movimentorevista.com.br/2017/09/coreia-do-sul-milagre-coreia-do-norte/>. Acesso em: 4 dez. 2020.

ZUCOLOTO, Graziela Ferreiro. **Desenvolvimento tecnológico por empresas multinacionais no Brasil e na Coreia do Sul**. Brasília: IPEA, 2012.