

Rodrigo Luiz Medeiros Silva |

A primazia de Fernando Fajnzylber na elucidação de aportes exógenos ao milagre sul-coreano

RESUMO

Nas últimas quatro décadas, a Coreia do Sul tem vivenciado um processo extremamente acelerado de crescimento econômico e modernização estrutural. Alçado ao patamar de modelo para os demais países periféricos, o chamado caso coreano tem reclamado atenção de todos os analistas do desenvolvimento, tornando-se um “caso de estudos” tanto para os analistas econômicos ortodoxos como heterodoxos. Tipicamente, tem sido negligenciada a dimensão externa ao elucidar as bases de tal dinamismo industrial. Este artigo é uma tentativa de caracterizar como a diferenciação industrial coreana tem sido interpretada pelas principais tendências na tradição heterodoxa internacional, indicando que o autor latino-americano Fernando Fajnzylber antecipa essas contribuições, com *insights* pioneiros, ao apontar elementos exógenos que teriam contribuído para a industrialização sul-coreana.

Palavras-chave

Economia coreana. Crescimento econômico. Desenvolvimentismo. Estruturalismo. Fatores externos.

ABSTRACT

Over the past four decades, South Korea has experienced an extremely accelerated process of economic growth and structural modernization. Raised to the level of a model to be followed by other peripheral nations, the so-called Korean case has grabbed the attention of every development analyst around the world and become a “case study”, not only for orthodox economic analysts, but also for those who lean more to the unorthodox. In most cases, the external dimension has been largely ignored when discussing the reasons behind such industrial dynamism. This article attempts to characterize how the South Korean industrial differential has been interpreted by the leading opinion makers with an unorthodox international background, showing in particular how Latin American author, Fernando Fajnzylber has anticipated these interpretations, through his pioneering insights, by highlighting certain exogenous elements that have contributed to South Korea’s industrialization.

Keywords

The Korean economy; economic growth; developmentalism; structuralism; external factors.

Introdução – a relevância da reflexão sobre o salto sul-coreano

Com o desfecho da Segunda Guerra Mundial e o advento do Plano Marshall, a República Federal da Alemanha atravessou uma aceleração imprevisível de suas taxas de crescimento econômico. Rapidamente, a alcunha *Wunder vom Rhein*, ou “Milagre do Reno”, ecoaria entre aqueles envolvidos com estudos sobre o desenvolvimento econômico. Logo em seguida, a República da Coreia, outro país arrasado pela guerra, igualmente apresentaria taxas de crescimento econômico dignas de nota. Inspirados pelo precedente alemão, alguns analistas batizaram a boa maré de “Milagre do Rio Han”, em alusão ao principal rio coreano, que corta a cidade de Seul.

De fato, a economia sul-coreana vivenciou uma destacada retomada da acumulação capitalista a partir do início dos anos 1960. Paralelamente, diferenciava-se seu tecido produtivo, culminando com o surgimento, ali, de setores industriais muito competitivos no plano internacional. Como corolário, foi possível observar uma tendência nitidamente convergente entre o PIB *per capita* sul-coreano e aquele dos países onde o processo mundial de acumulação de capital mais avançou. Naquilo que concerne à capacidade de gerar renda e riqueza, com efeito, o propalado *catching-up* ainda não ocorreu plenamente, mas a distância entre os níveis de rendimento vigentes na Coreia do Sul e nos países mais abastados reduziu-se sobremaneira (SILVA, 2012, p. 24-81).

A evidência estatística disponível indica que, desde a Segunda Guerra, foram muitos os países a registrar taxas de acumulação de capital sem precedentes em sua trajetória anterior. Mesmo assim, isso se deu sem afrouxar uma hierarquia bastante rígida a ordenar as nações segundo sua capacidade de gerar riqueza em razão de sua dimensão populacional. Ou seja, é raro que uma nação relativamente pobre ascenda a uma posição relativamente rica, mesmo sob um ambiente de marcante aceleração do ritmo planetário de acumulação (MADDISON, 2007). Desse modo, o estudo das circunstâncias que teriam permitido a alguns poucos países convergir para o padrão material dos mais afluentes é crítico para que possamos compreender as oportunidades e os limites à promoção do desenvolvimento capitalista. É essa constatação que convida, em última análise, aos estudos sobre a economia sul-coreana.

1. Hipótese e roteiro – a heterodoxia e a análise do salto sul-coreano rumo aos fatores exógenos

No que concerne às modernas economias, desde que minimamente integradas aos fluxos globais de bens e capitais, a atividade econômica é permanentemente constrangida e estimulada seja pela conjuntura doméstica, pelo panorama econômico internacional ou por uma intrincada justaposição desses dois quadros. Por exemplo, uma eventual aceleração da atividade em uma dada região pode responder a renovadas opções locais de política econômica, ou ao aprimoramento de atributos institucionais, tudo constante no plano internacional; e a mesma aceleração pode alternativamente decorrer da excitação dos fatores produtivos engendrada pela ativação da demanda externa, tudo mais constante no plano da gestão econômica e no quadro institucional locais. Ocasionalmente, câmbios relevantes no cenário externo e interno coincidem e interagem. A arte profissional de analisar a atividade econômica no curto prazo consiste, por conseguinte, em avaliar a projeção combinada de fatores locais e globais no espaço de um dado organismo econômico.

Abstratamente, a capacidade que cada organismo econômico revela de gerar renda e riqueza é não mais que uma culminação de longo prazo da marcha da atividade capitalista, sempre respondendo a conjunturas formadas a partir da projeção local dos dois quadros acima aludidos. Como tal, as análises do desempenho da economia no longo termo, típicas dos estudos do desenvolvimento, precisam igualmente cobrir competentemente esses dois níveis de análise: interno e externo, ou, ainda, endógeno e exógeno. Mesmo que essa premissa pareça intuitiva, no que concerne ao debate sobre o extraordinário desempenho da economia sul-coreana, a leitura do plano internacional foi via de regra negligenciada em favor de uma análise quase exclusivamente voltada ao plano doméstico: incorreram nessa sorte de viés analítico as mais difundidas análises de repercussão internacional que, a partir do trabalho clássico de Chalmers Johnson sobre o Japão — *MITI and the japanese miracle*, de 1982 — elogiaram o Estado desenvolvimentista asiático como ferramenta de superação do subdesenvolvimento. Como argumentaremos com mais vagar adiante, Alice Amsden (1989), Robert Wade (1990), Ha-Joon Chang (1994) e Peter Evans (1995), expoentes internacionais nesse debate, omitem a contribuição de fatores exógenos à rápida industrialização sul-coreana.

Essa supressão da análise externa, ou dos elementos exógenos capazes de explicar parte do dinamismo sul-coreano, não foi devidamente relacionada aos fatores locais tão competentemente ressaltados por esses autores. Tal omissão é especialmente grave por um fato tão perturbador quanto pouco conhecido: a Coreia do Sul registra apenas déficits comerciais entre 1948 e 1986, sem ter enfrentado um único episódio de “colapso cambial” nesse ínterim.

Quaisquer que tenham sido as políticas locais e o quadro institucional por elas sedimentado, o equilíbrio cambial na Coreia do Sul sempre dependeu de aflúxos de capitais voluntários, fartas doações estrangeiras (nos anos 1950 e início dos 1960), empréstimos (especialmente nos anos 1970), além de um programa ocasionalmente dadivoso de repactuação do passivo externo (durante os primeiros anos da década de 1980). Em breves palavras, a estabilidade cambial sul-coreana por décadas dependeu, substancialmente, do relacionamento político nutrido com outros Estados, grandes empresas e grandes bancos internacionais, pois o *export-led growth* nunca bastou para produzir ali, pela via exclusiva do comércio, o necessário suprimento de moedas conversíveis — pelo menos não até 1986, quando o país já estava plenamente industrializado.

A partir dessa constatação estatística, que já exploramos em trabalho anterior (SILVA, 2011), apresentaremos e defenderemos aqui uma hipótese: a heterodoxia latino-americana antecipou-se à literatura internacional ao perceber a contribuição de fatores externos, exógenos desde a ótica do organismo econômico doméstico, ao explicar as bases do salto sul-coreano. Para tal, na seção 2, caracterizaremos o supracitado viés das análises citadas, impedindo o exame de fatores exógenos na explicação do excepcional desempenho econômico do país peninsular. Depois, na seção 3, resgataremos as origens da preocupação pioneira de Fernando Fajnzylber com respeito a essa dimensão de análise, qual seja, da relevância do contexto internacional no que concerne ao salto sul-coreano.

2. O paradigma do developmental state e o viés analítico rumo aos elementos endógenos

Entre o final dos anos 1970 e o início da década de 1980, o “caso coreano” passou a motivar um amplo debate nos círculos estudiosos do desenvolvimento econômico. Neste contexto, a primeira tese a ecoar foi aquela que celebrava a Coreia do Sul como baluarte do liberalismo econômico em meio a diversas tentativas, ora mais ou menos malfadadas, de intervencionismo estatal com vistas à industrialização por “substituição de importações”. Implicitamente, acolhia-se como hipótese que o sucesso ou fracasso de uma economia é plenamente redutível à qualidade das políticas econômicas nela aplicadas, pois as implicações locais do cenário internacional eram completamente abstraídas. À luz dessa leitura, tipificada pela contribuição precursora de Paul W. Kuznets (1977) — autor que primeiro desenvolve a tese segundo a qual esse país se beneficiava de um crescimento “puxado por exportações” —, a Coreia do Sul atestaria não mais que o acerto de uma política econômica baseada no *laissez-faire*. Assim, esse país progredira pois, ali, a alocação dos fatores produtivos

respondera às forças de mercado, guiadas por “preços corretos”, ou seja, por um mecanismo de preços livres de mercado não maculado pela intervenção estatal deliberada, o que em si representava um convite à especialização e ao envolvimento comercial internacional.

Paul W. Kuznets proclama o milagre exportador sul-coreano em 1977, e a futura *think-tank* Anne Krueger — que ocuparia o cargo de economista-chefe do Banco Mundial entre 1982 e 1986, e integraria os quadros diretivos do Fundo Monetário Internacional entre 2001 e 2006 — o ecoa já em 1979, na obra *The developmental role of the foreign sector and aid*. Adepta do arcabouço conceitual comum que caracteriza o *mainstream*, à semelhança de Kuznets, Krueger nos traz um estudo de conclusões muito similares àquelas que já explicitamos acima. Contudo, seu trabalho recusa a estratégia de sobrevoos não exaustivo que marca a exposição de seu antecedente e penetra com mais firmeza na informação histórica e estatística disponível acerca da Coreia do Sul. Trata-se do primeiro trabalho que discute um dado exógeno a perturbar o equilíbrio macroeconômico sul-coreano: o farto afluxo de divisas que rumaram dos Estados Unidos para a Coreia do Sul sob a etiqueta de “ajuda” ou “cooperação”. No entanto, a autora ressalta que a economia do país seguia prostrada ao longo do ápice das doações, o que descartaria a relevância desse fator para explicar o desenvolvimento industrial sul-coreano. Assim, sua conclusão reitera aquela de Kuznets: “preços corretos” constituíam a mola-mestra do “caso coreano”, ao passo que qualquer causalidade exógena é desacreditada.

Sustentando uma narrativa estritamente oposta, surgiriam adiante trabalhos que objetivavam contradizer a ideia segundo a qual as políticas econômicas aplicadas pelo governo sul-coreano teriam sido predominantemente liberais. Essa outra família de análises procurava desconstruir, com base em elementos factuais da política econômica local, a tese liberal segundo a qual seu desenvolvimento industrial teria ocorrido de forma praticamente espontânea, como corolário do crescente envolvimento do país no comércio exterior, à luz do respeito às suas “vantagens comparativas estruturais”. O Estado é elevado, nessa narrativa alternativa, a uma posição central na promoção do desenvolvimento — seja erigindo a infraestrutura, incorporando empresas públicas, corrigindo o mecanismo de preços, elegendo setores prioritários, financiando e subsidiando os projetos industriais, reduzindo os riscos do investimento, disciplinando a mão de obra, investindo em ciência e tecnologia etc. E a livre ação das forças do mercado não é fundamentalmente compreendida como capaz de fornecer os estímulos corretos à promoção do crescimento.

Nos primeiros anos da década de 1980, ao passo que ainda amadureciam os argumentos que se precipitavam nessa leitura “intervencionista” do “caso coreano”, despontava como uma grande referência para os que endossavam o dirigismo industrialista um trabalho do norte-americano Chalmers Johnson,

que serviu como oficial no Japão durante a Guerra da Coreia e, posteriormente, realizou um rico estudo sobre a burocracia japonesa. Trata-se do livro *MITI and the japanese miracle*, de 1982, em que o autor empreende uma pormenorizada descrição da atividade do Ministério Japonês do Comércio Internacional e Indústria, examinando o perfil, a musculatura e as motivações da burocracia japonesa. Mais adiante, em 1994, ele também publica *Japan: who governs? — the rise of the developmental state*, aprofundando argumentos de um artigo mais antigo, publicado em 1975. Em linhas gerais, o argumento de Johnson é que as políticas levadas pela burocracia japonesa seriam completamente indissociáveis do notável sucesso industrial ali observado. E o elemento distintivo de suas políticas industriais seria o fato de elas serem formuladas e aplicadas por um corpo funcional coeso e relativamente imune a interferências políticas, tidas implicitamente como disfuncionais. O “Estado forte” daquele país estaria calcado, nessa ótica, em substancial autonomia historicamente adquirida por seu corpo tecnocrático, tipificado pelo MITI, especialmente a partir da ocupação militar norte-americana.

Ironicamente, foi durante a ocupação que os maiores sonhos dos “burocratas controladores” (*tōsei kanryō*) foram finalmente realizados. Com os militaristas pelas costas, os *zaibatsu* sendo dissolvidos, e a decisão do SCAP (Supremo Comando dos Poderes Aliados) de pôr a economia novamente em pé, a burocracia finalmente se percebeu trabalhando para um *tennō*¹ que realmente possuía os atributos do “absolutismo” (*zettai-shugi*). (JOHNSON, 1975, p. 16)

A narrativa de Chalmers Johnson, obra seminal daquilo que se pode aludir como paradigma do *developmental state*, foi formulada em completa abstração do quadro internacional que abraçou concomitantemente o arquipélago japonês durante a Guerra Fria. Todo o peso explicativo do êxito daquele país recai sobre a condução de sua política econômica doméstica. Fatores exógenos até aparecem, por exemplo, quando se ilumina que a postura do governo de ocupação teria dado fôlego ao dirigismo burocrático. Mas é este dirigismo que explica o sucesso japonês. Naquilo que concerne a variáveis econômicas, ou variáveis que compõe o quadro econômico, não há ingredientes exógenos.

O elogio de Chalmers Johnson ao Estado desenvolvimentista japonês semeou outras análises heterodoxas destinadas a cobrir a experiência de outros casos de industrialização tardia no Levante, permitindo que começasse a se difundir a noção de um Estado desenvolvimentista asiático.² Em 1989, Alice Amsden, professora do Massachusetts Institute of Technology (MIT), publica um trabalho que se tornaria referência obrigatória no âmbito do que ficou conhecido como interpretação “reviscionista” ou “estatista” do desenvolvimento da Ásia Oriental. Em *Asia's next giant*, a autora penetra profundamente nas características da gestão macroeconômica sul-coreana, procurando

1. Em japonês, literalmente, “soberano iluminado”.
2. Como explica Meredith Woo Cumings (5-6), “O relato de Johnson sobre o Japão tornou-se influente não por causa de seu original poder teórico ou analítico, mas porque ele falava a verdade sobre uma realidade japonesa que era instantaneamente reconhecível para qualquer um que a tivesse vivido, ou que a pudesse imaginar estando familiarizado com circunstâncias similares. *MITI and the japanese miracle* não é um estudo dedutivo de ciência política que usa o Japão como ‘caso de estudo’ de política comparada. Ao contrário, é um relato de como os japoneses, confrontados com a dura realidade de um mundo dominado por potências ocidentais, criou um sistema de economia política que era tanto admirável quanto perigoso. A tarefa acadêmica de Johnson era tornar a experiência japonesa, sabedoria e insensatez incluídas, inteligível.”

refutar a tese neoclássica segundo a qual os preços internos de mercado teriam sido fiéis, na Coreia do Sul, aos níveis vigentes internacionalmente. E a autora iria além: sustenta que a decisão deliberada do governo de distorcer esses preços é que teria constituído a verdadeira “receita” do sucesso sul-coreano.

Tal qual Anne Krueger, Alice Amsden estava em busca de um “modelo coreano” a ser indicado aos demais países em desenvolvimento. Nas palavras da própria autora: “Um país como a Coreia pode servir como um modelo útil, do qual outros países que aspiram se industrializar podem aprender” (AMSDEN, 1989, p. vi). Segundo sua conclusão, a “lição” sul-coreana parecia ser a intervenção inteligente por parte do Estado, encarnada na instituição de subsídios deliberadamente instituídos de modo a distorcer os preços relativos e criar oportunidades de investimento lucrativas, em setores discricionariamente eleitos. Ou seja, “[...] não apenas a Coreia não teve preços relativos corretos, ela deliberadamente os tornou ‘incorretos’” (AMSDEN, 1989, p. 139). Mas isto não seria toda a história: “Em troca dos subsídios, o Estado impôs padrões de *performance* às empresas privadas” (AMSDEN, 1989, p. 8). E teria coordenado, assim, o ritmo e os rumos do processo de edificação tardia, naquele país, de uma sofisticada economia industrial.

Assim sendo, para a autora a Coreia do Sul somente teria crescido tão aceleradamente por ter violado, decidida e perspicazmente, as recomendações que decorrem do *ver-o-mundo* neoclássico. À luz de seus argumentos, o subsídio governamental seria uma exigência estrutural da industrialização em condições tardias, não somente na Coreia meridional, mas no Japão, em Taiwan, nos países latino-americanos etc. Ao invés de confiar no mercado como mecanismo de alocação de recursos, o Estado teria promovido ativamente a construção do edifício industrial, seja escolhendo áreas prioritárias, seja estimulando decididamente as exportações, encorajando a absorção e a geração interna de tecnologias, distribuindo financiamento a taxas de juros subsidiadas, promovendo a concentração industrial etc. (AMSDEN, 1989, p. 139-155).

A ação estatal seria mister, argumenta a autora, devido a uma série de contradições estruturais existentes nas economias atrasadas que somente o Estado seria capaz de mediar. O crescimento, para atingir o ritmo necessitado por esses países, requereria baixas taxas de juros para estimular os investimentos, porém altas taxas de juros para induzir as pessoas a poupar. Requereria um câmbio subvalorizado para estimular as exportações, porém um câmbio supervalorizado para minimizar o custo do serviço da dívida externa e das importações. Requereria forçosa proteção alfandegária para as indústrias nascentes, porém inevitável abertura comercial para poder atender suas necessidades de importação. O papel do Estado, por conseguinte, seria o de mediador de forças do mercado que emitiam sinais contraditórios (AMSDEN, 1989, p. 13).

Ainda para a autora, a suposta vantagem comparativa detida pelos países

de baixo nível de renda nos setores intensivos em trabalho não passava de uma ilusão: “[...] baixos salários eram uma benção ambígua” (AMSDEN, 1989, p. 63). Se, por um lado, seja na Coreia do Sul ou em outras paragens, o baixo nível salarial teria sido funcional aos intentos de inserção exportadora no âmbito dos bens intensivos no fator trabalho, essa característica estrutural também esteve, por outro lado, associada ao baixo poder aquisitivo vigente no mercado doméstico dos países atrasados e, concomitantemente, à sua baixa taxa de poupança e às suas elevadas taxas de juros. Além disto, até nos setores onde, na ótica neoclássica, haveria potenciais “vantagens comparativas” para os sul-coreanos, o desenvolvimento somente se fez possível mediante uma política industrial que deliberadamente tornou viável o investimento industrial, pois a Coreia do Sul, ainda que com custo relativamente baixo de mão de obra, na prática não era capaz de competir com o Japão nem mesmo no setor têxtil, caracteristicamente intensivo em trabalho (AMSDEN, 1989, p. 68).

No fim dos anos 1980, com a crescente popularidade do liberalismo econômico, discutir se a receita dos países economicamente mais dinâmicos envolvia o protagonismo do Estado ou do mercado havia se tornado um debate de fortes implicações políticas, inclusive para os norte-americanos. A contenda sobre o motor do crescimento nos Tigres Asiáticos acabaria assim integrando um debate muito mais profundo sobre o papel do Estado nas economias capitalistas. É sob esse contexto que o trabalho de Alice Amsden sobre a Coreia do Sul logo se transformaria em um ponto de referência na leitura heterodoxa das industrializações tardias, assim como um álibi para quem discordasse do predomínio do *laissez-faire* nos organismos multilaterais sediados em Washington, ou mesmo da posição da Casa Branca com respeito à defesa da indústria norte-americana.

Publicado quase ao mesmo tempo, já em 1990, também despontaria como referência comparável o estudo intitulado *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*, de autoria do neozelandês Robert Wade. O foco desse trabalho era Taiwan, mas Wade havia estudado a Coreia do Sul por longo período, datando já de quase uma década seu primeiro estudo sobre a irrigação e a política agrícola sul-coreana.³ Seus argumentos são semelhantes aos de Alice Amsden, pontuando que um “mercado governado” constituía a razão do êxito material de Taiwan, uma conclusão que, segundo a própria indicação do autor, poderia ser estendida à Coreia do Sul e ao Japão.

3. WADE, R. *Irrigation and agricultural politics in South Korea*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1982.

Eu demonstrei para Taiwan — e sugeri para a Coreia e para o Japão — que há ampla evidência em suporte tanto das teorias de livre mercado / livre mercado simulado (LM/MS) quanto das teorias de mercado governado (MG). Isto coloca um problema de identificação. Quão importantes são os fatos consistentes com a interpretação LM/MS, e quão importantes são

aqueles consistentes com a abordagem MG? Meu argumento é simplesmente que os fatos MG são importantes demais para ignorar em uma explicação da performance superior de Taiwan (e Coreia e Japão). (WADE, 1990, p. 345)

Nos anos subsequentes, Wade e Amsden passaram a ser citados como referências complementares de uma mesma interpretação “revisionista” ou “estatista” do desenvolvimento da Ásia Oriental. Poucos anos mais tarde, sintomaticamente, Wade filia ainda mais contundentemente o debate sobre a causalidade do dinamismo oriental ao esforço de reação intervencionista, nomeadamente pós-keynesiana, ao então Consenso de Washington, pois ele traduz o sentido do intervencionismo oriental em termos de uma correção de “falhas de mercado” (WADE, 1985). Tal qual Alice Amsden, os trabalhos de Robert Wade confinam a análise aos arranjos internos potencialmente responsáveis por acelerar a acumulação. Elementos externos simplesmente não são alvo de apreciação.

Na década subsequente, mais referências abonam as conclusões originais de Alice Amsden (em geral citada sempre junto a Robert Wade). Possivelmente aquela que mais repercussão atinge é a de Peter Evans, que contrasta os esforços de Coreia do Sul, Índia e Brasil na formação de uma indústria local de informática. Seu foco são os distintos arranjos celebrados entre o Estado e as empresas, e sua conclusão mais marcante é que em todos os casos forte intervencionismo marca as experiências exitosas, o que, na opinião do autor, deveria deslocar o debate para atributos mais qualitativos do padrão de intervenção.

Debates estéreis sobre “quanto” os Estados intervêm devem ser substituídos por controvérsias sobre os diferentes tipos de envolvimento e seus efeitos. O contraste entre Estados “dirigistas” e “liberais” ou “intervencionistas” e “não intervencionistas” focaliza atenção em graus de distanciamiento de mercados competitivos típico-ideais. Eles confundem o tema fundamental. No mundo contemporâneo, retirada e envolvimento não são alternativas. O envolvimento do Estado é um dado. A questão apropriada não é “quanto” senão “que tipo. (EVANS, 1995, p. 10)

De forma análoga a Alice Amsden e Robert Wade, não há espaço para qualquer ingrediente exógeno na explicação do êxito industrial tardio: temos aqui apenas uma sociologia do Estado, selecionando entre padrões distintos de intervenção aquele que teria sido mais pródigo em termos de expansão do PIB. Ou seja, assume-se como pressuposto de que a variável a explicar é a taxa de crescimento do PIB (e quiçá das exportações) e elege-se como causalidade o relacionamento entre Estado e empresas. Variáveis fora do plano doméstico não entram por opção metodológica do pesquisador, que assume equivocadamente que um país com elevado crescimento da corrente de comércio terá de ser também um país tendente a superávits na balança comercial, e como tal seu acesso a tecnologias e bens importados ainda não produzidos localmente está

garantido em função de fatores domésticos responsáveis por seu êxito comercial. Aliás, dentre as principais referências associadas ao paradigma do *developmental state*, a única que anota que a Coreia do Sul era um país fortemente dependente do influxo de divisas estrangeiras fora da conta de comércio é a de um famoso economista heterodoxo formado em Seul: Ha-Joon Chang.

O tema básico da intervenção estatal na Coreia foi o estabelecimento de uma “economia independente” (*Jarip Gyongje*) [...] A dependência de poupanças externas para financiar os investimentos foi vista como um problema econômico premente pelos planejadores coreanos até recentemente. (CHANG, 1994, p. 75)

Mas o celebrado autor de *Chutando a escada* igualmente assume que a saída para essa fragilidade seria a abertura de um superávit comercial, o que acaba ocorrendo com a Coreia do Sul no final dos anos 1980, mas apenas na medida em que seu parque industrial se consolida. Conforme a prescrição de Chang, a “receita” para os países não industrializados seria o sucesso exportador. É ele que garantiria uma relativa independência para executar políticas intervencionistas destinadas a galgar espaço na divisão internacional do trabalho industrial. Se o arranjo doméstico for bem-conduzido haverá superávit comercial — com ele haverá mais graus de liberdade para a política econômica e, enfim, haverá a industrialização.

Sem uma oferta estável de divisas estrangeiras e assim de novas tecnologias, um país em desenvolvimento que não tenha capacidade independente de pesquisa e desenvolvimento (P&D) está propenso a terminar reproduzindo as tecnologias obsoletas que importava no passado — o caso mais extremo sendo a Coreia do Norte. Em outras palavras, o sucesso exportador é um elemento vital de uma bem sucedida promoção da indústria infante. [...] Dadas essas considerações, a importância das exportações em um contexto de desenvolvimento tardio deve ser extremamente enfatizada. (CHANG, 1994, p. 32)

Ora, mas então a Coreia do Sul não deveria servir como “modelo” a ninguém, pois ela foi provavelmente o país periférico com a mais negativa conta comercial por mais de 30 anos, apenas revertendo essa situação quando o problema da industrialização tardia já deixava de colocar-se — ou seja, quando a renda *per capita* e o grau de diferenciação industrial vigentes na Coreia do Sul já a posicionavam perto de países como a Espanha, e a um oceano de países como o Egito, a Colômbia, as Filipinas etc., a quem a “receita” supostamente era dirigida.

Quando da publicação desse estudo de Chang, contudo, já haviam emergido novas leituras do êxito industrial sul-coreano, distanciando-se do paradigma do *developmental state* e propondo uma espécie de economia política internacional do desenvolvimento industrial no país. As relações

interestatais Coreia-EUA são trazidas ao centro, como se o papel da Coreia do Sul na Guerra Fria, ao garantir ao país um relacionamento prioritário com Washington, tivesse garantido ao país que seu balanço de pagamentos fosse um problema virtualmente equacionado. E, assim, teria sido exequível o *developmental state*, mesmo sem que este tivesse permitido ao país lograr algo que é básico para qualquer estratégia tardia de industrialização alhures: fechar o balanço de pagamentos. Internacionalmente, a referência básica dessa visão alternativa é Jung-En Woo, que adiante adotaria o nome de Meredith Woo Cumings. Especificamente, nos referimos ao trabalho intitulado *Race to swift: State and finance in korean industrialization*, de 1991, no qual a autora busca situar a “Coreia honestamente no contexto da ‘estrutura de oportunidades globais’ nos anos 1960” (WOO, 1991, p. 116).

O trabalho de Jung-En tem uma qualidade excepcional, como, aliás, parece ser a marca de todos aqueles que integram esse debate. Mesmo assim, como veremos na seção adiante, parece que o *insight* que inspira essa obra — qual seja, que as condições de fechamento do balanço de pagamentos sul-coreano teriam contado com importantes elementos exógenos sob a ótica do organismo econômico — havia sido indicado e publicado dez anos antes pelo chileno Fernando Fajnzylber. Claro, Jung-En explora a questão muito mais profundamente, tal qual fará seu esposo Bruce Cumings, no clássico de 1997 *Korea's place in the sun*. Mesmo assim, parece caber ao economista latino-americano um tributo de antecedência nessa forma alternativa de explicar o “salto coreano”.

3. A heterodoxia latino-americana: o neoestruturalismo, seu olhar sistêmico sobre a competitividade industrial asiática e a emergência de fatores explicativos exógenos

Com a patente perda de dinamismo que aflige as principais experiências latino-americanas de industrialização norteadas pela estratégia de “substituição de importações”, culminando com um quadro de estagnação ou semiestagnação em praticamente todo o continente durante os anos 1980, despontaria uma conjuntura histórica favorável ao questionamento teórico do chamado “nacional-desenvolvimentismo”. Nesse contexto, a oposição política a tal modelo econômico, ora associado à crise de acumulação, caminhava em paralelo com a perda de popularidade de seu fundamento intelectual, o método histórico-estrutural cepalino.

Tipicamente, essa inflexão assumiria a forma de uma retomada transitória, por toda a região e por cerca de duas décadas, do liberalismo econômico enquanto matriz fundamental de reflexão econômica. Naquele momento, o

avanço local do diagnóstico liberal se valia da preeminência de autores livre-cambistas no campo das interpretações sobre as bases das promissoras industrializações orientais, que por razões óbvias tinham multifacetado significado político para a América Latina. Nesse contexto de lutas aguerridas em torno da orientação geral da política econômica, nada mais presumível que a emergência de uma leitura do “salto asiático” que se percebesse estritamente cepalina, pois, para a Cepal, enquanto instituição concreta, era crucial tomar partido nesse debate internacional sobre as “receitas” vindas do Oriente, contenda tão rica em implicações distributivas.

Da ótica da revisão bibliográfica aqui em curso, em busca do precursor da elucidação de aspectos exógenos que paulatinamente despontariam em um debate marcado pelo viés rumo ao panorama endógeno, a interpretação do “milagre sul-coreano” que emerge no contexto dessa reação cepalina é de particular interesse. Uma vez que, àquela altura, era generalizada a descrença nas políticas “nacional-desenvolvimentistas” que haviam encontrado anteparo intelectual nos clássicos estruturalistas, a resposta cepalina precisaria:

- i)* Reiterar a ênfase nas estruturas, em consonância com a tradição da instituição desde Raúl Prebisch: sua qualidade é que determinaria o progresso material das nações;
- ii)* Combater, à moda de Alice Amsden, a descrição de Coreia do Sul e Taiwan como prodígios liberais: estruturas bem guarnecidas para o desenvolvimento frequentemente implicariam profunda dose de intervencionismo;
- iii)* Sugerir que processos históricos específicos teriam determinado a formação de estruturas mais amigáveis ao desenvolvimento na Ásia que na América Latina.

Nesse afã, a Cepal acabaria apadrinhando a circulação, especialmente a partir dos anos 1990, de uma interpretação “puro sangue” do dinamismo de países como Coreia do Sul e Taiwan. Essa interpretação, que propunha um enfoque cepalino ajustado ao contexto daquele período, acabou configurando o nascimento do assim chamado neoestruturalismo. Nos parágrafos adiante, trataremos de reconstruir o surgimento dessa nova vertente de análise surgida sob a égide da Cepal, ao passo que procuraremos identificar quais novidades esse enfoque teria trazido ao debate sobre a industrialização sul-coreana.

Desde meados dos anos 1970, Fernando Fajnzylber, economista chileno institucionalmente vinculado à Cepal, esteve à frente de uma série de pesquisas sobre o processo de industrialização ou, mais especificamente, sobre as raízes econômicas, sociais, institucionais e históricas da competitividade internacional dos parques produtivos de alguns países. Quanto a isto, suas pesquisas

focalizavam tanto as economias avançadas — especialmente os Estados Unidos, o Japão e a Alemanha Ocidental — como os países de industrialização mais recente, como os diversos latino-americanos, além de Hong Kong, Singapura e, sobretudo, Taiwan e Coreia do Sul. As comparações que surgiriam daí semeariam as bases de um amplo movimento de “revisão” no pensamento cepalino, culminando com a publicação do documento *Transformación productiva con equidad*, pedra angular do chamado neoestruturalismo, em 1990.

De modo geral, Fajnzylber argumentava que a inserção virtuosa no comércio internacional se fundava na gestação prévia de um ambiente interno capaz de estimular a competitividade sistêmica da economia nacional. Neste sentido, ele destacaria que:

[...] no mercado internacional competem não apenas empresas. Se confrontam também sistemas produtivos, esquemas institucionais e organismos sociais, entre os quais a empresa constitui um elemento importante, mas integrado por uma rede de conexões ao sistema educacional, à infraestrutura tecnológica, às relações gerencial-laborais, ao aparato institucional público e privado, ao sistema financeiro, etc. (FAJNZYLBBER, 1988, p. 22-23)

Na visão de Fajnzylber, portanto, o sucesso de países como o Japão e a Alemanha Ocidental em suas estratégias nacionais de inserção produtiva internacional decorria, principalmente, de sua destacada habilidade em criar um ambiente de negócios capaz de respaldar a internacionalização de suas empresas. Este ambiente, para o autor, ia muito além daquilo que tangia estritamente à esfera empresarial. Na verdade, os dados sobre competitividade por ele examinados “[...] incorporavam reflexões sobre temas muito mais amplos, tais como: educação e formação de recursos humanos, infraestrutura, relações trabalhistas, preservação do meio-ambiente, aparato institucional público e privado, sistema financeiro e outros” (SUZIGAN *et al*, 2003, p. 7).

À luz da interpretação proposta por Fajnzylber, o norte da estratégia de desenvolvimento latino-americana deveria ser a criação de uma infraestrutura econômico-tecnológica, um aparato de proteção socioambiental e um marco jurídico-institucional capazes de ensejar a competitividade “autêntica” das empresas aqui instaladas. Entre os requisitos necessários à configuração desse ambiente favorável à competitividade do sistema econômico de um país, se destacavam:

- i) A capacidade de alocar os recursos disponíveis para investimentos em setores estratégicos;
- ii) A existência de uma legislação trabalhista capaz de promover a melhoria do padrão de relacionamento entre trabalhadores e empresas;
- iii) A presença de redes de cooperação horizontal entre as empresas;

- iv) A capacidade de manter um nível elevado de investimentos, pois este era um fator central para assegurar o aumento da produtividade do trabalho;
- v) A capacidade de manter um nível elevado de gastos em P&D;
- vi) A disposição de reformar a educação, de modo a preencher as necessidades renovadas de qualificação de mão de obra;
- vii) A existência de políticas para estimular a absorção de progresso técnico e aquisição de vantagens competitivas, e;
- viii) A adoção de políticas macroeconômicas capazes de impedir a recorrência de desequilíbrios macroeconômicos — entre estas políticas é possível destacar: o estímulo à poupança e a restrição das importações não essenciais.

A essa competitividade “autêntica”, Fajnzylber contrapunha a competitividade “espúria”, fundada em fatores de competitividade válidos sob a ótica microempresarial, mas jamais sob o ponto de vista nacional, quais sejam: recorrentes desvalorizações cambiais, seguidas de severas restrições ao poder aquisitivo interno, o baixo custo da mão de obra, subsídios financeiros abundantes à atividade exportadora, margens de lucro negativas no mercado exterior, compensadas por margens exorbitantes no mercado interno, benefícios fiscais etc.

Em suma, a competitividade “autêntica” se distinguiu da “espúria” especialmente em duas dimensões: *i*) a competitividade “autêntica” era mais sustentável — seja política, ecológica ou financeiramente; e *ii*) a competitividade “autêntica” era mais compatível com a busca por maior equidade social. Neste contexto, o legado de Fajnzylber, morto prematuramente em 1991, lançaria as “[...] bases conceituais para a ‘transformação produtiva com equidade’, que viria a ser a nova mensagem oficial da Cepal nos anos 90” (SUZIGAN *et al.*, 2003, p. 6).

Como dissemos, a análise de Fernando Fajnzylber partiria de uma comparação entre vários países em diferentes estágios de desenvolvimento da estrutura industrial. De um lado, o autor devotou atenção aos países industriais mais avançados — Estados Unidos, Japão e Alemanha Ocidental. De outro, o autor examinaria as bases da competitividade de dois países periféricos que, naquela época, vivenciavam processos ímpares de crescimento industrial — Coreia do Sul e Taiwan. Nos próximos parágrafos, retomaremos algumas considerações do autor acerca do processo de industrialização do Sudeste Asiático.

Ao contrário dos autores analisados anteriormente, Fajnzylber descartaria explicitamente a existência de um “modelo” econômico asiático, reproduzível em outros lugares sob quaisquer circunstâncias (CEPAL, 2006, p. 147). Ao examinar a história de Taiwan e Coreia do Sul, o autor identificaria ali um contexto internacional bastante específico, ao qual deveria, sim, ser atribuído parte de seu sucesso industrial. Retomemos, então, alguns elementos desse contexto apontados pelo autor.

Fajnzylber destacaria, analisando simultaneamente os dois países, que:

[...] a ajuda econômica proporcionada durante a década de 60 desempenhou uma função importante ao outorgar solvência em uma fase crítica da gestação destes modelos de industrialização. Além disto, as considerações econômicas e geopolíticas que tendiam a favorecer a política de industrialização exportadora [...] encontram numerosas ilustrações na “condescendência” com que os Estados Unidos aplicam regulamentos comerciais a estes países. (FAJNZYLBER, 1981, p. 134-135)

Assim, os interesses geoestratégicos dos Estados Unidos são por ele reconhecidos como importantes para a compreensão do acelerado crescimento industrial da região. Outro elemento conjuntural destacado pelo autor como importante para a apreensão das bases do dinamismo de Coreia e Taiwan era “a intensificação da competição entre os países desenvolvidos, o encarecimento da mão de obra nestes países e o surgimento de modalidades de comercialização pelas grandes cadeias de supermercados [...]”. Neste contexto, explica o autor, as empresas dos países desenvolvidos “[...] encontram na vocação industrializadora e exportadora dos países asiáticos, e em sua concentração nos bens de consumo, uma resposta estritamente funcional.” Ao mesmo tempo:

[...] a profunda transformação industrial que experimenta o Japão [...] encontra na expansão dos países asiáticos um expediente que lhe permite compensar a perda de sua competitividade em produtos intensivos em mão de obra, com a canalização para aqueles países dos bens de capital requeridos por seu crescimento industrial interno e exportações. (FAJNZYLBER, 1981, p 134, tradução do autor deste trabalho).

Assim sendo, os interesses das empresas dos países avançados e, especificamente, das empresas japonesas, são também destacados por Fajnzylber como fatores importantes para compreender os rumos do processo de industrialização do Sudeste Asiático. E, além do reconhecimento dessas contribuições do ambiente internacional ao dinamismo de Taiwan e Coreia do Sul, Fajnzylber também destacaria uma série de fatores internos responsáveis, acima de quaisquer outros elementos, pelo sucesso da região. Convém reter que, para o autor, a ação estatal está presente, com diferenças de intensidade e sutilezas nas modalidades de intervenção, seja na Coreia, em Taiwan, em Singapura ou em Hong Kong. Entre os fatores internos destacados por Fajnzylber, figuram:

- i) A vocação “industrializadora” dos Estados nacionais;
- ii) A definição de prioridades setoriais e de políticas econômicas integrais de apoio a setores selecionados;
- iii) A articulação com um setor empresarial dotado de vontade e vocação “industrializadora”;

- iv) A passividade laboral e a fragilidade das organizações sindicais, e;
- v) Uma política maciça de capacitação da mão de obra.

Como já destacado, aos fatores internos igualmente tangenciados pelos autores filiados ao paradigma do *developmental state*, Fajnzylber traz pioneiramente à tona fatores internacionais, pois estes teriam reforçado e estimulado o crescimento industrial e a inserção internacional “autêntica” de Coreia e Taiwan (CEPAL, 2006, p. 207-211). E esse *insight* se deu nada menos que uma década antes da obra de Jung-En Woo.

Considerações finais

A Coreia do Sul é um caso extremo de transição célere e bem sucedida rumo a uma economia industrial. É também um caso extremo de fragilidade da oferta interna de divisas, dado que sempre reincidiram déficits comerciais. Historicamente, a capacidade sul-coreana em evitar crises cambiais ao longo de sua industrialização pode ser relacionada a uma série de fatores exógenos: ajudas externas civis e militares dos Estados Unidos, empréstimos para a constituição do setor siderúrgico quando da reativação de relações diplomáticas Coreia-Japão, afluxos de divisas do chamado euro-mercado, remessas de soldados coreanos enviados ao Vietnã, além do programa de maciços empréstimos concedidos pelo Japão nos anos 1980. Paralelamente, o próprio ímpeto comercial sul-coreano parece registrar condicionantes exógenos a partir da pura lógica econômica. O maior testemunho dessa realidade é o chamado Memorando Brown, um acordo firmado entre Coreia do Sul e Estados Unidos no contexto do envio de soldados coreanos ao Vietnã, que garantia vantagens impressionantes aos sul-coreanos em licitações da máquina de guerra estadunidense (WOO, 1991, p. 94-95).

Como tal, parece certo que fatores endógenos e exógenos explicariam, quando justapostos, a incrível proeza sul-coreana. A reunião dessas duas dimensões tem sido competentemente executada por pesquisadores contemporâneos. Contudo, virtualmente nenhum autor, nem mesmo latino-americano, tributa anterioridade aos *insights* pioneiros de Fernando Fajnzylber no âmbito da Cepal. Trata-se de uma injustiça que deve ser corrigida.

§

Referências bibliográficas

- AMSDEN, A. H. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1989.
- Cepal. Fernando Fajnzylber — una visión renovadora del desarrollo de América Latina. Santiago: Nações Unidas, 2006.
- CHANG, HA-JOON. *The political economy of industrial policy*. London: Macmillan Press, 1994.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FAJNZYLBER, F. Competitividade Internacional: evolución y lecciones. In: *Revista de la Cepal*, n. 36, dez, p. 7-24, 1988.
- _____. Reflexiones sobre la industrialización exportadora del Sudeste Asiático. In: *Revista de la Cepal*, n. 15, dez, p. 117-138, 1981.
- KRUEGER, A. O. *The developmental role of the foreign sector and aid*. Cambridge-MA: Harvard University Press, 1982.
- KUZNETZ, P. W. *Economic growth and structure in the Republic of Korea*. New Haven: Yale University Press, 1977.
- MADDISON, A. *The world economy volume 1: A millennial perspective*. Academic Foundation, 2007.
- SILVA, R. L. M. Ciclos sistêmicos de acumulação e o milagre do Rio Han. In: *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, n. 28, p. 105-134, 2011.
- _____. *Modelos, contramodelos e seu contexto: as respostas sul-coreana e argentina à crise da dívida como evidências da complexa interação entre o processo político e as forças da economia internacional*. Tese (Doutorado) — Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 2012.
- SUZIGAN, W.; FERNANDES, S. C. Competitividade sistêmica: a contribuição de Fernando Fajnzylber. In: *Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica* Belo Horizonte: ABPHE - Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica, 2003.
- WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- _____. *The role of government in overcoming market failure: Taiwan, South Korea and Japan*. Washington: The World Bank, 1985.
- WOO-CUMINGS, M. Introduction: Chalmers Jonson and the politics of nationalism and development. In: _____. (Org.) *op. cit.*, 1999.
- _____. (Orgs.) *The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.
- WOO, Jung-En. *Race to swift: State and finance in Korean industrialization*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1991.

Recebido em 21/01/2014

e aceito em 22/02/2015