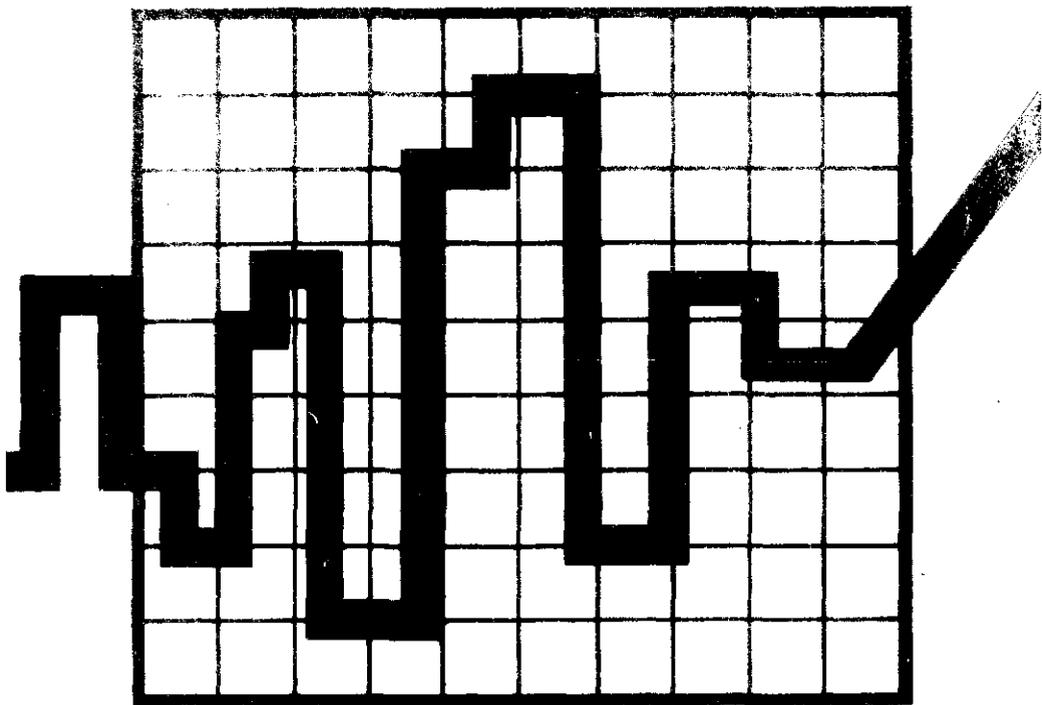


8

ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO



JAPÃO: UM CASO EXEMPLAR DE CAPITALISMO ORGANIZADO

**INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)
CONVÊNIO IPEA/CEPAL**



JAPÃO: UM CASO EXEMPLAR DE CAPITALISMO ORGANIZADO

Brasília, 1991

LC/BR/L.14
Brasília, 1991

Tiragem: 1000 exemplares
Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)
Escritório no Brasil
SBS - Edifício BNDES, 17º andar
70076 - Brasília - DF

O presente documento foi elaborado pelos Professores Maria da Conceição Tavares, Ernani Teixeira Torres Filho e Leonardo Burlamaqui, no âmbito de pesquisa desenvolvida, entre janeiro de 1989 e janeiro de 1990, pelo Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IEI/UFRJ), com o apoio da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN/PR) e da Fundação Ford. As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade de seus autores, podendo não coincidir com as das instituições auspiciadoras.

Outras publicações da Série “Economia e Desenvolvimento”:

1. O Sistema Empresarial Público no Brasil: Gênese e Tendências Atuais (Enrique Saravia, 1988).
2. Modelo Multisetorial CEPAL/IPEA para o Brasil (Guilherme Gomes Dias, Márcio Gomes Pinto Garcia, Fábio Giambiagi e Juan José Pereira, 1988).
3. Reflexões sobre a Natureza do Bem-Estar (Projeto “A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização” - Vol. I) (Sulamis Dain, Wanderley Guilherme dos Santos, Liana Aureliano, Sônia Mirian Draibe e Paulo Renato Costa Souza, 1989).
4. Financiamento das Políticas Sociais no Brasil (Projeto “A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização” - Vol. II) (Sulamis Dain e Adolfo Furtado, 1989).
5. Reestruturação Industrial: Reflexões sobre Autonomia Tecnológica e Relações Econômicas Internacionais (Celso Amorim e Vivianne Ventura Dias, 1989).
6. Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras (Projeto “A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização” - Vol. III) (Maria Lúcia Werneck Vianna, Márcio Miller dos Santos, Luiz Fernando Rodrigues de Paula, Ernani Teixeira Torres Filho, Mônica Esteves de Carvalho e Maria Thereza Lobo, 1989).
7. Brasil: Indicadores Sociais Selecionados (Projeto “A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização” - Vol. IV) (Coordenação Geral: Cláudio Leopoldo Salm e Luiz Carlos Eicheberg Silva, 1990).

SUMÁRIO

Pág.

CAPÍTULO I CAPITALISMO ORGANIZADO

A.	Introdução	7
B.	Dentro da Empresa: O "Modelo Comunitário" de Firma	10
C.	Relações entre Empresas: "Keiretsu" e Regime de Subcontratação	14

CAPÍTULO II DINÂMICA DE CRESCIMENTO E INSERÇÃO INTERNACIONAL

A.	Dinâmica de Crescimento	37
	1. Os condicionantes do milagre econômico	37
	2. A crise de 1973	43
	3. A retomada do crescimento	48
B.	Políticas de Ajuste e Inserção Internacional	56
	1. A crise de 1973: antecedentes e impactos imediatos	60
	2. As políticas de ajuste aos choques externos	65
	3. Os mega-superávits comerciais	69
	4. A resposta americana: o "Endaka"	78
	5. A reciclagem do superávit	81

CAPÍTULO III A REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL

A.	A Política de Reestruturação Industrial	85
	1. A política industrial pré-1973: alguns marcos referenciais ...	92
	2. As bases da política industrial pós-1973	94
	3. A política para os setores estruturalmente deprimidos	101
	4. A política para os setores de tecnologia de ponta	109
	5. O plano de 1986	118
B.	O Novo Padrão de Crescimento Industrial Japonês	121

CAPÍTULO IV CONSIDERAÇÕES FINAIS

A.	As Questões Centrais da Atualidade Japonesa	135
B.	A Posição Internacional do Japão	139
C.	Implicações da Reestruturação Japonesa para as Relações Econômicas com o Brasil	145
	BIBLIOGRAFIA	149

CAPÍTULO I CAPITALISMO ORGANIZADO

A. Introdução

Escrevendo no início de uma década que viria a ser dominada intelectualmente pelo neo-liberalismo, Daniel Bell apontava, com a usual perspicácia de que é dotado, para uma instigante questão: para o fato de que....

"No fechamento do século XX, a questão sociológica emergente parece ser porque o capitalismo tornou-se tão bem sucedido no Japão que justamente manteve muitas das suas tradições [...], enfatizou suas raízes comunitárias, privilegiou a busca de consenso, e assegura empregos vitalícios a boa parte de sua força de trabalho" (Bell: 1980, p. 76).

Em 1986, a pergunta viria a ser recolocada, dessa vez por um aplicado estudioso das relações industriais e da sociedade japonesa em geral, Ronald Dore, e seria formulada de modo ainda mais embaraçoso. Para os "Reagannomists" e "Marketatcherists": como - se perguntava Dore - um país como o Japão, um capitalismo tão peculiarmente relacionado com a "soberania da mão invisível do mercado" e tão escorado em elementos de rigidez (os responsáveis pela estagnação nas análises neo-liberais) no mercado de trabalho, nas relações entre as empresas, nos laços entre grandes e pequenas firmas ou entre bancos e indústria; como pôde o Japão vencer tão rapidamente a inflação provocada pelo choque do petróleo, reestruturar completamente sua indústria, deter a menor taxa de desemprego entre os países da OCDE, transformar-se no maior credor mundial - bancando os EUA, o maior devedor -, colocar nove entre os dez maiores bancos do mundo, "japanizar" a indústria britânica e, ainda por cima, colocar

(simbolicamente) a sua bandeira no Rockefeller Center, no coração de Nova York?

A resposta sugerida pelo próprio Dore, extraída de três décadas de reflexão sobre o capitalismo japonês e construída numa perspectiva interdisciplinar, é equidistante das duas caricaturas, usual e paradoxalmente, oferecidas para "explicar" o sucesso desse país: o Japão como paradigma do "Smithian capitalism" (cf. Olson: 1982, caps. 4 e 5) ou como "JAPAN INC", uma conspiração regida pelo MITI; um modelo de planejamento de fazer inveja ao mais graduado técnico do GOSPLAN (KAPLAN: 1972, passim).

Paralelamente ao de Dore, surgiram, felizmente, outros estudos que abandonam essa dicotomia teoricamente superficial e enviesada ideologicamente, em favor de uma abordagem mais disposta a conceder sobre o fato de estarmos diante de terra-incógnita e, ao mesmo tempo, de que sua conquista depende crucialmente da utilização de um enfoque interdisciplinar, em particular, de uma atenção especial às relações da economia com a política, e com o processo de interação recíproca que as condiciona (cf. Yamamura e Yasuda, eds. 1987; Inoguchi e Okimoto, eds. 1988; Hollerman: 1988; Freeman: 1987, Zysmann et alii: 1989; Okimoto: 1989).

A idéia que une esses estudos recentes, embora haja divergências em numerosas sub-áreas, é, como se disse, a de que estamos diante de uma nova realidade, um novo - mais racional e eficiente - padrão de desenvolvimento capitalista, cuja complexidade não se adequa a respostas unidimensionais e que requer o recurso tanto a variáveis econômicas "stricto sensu", quanto a traços políticos, institucionais e culturais.

Objeto em busca de digestão teórica, cujo processo está apenas se iniciando, o "caso Japão" é um magnífico exemplo da pobreza da teoria econômica ortodoxa - tanto na sua variante neo-

clássica e neo-walrasiana quanto na marxista - e do monismo disciplinar em geral como instrumentos de avanço do conhecimento sobre a anatomia do capitalismo avançado.

Nas páginas que se seguem, procuramos, partindo da mesma perspectiva interdisciplinar adotada por esses estudos recentes anteriormente mencionados, reunir elementos para responder a questão proposta por Bell e Dore. Ao mesmo tempo, esforçamo-nos para esboçar, ainda que em caráter apenas exploratório, um conjunto de referências teóricas a partir das quais cremos se tornar possível uma análise mais depurada, que ultrapasse a "Historie Raisonee" deste fenômeno que é o desenvolvimento capitalista no Japão.

O capítulo está organizado sob a forma de três cortes sincrônicos sobre a estrutura institucional japonesa em ordem crescente de abrangência. Em primeiro lugar, focalizamos as relações sociais de produção dentro da grande empresa japonesa contemporânea, em seguida passamos ao segundo corte centrado nas relações entre as empresas e, finalmente, nos voltamos para as conexões entre Estado e empresas. Essas, por sua vez, são estudadas tanto a partir das ligações via Poder Executivo, quanto pelas que se constroem através do Legislativo.

O que surge como resultado é uma malha institucional extremamente complexa e sofisticada, e um sistema econômico e social profundamente diferente do "market-paradigm" que domina os livros-textos e discussões acadêmicas no universo anglo-saxão. Em discussões sobre os contendores, ressalvadas algumas honrosas exceções, pode-se tranqüilamente aplicar o dito de Schumpeter de que "[...] Aprenderam muito e desaprenderam ainda mais durante o último quarto de século [...]" (Schumpeter: 1954, vol. 3). Em outras palavras, o leitor verá que não é no "mainstream economics", mas num conjunto de "heréticos" que é possível resgatar o "framework" relevante para uma análise teoricamente fundada do capitalismo mais bem sucedido de nosso tempo.

B. Dentro da Empresa: O "Modelo Comunitário" de Firma

A imagem do milagre japonês foi constituída freqüentemente subsidiando-se da idéia de superexploração, de uma economia regida como um quartel, onde gigantescas massas eram esfoladas, de manhã à noite, por gerentes obsecados e autoritários numa composição digna de Metrópolis, o clássico dos anos vinte, filmado pelo genial Fritz Lang.

Este quadro se já possuiu seus dias de validade, ao ser aplicado à economia japonesa dos anos oitenta, como faz J. Wolf, por exemplo, autor de um recente "best-seller" norte-americano (The japanese conspiracy: 1984), se revela, quando muito, um exercicio de ficção científica invertido.

A fábrica japonesa contemporânea é constituída sobre um tal grau de igualitarismo e participação, que corre o risco de ser confundida com a realização das prognoses de Marx sobre o advento do comunismo: É no Japão que está profundamente enraizada a convenção de que antes de proporem cortes de salários aos seus empregados, os gerentes cortem os seus próprios; também é lá que é possível observar gerentes graduados usando os mesmos uniformes utilizados pelos trabalhadores de linha de montagem ou refeitórios comuns para ambas as categorias de funcionários (Dore: 1987, p. 87).

Na grande empresa japonesa de hoje há hierarquia e autoridade, mas muito pouco autoritarismo; e ambas se combinam com democracia; são obtidas por mérito e isso as legitima; são resultado de capacidades diferenciadas - e não de privilégios familiares - postas à prova num dos sistemas educacionais mais rigorosos do mundo, onde o ponto de partida é igual para todos, e do aproveitamento de oportunidades criadas dentro da própria empresa.

A grande empresa japonesa, em suma, tem muito pouco a ver com a sua congênere ocidental. É um "modelo comunitário de firma", escorada no sentimento de participação, num jogo de soma positiva (onde todos ganham), numa hierarquia estritamente fundada na meritocracia e senioridade, e na - cada vez mais-escassa divisão entre trabalho manual e intelectual. A própria distância física entre gerentes e seus subordinados é indicativa dessa diferença. Na Honda, por exemplo, os diretores trabalham em grandes salas ao lado de um número razoável de auxiliares: uma grande distância física - salas exclusivas guardadas por um corpo de secretárias à moda ocidental - seria considerada indicativa, também, de distâncias sociais e emocionais alheias ao espírito de grupo que conforma essas organizações (cf. Dore: 1987, cap. 5; Freeman: 1987, cap 2).

O resultado é que a grande empresa japonesa contemporânea é, também, em termos de engenharia social, um modelo substancialmente mais eficiente e racional que o nosso conhecido contratualista - individualista e "arms-length" ocidental. Mais eficiente, porque fundado em relações de hierarquia, mas, principalmente, de solidariedade e respeito recíproco entre os que nela trabalham.

A arquitetura desse sistema repousa em quatro eixos que se reforçam mutuamente: i) o anti-individualismo culturalmente determinado da sociedade japonesa, que a predispõe ao trabalho cooperativo e à busca de decisões pela via do consenso. 1/ ii) seu código ético de responsabilidade, que parte da premissa de que o poder deve ser exercido, com responsabilidade absoluta do chefe sobre seus subordinados, o que significa que pelas falhas dos "juniors" respondem os "seniors"; iii) o sistema educacional nativo que, como já mencionado, além de estritamente meritocrático, é suficientemente rigoroso - e abrangente: 90% da população recebe instrução contínua até os dezoito anos - para

1/ Para um aprofundamento desse ponto, cf. Bellah: 1957, Morishima: 1982 e Murakami: 1987.

produzir trabalhadores-cidadãos capazes de adquirir rapidamente novas qualificações, trocar idéias com seus superiores, criticando freqüentemente - de forma construtiva - as deles e, simultaneamente, respeitando-os profundamente na medida em que sabem que essa "superioridade" é real e adquirida duramente - e não herdada ou imposta - e, portanto, legítima (nesse sentido, comenta Dore, teria sido sábia a decisão do filho do imperador de ir para Oxford ao invés de Tóquio: no último caso, ele poderia ter legado à nação o vexame de ter ficado do lado de fora, cf. Dore: 1987, p. 101); iv) o chamado sistema de emprego vitalício com remuneração anual ligada aos resultados alcançados pela empresa. Tanto um quanto o outro favorecem o "team-spirit" ao estimularem a todos dentro da empresa a se considerarem, e a se sentirem, como membros de uma mesma comunidade.

O emprego vitalício traz segurança aos trabalhadores e, praticamente, elimina o dilema, tão comum nas empresas americanas, por exemplo, de "treinar para quem?". Ou seja, garante às empresas que são elas que vão recolher os dividendos dos investimentos feitos para obter uma força de trabalho melhor qualificada. Isso, por sua vez, explica o comportamento muito menos "free-rider" ^{2/} das empresas japonesas em relação a programas de "graduação" e reciclagem do que suas congêneres norte-americanas, britânicas ou brasileiras.

Por outro lado, o salário anual ligado à rentabilidade da firma serve como antídoto à possibilidade de indolência advinda da segurança do emprego, e, mais uma vez, reforça o "team-spirit": todos sabem que ganharão mais se produzirem melhor; e que produzirão melhor se cooperarem mutuamente, ao invés de "pisarem uns nos outros". O resultado é uma "ética protestante

^{2/} A expressão "free-rider" significa "pegar carona" e aqui tem a conotação de um comportamento, por parte das empresas, voltado para "to pick up the winners" nas outras empresas, ao invés de "produzi-los internamente".

coletiva", onde dedicação ao trabalho, solidariedade ao próximo e respeito à hierarquia caminham de forma sincronizada.

Agregue-se ao anterior os "círculos de qualidade", onde a cada ano cresce o número de sugestões dadas por trabalhadores e transformadas em inovações pelas empresas, e a tecnologia flexível, que a combinação da cibernética com a informática e a microeletrônica, vem tornando possível; e o que se tem é - parafraseando Freeman - a fábrica como um laboratório. Um "meio ambiente" pós-taylorista, onde trabalhadores cada vez mais generalistas não só realizam mais, como se realizam mais enquanto trabalham.

A competitividade do sistema industrial japonês e as taxas de desemprego de sua economia compõe o maior atestado do sucesso da sua engenharia social. O "Managerial-Production-Oriented Capitalism" (Dore: 1987, p. 13), cuja sede não é um quartel, mas, como se disse, um gigantesco laboratório onde a disciplina da pesquisa e a atenção à sincronização de operações se mesclam com algo da atmosfera de parque de diversões; sobretudo para os mais jovens.

O reforço das raízes comunitárias aliado à tecnologia da terceira revolução industrial recoloca na ordem do dia o pensamento de Schumpeter de que o capitalismo precisa de "camadas protetoras", e de que parte da sua força econômica repousa no passado institucional de que é herdeiro (cf. Schumpeter: 1942, cap. 12). A estrutura do capitalismo japonês confirma inteiramente essa tese, revelando, aliás, afinidades com a visão de Schumpeter que ultrapassam em muito, como veremos, a relação entre progresso tecnológico e desenvolvimento industrial.

C. Relações entre Empresas: "Keiretsu" e Regime de Subcontratação

"First, we buy from ourselves, then we buy from other japanese producers, and only then, if we still have unsatisfied demand, we buy from foreign suppliers" (Japanese businessman describing his strategy). 3/

O anterior ilustra de modo exemplar uma característica importante da estrutura organizacional do capitalismo japonês. O fato de que ele é, nas suas relações inter-empresariais, uma espécie de extensão do modelo comunitário que rege o funcionamento da grande empresa que acabamos de discutir.

"Keiretsu Organization" e Regime de Subcontratação são os dois termos que nucleam essas relações. Ambos são inovações institucionais desenhadas para filtrarem o "efeito-competitividade", gerado pelas forças do mercado, da ação destrutiva exercida pelo "canibalismo econômico", que sempre se manifesta quando essas mesmas forças são levadas às suas últimas conseqüências. São "networks" que, para usar um termo de Karl Polany - um outro autor, aliás, muito útil para o estudo da sociedade japonesa -, embebem as relações puramente mercantis características do padrão anglo-saxão de capitalismo ("arms-lenght", no dizer de Zysman). O resultado é que o mercado não organiza a indústria (ou a sociedade), mas é por ela organizado. Essas "networks" ou instituições extra-mercado, como às vezes são chamadas, representam, de certo modo, mecanismos de pré-conciliação das decisões entre os agentes econômicos, instituições de coordenação que, observando de passagem, retiram, da economia japonesa uma das características associadas por Keynes (e por Marx, também) ao capitalismo, e responsáveis pela sua instabilidade endêmica: a anarquia da produção.

3/ Citado em Tyson e Zysman: 1989, pp. 135-136.

Os "keiretsu" são uma maneira de organizar as relações entre empresas de setores produtivos distintos que inclui intensa participação cruzada na propriedade de cada uma pelas outras (participação acionária cruzada), diretorias cruzadas, filiação a um mesmo "main-bank", processos de consulta recíproca mais ou menos permanentes e relações estáveis de compra e venda de insumos entre si (cf. Gerlach in Zysman et alii, eds. 1989, passim). É, como se disse, uma "network" que, além de outras implicações discutidas adiante, faculta aos seus membros instrumentos de coordenação recíproca, além de atuar como uma couraça protetora em vários sentidos.

Destaquemos dois: "take-overs" e importações não desejadas. Com relação aos primeiros, tão comuns na cena norte-americana contemporânea, eles ficam virtualmente impossibilitados pelo sistema de participação acionária cruzada, onde as ações de uma empresa do "keiretsu" pertencem, usualmente, na sua maior parte a outras empresas do mesmo grupo. Dois outros fatos podem ser iluminados pela compreensão dessa característica: em primeiro lugar, é visível que a participação acionária cruzada é o correspondente ao nível da organização do capital da política, ao nível das relações trabalhistas, de soldar a remuneração de todos os empregados da empresa aos seus resultados. A "propriedade socializada" das empresas torna cada uma particularmente interessada na saúde das demais e atua, de fato, como mais um mecanismo gerador de "racionalidade aditiva" entre os membros do grupo.

Em segundo lugar, a participação acionária cruzada ajuda a entender também as usualmente mal interpretadas ondas de especulação recentes nas bolsas de valores de Tóquio e Osaka. Sua razão não reside na progressiva abertura financeira do Japão ao capital ocidental, mas, ao contrário, justamente no fato de que como a maior parte das ações nelas cotadas não estão à disposição de investidores não ligados aos "keiretsu" (apenas 23% delas eram negociáveis em dezembro do ano passado, cf. Folha de São Paulo:

18/12/88), os "free-riders" disputam sofregamente um volume muito restrito de papéis; o que dá margem a uma contínua alta de preços e à formação episódica de bolhas especulativas. A famosa desregulação dos mercados financeiros, iniciada em 1984, não atingiu até agora a estrutura básica do relacionamento entre empresas, bancos e "security houses". Suas medidas têm repercutido fundamentalmente nos mercados monetário e financeiro de curto prazo (cf. a respeito Rosenbeth: 1989, caps. 1,2 e 4).

Com respeito a "importações não desejadas", a malha protetora representada pelos "keiretsu" - não tarifária nem escrita - vem sendo objeto cada vez mais freqüente nas disputas comerciais entre Japão e Estados Unidos. É a partir dessa constatação, bem como da complexidade crescente de administrar macroeconomicamente superávits comerciais gigantescos que o MITI, tradicionalmente um incentivador da sua impermeabilidade vem modificando nos últimos anos sua posição e levantando a bandeira do aumento de importações. Não nos cabe aqui aprofundarmo-nos nessa discussão, mas apenas assinalar o potencial dessa estrutura organizacional também no terreno do comércio exterior: É mais um instrumento de coordenação de que dispõem as empresas japonesas para atingirem seus objetivos pré-determinados.

O Regime de Subcontratação é uma extensão e um complemento ao anterior. Implícito nas relações intra-"keiretsu", ele é também o princípio orientador da ligação entre grandes empresas e suas fornecedoras pequenas e médias. A idéia mais geral é a de que há algo de pessoal nessa relação, ademais do nexu mercantil estabelecido pela sucessão de compras e vendas que realizam entre si diariamente. Algo parecido, nas palavras de Dore, com um casamento, mais do que com uma noitada "que pode ou não ser repetida" (cf. Dore: 1987, p. 174).

São basicamente três os princípios norteadores dessa ligação: i) as perdas dos "tempos difíceis" e os ganhos da prosperidade devem ser compartilhados; ii) dada a hierarquia e as

relações de dominação existentes - as subcontratadas são reconhecidamente menos poderosas que seus grandes clientes -, a repartição de ganhos e perdas deve respeitá-las. Isto é, as pequenas e médias possivelmente sofrerão mais nos maus tempos e ganharão menos nos bons, mas, e isto é fundamental, não serão nem abandonadas no primeiro caso, nem excluídas no segundo; iii) os grandes contratadores não utilizarão seu maior poder de barganha para descarregar, em épocas recessivas, todo o peso do ajuste em cima das subcontratadas; e ao contrário, se disporão a auxiliá-las, caso suas dificuldades as levem à fronteira da bancarrota.

É óbvio que, na prática corrente, esse código semi-monástico não funciona à perfeição. Na realidade, há nele suficiente dose de ambigüidade para permitir acertos bastante diversificados, e graus distintos de benevolência e solidariedade entre as partes (cf. Dore: 1986, partes 2 e 3 e 1987, pp. 175-177). Mas funciona; e o resultado é, novamente, uma racionalidade aditiva escorada na flexibilidade; que não só torna os processos de ajuste menos conflitivos - em todos os níveis - como também, e talvez principalmente, funciona como um seguro contra a incerteza para ambas as partes, cuja vigência contribui para criar um estado de confiança menos sujeito a reversões súbitas e, assim fazendo, encoraja os "animal-spirits", as expectativas de longo prazo e a propensão a investir a elas associada. 4/

As implicações dessa estrutura organizacional para o funcionamento do sistema econômico já devem estar claras para o leitor. A título de conclusão desta parte, vamos apenas realçar algumas das suas ramificações.

4/ É óbvio que dado o "pro-growth consensus" endêmico na economia japonesa, essa lógica não funciona no sentido contrário, ou seja, a lealdade e a estabilidade relativas no relacionamento entre as empresas não contemplam o perdão à ineficiência ou a resistência à inovação. Pelo contrário, esses mecanismos existem para remover estas características; sua presença é condição suficiente para a evaporação de todas as garantias relacionadas com o "Compromisso Produtivista".

Ambos, "keiretsu" e Regime de Subcontratação, atuam como sistemas de diluição de riscos - onde a idéia Kaleckiano-Minskyana de riscos crescentes, que leva endogenamente a crises periódicas e reversão do ciclo expansivo - deve necessariamente ser relativizada. A assistência mútua supracitada não faz, entretanto, desaparecer os efeitos da "destruição criadora" Schumpeteriana ou os "choques exógenos" das sucessivas crises internacionais; mas permite alavancar a expansão e torná-la mais dinâmica e sustentá-la tanto quanto amortecer o poder predatório das épocas recessivas.

Esta forma de organização econômica permite combinar competição e colaboração num "mix" delicado e de proporções instáveis que, ao que tudo indica, empurra o sistema para um patamar mais elevado de eficiência e produtividade.

O capitalismo organizado japonês facilita, ademais, a resolução dos problemas políticos envolvidos nos processos de mudança industrial, na medida em que a transição da fixação de metas de setores considerados em dificuldades ("sun-set") para os percebidos como de tecnologia de ponta ("sun-rise") podem ser negociados intra-"keiretsu".

São eles os seguintes: a composição do Poder Executivo e, particularmente, a da burocracia ministerial. A relação deste no Legislativo, com o partido dominante; o Liberal-Democrático (PLD); as conexões entre burocracia ministerial e empresas, e as pontes entre estas e o PLD.

Nossa hipótese é de que apenas a partir desses quatro conjuntos de interações é que se pode captar o sentido e a complexidade do papel do Estado no espaço econômico japonês. Vamos por partes, mas antes de prosseguirmos, uma rápida nota de esclarecimento: evitamos aqui, propositalmente, a demarcação Estado/capitalismo, porque, como se verá, ela faz pouco sentido no caso em questão. Veremos que não há uma demarcação clara entre

o público e o privado no sistema econômico (e na sociedade) japonês, e aproveitamos para sublinhar agora que esse é um dos seus traços menos compreendidos; e, conseqüentemente, também não pode haver uma distinção clara - pelo menos nos moldes tradicionais em que costuma ser feita - entre "Estado" e "capitalismo".

A primeira distinção essencial a ser feita, quando se trata do sistema político japonês é entre "strong State" e "big government". A confusão entre ambos é responsável por muito da discussão sobre o tema. O Japão possui um "strong state", no sentido de que dispõe de um Poder Executivo capaz de coordenar e compatibilizar as estratégias dos grandes grupos e uma burocracia com um núcleo autônomo - autonomia entendida aqui como independência consentida - o suficiente para estabelecer prioridades na agenda da nação, e dotada da respeitabilidade necessária para ser ouvida.

Não possui um "big government" no sentido de que seu setor produtivo estatal é hoje negligenciável, sua receita fiscal como proporção do PNB é menor que a norte-americana, a alemã-ocidental ou a britânica; assim como o são seus gastos governamentais (16.8% do PNB, comparados com 23.9% nos EUA, 31.5% na Inglaterra e 40.2% na Itália. cf. Okimoto: 1989, p. 2). Isto, porém, se deve fundamentalmente ao pequeno peso, até recentemente, do gasto militar e do "welfare state" e à declarada "aversão fiscal", tanto das empresas quanto das famílias no Japão. Isto faz com que os conservadores liberais apologistas do "Estado mínimo" tomem o Estado japonês como um paradigma a seguir, sem saber bem do que se trata.

O Estado forte japonês é, por sua vez, fruto de uma longa história que remonta ao feudalismo centralizado do período Tokugawa (cf. Anderson: 1974, Apêndice A) e à restauração da era Meiji e caminha, passando pelos anos de governo militar entre 1931 e 1945, até a emergência da burocracia como o "Hércules" do

imediatamente pós-guerra e o comandante da reconstrução nos anos cinquenta (cf. Lockwood: 1968, cap. 10 e Johnson: 1982, passim a respeito).

Acerca desse último passo - a reconstrução dos anos cinquenta - foi de grande importância a legislação aprovada entre 1949 e 1950, a qual permitiu à burocracia, especialmente ao MITI e ao MOF, um poder discricionário substantivo na alocação de recursos e na utilização do sistema de crédito como instrumento por excelência de uma política industrial voltada à industrialização pesada e ao "catch-up" em relação aos Estados Unidos e à Europa Ocidental (cf. Miazaky: 1967 e Eads e Yamamura 1987: pp. 434-435).

Esses dois ministérios, interligados com o "Economic Planning Board (EPA)", surgiram então como as coordenadas de força do avanço industrial japonês. Mas, é preciso sublinhar que sua autonomia, inicialmente obtida de forma semi-coercitiva e calcada numa intervenção autoritária, foi sendo legitimada progressivamente através de um processo contínuo de consultas e reuniões com os líderes dos "keiretsu" e com representantes da "Keidaren" (Federação das Organizações Econômicas), onde coerção ia paulatinamente dando lugar à persuasão e busca de consenso (cf. Okimoto: 1988, pp. 312-313). Em outras palavras, a autonomia via leis tornou-se independência consentida, interação recíproca e respeito mútuo entre esses ministérios e os grandes grupos empresariais.

Esse padrão de comportamento, que só recentemente vem sofrendo seus primeiros abalos - a partir da internacionalização das empresas japonesas sem o correspondente poder internacional do Estado japonês - tornou-se possível porque ambos, MITI e MOF, possuíam nas suas respectivas burocracias aquelas qualidades que tanto Weber quanto Keynes e Schumpeter percebiam, como essenciais ao funcionamento eficiente do "capitalismo organizado": integridade, dedicação à coisa pública como projeto pessoal e

institucional e capacidade de resistência à ação predatória (quando esta o fosse) dos grupos de pressão.

De outro ângulo; regras claras, tratamento fundado na lealdade (mas não no compadrio) e "esprit de corps" foram os ingredientes da respeitabilidade conseguida pelo "hard core" da burocracia nipônica.

Okimoto, numa desagregação do Executivo japonês em termos de "poder" e "grau de politização" dos ministérios, estabelece uma correlação praticamente inversa entre esses dois elementos e o MITI e o MOF. Ambos encabeçam a lista relativa a poder e fecham aquela indicadora do grau de politização (Cf. Okimoto: 1988, pp. 319-324). Portanto, credibilidade, disposição ao diálogo e capacidade de negociação são as bases de sustentação desse núcleo da burocracia, bem como as fontes legitimadoras do seu poder. Aquela teve uma base sólida e pragmática de poder "real" que residiu na capacidade de dar subsídios, fixar quotas de comércio exterior e restrições de mercado, bem como de conceder incentivos de toda espécie, guardando, entretanto, sempre a neutralidade em relação aos grandes grupos: o "tratamento entre iguais" a que se refere Miazaky (Cf. Miazaky: 1967, passim). Este é o primeiro dado que devemos levar em consideração.

Um segundo aspecto importante e interessante na composição do Poder Executivo no Japão, um traço relativamente recente, propellido em grande parte pelo "cluster" de inovações, que vem sendo introduzido na esfera econômica e pela perda de hegemonia do MITI, é um intenso processo de concorrência entre os ministérios para trazer para as suas respectivas "umbrellas" a organização do processo de difusão das novas tecnologias que cada um considera compatível com a sua orientação.

Para caracterizar esse processo, introduziremos aqui o conceito de "concorrência weberiana", entendida como a luta entre burocracias pela monopolização de oportunidades político-

jurisdicionais; com o objetivo de maximizar seus respectivos raios de atuação. 5/ A analogia com o conceito de concorrência schumpeteriana é óbvia e intencional: nossa idéia ao utilizá-la é exatamente propor uma ponte entre esses dois autores, transplantando uma idéia de Schumpeter para o terreno de Weber, sublinhando que a noção de luta interburocrática está presente em Weber, embora não desenvolvida, 6/ com o fito de lançar luz sobre a dinâmica institucional do capitalismo japonês.

A idéia, em linhas gerais, é a seguinte: na medida em que novos produtos ("software", por exemplo) ou novos setores (telemática, biotecnologia, engenharia genética, por exemplo), criados pela atividade inovadora, se situem em fronteiras jurisdicionais entre ministérios - MITI, MPT (correios e telecomunicações), MOF, Ministério da Educação, por exemplo - tais setores se tornam imediatamente objeto de disputa entre eles, como forma de "graduação" do seu status e prestígio na hierarquia burocrático-ministerial.

Algumas análises recentes (Eads e Yamamura: 1987, por exemplo) vêem esse tipo de disputa apenas pelo lado "negativo", isto é, como conflitos que sobrecarregam a burocracia e encurtam seu raio de manobra, por exemplo, na formulação e implementação de política industrial.

5/ O termo "weberiana" justifica-se, a nosso juízo, não apenas pelo fato de ter sido Weber o grande teórico da burocracia e das implicações do seu desenvolvimento para as sociedades industriais modernas, mas também por ter ele sido um dos primeiros a salientar a característica das burocracias de desenvolverem seus próprios interesses e, conseqüentemente, tenderem a concorrer entre si. Trata-se, portanto, de uma extensão das suas idéias; o que recomenda o adjetivo.

6/ Cf., por exemplo, "Parlamento e Governo numa Alemanha reconstruída", in Weber: 1974; pp. 7-92. Para as possibilidades de pontes entre Weber e Schumpeter, cf. Collins: 1986; cap. 5.

Não nos passa pela cabeça negar esse traço ou conseqüência potencial dessas disputas, mas intuimos que elas possam ter uma segunda implicação não percebida por esta ótica puramente "pessimista": o dinamismo associado ao próprio conflito, na medida em que a concorrência interburocrática puder introduzir "movimento" na sua estrutura, e busca de eficiência administrativa nas suas estratégias.

Nessa nossa ótica "concorrencial", a luta interburocrática pela monopolização de oportunidades político-jurisdicionais para a organização dos novos setores e/ou captura dos novos produtos teria como resultado, como se disse, conflito e dinamismo simultaneamente; amálgama, aliás, que parece ser o "segredo" da força do capitalismo.

No caso em questão, o conceito de "concorrência weberiana"-isto é, o transplante do conceito de concorrência para a esfera burocrática - nos serve, também, para questionar uma tese muito utilizada, inclusive pelo próprio Weber, que equaciona burocratização com perda de eficiência e emperramento da agilidade administrativa. Em Weber, essa tese aparece como a prognose sobre a "Egíptização do Capitalismo", na medida em que este fosse sendo encapsulado pela burocracia (cf. Weber: 1922, vol. 2, pp. 1073-1074). Nos EUA dos dias de hoje, ela surge como uma apologia ao surto de pequenas empresas inovativas, uma espécie de versão neo-liberal da cantilena do "small is beautiful" (cf. Time, 05/09/88, por exemplo). Pois bem, o que queremos sublinhar é que o conceito de "concorrência weberiana" coloca essa questão em outro plano; desmistifica a idéia de burocratização = perda de eficiência e sugere que, dentro da burocracia, o conflito pode ser condição do incremento de produtividade. O requisito para tal resultado parece ser o que Eads e Yamamura chamam de "Pro-Growth Political Consensus" (cf. IBID: pp. 432-433); ingrediente notoriamente presente no capitalismo japonês.

Para ilustrá-lo, façamos uma referência ao mais famoso entre esses recentes episódios envolvendo disputas interministeriais, as chamadas "Telecom Wars", envolvendo o MITI, Ministério das Finanças (MOF) e Ministério dos Correios e Telecomunicações (MPT), na luta pela captura da administração do Sistema de Poupança Postal (vinculado ao MPT e pretendido pelo MOF) e da organização da telemática no país (disputada pelo MITI e pelo MPT). Após intensos combates, envolvendo os ministérios, o Partido do Governo (PLD), grandes grupos locais e "lobbies" estrangeiros, o resultado foi um consórcio abarcando os ministérios em luta e os "keiretsu", numa "super-joint-venture", presidida por um funcionário do MITI, que iniciou os trabalhos do órgão com a seguinte declaração:

"Although this is a motley group drawn from such diverse sources [...] We must not fall into dissaray but hang together as one and try to advance the course of research in basic technology. We must forget who our parents are and just work together" (Saito Taichi. In: Johnson, 1989: p. 230).

O próprio Chalmers Johnson, autor do estudo a que nós nos referimos sobre as "Telecom Wars", se pronuncia do seguinte modo acerca do arranjo:

"The center is a typical japanese hybrid: the product of bureaucratic competition, funded from public but non tax monies and incorporating private sector supervision and participation and yet it is likely to be more effective than anything Japan's competitors will put together" (Johnson: 1989, p. 230).

Se a burocracia ministerial é um elemento-chave no poder político dentro do capitalismo maduro, certamente não o esgota. No Estado democrático moderno, o Poder Legislativo é, sem dúvida, um ator político importante e influente. Suas relações com o Executivo são, portanto, um segundo fator relevante para a

definição do que seja efetivamente o tecido institucional que conecta o Estado com as empresas.

No Japão, o fenômeno mais interessante e merecedor de registro nesse nível analítico é a ponte estabelecida entre ambos (Executivo e Legislativo) pela migração de burocratas para o Partido Liberal-Democrático; um análogo do já famoso "Amakudari", de que falaremos mais adiante.

Isso pode ser percebido desde o "low-level politics" pelo fato de que entre 1955 e 1984, 21% dos deputados eleitos pelo PLD eram ex-burocratas (cf. Okimoto: 1988, p. 325) até o "high-high level" pela informação de que dos dez primeiros-ministros que ocuparam o cargo, entre 1956 e 1984, nove dos quais a partir da posição de secretário-geral do partido, todos sem exceção haviam chefiado ministérios, seis haviam ocupado o Ministério das Finanças, oito haviam chefiado o MITI e cinco haviam ocupado ambos os postos (Ver tabela a seguir).

POSTOS PREVIAMENTE OCUPADOS PELOS
PRIMEIROS-MINISTROS:1956-84

Primeiro-Ministro	Min. Finanças (MOF)	Min. Ind. Comercio (MITI)	Min. Rel. Exteriores (Gaimush)	Min. da Defesa (MOD)	Secret. Geral Partido
Nakasone		x		x	x
Suzuki					
Ohira	x	x	x		x
Fukuda	x		x		x
Miki		x	x		x
Tanaka	x	x			x
Sato	x	x			x
Ikeda	x	x			x
Kishi		x	x		x
Ishibashi	x	x			

Fonte: Kosai in Yamamura and Ysuda, eds. 1987: p. 563.

Que conclusões tirar do anterior? Em primeiro lugar, que a intimidade, senão a "expertise" em assuntos econômicos foi um pré-requisito fundamental para a liderança política nesse país, nas últimas três décadas. Em segundo lugar, que a força do MITI e

do MOF, a que fizemos referência anteriormente, bem como seu insulamento das demandas políticas "predatórias" da comunidade empresarial foram ambos produtos de alianças constituídas na arena política através do canal de comunicação representado pela interpenetração de pessoal; um equivalente, pode-se observar, das "networks" intra-"keiretsu" mencionadas na seção anterior. Que esses arranjos não sejam inexpugnáveis e que, em momentos de turbulência político-econômica, possam se voltar contra seus propósitos originais, provam-no as ações, mais ou menos recentes, dos "zokus" (tribos-facções dentro do partido capitaneadas por políticos profissionais e assessoradas por ex-burocratas) a que faremos menção no próximo item. Isso, não obstante, não elimina a funcionalidade potencial dessa ponte que transporta burocratas intimamente ligados aos requisitos da racionalidade e poder econômicos para posições de liderança política.

Em terceiro lugar, e como uma extensão do anterior, é possível concluir que a existência de canais informais de comunicação do Executivo com o Legislativo e o percentual relativamente alto de representação burocrática no PLD (o que significa concretamente a presença de indivíduos familiarizados com temas, como finanças públicas, elaboração de orçamentos, perspectivas internacionais, comércio exterior, "Economia da Tecnologia" etc.) tendem a inocular também no processo político do "low-level politics" uma dose extra de racionalidade econômica, que pode atuar como filtro em relação a problemas de "governabilidade", evitando uma dispersão intensa entre as lógicas de interesses política e econômica; as quais nem sempre coincidem, como nos mostram Schumpeter, Brittan, Bell e toda uma família de modelos de "ciclo político-eleitoral". 1/

1/ Cf. Schumpeter: 1942; parte 2 e parte 4, caps. 22 e 23; Brittan: 1975 e 1988: pós-escrito e Bell: 1976, caps. 1 e 5. Para uma boa resenha dos modelos de ciclo político eleitoral; ver Santos: 1988, cap. 3.

Os elementos citados auxiliam, por sua vez, a compreensão do sucesso do que se costuma chamar de "Politics of Economic Management" no Japão; que, ao fim e ao cabo, parece ser um caso bastante bem sucedido de conciliação das demandas do crescimento, justiça social e satisfação ordenada de aspirações crescentes por uma sociedade de massas com peso demográfico substantivo. A eficácia deste "modelo de administração política" tem sido questionada recentemente por sucessivas crises ministeriais. A razão básica pode ser talvez encontrada na dessolidarização crescente entre os interesses dos grandes grupos e dos grupos locais, provocada pelos imperativos da internacionalização produtiva e financeira contemporânea. Sobre isso voltaremos ao final deste trabalho.

É nas relações entre Executivo e empresas que aparece mais nitidamente a característica de "network" do Estado japonês.

Keynes escrevendo nos anos vinte a respeito de como poderia o capitalismo reformar-se para fazer frente aos desafios que, naquela altura punham-no em xeque, receitava, entre outras coisas, que no futuro uma das primeiras tarefas a serem realizadas seria "to decentralize [...] and in particular to establish semi-independent corporations and organs of administration to which duties of government, old and new will be entrusted" (Keynes: 1931, p. 331).

Keynes sugeria, em suma, a criação de uma zona intermediária, nem inteiramente pública nem totalmente privada, que servisse para engrossar os canais de comunicação entre Estado e o mundo dos negócios, diluindo suas fronteiras, de modo a permitir, através de consultas recíprocas permanentes e ajuda mútua, uma racionalidade maior para ambos e, em particular, um incremento da eficiência do setor privado a partir da coordenação das suas estratégias pelo poder público via "zona intermediária".

O Japão materializou essa proposta de Keynes, e é um atestado da sua correção. Nesse país toda uma gama de instituições foram sendo criadas - por exemplo: Associações Empresariais, o Japan Export-Import Bank, a Jetro (Japan External Trade Organization), grupos de estudo para implementação de políticas públicas, comitês de assessoramento ao MITI, MOF, Ministério do Trabalho e outros ministérios e extensos seminários de avaliação das propostas patronais e contrapropostas sindicais relativas à política salarial, além dos já famosos consórcios de pesquisa - todas funcionando exatamente dentro da filosofia preconizada pelo autor da Teoria Geral. O resultado é, nas palavras de Okimoto:

"A vast network of intermediate organizations (which) link government officials with elites from industry, banking, labor, academia and mass media permitting much public policy discussion, consultation and implementation to take place" (Okimoto: 1988, p. 315).

Obtenção, análise e difusão de informação, monitoramento do desenvolvimento tecnológico e controle da concorrência, abertura de fronteiras no exterior e diluição dos riscos e da incerteza embutidos em todos esses processos são alguns dos resultados mais expressivos alcançados por esse "Network State". Ele promove para o conjunto das empresas algo análogo ao que fazem os "keiretsu" e o regime de subcontratação no âmbito da relação intra-empresas. Nesse sentido, a função desenvolvimentista do Estado decorre de sua condição de "network".

Sobre essa matéria, Chalmers Johnson e Daniel Okimoto podem ser compatibilizados sem grande esforço intelectual; já que suas análises se complementam. O resultado é mais luz (compreensão) do que calor (efeito de polêmicas entre argumentos antagônicos).

Uma segunda ponte estabelecida entre o Executivo e as empresas, e que complementa a anterior, é o chamado "Amakudari",

que significa literalmente "cair do céu". Este termo designa o processo de absorção de burocratas recém-aposentados pelo setor privado (cf. Okimoto: 1988, pp. 319-321) e configura mais uma prática destinada a alargar os canais de comunicação entre ambas as esferas através da interpenetração de pessoal. A tabela abaixo quantifica o processo para o ano de 1986:

ABSORÇÃO DE EX-BUROC RATAS PELO SETOR PRIVADO: 1986

MINISTERIO	Nº DE REEMPREGADOS	MINISTERIO	Nº DE REEMPREGADOS
Finanças	44	Construção	10
Ind. e Comércio Internacional	17	Correios e Telecomunicações	9
Transporte	15	Trabalho	3
Agricultura	14	Educação	2
Saúde e Bem-Estar Social	10	Relações Exteriores	1

Fonte: Okimoto in Inoguchi e Okimoto, eds. 1988, p. 320.

Cento e vinte cinco burocratas de alto nível reempregados pelo setor privado, aos quais deve-se somar aqueles que migram para o PLD; um duplo processo de interpenetração de pessoal conectando Executivo, Legislativo e grandes empresas. O resultado é, nas palavras de Michael Gerlach, um "capitalismo de alianças", onde a própria ausência de fronteiras claras entre público e privado nos obriga a reconsiderarmos os significados tradicionais que atribuímos aos termos Estado e capitalismo. No Japão, como se disse, ambos se interpenetram de tal forma que nos parece duvidoso que possam ser analisados como sujeitos autocontidos. Como procuramos sugerir no início do texto, nossa opinião é a de que estamos diante de um objeto novo, ainda em busca de uma análise rigorosa.

Capitalismo organizado (Tugan Baranovsky, 1906; Hilferding, 1927) ou "Comunal Capitalism" (Rathenau, 1919; Peter Berger, 1986) talvez sejam as melhores formas de nomeá-lo, levando em conta as sugestões desses Heréticos fronteirços entre a Economia e a Política, além de Weber, Schumpeter, Keynes e Polanyi; a safra dos grandes heréticos aliás.

É a esse conjunto de autores com visões de mundo tão distintas que devemos creditar os primeiros passos na identificação conceitual desta nova forma de capitalismo, bem como o instrumental analítico para sua digestão teórica. Isso, entretanto, está, como se disse, para ser realizado, uma tarefa para a qual nossos comentários pretendem funcionar como uma mera introdução.

Antes de concluirmos, resta ainda menção ao quarto corte que cremos importante para a compreensão da relação Estado-Empresas e, conseqüentemente, da dinâmica institucional da formação econômico-social japonesa. Resta-nos avaliar o papel do partido dominante no processo de formulação de demandas, cuja origem são as empresas e o destino a burocracia ministerial. Aqui, encontraremos um elemento de "desorganização" no Capitalismo Organizado que vimos analisando.

O traço que mais nos impressiona no sistema político japonês do pós-guerra é a permanência no poder, por mais de três décadas, do PLD; o que nos alerta para mais uma peculiaridade dessa nação (só comparável à permanência do Partido Democrata Cristão no Governo da Itália). Daniel Okimoto aponta um ângulo de análise sugestivo para identificarmos os elementos responsáveis por essa estabilidade.

Seu conceito-síntese chama-se "Political Inclusivity" que significa, concretamente, duas coisas: 1) A determinação do partido em conservar a lealdade dos seus grupos de sustentação tradicionais, simultaneamente, à incorporação, nas suas fileiras,

de novos grupos surgidos da mudança econômica e social; ii) A aderência ao princípio de realismo e/ou ética política de que a distribuição dos frutos do progresso e o atendimento de demandas deve contemplar a todos os membros da coletividade, incluindo mesmo aqueles grupos ausentes da sua jurisdição política: esse aspecto "To Catch Almost All Plus Benefits For Non Members" do PLD contrasta e se afirma, graças à relativa inflexibilidade programática e estratégica dos demais partidos de oposição, em particular o Partido Socialista. Assim, o PLD representa um dos casos mais interessantes de "Conservadorismo Criativo" (cf. Pempel, 1982: passim) e retém uma das mais amplas e substantivas bases de sustentação política. Como observa Okimoto, "All members of the LDP Grand Coalition - including even some excluded groups like labor - have some stake in preserving the status quo" (Okimoto, 1988: pp. 344).

O anterior levanta, todavia, uma outra questão, qual seja, a de como o PLD administra internamente os inevitáveis conflitos entre os variadíssimos grupos de pressão que abriga, especialmente aqueles com mais poder, isto é os ligados ao "Business". A resposta radica nos mesmos conceitos que vimos funcionando em todos os cortes que fizemos para analisar a malha institucional que envolve a sociedade japonesa: organização e hierarquia.

Longe de ser uma "Torre de Babel", o partido possui uma organização interna que faria Lênin se contorcer de inveja, mas a força que advém daí introduz, como já veremos, elementos de "sobrepolitização" e desorganização potencial no processo de administração do sistema econômico. Vejamos isso mais de perto.

O partido é dividido em facções, refletindo mais ou menos os interesses (muito mais que as "paixões") da grande coleção de grupos que o compõe. Essas facções possuem, por sua vez "Policy Subcommittees" subordinados ao "Seichoka", órgão do partido responsável pela coordenação dos interesses expressos pelos

subcomitês e pela sua transmissão aos ministérios e órgãos semi-públicos competentes. Como se vê, trata-se de um processo de "lobbying" extremamente sofisticado.

Exemplificando: Voltados para o MITI estão os subcomitês de comércio e indústria e o de políticas de informatização, para o MPT o de telecomunicações, para o NTT (Nippon Telephone and Telegraph Company) o "NTT basic problems investigation Council" e o "NTT Business Affairs Subcommitte"; para o Ministério da Agricultura o subcomitê de política agrícola do partido e assim sucessivamente (cf. Johnson, 1989: pp. 201-203).

Até os anos setenta mais ou menos, esses subcomitês eram em geral presididos por ex-burocratas, refletindo aquele processo de interpenetração de pessoal que mencionamos anteriormente, e atuavam em sintonia com as orientações ministeriais. Era o tempo da validade absoluta do dito de Johnson "[...] The politicians reign and the bureaucracy rule". Desde então, vários desses subcomitês têm passado às mãos dos "zokus" - organizações comandadas por políticos profissionais, e não mais por ex-burocratas, embora freqüentemente contando com a sua assessoria-, dispostos a estabelecer uma "rua de mão dupla" no canal de comunicação entre Executivo e Legislativo.

Isso, por sua vez, era sintoma tanto da complexificação do processo político interno ao partido, como do robustecimento das empresas privadas e do seu desejo de influenciar, também via Legislativo, a política econômica em cuja formulação a hegemonia cabia à burocracia. O incremento nos graus de politização da administração econômica e corrupção na arena política foram resultados dessa mudança, a qual escora na triplice relação que se foi estabelecendo entre o PLD e os "negócios", e cujos eixos são:

- i) Práticas clientelísticas: o PLD recebe votos em troca de favores arrancados à burocracia pelos "zokus". Os

ministérios mais envolvidos com esse padrão de relacionamento, e também os mais "politizados", são os da construção, agricultura e pesca, transportes e correios e telecomunicações; bem como a seção de pequenas e médias empresas do MITI.

ii) Patrocínio recíproco: contribuições financeiras oferecidas a membros dos "zokus" pelos destinatários do seu "lobbying" bem sucedido. Não é difícil perceber que todos os escândalos recentes, envolvendo dinheiro, na política japonesa são fruto desse tipo de barganha, onde não é rara a participação de membros da burocracia ministerial nos "frutos" colhidos pelos "zokus".

iii) Suporte unificado: são contribuições feitas pelos grandes grupos empresariais ao partido, e não a membros individuais, como reconhecimento à sua "orientação pro-business" (cf. Okimoto: 1988, pp. 323-24).

É óbvio que a institucionalização dessas práticas, principalmente a do "patrocínio recíproco", traz consigo uma ameaça potencial à racionalidade econômica tanto quanto mina as bases do poder e da legitimidade da burocracia. Nesse caso, retomando uma idéia já referida, constatamos que a organização dos grupos de pressão dentro do partido introduziu um elemento de desorganização na administração do sistema econômico.

Seus efeitos mais visíveis são a especulação imobiliária desenfreada nas grandes metrópoles do país, uma proteção cerrada e favores de todo tipo à agricultura, concessões freqüentes às indústrias decadentes ("sun-set"), ampliando seus prazos de adaptação; manutenção de um sistema atrasado de distribuição no varejo e a autonomia do sistema de poupança postal em relação à jurisdição do MOF.

É indiscutível que quanto mais avance esse processo de "americanização" da política japonesa, mais comprometida poderá ficar a eficiência do seu sistema político-econômico, constituída, como vimos, sobre "networks" e regimes de subcontratação não predatórios entre a burocracia, os "keiretsu" e as pequenas e médias empresas. O grau em que isso possa vir a ocorrer é, no momento, objeto de mera especulação; mas uma qualificação deve ser feita: no "hard-core" do capitalismo japonês - finanças, indústrias de ponta, política tecnológica e organização da força de trabalho na grande empresa - os "elementos de desorganização" dão muito poucos sinais de que venham a se materializar. Sintomaticamente, seus ministérios mais importantes estrategicamente falando, MITI e MOF, encontram-se entre os menos "politizados", como já mencionado, e conseqüentemente menos reféns dos setores que lhes toca administrar. Por outro lado, todas as demais "redes" e "canais" por nós descritas, desligadas do partido e envolvendo Executivo e "business" podem atuar como diques de contenção à ação predatória das "coalizões distributivas", para utilizar o termo de Mancur Olson (cf. Olson: 1982, passim), insulando setores estratégicos da "política de clientela", mitigando dessa forma, aquilo que Brittan chamou provocativamente de "The Economic Contradictions of Democracy" (cf. Brittan: 1975, pp. 129-159).

Em todos os casos, é evidente que se está verificando há muito tempo, desde a década de sessenta, uma substituição de tutela por coordenação e negociações, o que resulta, naturalmente, numa complexificação das agendas. Isso, todavia, não nos parece suficiente para autorizar à realização de prognoses sombrias sobre o destino do "capitalismo organizado" japonês. Organização supõe justamente coordenação e negociações e não tutela; e, nesse sentido, é possível até que a manutenção de "bolsões de desorganização" seja o preço político a ser pago pela preservação, e eventualmente até aperfeiçoamento do seu núcleo organizado (cf. Freeman; caps. 2 e 3 acerca desse último ponto-o aperfeiçoamento do núcleo organizado).

O quadro todo é, em nossa opinião, fortemente schumpeteriano: tratam-se de questões colocadas pelo sucesso do capitalismo japonês, e pela estabilidade do seu sistema político; pela força - não pela fraqueza - do seu sistema econômico e social. São, seguindo uma aguda sugestão de Hollermann - um estudioso que observa a nação desde o tempo em que pertencia ao "staff" do General MacArthur - muito mais problemas de reorganização do que um quadro de progressiva desorganização.

Não existem "leis" do desenvolvimento histórico e, como já nos referimos, os desdobramentos futuros das turbulências suscitadas pelo colossal sucesso das engenharias econômica, social e política japonesas é indeterminável, mas a probabilidade de que estejamos, ao fim e ao cabo, como alguns observadores ainda insistem em sugerir, diante de um "gigante de pés de barro" é extremamente baixa. A não ser que esse "barro" seja na realidade uma das novas cerâmicas em teste nos laboratórios japoneses, cuja ductibilidade, elasticidade e plasticidade sejam superiores às do aço ... (sobre a questão da reorganização, cf. Hollermann: 1988, conclusão).

CAPITULO II
DINAMICA DE CRESCIMENTO E INSERÇÃO INTERNACIONAL

A. Dinâmica de Crescimento

1. Os condicionantes do milagre econômico

Quando se analisa o desempenho da indústria e da economia japonesa no pós-guerra, observa-se a existência de dois períodos bem marcados. O primeiro, que se estende de 1953 até 1973, reúne as duas décadas de crescimento rápido auto-sustentado. Nestes vinte anos, o Japão configurou "um caso ímpar de desempenho econômico acelerado dentro do quadro do pós-guerra e, talvez, por suas especificidades, um caso único na história do capitalismo moderno". 8/

Sua economia cresceu, de forma quase ininterrupta, a taxas próximas a 10% ao ano, ou seja, os níveis mais elevados entre as nações industrializadas. Graças a isto, o Japão conseguiu, em apenas 15 anos, deixar definitivamente para trás o espectro do subdesenvolvimento, da estagnação e da perda de autonomia nacional para tornar-se a maior economia do mundo capitalista, após os Estados Unidos.

No segundo período, que compreende os anos posteriores à crise de 1973, a taxa média anual de crescimento do Produto Nacional Bruto do Japão, de 3,2%, foi muito inferior aos 9,5% verificados nas duas décadas anteriores. Mesmo assim, o Japão continuou apresentando o melhor desempenho econômico entre os países ricos (ver o Quadro I). Apesar do violento impacto negativo que o primeiro choque do petróleo teve sobre sua

8/ Ver Torres, 1983.

QUADRO I

TAXA MEDIA DE CRESCIMENTO ANUAL DO
PRODUTO NACIONAL BRUTO

(Em percentagens)

	1953-1973	1974-1980	1981-1988
JAPAO	9.4	3.7	4.1
EUA	3.6	2.2	2.8
REINO UNIDO	3.1	0.6	2.7
FRANCA	5.3	2.8	1.9
ALEMANHA OCIDENTAL	5.8	2.2	1.7

Fonte: Scott, B., 1976 e Banco do Japao (a), vários números.

economia, foi o único a manter, a partir de 1976, um crescimento contínuo de sua indústria. Nos demais, à exceção dos Estados Unidos, a produção manufatureira permaneceu estagnada ao longo da primeira metade dos anos 80.

Para se compreender por que o processo de ajustamento econômico do Japão a partir do primeiro choque do petróleo foi tão bem sucedido, é necessário, antes de tudo, se ter presente quais os principais condicionantes do chamado "milagre econômico japonês". Em termos dinâmicos, "um resultado como o que foi alcançado pelos japoneses em um país carente em matérias-primas básicas e que, em meados dos anos 50, possuía uma indústria obsoleta e desgastada, não poderia ser obtido sem que sua economia atravessasse um [...] profundo desequilíbrio industrial [...]". 9/

Sem dúvida, o motor básico do processo de crescimento acelerado foram as transformações que ocorreram no setor manufatureiro. Em menos de 20 anos, o Japão havia deixado de ser um país ainda muito dependente da indústria têxtil e da agricultura para tornar-se um grande produtor e exportador de insumos industriais e máquinas e equipamentos.

É bem verdade que o rápido crescimento econômico, associado à intensificação da produção industrial a partir dos setores, ditos, pesados (máquinas e equipamentos e insumos industriais básicos), não foi um fenômeno exclusivo do processo japonês, nem é capaz de, por si só, dar conta da explicação de seu milagre econômico.

No pós-guerra, todos os países que, de alguma forma, conseguiram mudar sua estrutura industrial, tomando por base o sistema manufatureiro americano 10/, apresentaram altas taxas de

9/ Ver Torres, 1983.

10/ Ver Tavares e Teixeira, 1981.

crescimento, aumento da produtividade e redução do hiato tecnológico frente aos Estados Unidos. A particularidade japonesa não está, portanto, na trajetória industrial que foi adotada, mas deve ser buscada, principalmente, nos condicionantes endógenos de seu processo de acumulação de capital.

Com essa preocupação, identificamos, em outra oportunidade, que "o principal fator de dinamismo da economia japonesa se encontra(va) [...] na mudança do padrão de concorrência entre (seus) grandes grupos nacionais", que de tão intensa e direta foi chamada de "excessiva". ^{11/} Antes da II Guerra, os "zaibatsu" atuavam em setores distintos, evitando a competição direta.

Após as reformas implementadas pelo governo de ocupação americano, esses grandes conglomerados atravessaram um profundo processo de transformação e reorganização que levou ao aparecimento dos "keiretsu", formas radicalmente novas de organização industrial, baseadas na flexibilidade, na coordenação e na competição acirrada. Foi o princípio do "get set control" (controle global), como base da estratégia de concorrência, que levou os "keiretsu" a investirem simultaneamente em cada novo setor industrial que era implantado.

Para esse esforço de investimento, os grandes grupos contaram com o apoio, tanto do banco ligado ao seu "keiretsu", como também de todos os principais bancos comerciais. Isto, aliado ao elevado grau de endividamento herdado da guerra e ao rápido crescimento da economia, levou ao aparecimento de um padrão de financiamento indireto, centrado na tomada de empréstimos a curto e médio prazos. As empresas, durante o milagre, apresentaram, em seus balanços, índices de endividamento extremamente elevados, quando comparados aos dos demais países capitalistas. Entretanto, dado a natureza conglomerada dos grandes grupos, o risco financeiro efetivo é muito inferior ao

^{11/} Ver Torres, 1983.

indicado pelos dados microeconômicos. As decisões de investimento e de financiamento são coordenadas entre as empresas e o banco que dá nome ao grupo - o "main-bank" -, cabendo a todos responder solidariamente, especialmente o banco, pelo eventual insucesso de qualquer empreendimento do "keiretsu".

Nesse quadro, o papel do governo japonês foi, fundamentalmente, o de elemento potencializador da concorrência entre os "keiretsu". O Estado atuou sistematicamente no sentido de eliminar os principais entraves a que as decisões de investimento das grandes empresas pudessem ocorrer muito próximas de seu horizonte potencial. Com este objetivo, o governo japonês implementou uma das mais ousadas e eficazes políticas de estrutura industrial.

Em primeiro lugar, coordenou o processo de investimento do setor privado, apontando fronteiras de expansão e concedendo vantagens fiscais, creditícias e de importações que estimulavam o capital japonês a atuar de acordo com tais expectativas de longo prazo. Em nenhum momento, no entanto, o governo arbitrou a concorrência entre os grandes grupos. Perante o Estado, todos os "keiretsu" eram iguais.

Em segundo lugar, o Estado limitou o espaço da concorrência no mercado interno aos grupos nacionais. Através do controle das importações e do investimento direto externo, eliminou-se, na prática, o "perigo" da competição imprevista dos capitais estrangeiros. Este caráter "xenófobo" da política industrial japonesa estava, também, associado à necessidade de o país administrar em "sintonia fina" seu setor externo.

Qualquer déficit maior ou mais prolongado deveria ser evitado, pois, do contrário, o país ficaria sujeito a intervenções dos organismos internacionais de crédito, cuja visão liberal se chocaria com as concepções básicas da política industrial japonesa. Esta perspectiva estratégica, aliada à total

impossibilidade de se tornar uma economia primário-exportadora, fez com que a indústria japonesa fosse, ela mesma, obrigada a se responsabilizar pelo financiamento externo de suas necessidades de importações de bens e serviços. Isto requeria uma preocupação permanente com preços e produtividade, além de esquemas agressivos de promoção de exportações, como subsídios e esforços de vendas através de "trading-companies".

Finalmente, tendo em vista a enorme relevância do crédito bancário corrente para o financiamento industrial de longo prazo, o governo, através do Banco do Japão (BJ), ajustou sua política monetária de forma a subordiná-la aos interesses do crescimento industrial. O BJ garantiu, durante todo o tempo, um nível de liquidez compatível com a necessidade de expansão dos grandes bancos comerciais e da economia como um todo.

Toda essa complexa política de estrutura industrial era, por sua vez, vista como legítima tanto aos olhos das empresas e dos parlamentares quanto dos trabalhadores. Não há dúvida quanto ao caráter hegemônico do projeto de "reconstrução nacional" através do crescimento rápido. A classe trabalhadora, à exceção do período da ocupação, sempre teve uma atitude extremamente cooperativa para com as empresas e o governo. Da mesma forma, os parlamentares deixaram a gestão econômica na mão da burocracia que, por sua vez, negociava ou, até mesmo, impunha suas decisões aos capitais nacionais. Em suma, havia um consenso do povo e da classe política japonesa quanto à propriedade do projeto de crescimento acelerado.

Esses elementos políticos levam-nos ao impacto que a derrota militar teve sobre a vida japonesa no pós-guerra. "Em certa medida, o pós-guerra reeditava o risco da colonização estrangeira que havia sido um dos principais fatores de causação do processo de industrialização que se seguiu à Revolução Meiji. Havia, entretanto, uma diferença básica. A estratégia, ao final do século XIX, buscava dotar o Japão de uma indústria bélica

moderna. O objetivo principal, então, era produzir, através de capitais nacionais, os meios de destruição necessários para sustentar um projeto imperialista em reação à ameaça colonialista das potências ocidentais. Com o bombardeamento de Hiroshima e Nagasaki, o velho sonho imperial foi definitivamente enterrado. O Japão estava agora submetido à hegemonia americana e precisava se adaptar e responder rapidamente a esta nova situação. Neste contexto, o perfil industrial desejado era aquele que permitisse, a um só tempo, superar as condições do estrangulamento externo e ampliar o mercado interno". 12/

2. A crise de 1973

Diante desse quadro, caberia agora se analisar o impacto do primeiro choque do petróleo sobre a economia japonesa. Entre 1973 e 1977, o Japão amargou a pior recessão industrial de sua história recente. Seu setor manufatureiro estagnou e, entre 1973 e 1975, chegou a retrair-se em mais de 13% (ver o Quadro II). Ao final daquele triênio, diante das altas taxas de inflação, da profunda recessão, do aumento do desemprego e do enorme desequilíbrio externo, poucos admitiam a possibilidade de sua economia poder retomar a liderança do crescimento entre as nações mais ricas.

Os setores mais atingidos pela crise foram os de bens intermediários e da construção civil. Os que mais rapidamente reagiram e retomaram o crescimento foram a química e a indústria de máquinas, os setores líderes do "milagre". 13/ Menos dependente de matérias-primas e com grande potencial de modernização tecnológica, a indústria de equipamentos conseguiu obter significativas reduções em seus custos. Enquanto o aumento da produtividade de toda a indústria japonesa foi de 4% a.a., entre 1973 e 1978, alguns segmentos do setor de equipamentos,

12/ Ver Torres, 1983.

13/ Ver Torres, 1983.

QUADRO II

JAPÃO
 ÍNDICE DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL POR
 SETORES SELECIONADOS E CATEGORIAS DE USO

(1973=100)

SETORES	1974	1975	1976	1977	1978
MANUFATURAS	97	87	96	100	106
FERRO E AÇO	99	86	94	93	99
METAIS NÃO-FERROSOS	87	77	92	98	105
METALURGIA	93	76	86	92	100
QUÍMICA	101	90	100	105	118
EQUIPAMENTOS	101	88	100	107	117
EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS	101	84	108	123	139
EQUIPAMENTOS TRANSPORTE	101	99	101	105	103
PETROLÉO */	97	93	96	98	97
PAPEL E CELULOSE	96	84	95	97	102
TEXTÉIS	87	82	89	88	89
ALIMENTOS	99	100	102	106	108
BENS DE CAPITAL	101	86	91	97	104
BENS DE CONSUMO DURÁVEIS	99	95	120	135	151
BENS DE CONSUMO NÃO-DURÁVEIS	101	99	106	110	117
BENS INTERMEDIÁRIOS	94	83	94	96	100
CONSTRUÇÃO CIVIL	91	77	88	94	100

Fonte: OPM, vários números.

*/ Inclui carvão.

como de máquinas elétricas e de instrumentos de precisão, chegaram a apresentar taxas de 9,3% e 19,3%, respectivamente.

Pode-se ver no Quadro III, a seguir, que a sustentação do nível de atividade, durante o período 1973-1978, deu-se, principalmente, pela expansão das exportações, que, por sua vez, foram comandadas pelas vendas de máquinas e de bens de consumo durável, como automóveis e aparelhos de televisão. Tais setores responderam por 80% do aumento das vendas externas japonesas entre 1975 e 1977.

A mudança que estava ocorrendo nesse período na composição do setor manufatureiro japonês já apontava, para uma tendência que se manteria pelo restante dos anos 70 até meados da década de 80. O crescimento passou, cada vez mais, a ser liderado pelos setores que se mostraram capazes de aumentar o valor agregado de seus produtos e, simultaneamente, conquistar mercados externos em detrimento dos segmentos fortemente dependentes de matérias-primas importadas ou nos quais o Japão não conseguiu acumular vantagens frente a seus competidores. Trata-se de uma ruptura com relação à dinâmica do milagre, quando o crescimento foi liderado pelo mercado interno, apoiado na expansão do investimento privado. 14/

Três fatores contribuíram para que o Japão tivesse esse sucesso em suas exportações. Em primeiro lugar, um grande esforço de vendas no exterior, especialmente nos Estados Unidos, onde se intensificou a penetração comercial japonesa. Em segundo lugar, o baixo valor relativo do iene frente à moeda norte-americana. Diante da institucionalização do sistema de taxa de câmbio flutuante e frente à alta inflação de 1973-1974, a moeda japonesa

14/ Ver Torres, 1983.

QUADRO III
 JAPAO
 RENDA NACIONAL
 (Indicadores Seleccionados)

(Em bilhoes de ienes de 1970 e %)

ITENS	1973	1978	CRESCIMENTO TAXA MEDIA	1973-1978 PARTICIPACAO
CONSUMO PRIVADO	49,6	60,6	4,1	53,6
CONSUMO GOVERNO	6,5	8,2	4,8	8,2
FBCF PRIVADO	25,8	26,2	1,6	3,9
FBCF GOVERNO	8,1	11,4	7,0	16,1
EXPORTACOES	11,6	18,0	11,0	38,5
IMPORTACOES	11,2	13,7	4,2	-12,2
EXP.-IMP.	0,4	5,8	68,0	26,3
R.N.B.	92,6	113,1	4,1	100,0

Fonte: Nakamura, 1983

Obs.: FBCF = Formacao Bruta de Capital Fixo
 RNB = Renda Nacional Bruta

voltou à paridade de 300 por dólar contra 266 em 1973. 15/ Por fim, o último fator está relacionado às políticas de racionalização de custos que foram aprofundadas a partir de 1974, o que será melhor abordado mais a frente.

A crise de 1973 também afetou muito diretamente o padrão de investimentos dos grandes grupos, os "keiretsu". Em lugar da concorrência excessiva do milagre, as empresas passaram a adotar uma postura mais conservadora. Com a recessão de 1973-1975, o volume de estoques e a capacidade ociosa aumentaram rapidamente na indústria. Ao final de 1975, o índice de ocupação era 25% inferior ao do início de 1973, o que significava um nível de ociosidade de cerca de um-terço. Ao lado disso, tanto os custos financeiros quanto o grau de endividamento aumentaram abruptamente no início do período. Para uma indústria que tinha se apoiado tanto em empréstimos de curto prazo, a situação era crítica.

Segundo Nakamura, "o crescimento rápido (do período pré-1973) se havia apoiado internamente na atitude gerencial altista que antecipava o crescimento e, conseqüentemente, os investimentos em fábricas e equipamentos de grande porte. Isto, inicialmente, estimulava a demanda interna [...] e, em seguida, aumentava a capacidade produtiva, ampliava a competitividade internacional e criava a possibilidade de levar o crescimento mais longe. Em 1973, entretanto, a demanda interna reduziu-se em muito. As firmas, antes de mais nada, dispunham de grande margem de capacidade ociosa e haviam, por isso, abandonado sua antiga atitude altista, perdendo seu apetite por investimentos em novos equipamentos e plantas industriais". 16/ Em conseqüência,

15/ De 1979 até 1984, com a valorização do dólar, a taxa cambial manteve-se favorável à moeda japonesa. Esta situação se reverteu rapidamente a partir de 1985. Em menos de dois anos, o iene passou de 240 a quase 120 por dólar americano.

16/ Ver Nakamura, 1983.

reduziram-se as margens de lucro e aumentou o desemprego e o número de falências.

3. A retomada do crescimento

A partir de 1978, o Japão retomou uma trajetória de crescimento econômico mais moderada, em torno de 4% ao ano. Apesar da relativa estagnação que se observou na produção industrial ao longo de 1980-1982 e 1985-1986, não se verificaram declínios, como entre 1973 e 1975. Isto fez com que, em 1988, o setor manufatureiro registrasse uma produção 65% superior à de 1973 (ver o Quadro IV).

Os setores que lideraram o crescimento industrial, entre 1979 e 1988, foram o químico e, principalmente, o de máquinas e equipamentos. Este último segmento passou a responder, em 1985, por quase metade do valor adicionado da indústria japonesa. Em termos de categorias de uso, foram os setores de bens de capital e de consumo durável os que mais se expandiram neste período.

A retomada do crescimento não implicou, no entanto, na continuidade do mesmo padrão de crescimento industrial, de natureza generalizada, observado ao longo do milagre econômico. Até 1973, mesmo os segmentos menos dinâmicos, como o têxtil, expandiram sua produção em torno de 8% ao ano. A partir do primeiro choque do petróleo, além do ritmo de crescimento ter sido menor, houve uma maior assimetria no desempenho de cada setor. Os insumos básicos, têxteis e alimentos apresentaram um desempenho muito inferior ao que se verificou com as máquinas e equipamentos (ver o Quadro V).

No âmbito do setor de máquinas e equipamentos, despontou o crescimento do segmento de máquinas elétricas que, em 1988, havia quintuplicado sua produção frente a 1973. Tal desempenho não encontra paralelo em nenhuma outra nação avançada. Em todos os países da OECD, as vendas de máquinas elétricas expandiram-se

QUADRO IV

JAPAO
INDICES DE PRODUCAO INDUSTRIAL

(1973=100)

SETORES	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
MANUFATURAS	114	119	120	121	125	139	146	146	150	165
FERRO E ACO	106	108	101	98	96	106	108	102	104	119
METAIS NAO-FERROSOS	110	110	106	102	105	111	110	109	118	125
METALURGIA	102	100	96	99	94	98	99	98	102	110
QUIMICA	128	128	127	131	139	151	155	156	167	186
EQUIPAMENTOS	128	147	158	160	171	206	224	226	232	265
EQUIPAMENTOS ELETRICOS	159	183	208	229	274	354	376	392	427	500
EQUIPAMENTOS TRANSPORTE	107	128	135	127	121	141	151	148	146	160
PETROLEO */	99	94	88	83	81	84	79	76	73	76
PAPEL E CELULOSE	110	111	105	108	113	119	123	127	135	147
TEXTEIS	90	89	88	87	86	88	87	83	82	82
ALIMENTOS	112	111	111	112	114	112	112	114	115	116
BENS DE CAPITAL	114	128	135	136	136	158	171	173	175	199
BENS DE CONSUMO DURAVEIS	166	186	201	205	219	237	264	270	267	288
BENS DE CONSUMO NAO-DURAVEIS	122	123	127	131	135	139	143	145	147	155
BENS INTERMEDIARIOS	108	112	111	110	116	132	137	135	141	157
CONSTRUCAO CIVIL	109	106	98	96	95	95	94	94	99	105

Fonte: BJ, 1987 e 1988; OPM, vários números; e MITI, 1989.

*/ Inclui carvão.

QUADRO V
 JAPÃO
 TAXAS MEDIAS DE CRESCIMENTO DE SETORES
 INDUSTRIAIS SELECIONADOS */

(Em percentagens)

SETORES	1955-73	1974-78	1979-85	1986-88
TODA A MANUFATURA	13,8	1,2	4,2	4,1
FERRO E AÇO	15,1	-	0,3	3,2
METAIS NÃO-FERROSOS	14,4	1,0	-	4,3
METALURGIA	14,9	-	-0,5	3,5
EQUIPAMENTOS	19,4	3,2	9,3	5,7
EQUIPAMENTOS ELÉTRICOS	24,2	6,8	15,4	10,0
EQUIPAMENTOS TRANSPORTE	19,3	0,5	5,9	1,9
QUÍMICA	13,9	3,4	3,2	6,3
PETROLÉO E CARVÃO	17,1	-0,5	-3,9	-1,1
PAPEL E CELULOSE	12,1	2,4	1,9	5,9
TEXTÉIS	8,5	-2,0	-1,9	-1,4
ALIMENTOS	7,0	1,9	-	0,8
BENS DE CAPITAL	17,6	0,8	6,3	5,2
BENS DE CONSUMO DURÁVEIS	22,2	8,7	7,6	2,9
BENS DE CONSUMO NÃO-DURÁVEIS	8,0	3,4	2,4	2,7
BENS INTERMEDIÁRIOS	13,3	-	3,7	4,6
MATERIAL CONSTRUÇÃO CIVIL	12,2	-	-2,8	3,9

Fonte: Torres, 1983, OPM, 1976 e 1983 e MITI, 1989.

*/ Os setores selecionados responderam por 90% do valor da produção industrial em 1985.

acima do que se verificou no restante da indústria, mas, nem de longe, a taxas próximas às japonesas. Simultaneamente, verificou-se um crescimento, também ímpar, na produtividade deste setor. 17/ Enquanto os demais países apresentaram ganhos de 3% a 5% entre 1975 e 1984, o Japão alcançou 13,2%.

Isso permitiu aos japoneses criar, em termos dinâmicos, uma vantagem de custos nesse setor frente aos demais concorrentes. Segundo a OECD, foi esta vantagem que fez com que os Estados Unidos, país que desde o início participou da revolução eletrônica, se tornasse, a partir de 1983, um importador líquido destes produtos.

O processo de expansão da indústria eletrônica de ponta japonesa apresentou dois momentos. Um primeiro, na segunda metade da década de 70, voltado para a criação, ampliação e ocupação do mercado interno e um segundo momento, na década de 80, mais voltado para as exportações.

É interessante observar que o crescimento das exportações japonesas de produtos eletrônicos de ponta não representou, até 1983, uma perda, de parte dos EUA, de mercados externos no âmbito dos países da OECD. Os mais prejudicados foram os europeus, particularmente os alemães.

Nos demais segmentos de tecnologia de ponta - farmacêutica, aparelhos de navegação aérea, etc - apenas na área de instrumentos de precisão, o Japão também conseguiu aumentar sua participação no mercado internacional, mesmo assim, em dimensões inferiores ao que se verificou na eletrônica.

Do ponto de vista da demanda global, o crescimento ocorrido durante 1979-1985, a exemplo de 1973-1978, deveu-se basicamente

17/ Ver OECD, 1981.

ao aumento das exportações, em especial de máquinas e equipamentos (ver o Quadro VI).

Entre 1980 e 1985, este item respondeu por 97% do aumento das vendas externas do Japão, que, por sua vez, foram basicamente destinadas para os Estados Unidos.

No que se refere às vendas externas do setor eletrônico japonês, diferentemente da segunda metade dos anos 70, quando a expansão das vendas externas era devida a itens de consumo, nos anos 80, a situação se modificou em favor da eletrônica profissional e dos componentes. Em 1984, 30% da pauta era composta por produtos "high-tech" - semicondutores, computadores, videocassetes, etc... - contra 18%, dez anos antes.

A partir de 1982, o investimento privado voltou a se acelerar, passando a ter um papel cada vez mais importante no crescimento da economia japonesa. O segmento eletrônico também foi importante neste processo. Os setores com forte conteúdo tecnológico - ou seja, aqueles direta ou indiretamente vinculados com a revolução eletrônica - passaram em 1983 a ser responsáveis pela maior parte do investimento no setor manufatureiro no Japão.

A valorização do iene provocou, em 1986, uma redução na taxa de crescimento da economia e na taxa de lucro dos setores exportadores. A aceleração do crescimento do consumo privado e do investimento, especialmente em novas moradias, compensaram, em parte, o impacto negativo decorrente da redução das exportações, do aumento das importações e da queda no investimento fabril.

No que diz respeito à indústria, o resultado, naquele ano, foi que a produção global estagnou - na verdade, o resultado observado foi negativo em 0,2%. O desempenho setorial foi, no entanto, muito diferenciado. Os segmentos de equipamentos elétricos e de instrumentos de precisão, apesar de muito

QUADRO VI
 JAPAO
 RENDA NACIONAL
 (Indicadores Seleccionados)

(Em bilhoes de ienes de 1980 e %)

	CONSUMO		FBCF		EXP.	IMP.	X-M	RENDA N. BRUTA
	(P)	(G)	(P)	(G)	(X)	(M)		
1979	139,3	22,8	51,8	24,0	30,3	40,5	-10,2	230,1
1982	149,0	25,1	55,5	23,4	42,8	40,7	2,1	256,4
1985	162,3	27,0	68,8	21,3	55,3	42,8	12,5	291,8
1988	183,1	29,1	90,5	25,2	58,8	58,1	0,7	330,2
PARTICIPACAO (EM %)								
1979	60,1	9,9	23,9	10,5	13,2	17,6	-4,4	100,0
1982	58,1	9,8	22,2	9,1	16,7	15,9	0,8	100,0
1985	55,6	9,3	23,6	7,3	19,0	14,7	4,3	100,0
1988	55,6	8,9	27,5	7,7	17,9	17,7	0,2	100,0
TAXA DE CRESCIMENTO (% A.A.)								
1979-82	2,3	3,3	2,3	-0,8	12,3	0,2	-	3,6
1982-85	2,9	2,5	7,4	-3,2	8,9	1,7	81,2	4,4
1985-88	4,1	2,5	9,6	5,8	2,1	10,7	-178,1	4,0
PARTICIPACAO NO CRESCIMENTO DA RENDA (% A.A.)								
1979-82	36,6	8,7	14,4	-2,3	47,5	-0,8	45,3	100,0
1982-85	37,6	5,4	37,6	-5,9	35,3	-5,9	29,4	100,0
1985-88	56,6	5,7	59,0	10,7	9,6	-41,6	-32,1	100,0
1979-88	43,6	6,2	38,3	1,2	28,3	-17,6	10,7	100,0

Fonte: BJ, 1987 e 1988; MITI, 1989.

Obs.: (P) = Privado

(G) = Governo

FBCF = Formacao Bruta de Capital Fixo

dependentes de exportações, continuaram a crescer a taxas relativamente elevadas.

Os segmentos de máquinas industriais, equipamentos de transporte e de ferro e aço foram duramente atingidos. O primeiro viu sua produção reduzir-se em quase 10%. O automobilístico sofreu um pouco menos, graças à recuperação do mercado interno. No aço, o problema maior foi a redução na demanda doméstica, como resultado da queda nas exportações dos segmentos de processo e de montagem.

A química - excluída a farmacêutica -, a indústria de papel e celulose, a metalurgia e os não-ferrosos tiveram um melhor desempenho que o restante do setor básico pelo fato de dependerem menos do mercado externo. Já as indústrias de cerâmica, têxtil e petróleo tiveram sua produção reduzida de 4 a 6%.

Diante desse cenário, o governo lançou, no final de 1986, um "programa de emergência" destinado a expandir a demanda interna. Uma particularidade desta iniciativa do governo foi o baixo comprometimento fiscal do programa. Dos 3,6 bilhões de ienes a serem gastos, apenas 0,7 bilhões representavam novas despesas orçamentárias. O restante seria proveniente de operações de crédito, através do sistema financeiro da habitação, e de investimentos das empresas privadas de serviços públicos, como eletricidade.

Esse programa fiscal veio se somar à política monetária acomodativa que o Banco do Japão vinha implementando desde o início de 1986. Desde janeiro daquele ano, a taxa de redesconto do BJ, que então estava em 5%, foi sendo, paulatinamente, reduzida até alcançar 3% em novembro e, finalmente, 2,5% em fevereiro do ano seguinte, seu menor valor em todo o pós-guerra.

No segundo semestre de 1987, a situação econômica começou a ser revertida na medida em que o investimento privado em máquinas

e plantas industriais passou a crescer aceleradamente, reforçando a tendência expansionista que vinha se verificando no consumo privado e no investimento residencial. Nem mesmo a crise de setembro na bolsa de valores de Tóquio, como consequência do que se passou em Nova Iorque, foi capaz de alterar o processo.

Em 1988, o "boom" imobiliário foi detido pelo aumento exagerado do preço da terra no Japão e, particularmente, em Tóquio. Para se ter uma idéia do que se passou, basta ver que, atualmente, se pode comprar todo o território dos EUA com apenas um-terço do Arquipélago Japonês, uma área 28 vezes menor que a dos Estados Unidos. Em compensação, as exportações voltaram a se comportar favoravelmente, o que reflete a recuperação da competitividade dos segmentos exportadores. Também concorreu para isto a recuperação do comércio internacional. Finalmente, as famílias também aumentaram o ritmo de seu consumo de bens duráveis, alterando o comportamento mais restritivo que haviam adotado no início dos anos 80.

Assim, pode-se afirmar que, em 1988, a economia japonesa já havia ultrapassado, com sucesso, o quadro adverso decorrente da valorização do iene, que se iniciou em 1985. Nestes três anos, o Japão deu partida a um novo ciclo de crescimento que se distinguiu do anterior pelo fato de estar basicamente apoiado no crescimento da demanda interna. Inicialmente, foi extremamente relevante o crescimento verificado no gasto familiar em consumo e em investimento residencial. Entretanto, ao que tudo indica, a recuperação do investimento das empresas, especialmente em máquinas e equipamentos, deverá lançar o Japão em uma nova trajetória de crescimento de longo prazo. Este é o prognóstico do governo japonês para os anos 1990.

Dadas as restrições que existem a um novo "boom" exportador e tendo em vista a política fiscal contracionista que vem sendo adotada pelo governo, a continuidade do processo de crescimento dependerá, cada vez mais, do desempenho do investimento privado.

Neste sentido, as políticas industriais voltadas para os setores "high-tech", se bem sucedidas, abrirão, certamente, novos horizontes de investimento a longo prazo e permitirão que o processo seja auto-sustentado. Outro fator que é vital para o futuro do Japão é que não se venham a verificar grandes flutuações na economia internacional e que os desequilíbrios existentes venham a ser resolvidos pouco a pouco.

B. Políticas de Ajuste e Inserção Internacional

Até o primeiro choque do petróleo, o Japão configurou claramente um caso de economia, cujo crescimento foi liderado pelo dinamismo de seu mercado interno. Ao longo do pós-guerra, foi o desempenho do investimento fixo no interior de uma indústria voltada basicamente para o atendimento da demanda doméstica, o que explica o "processo de crescimento acelerado auto-sustentado" japonês.

Apesar de terem cumprido um papel secundário, em termos dinâmicos, as exportações ocuparam um papel de extrema relevância estratégica, pois ao final da Segunda Guerra Mundial, o Japão estava em uma posição muito delicada em termos comerciais. A perda das colônias representou o fim do controle sobre mercados cativos e fontes seguras de matérias-primas. Além disso, seu parque industrial se encontrava tecnologicamente obsoleto e tecnicamente desgastado. Como o Japão é um país naturalmente carente em matérias-primas industriais, havia, assim, uma tendência estrutural do país apresentar déficits comerciais que, até 1954, foram financiados por ajuda ou por "compras especiais de guerra" dos Estados Unidos. 18/

18/ Os EUA foram responsáveis por 74% do crescimento das exportações do Japão neste período e por 66% do aumento verificado em suas vendas externas de máquinas.

Para os japoneses, essa tendência a desequilíbrios estruturais com o exterior não era vista apenas como um problema de financiamento externo, mas, principalmente, como um perigo de reedição do "risco da colonização estrangeira". 19/ A superação do estrangulamento externo foi, juntamente com o crescimento do mercado interno e a manutenção da autonomia nacional, um dos principais objetivos da política industrial implementada a partir de 1954. Como os japoneses não possuíam nenhum produto primário com vantagens no comércio internacional, sua indústria ficava muito dependente de suas próprias vendas de manufaturados para financiar suas necessidades crescentes de importações de bens - matérias-primas e máquinas - e serviços essenciais - novas tecnologias. Caso contrário, precisariam recorrer ao investimento direto externo ou ao financiamento de organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, o que certamente comprometeria a estratégia de montagem de uma nova estrutura industrial sob comando nacional.

Assim, diferentemente de outros países que, por serem primário-exportadores, lançaram-se, nos anos 50, em programas de industrialização voltados apenas para o mercado interno, os japoneses foram obrigados a forçar todas as suas indústrias, tradicionais ou modernas, a manter permanentemente uma política agressiva de vendas que garantisse a colocação de seus produtos no mercado internacional.

Dadas as características estruturais de sua economia e o comprometimento de sua sociedade com o princípio de autonomia nacional, as exportações do Japão desempenharam, até o fim dos anos 60, o papel de fator limitante, em última instância, do ritmo da acumulação interna. Em várias oportunidades - 1957/8, 1962/3 e 1964/5 - ao surgir a possibilidade de se manifestarem

19/ As compras especiais de guerra ou "special procurements" corresponderam aos gastos do governo americano no Japão em suprimentos para seus efetivos envolvidos com a Guerra da Coreia.

vultosos déficits comerciais, o governo não hesitou em adotar medidas fiscais e monetárias contracionistas, com o objetivo de restringir importações e promover um acentuado aumento das exportações.

Tal situação começou a se modificar a partir de 1968. Desde então, o Japão passou a apresentar crescentes superávits comerciais com o resto do mundo e, particularmente, com os Estados Unidos. É interessante notar que essa tendência não chegou a ser comprometida pelos dois choques do petróleo, principal produto importado pelos japoneses. Apenas reduziu-se a aceleração de seu crescimento (ver o Quadro VII). Em compensação, após 1982, exponenciou-se o superávit do Japão que alcançou magnitudes jamais registradas na história recente.

Quando se analisa a inserção internacional japonesa após 1968, pode-se distinguir a existência de três fases distintas. Em cada uma delas, o superávit é o resultado da conjugação de fatores diversos de natureza estrutural e conjuntural. A primeira, que reúne os últimos cinco anos do "milagre", reflete o momento em que o Japão liberou-se definitivamente do "constraint" externo que, de forma cada vez mais tênue, o havia acompanhado desde o imediato pós-guerra.

A segunda fase, que compreende os dois choques do petróleo, é quando os japoneses, diante do aumento dos preços internacionais, lançaram-se em um processo global de ajustamento econômico. Finalmente, na terceira fase, que engloba os anos que se seguiram a 1982, o Japão tornou-se o principal país superavitário e credor internacional, graças aos vultosos déficits comerciais e fiscais dos EUA, isto é, tornou-se um financiador líquido da economia americana. Antes de se abordar as políticas de ajuste adotadas após o choque de 1973, caberia, no entanto, uma curta digressão sobre seu impacto imediato sobre a economia interna, bem como sobre as mudanças que já vinham operando na economia japonesa desde 1968.

QUADRO VII

JAPAO
VALOR MEDIO DAS EXPORTACOES E DAS IMPORTACOES
(Periodos Seleccionados)

(Em US\$ milhoes)

PERIODOS	EXPORTACOES (A)	IMPORTACOES (B)	SALDO (C)	C/A (%)
1954 - 1963	3,367	3,445	-78	-2,3
1964 - 1968	9,663	10,056	-393	-4,0
1964 - 1973	24,970	23,080	1890	7,6
1974 - 1978	64,523	55,044	9,479	14,7
1979 - 1982	128,388	118,284	10,104	7,9
1983 - 1986	173,333	117,244	56,089	32,4
1986	205,591	112,764	92,827	45,1
1987	224,432	127,968	96,464	43,0
1988	259,550	164,820	94,730	36,5

Fonte: BJ, 1987 e 1988.

1. A crise de 1973: antecedentes e impactos imediatos

Em termos econômicos, já se manifestavam, a partir de 1968, sinais de mudanças estruturais no padrão de crescimento. Em lugar da tendência ao déficit em transações correntes com o exterior, presente em todo o pós-guerra, o Japão passou a acumular grandes e crescentes superávits. O último déficit corrente, antes da crise do petróleo, foi de 12 milhões de dólares, em 1967. Ainda não se pode falar de um processo de crescimento liderado pelas exportações, pois o dinamismo japonês ainda era claramente endógeno.

Desde 1967, a taxa de crescimento dos setores mais dinâmicos - máquinas e química - tendia a ser superior à do mercado interno. A "máquina de crescimento acelerado auto-sustentado" apresentava, assim, já antes de 1973, sintomas de propensão à superacumulação. Não fossem as condições favoráveis das vendas externas, decorrentes dos ganhos de escala, da ação das "trading-companies" e da estabilidade do iene frente ao dólar inflacionado já ao final dos anos 60, o Japão teria encontrado obstáculos para dar continuidade ao processo de rápido crescimento.

O sucesso desse esforço exportador japonês provocou violenta reação de seus parceiros comerciais, especialmente dos Estados Unidos. Acumularam-se pressões para o Japão abrir ainda mais seus mercados às importações do Ocidente. O governo e os grandes grupos empresariais, entretanto, resistiam. O ponto de vista dominante em Tóquio era o de que o país havia conseguido alcançar o Ocidente nas indústrias de produção de massa, mas que em setores estratégicos, como aviação e computadores, ainda havia uma grande defasagem. Por isso, tais segmentos deviam continuar sendo protegidos. Mantinha-se, assim, preponderante no Japão o princípio da autonomia nacional em oposição às idéias das vantagens comparativas e da abertura dos setores estratégicos ao comércio e ao capital estrangeiros.

Além da questão do protecionismo, ganhava terreno na opinião pública internacional a visão de que o desequilíbrio comercial do Japão era basicamente devido à teimosia dos japoneses em manter a mesma paridade cambial desde 1949 (360 ienes por dólar). Vale lembrar que, antes de 1972, vários países haviam concordado em valorizar suas moedas frente ao dólar.

Ao lado da tendência à acumulação de expressivos superávits comerciais, também se verificaram mudanças na condução da política econômica entre 1967 e 1972. Ao final de 1969, o governo, pela primeira vez desde o fim da ocupação, utilizou-se de instrumentos de política monetária - no caso a elevação da taxa de juros - com o objetivo de impedir a generalização de pressões altistas que, então, se verificavam nos mercados de matérias-primas. Sendo um país extremamente pobre em recursos naturais, o Japão havia sido, até então, beneficiado pela queda dos preços reais dos produtos primários, especialmente o petróleo. A estabilidade do sistema internacional no pós-guerra havia permitido aos japoneses conduzir sua política monetária com o objetivo de maximizar as taxas de crescimento, desde que isto não implicasse em pesados déficits comerciais.

Com a elevação no preço das matérias-primas importadas, a partir de 1969, os "policy-makers" japoneses mudaram de atitude. Passaram a se utilizar da taxa de juros e da política de crédito como instrumento de contenção inflacionária. O resultado foi que o crescimento reduziu-se a zero entre 1970 e 1971. Mesmo assim, continuaram acreditando que esta situação era passageira.

Somente em agosto de 1971, com o "Nixon shock", os japoneses se deram conta que a estabilidade da ordem internacional estava realmente comprometida. Em agosto daquele ano, o governo americano, no bojo de um programa antiinflacionário, decretou duas medidas que tiveram grande impacto no Japão. A primeira foi o fim da conversibilidade do dólar em ouro. A segunda, muito

voltada para deter o rápido crescimento das vendas de produtos japoneses, foi o estabelecimento de uma sobretaxa sobre os produtos importados.

Inicialmente, o Banco do Japão tentou manter a antiga paridade do iene. Entretanto, o afluxo de capitais de curto prazo foi de tal ordem que os japoneses tiveram que adotar uma política de taxas flutuantes. Em uma semana, dirigiram-se para o Japão 4,6 bilhões de dólares e, até o final de agosto, o aumento das reservas do país havia alcançado 12,5 bilhões de dólares. Todo este capital buscava se adiantar a uma possível valorização do iene frente ao dólar.

Os setores exportadores foram os mais atingidos pela mudança. Se, em dólares, os valores exportados continuavam crescendo às mesmas taxas do passado, em ienes a situação indicava certa estagnação. Mesmo assim, apesar de menores margens de lucro, os japoneses continuaram a expandir suas vendas ao exterior. Tal política de ajuste de margens de lucro para enfrentar mudanças na "paridade cambial" tem sido uma constante da política de preços das empresas japonesas, o que explica boa parte de seu sucesso comercial nas últimas décadas.

Quem mais ficou assustado com a valorização do iene foi o governo japonês. Diante de um crescimento anualizado de 0,4% no último trimestre de 1970 e frente a uma esperada depressão no setor exportador, o gabinete decidiu adotar políticas monetária e fiscal expansionistas, uma vez que as pressões inflacionárias já pareciam estar sob controle.

Tais medidas não foram, no entanto, capazes de impedir uma recessão no segundo trimestre de 1971 e, ao lado disso, provocaram uma ampliação da especulação nos mercados de matérias-primas e de terras. Diferentemente do passado, as empresas não responderam às políticas expansionistas com um volume de produção maior. Desta vez, o nível de liquidez dos conglomerados

estava muito elevado e os recursos que não eram encaminhados ao setor real passavam aos mercados especulativos. Todos estes fenômenos indicam a perda de sinergia da economia japonesa. Encharcado em capital, o Japão passava agora a conviver mais abertamente com a incerteza e a instabilidade do mundo moderno capitalista.

Depois da recessão de 1970-1971, a taxa de crescimento recuperou, nos dois anos seguintes, sua média histórica anual de cerca de 9,5%. Em 1972, os estoques de matérias-primas haviam retomado seus níveis normais. Quanto ao setor externo, as exportações ainda sofriam os efeitos da valorização do iene. Em contrapartida, os preços das matérias-primas importadas apresentavam uma tendência declinante, voltando-se aos níveis de 1969-1970. Parecia que "o pior havia passado".

Diante desse cenário, tomou posse o novo Primeiro-Ministro, Kakuei Tanaka, político identificado com o movimento político pela melhoria da qualidade de vida. 20/ Seu programa de governo contemplava: investimentos em melhorias de infra-estrutura social (habitação, água, esgotos, etc...); redução da poluição; descentralização industrial e urbana; e a mudança na estrutura industrial em favor de indústrias "limpas", como a eletrônica. A implantação desta proposta esbarrou, no entanto, na crise econômica que já começava a se instalar em 1972.

Ao final daquele ano, os preços internacionais das principais "commodities" começaram novamente a aumentar. O motivo imediato foram as compras maciças de grãos que a União Soviética realizou junto aos Estados Unidos, para fazer frente às frustrações de sua safra. Em fevereiro de 1973, a instabilidade externa passou a afetar os preços no Japão. De um lado, ocorria a crise monetária internacional que levou todas as principais

20/ Tanaka havia publicado um "best-seller" no Japão intitulado "Construindo um Novo Japão: Um Plano para Remodelar o Arquipélago Japonês".

moedas a valorizarem-se novamente frente ao dólar. A taxa do iene rapidamente subiu de 302 para 266 por dólar. De outro, a decisão americana de proibir as exportações de soja, para garantir a oferta doméstica, desencadeou pânico na economia japonesa. Houve uma corrida desenfreada à especulação com estoques e com terras.

O resultado foi que, na virada do primeiro semestre de 1973, a inflação anual já atingia 15%, um nível desconhecido desde o fim do período imediato ao pós-guerra. "Era difícil distinguir entre a demanda real e a especulativa neste período. Desenvolveu-se uma espiral, na qual os aumentos da demanda real estimulavam ainda mais a demanda especulativa. Isto provocava aumentos ainda maiores nos preços o que, por sua vez, induzia a um maior pânico comprista [...]". 21/

Com a quadruplicação do preço do petróleo em setembro de 1973, a situação ficou completamente fora de controle. O índice de preço no atacado apontava, no final do ano, uma inflação anualizada superior a 30%. Não é à toa que este episódio ficou conhecido na literatura japonesa por "kyoran bukka" ou inflação dos preços loucos. Os aumentos de preços deixaram de ter qualquer correspondência com os custos e passaram a ser determinados ao sabor das expectativas.

A reação do governo ao processo inflacionário foi, inicialmente, tímida. Temeroso do impacto recessivo da valorização do iene, o gabinete se restringiu a adotar uma política monetária mais restritiva, não tocando no programa de investimentos públicos. Só com o choque do petróleo de setembro de 1973, Tanaka se decidiu por abandonar o plano de melhoria da qualidade de vida japonesa por um programa fundamentalmente dedicado ao controle da inflação.

21/ Ver Nakamura, 1983.

O impacto da política antiinflacionária japonesa, efetivamente, só se fez sentir em 1975. Nesse ano, os preços no atacado se elevaram 3% contra 31,4%, em 1974. Após haver alcançado os mais elevados níveis inflacionários de todos os países industrializados, à exceção da Inglaterra, o Japão conseguiu, juntamente com a Alemanha, rapidamente contornar o problema. Este sucesso não se deveu apenas às medidas fiscais e monetárias impostas pelo governo, mas, sobretudo, às iniciativas dos sindicatos dos trabalhadores de conter suas reivindicações e aos esforços de racionalização de custos das empresas. Uma certa desvalorização do iene também contribuiu para este ajustamento.

As seqüelas da crise de 1973 foram marcantes. Seu aspecto mais dramático foi anunciar que havia terminado o longo período de crescimento acelerado auto-sustentado. O clima de instabilidade doméstica e internacional obrigaram os japoneses a amargar sua pior recessão no pós-guerra e, principalmente, defrontarem-se, novamente, com o desafio de um cenário internacional adverso. Isto recolocava o Japão diante de uma situação histórica semelhante a que havia enfrentado após a Guerra da Coréia. Naquela época, "a questão externa não era vista apenas como um problema de financiamento, mas estava associada, principalmente, à estratégia de recuperação de seu capitalismo e, por conseguinte, de sua soberania nacional". 22/

2. As políticas de ajuste aos choques externos

A crise de 1973 produziu um duplo impacto sobre a economia e a sociedade japonesa. Em termos políticos, reeditou-se a "obsessão da fragilidade". 23/ Apesar do sucesso econômico obtido durante o período de crescimento rápido, os japoneses

22/ Ver Torres, 1983.

23/ Ver o Capítulo III.

defrontaram-se novamente com a perspectiva de um cenário internacional adverso.

Em termos econômicos, os choques geraram a necessidade de políticas de ajuste em três níveis: a curto prazo, preços, a médio prazo, balança comercial e nível de atividade, e a longo prazo, estrutura industrial.

A curto prazo, era mister se adequar a estrutura interna de preços à nova realidade internacional. Dada a natureza explosiva do processo inflacionário, o governo utilizou-se basicamente de políticas monetárias e creditícias restritivas - elevação da taxa de juros, redução dos gastos públicos e contração do crédito do Banco do Japão. Frente a tais medidas e diante da violência da recessão e do aumento do desemprego na indústria, sindicatos e patrões chegaram a acordos que permitiram reduzir de 31,4% para 3,0% o aumento de preços no atacado entre 1974 e 1975.

A médio prazo, o objetivo era evitar o agravamento da situação deficitária na balança comercial e, simultaneamente, evitar que a recessão se aprofundasse. Isto foi obtido, basicamente, pelo aumento das exportações de manufaturados. A indústria, diante da crise, lançou-se, de um lado, em um aumento de seu esforço de vendas no exterior e, de outro, na busca de economias internas, baseadas na racionalização do uso de matérias-primas. A desvalorização do iene também auxiliou a indústria neste processo. Ao Estado coube o papel de evitar que a política fiscal acompanhasse o ciclo, uma vez que as receitas tributárias reduziam-se com a recessão. Neste sentido, o governo decidiu manter seus níveis de dispêndio, compensando as perdas de arrecadação fiscal com a expansão do endividamento público.

A longo prazo, o ajuste foi conduzido dentro de uma perspectiva claramente dinâmica. A preocupação central foi garantir a competitividade da indústria japonesa através de mudanças que levassem ao aumento do valor agregado de seus

produtos. Isto implicava em conduzir, de forma administrada, um processo generalizado de "destruição criadora". Neste quadro, o Estado exerceu basicamente o seu papel histórico de potencializador e coordenador da concorrência privada.

Do ponto de vista industrial, a ação do governo traduziu-se no apoio à reestruturação das indústrias deprimidas e na promoção dos setores de ponta. No primeiro caso, em lugar de aprovar as medidas protecionistas por alguns segmentos, foram-lhes oferecidas vantagens para a redução da capacidade de produção, para a modernização tecnológica e para a especialização em produtos de maior valor agregado. No segundo caso, o governo buscou coordenar os esforços de desenvolvimento tecnológico do setor privado nos segmentos de ponta. O melhor exemplo disso, foi a criação, a partir do MITI, do cartel para o desenvolvimento de semicondutores.

Os conglomerados conduziram os ajustes de curto prazo sem, no entanto, comprometer as condições de competitividade a longo prazo. Neste sentido, diferentemente de outros países ocidentais, mantiveram o emprego da mão-de-obra qualificada e preservaram o caráter integrado de seus sistemas industriais no espaço nacional japonês. Isto, como se verá, permitiu-lhes incorporar e desenvolver com mais facilidade que seus competidores, novas formas de organização baseadas na automação programada, na

reorganização do processo de trabalho através do "kanban" 24/ e nas economias de escopo. 25/

Esse processo provocou mudanças na forma de inserção do Japão no cenário internacional. Do ponto de vista das importações, os choques dos anos 70 fizeram com que o petróleo elevasse sua participação na pauta de 11,8% em 1970 para 30,4% em 1974 e, novamente, para 37,5% em 1980. Ao mesmo tempo, aumentaram abruptamente o valor global de suas compras externas, quase que eliminando seu superávit comercial. Como sua conta de serviços é tradicionalmente deficitária, o resultado foi o aparecimento em 1974, 1979 e 1980 de grandes déficits em transações correntes.

A partir de 1981, as importações globais japonesas começaram a declinar em termos absolutos. Isto foi o resultado cumulativo de dois fenômenos: a melhoria dos termos de troca e a redução do coeficiente de utilização de matérias-primas e de energia, fruto dos ajustes estruturais e tecnológicos observados após 1977. 26/

24/ "Kanban" é uma palavra japonesa que significa "anotação visível", mas passou, também, a denominar um sistema de técnicas, aperfeiçoadas no Japão, para o aumento da produtividade e da qualidade industrial, buscando, a partir da criatividade dos trabalhadores, aproximar a produção por lotes ("batch"), baseada na divisão e no encadeamento do trabalho humano, da lógica da produção em processo contínuo, onde a interferência direta do homem é muito reduzida e, por isto, a produtividade e a qualidade do produto final podem ser mais homogêneas; o sistema "kanban" também ficou conhecido como "just-in-time", ou produção apenas-a-tempo, pelo aspecto de buscar encadear as diversas etapas de produção e, com isto, reduzir em muito a necessidade de estoques. Ver Schomberger, 1984 e o Capítulo III.

25/ O petróleo é um bom exemplo deste ajuste: de um máximo de 281,2 milhões de K.L. importados em 1979, o Japão limitou-se a comprar 188,8 milhões de K.L. em 1986, ou seja 2/3 do volume de 1979, fundamentalmente pela redução na demanda de óleo combustível do setor industrial (ver BJ, 1988).

26/ Em 1981, as importações japonesas de petróleo somaram 53,3 bilhões de dólares, enquanto, em 1986, limitaram-se a 19,5 bilhões de dólares (ver BJ, 1988).

No que toca às exportações, os ajustes dos anos 70 e 80 provocaram duas mudanças sensíveis na estrutura da pauta, ambas relacionadas com as mudanças ocorridas na estrutura industrial. A primeira foi a redução da participação dos insumos industriais de 31,4% em 1976 para 18,2% em 1986, basicamente em decorrência da diminuição das vendas de ferro e aço. A segunda foi a aceleração das exportações de máquinas e equipamentos de 53,8% em 1976 para 76,2% em 1987 (ver o Quadro VIII).

Durante os períodos de ajuste aos choques externos (1973-1983), os EUA foram um mercado importante para a expansão das vendas japonesas, mas não o determinante. Neste período, os Estados Unidos mantiveram sua participação histórica no destino das exportações japonesas, cerca de 25%. Tal estabilidade também se observou com relação à Europa Ocidental e o Sudeste Asiático.

3. Os mega-superávits comerciais

A partir de 1983, o quadro externo do Japão mudou radicalmente. Seu superávit comercial que, entre 1974 e 1982, havia atingido uma média anual de 10 bilhões de dólares, saltou para mais de 50 bilhões de dólares nos três anos seguintes e, de 1986 a 1988, atingiu quase 100 bilhões de dólares ao ano. Isto fez com que a relação entre o saldo comercial e as exportações se elevasse, no mesmo período, de menos de 15% para 50%, o que não encontra paralelo na história recente.

Esse desequilíbrio foi decorrente de uma redução, em termos absolutos, das importações, acompanhada de um brutal aumento das exportações - que duplicaram em 1987 frente à média de 1979-1982. A queda das importações deveu-se basicamente à diminuição do preço e do volume adquirido de petróleo. 27/

27/ Para uma discussão do tema, ver Bergsten e Cline, 1985.

QUADRO VIII
JAPAO
COMPOSICAO DAS EXPORTACOES

	(Em percentagens)					
PRODUTOS	1965	1970	1976	1980	1985	1987
SETORES						
MAQUINAS E EQUIPAMENTOS	35,2	46,3	53,8	62,7	71,8	74,6
EQUIPAMENTO ELETRICO	9,1	12,3	11,0	14,4	22,2	22,2
EQUIPAMENTO NAO-ELETRICO	7,4	10,4	12,1	13,9	16,8	19,5
(EQUIPAMENTO DE ESCRITORIO)	(0.3)	(1.7)	(1.4)	(1.8)	(4.4)	(6.3)
INSTRUMENTOS DE PRECISAO	...	5,7	4,7	7,9	4,8	5,0
EQUIPAMENTOS TRANSPORTE	14,7	17,8	26,1	26,4	28,0	27,9
(VEICULOS)	(2.8)	(6.9)	(11.1)	(17.9)	(19.6)	(19.6)
FERRO E ACO	15,3	14,7	18,3	12,5	7,7	5,5
TEXTEIS	18,7	12,5	6,7	4,8	3,5	3,0
OUTROS	24,3	20,1	14,2	14,8	12,6	16,9
CATEGORIAS DE USO						
BENS DE CAPITAL	...	...	40,3	40,1	46,5	51,1
BENS DE CONSUMO DURAVEIS	...	...	22,6	27,4	30,0	27,7
INSUMOS INDUSTRIAIS	...	...	31,4	28,4	20,4	18,2
OUTROS	...	...	5,7	4,1	3,1	3,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: OPM, 1983; FPC, 1987; BJ, 1987 e 1988; JETRO, 1988 e MITI, 1989.

Já o crescimento das exportações teve origem, quase que exclusivamente, na venda de máquinas e equipamentos, especialmente para os EUA. Comparando-se os dados de 1987 à média do período 1979-1982, observa-se que o mercado norte-americano respondeu por 66% do aumento do superávit japonês, enquanto os países do sudeste da Ásia e da Europa participaram com 17% e 12,5%, respectivamente (ver o Quadro IX).

O desequilíbrio comercial nipo-americano vem sendo explicado tanto por argumentos de natureza conjuntural - comerciais ou macroeconômicos - quanto estrutural. Do ponto de vista comercial, são algumas vezes enfatizadas questões ligadas às fricções entre os dois países. 28/ Todavia, dada a magnitude e a natureza generalizada do déficit americano não há como se atribuir grande relevância ao caráter protecionista ou desleal do Japão neste processo.

A menos que, como afirmam alguns, a natureza coordenada da sociedade japonesa constitua, em si mesma, um tipo de protecionismo por ser uma forma de organização e concorrência diferente e mais eficaz do que as ocidentais. Este argumento, no entanto, não encontra ressonância no debate sobre "fair trade" ocorrido no pós-guerra. Neste sentido, a ampliação dos conflitos comerciais entre os EUA e o Japão representa mais uma reação política ao sucesso da concorrência japonesa no mercado americano do que uma efetiva explicação do déficit norte-americano.

Entre os argumentos macroeconômicos conjunturais, cabe destaque à política restritiva adotada pelos EUA a partir de 1979. Neste ano, o presidente do "Federal Reserve" decidiu, após uma reunião com seus parceiros do mundo rico, restaurar o papel do dólar como padrão monetário internacional, forçando sua valorização através da elevação das taxas de juros norte-americanas. Como consequência, os demais países capitalistas

28/ Ver Tavares, 1985, e Marris, S., 1985.

QUADRO IX
 JAPAO
 BALANCA COMERCIAL POR AREAS */
 (Periodos Seleccionados)

(Em US\$ bilhoes)

PERIODOS	ESTADOS UNIDOS DA AMERICA	EUROPA OCIDENTAL	SUDESTE DA ASIA	ORIENTE MEDIO	OUTROS	TOTAL
1961 - 1963	-0,7	-	0,4	-0,4	-0,5	-1,2
1964 - 1968	-	0,3	1,0	-0,9	-0,8	0,7
1969 - 1973	1,4	1,5	1,9	-2,3	-0,6	1,9
1974 - 1978	4,2	5,4	2,1	-11,1	3,7	4,3
1979 - 1982	9,6	10,3	0,9	-23,4	3,3	0,7
1983 - 1986	35,5	13,8	6,7	-15,4	5,1	45,7
1987	52,1	22,8	14,3	-11,0	1,5	79,7

Fonte: EJ, 1988.

*/ Dados com base alfandegária-"customs clearance basis", medias anuais.

foram, não sem alguma resistência, obrigados a se ajustar à nova política monetário-financeira dos EUA, através de medidas internas restritivas e da acumulação de superávits comerciais crescentes. 29/ O "problema" é que a importação japonesa de manufaturados era, e ainda é, relativamente pequena.

No que se refere ao Japão, o aumento do dólar levou a uma desvalorização do iene em 25% frente à moeda americana - paridade que se manteve até 1984. 30/ Para uma economia que, já em 1978, havia começado a se preparar para conviver com uma taxa de 180 ienes por dólar, a perspectiva de obter 240 representava um abono para as margens de lucro de suas empresas exportadoras. A partir de 1985, a situação começou a se reverter. O iene valorizou-se, em sucessivos patamares, atingindo naquele ano cerca de 200 por dólar e, em 1986 e 1987, níveis de 170 e 130, respectivamente.

De acordo com Bergsten e Cline, "a principal força motora do crescente desequilíbrio na relação comercial bilateral entre os Estados Unidos e o Japão tem sido a supervalorização do dólar [...]. Se o dólar e o iene estivessem em equilíbrio entre 1980 e 1984, o déficit bilateral teria sido de 23 bilhões de dólares em vez de 37 bilhões de dólares [...]. Para alcançar o equilíbrio das contas correntes globais dos países, o iene teria de ser valorizado para um nível entre 190 e 200 por dólar". 31/

Os fatos que ocorreram após 1985 vieram, no entanto, negar esse diagnóstico. Mesmo com a desvalorização da moeda americana, com a paridade do iene chegando a um mínimo de 122 por dólar em 1987, o déficit comercial americano com o Japão não deixou de se expandir, atingindo em 1986 e 1987, 51,5 bilhões de dólares e 52

29/ Esse diferencial reflete as taxas médias de câmbio de 194,60 e 242,49, relativas a 1978 e 1982; se, entretanto, se tomar a taxa mínima de 1978 (175,50) e máxima de 1982 (278,50), o diferencial passa a ser de 59%.

30/ Ver Bergsten e Cline, 1985, págs. 6, 50 e 127.

31/ Ver Zysman, J. e Cohen, S. 1987.

bilhões de dólares, respectivamente. Assim, se a desvalorização da moeda japonesa teve algum papel relevante no comércio EUA-Japão, este foi mais o de auxiliar a competitividade nipônica, elevando as margens de lucro de suas empresas exportadoras durante o final do período de ajuste estrutural (1978-1982).

Um outro fator macroeconômico que, este sim, teve um papel decisivo na geração dos mega-superávits foi a recuperação da economia dos EUA a partir de 1983. Na medida em que esta retomada encontrou a indústria americana com dificuldades para opor resistência à concorrência internacional em um rol muito amplo de setores, 32/ o déficit comercial dos EUA atingiu níveis extremamente elevados frente a quase todos seus parceiros comerciais. Ao mesmo tempo, os japoneses se encontravam não só desejosos, mas também capacitados para ampliar seu papel de grande exportador de máquinas e equipamentos para os Estados Unidos. Seu parque industrial, agora ajustado e modernizado, era líder internacional neste segmento.

A baixa competitividade do setor manufatureiro norte-americano não deve, no entanto, ser entendida de forma absoluta. Pelo contrário, se se tomar 1985 como exemplo, os EUA, que são os maiores exportadores para o Japão, foram, naquele ano, responsáveis por mais de 60% de todas as importações japonesas de máquinas e equipamentos. Estas vendas foram, no entanto, de baixo valor global: apenas 7,6 bilhões de dólares em um total de 12,6 bilhões de dólares. Isto revela que o maior problema para uma redução no desequilíbrio industrial nipo-americano não reside, portanto, na baixa competitividade dos EUA frente aos demais importadores potenciais do Japão, mas, basicamente, na elevada eficiência e integração do setor manufatureiro japonês.

No que se refere aos fatores de natureza estrutural, pode-se distinguir, grosso modo, a existência de duas explicações para

32/ Ver Bergsten e Cline, 1895.

os desequilíbrios comerciais entre o Japão e os Estados Unidos. A primeira, de origem neoclássica, aponta a ampliação, de forma assimétrica nos dois países, do desajuste entre o investimento e a poupança interna. Tais desequilíbrios constituem, do ponto de vista das contas nacionais, identidades contábeis dos respectivos déficits e superávits comerciais e das contas fiscais. Mesmo assim, alguns autores ^{33/} atribuem às tendências de longo prazo da poupança e do investimento nos EUA e no Japão um papel relevante nas relações comerciais dos dois países.

O cerne do argumento prende-se ao sentido divergente do crescimento do investimento e do déficit público nas duas nações em contextos de taxas de poupança estáveis. No Japão, a taxa de poupança historicamente se situa ao nível de 30% do PNB, enquanto nos EUA limita-se a 17%. Este diferencial reflete, basicamente, a maior propensão a poupar das famílias nipônicas que, há décadas, é três vezes superior à americana. Essa diferença deve-se à necessidade de os japoneses fazerem frente a despesas como habitação, saúde, previdência, etc..., já que seu governo não lhes oferece as mesmas vantagens do "welfare státe" norte-americano ou europeu.

No que se refere ao investimento, o argumento prende-se ao fato de que, no Japão, a formação de capital vem apresentando uma clara tendência a reduzir sua participação no Produto Nacional, refletindo o fim do período de rápido crescimento dos anos 50 e 60. O investimento privado japonês, que em 1970 alcançava 34% do PNB, limitou-se a 21% em 1984. Já nos EUA, a situação é inversa. Enquanto o investimento privado manteve-se em seus níveis históricos de 16%, o déficit público é que foi abruptamente elevado a partir de 1982.

Com base nesse diagnóstico, uma política de ajuste deveria comportar medidas, simultâneas nos dois países, de eliminação dos

^{33/} Ver Bergsten e Cline, 1985.

respectivos desequilíbrios entre poupança e de investimento ou do déficit público. Nos EUA, a questão centra-se em torno da redução do déficit fiscal e, no Japão, no estímulo ao consumo familiar, na penalização da poupança e na ampliação dos gastos públicos. É interessante notar que nem mesmo Bergsten e Cline são muito otimistas quanto à eficácia imediata desse conjunto de medidas, uma vez que "tendências (de longo prazo do investimento e da poupança) em ambos os países poderiam mantê-los em situação de elevado déficit comercial bilateral, mesmo após algumas políticas corretivas [...]". 34/

A nosso ver, essa argumentação não auxilia o entendimento das razões presentes nos mega-superávits do Japão. Por partir de uma identidade contábil, acaba por atribuir equivocadamente às decisões individuais de consumo e de poupança um caráter ativo na dinâmica econômica. Ora, não há evidências que os japoneses consumam pouco ou poupem demais. Se seu padrão de vida é inferior ao dos americanos, isto se deve mais às diferenças de preços relativos - alto preço da terra e dos alimentos no Japão, por exemplo - e ao custo privado da reprodução familiar - menor "welfare" - do que a uma tendência atávica à frugalidade.

A segunda explicação, de natureza estrutural, prende-se basicamente às mudanças que se verificaram na estrutura e na dinâmica da indústria japonesa após 1973. Como se verá no Capítulo III, frente aos problemas engendrados pela crise, os japoneses fizeram uma clara opção por transformações, de natureza dinâmica, em sua indústria.

De um lado, reduziram a capacidade e os custos dos setores de bens intermediários, adequando-os à nova realidade internacional. De outro, lançaram-se na busca da liderança tecnológica e industrial, à escala mundial, de seu segmento mecânico e eletrônico. Com isto, buscaram, ao mesmo tempo, abrir

34/ Ver o Capítulo III.

um novo horizonte de acumulação para seu sistema manufatureiro, baseado em um processo sinérgico, e adequá-lo à nova realidade de um preço do petróleo mais elevado e de um iene mais valorizado. Estabelecido este caminho como possível a longo prazo, a própria concorrência se encarregou de impelir os "keiretsu" e suas formas originais de organização fabril através da trajetória desejada.

O sucesso desse projeto, que inicialmente era defensivo, do ponto de vista estratégico, deveria, a princípio, criar as bases industriais para que o Japão voltasse a ser estruturalmente superavitário, em termos comerciais. Além disso, deveria garantir condições para que o capital japonês obtivesse um espaço próprio na concorrência internacional.

Algumas circunstâncias, de certa forma imprevisíveis, vieram, entretanto, dar a este processo uma característica marcadamente ofensiva. Gostaríamos aqui de destacar algumas delas. A primeira advem das vantagens que os japoneses, ao longo do processo de ajuste, acumularam não só em termos tecnológicos, mas também no que se refere a novas formas de organização da produção. O "kanban" e a mecatrônica são dois exemplos, em certa medida inesperados, da inventividade e da capacidade de adaptação das empresas japonesas. Isto colocou-as muito à frente, não só estática, mas também dinamicamente, de seus concorrentes. Como a indústria japonesa manteve sua integração, estas vantagens alimentaram, de forma sinérgica, toda sua estrutura, transformando-a, como um todo, em um sistema extremamente produtivo e que rapidamente produz e difunde inovações.

O segundo aspecto foi a resposta pouco ativa e descoordenada do capitalismo americano aos desafios lançados que, de forma cada vez mais contundente, pelos japoneses. Não só mantiveram seu próprio mercado acessível aos produtos nipônicos como não conseguiram criar alternativas ao novo padrão concorrencial do Japão.

Finalmente, merecem ainda ser apontados dois elementos que, já citados anteriormente, atuaram como auxiliares ou aceleradores do desequilíbrio nipo-americano. Foram eles, a desvalorização do iene após 1978 e o déficit comercial gerado pela recuperação dos EUA a partir de 1983.

4. A resposta americana: o "Endaka"

A partir de 1985, o capitalismo americano decidiu responder de forma mais direta e violenta ao desafio japonês, forçando uma abrupta valorização do iene - o "endaka" - de 240 para 120 unidades frente ao dólar. Apesar disto, não se verificou, até 1988, qualquer redução substantiva, em dólares, no desequilíbrio entre os EUA e o Japão. Esse fracasso da estratégia americana de valorização do iene vem sendo explicado basicamente pelo fato de as empresas japonesas terem preferido absorver parte do aumento de seus custos, em dólares, através da redução de suas margens "normais" de lucro, com o objetivo de não perder para seus concorrentes, por meio da competição em preços, parcelas de seus mercados. Esta parece ser a estratégia das empresas japonesas como resposta à política dos EUA.

De fato, se se tomar o impacto potencial da valorização do iene, entre fevereiro de 1985 e igual mês de 1987, verifica-se que apenas 47,6% deste efeito cambial foi efetivamente repassado aos preços de exportação. Assim, aparentemente, mais da metade do impacto potencial do "endaka" teria sido absorvido pelos exportadores japoneses através da redução de suas margens normais (ver o Quadro X).

Esse argumento ignora, porém, que a recente valorização do iene não só rebaixou os custos em moeda japonesa dos insumos importados como também foi acompanhada por reduções nos preços internacionais de matérias-primas básicas. No caso do petróleo, sua desvalorização somada ao efeito do "endaka" fez com que as

QUADRO X
 JAPAO
 IMPACTO DA VALORIZACAO DO IENE SOBRE
 O PRECO DAS EXPORTACOES */

(Em percentagens)

INDUSTRIA	IMPACTO EFETIVO/IMPACTO POTENCIAL
EXPORTACAO TOTAL	47.6
QUIMICA	9.5
TEXTIL	51.4
METALURGIA	20.0
EQUIPAMENTOS E INSTRUMENTOS	
DE PRECISAO	66.1
MAQUINAS ELETRICAS	46.8
EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE	64.2

Fonte: Loopesko, 1987.

*/ Relativo ao periodo de fevereiro de 1985 a fevereiro de 1987.

importações japonesas, em ienes, declinassem, em 1987, a 40% do nível verificado em 1985.

Nesse cenário, torna-se difícil identificar quanto do impacto potencial foi efetivamente absorvido por reduções de margens e quanto foi compensado pelas demais mudanças observadas nos preços relativos. O caso das "tradings" japonesas é bastante ilustrativo. Entre março de 1986 e igual mês de 1987, a moeda japonesa valorizou-se 20% e os preços das importações reduziram-se em 16%. Mesmo assim, o índice de preços ao consumidor só declinou 0,3%, quando o governo japonês estimou o impacto deflacionário potencial em 4,2%. Tal diferencial representa o aumento de margens que vem sendo praticado pelos importadores japoneses. Como, no Japão, as principais firmas exportadoras são também importadoras, estas empresas vêm adotando uma política de reduzir parte de suas perdas relativas com suas vendas ao exterior através de ganhos maiores com as importações.

Há, também, que se ter em mente que houve, entre 1985 e 1987, uma substancial redução nas taxas de juros japonesas. O Banco do Japão, por exemplo, diminuiu as suas de 5% para 2,5%. Isto não só baixou o custo financeiro das empresas endividadas em ienes, como também permitiu às firmas japonesas passar a ter uma posição muito favorecida no mercado internacional de capitais. Existem indicações de que empresas de natureza industrial, como a Toyota, vem conseguindo mais lucros de fontes não-operacionais do que com a venda de seus produtos.

A segunda questão é, na verdade, uma colocação mais ampla dos fatos evidenciados anteriormente. Trata-se, basicamente, da dificuldade de se fazer uso de um modelo de margens normais de lucro em um contexto internacional de crescente incerteza, como o que vem se verificando desde 1970. Segundo Tavares e Belluzzo (1984):

"Uma equação de oferta de tipo keynesiano não se mantém como modelo explicativo nas atuais condições de ruptura do padrão monetário internacional e de movimento anárquico de preços. Os mercados "spot" de "commodities" e de dinheiro não são independentes [...]. Com a ruptura do padrão internacional a hipótese de "fix-prices" não se mantém para nenhum mercado [...]. Assim, a margem desejada de lucro, ao invés de representar um "mark-up", passa a ser uma margem incerta de cálculo".

Nesse sentido, torna-se, no mínimo, questionável aceitar a leitura direta dos dados do Quadro X como reduções de margens normais de lucro até por que não é claro o que isto quer dizer nos tempos de hoje.

De qualquer modo, se houve algumas concessões de curto prazo nas margens que as empresas japonesas vinham praticando, este fenômeno parece estar perdendo fôlego. Segundo o "World Financial Markets" (1988), o "pass-through" - passagem aos preços finais do impacto decorrente da valorização do iene - alcançou, em 1987, 71% de seu impacto potencial, muito acima, portanto, dos níveis verificados nos dois anos anteriores. Mesmo assim, não há como aceitar que foi por causa do "pass-through" que o superávit japonês não cedeu e que, por isso, falharam as previsões dos analistas americanos. Na prática, o câmbio constituiu apenas um dos elementos da competitividade japonesa e o insucesso da política agressiva norte-americana revela que não era o mais importante. Isto reforça a tese de que as razões dos mega-superávits devem ser buscadas, principalmente, em seus condicionantes de natureza estrutural.

5. A reciclagem do superávit

A redução do preço do petróleo e o aumento do déficit comercial americano, aliados à agressividade concorrencial da indústria japonesa, fizeram deste último país, já em 1985, o principal credor líquido entre as nações mais desenvolvidas. Em

termos absolutos, o volume de ativos e de passivos externos dos japoneses ainda é inferior ao dos americanos e dos ingleses. Esta situação deverá, no entanto, se alterar nos próximos anos, devido à rápida internacionalização das instituições financeiras do Japão e à característica estrutural de seu superávit comercial que, apesar de todas as medidas cambiais e comerciais para detê-lo, tende a se manter em níveis elevados. Em 1986, os japoneses expandiram seus ativos e passivos internacionais em 66% e 77%, respectivamente (ver o Quadro XI).

A composição dos ativos externos japoneses apresenta um padrão distinto do que se verifica nos Estados Unidos e na Inglaterra. Nestes dois países, há uma preferência clara pela intermediação bancária, enquanto no Japão há uma maior demanda pelo financiamento direto através de "securities" (títulos privados).

A acelerada expansão dos ativos líquidos externos japoneses é um processo extremamente recente. Iniciou-se, a partir de 1983, e atingiu em 1986 um valor de 131,5 bilhões de dólares, o que representa um nível sem precedentes na história do Japão e do capitalismo para um único país em espaço de tempo tão curto. A maior parte deste capital destinou-se à compra de "securities", dentre as quais a quase totalidade refere-se a títulos ("bonds"). Como se pode ver no Quadro XII, em 1986 e 1987, verificou-se uma certa mudança neste padrão de investimento em favor da compra de ações ("stocks").

Em todo o período, os EUA constituíram o principal mercado para os investimentos japoneses no exterior. Este processo de reciclagem já vinha, no entanto, sendo feito de forma traumática. Já em 1986, percebe-se um processo de ajuste de suas carteiras em resposta a uma expectativa de risco cambial frente à moeda americana. Desde então, tornou-se mais difícil para o governo dos EUA financiar seu déficit fiscal com taxas de juros e de câmbio inalteradas. A redução na demanda japonesa por títulos do tesouro

QUADRO XI

ATIVOS E PASSIVOS EXTERNOS */
(Países Selecionados)

(Em US\$ bilhoes)

	JAPAO		EUA	REINO UNIDO	ALEMANHA OCIDENTAL
	1986	1985	1985	1985	1986
	ATIVOS	727,3	437,7	952,4	859,3	397,9
PASSIVOS	547,0	307,9	1059,8	743,2	314,7
ATIVOS LIQUIDOS	180,4	129,8	-107,4	116,1	83,2
EM PERCENTAGENS					
ATIVOS/PNB	37	32	24	169	47
PASSIVOS/PNB	28	23	27	146	37
ATIVOS LIQUIDOS/PNB	9	9	-3	23	10

Fonte: Nikko, 1987.

*/ Posicao de final do ano.

QUADRO XII

JAPAO
TENDENCIAS DO INVESTIMENTO EXTERNO

(Em US\$ bilhoes)

ANO	MOV. LIQ.	INVEST.	EMPRES-	ACOES	TITULOS	SALDO	
	CAP. LP	DIRETO	TIMO	a/	b/	C.C.	b/
1982	-15,0	4,5	7,9	0,2	6,1		6,9
1983	-17,7	3,6	8,4	0,7	12,5		20,8
1984	-49,7	6,0	11,9	0,1	26,8		25,0
1985	-64,5	6,5	10,4	1,0	53,5		49,2
1986	-131,5	14,5	9,3	7,0	93,0		85,9
1987	-137,1	19,5	16,7	16,9	72,9		86,7
1988	-130,3	34,1	15,0	...	87,1		79,5

Fonte: Nikko, 1987; BJ, 1988 e Tsuneta, 1989.

a/ Dados líquidos

b/ Conta Corrente

norte-americano, em 1986, foi da ordem de 79%. As vendas destes títulos só não caíram dramaticamente graças à intervenção das instituições públicas de crédito.

O "crash" da Bolsa de Nova Iorque, em outubro de 1987, veio a tornar ainda mais patente a desconfiança dos investidores com relação à capacidade de a economia americana continuar a manter seu crescimento baseado em seu atual padrão de financiamento internacional.

Atualmente, busca-se, de todas as maneiras, afirmar que "outubro" correspondeu a um acidente de percurso. Além disso, o mercado financeiro internacional vem aplaudindo o fortalecimento do dólar e as pequenas reduções verificadas, nos primeiros meses de 1988, no déficit comercial americano. Mesmo assim, o potencial de instabilidade do sistema ainda é elevado. Projeta-se que, mesmo com os "progressos" obtidos, o déficit comercial dos EUA, ao final de 1988, deverá alcançar 130 bilhões de dólares. Por quanto tempo esta situação poderá ser mantida, o que deverá ocorrer com o crescimento, a taxa de juros e a inflação norte-americanos e quais seus reflexos sobre a economia mundial, são questões que, na verdade, deixam nervosos os principais atores internacionais.

CAPITULO III
A REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL

A. A Política de Reestruturação Industrial

O termo "política industrial" (PI) possui duas acepções distintas. A primeira, de cunho mais "macro", é utilizada para descrever políticas que promovem o aumento da capacidade produtiva da economia a longo prazo - incentivos a investir, a poupar e pesquisa e desenvolvimento a realizar -, mas que deixam ao mercado a tarefa de alocar recursos às indústrias específicas. São, assim, mais voltadas para "o lado da oferta" em oposição a políticas fiscais e monetárias que objetivam explicitamente o controle da demanda agregada.

A definição mais usual de PI refere-se, no entanto, a ações de cunho mais "micro": o favorecimento de algumas indústrias ou empresas, escolhidas a partir do uso de critérios de relevância estratégica para o país. Estes setores geralmente obtêm, entre outros benefícios, tratamento fiscal e financeiro diferenciados, além de proteção frente a importações ou investimento direto de concorrentes estrangeiros. Criam-se vantagens diferenciadas para alguns segmentos da economia em detrimento dos demais. Há, nestes casos, uma visão de que o mercado - ou seja a atuação mais ou menos atomizada dos agentes privados a partir de seus próprios critérios de racionalidade e do uso de seus próprios meios de coordenação - não é capaz de gerar, em termos absolutos ou no tempo necessário, a estrutura industrial que seria requerida pelo interesse nacional.

Ambos os conceitos são muito gerais. Não levam em conta aspectos como a organização industrial existente; a relação entre indústrias, empresas e bancos; os critérios de prioridade

nacional; e, principalmente, o ambiente político em que decisões de PI são tomadas e implementadas. Por estes motivos, são encontrados exemplos de políticas macro e micro-industriais em todos os países industrializados ou em industrialização, centrados ao nível do uso de instrumentos específicos para setores determinados. Os EUA, por exemplo, dão especial atenção a sua indústria de defesa e aeroespacial; os europeus vêm há anos atribuindo prioridade a sua siderurgia; etc.

Quando, no entanto, se compara a PI japonesa com a norte-americana, duas diferenças saltam imediatamente aos olhos. A primeira é que o Japão apresenta elevado grau de coordenação e coerência entre a organização estatal e a empresarial, tanto a nível de planeamento quanto de implementação. Do ponto de vista político, concorrem para tanto: o número reduzido de atores economicamente relevantes, o que facilita a coordenação; o controle que o Estado vem, até o momento, exercendo sobre o sistema financeiro; e a autonomia que as agências públicas tiveram com relação ao partido do governo e às chamadas "coalizões distributivas", que buscam angariar favores do governo para seus filiados. 35/

É também importante se ter presente que a natureza hierarquizada da sociedade e do aparelho público japonês garante que, no processo de agregação de interesses, mantenha-se sempre dominante a perspectiva da melhor opção tendo em vista o desempenho de longo prazo do capitalismo nacional, dados certos parâmetros de compromisso social. 36/ Segundo Okimoto (1986), "nenhuma política industrial, por mais brilhante que seja sua concepção, tem muita chance de atingir sucesso, se o sistema político-econômico, no interior do qual é gerida, for desorganizado".

35/ Ver Olson, 1982.

36/ Um exemplo dessas limitações de ordem social é a relevância que passou a ter a questão ambiental na PI japonesa após o episódio da Baía de Minamata, no final dos anos 60.

Do ponto de vista organizacional, a ação do Estado - e, particularmente, do Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI) - é facilitada pela elevada qualidade técnica de seus quadros e pela existência de vários "pontos de acesso" ao setor privado. Neste processo, as associações patronais cumprem um papel relevante de aglutinação de interesses, de "espaço" de elaboração de consenso e de veículo de comunicação com o governo. Tais organizações congregam empresas relativamente homogêneas já que as maiores firmas japonesas não tendem a se verticalizar, mas a criar um sistema de pequenas e médias empresas subcontratadas.

Outro importante "ponto de acesso" ao setor privado são os "keiretsu", que reúnem grandes empresas de um mesmo conglomerado em torno a um banco comercial. O "keiretsu" é composto por uma "network" de relações empresariais que o MITI pode fazer uso para veicular ou obter informações. O conglomerado também constitui um "espaço" de pré-conciliação de cada um de seus membros dentro de uma estratégia global de concorrência frente aos demais grupos. Representa ainda uma espécie de "rede de proteção institucional", que resguarda as empresas individualmente da falência em casos de situação adversa de mercado.

A segunda maior diferença relaciona-se à concepção de "segurança nacional" de cada um dos países. Na visão dos EUA, a questão básica diz respeito à defesa do país frente a uma agressão militar externa. Já no Japão, a prevenção de um ataque armado é de menor relevância, uma vez que sua segurança externa está por conta dos EUA, o que tem vedado ao Japão quaisquer possibilidades de se tornar uma potência militar. Os aspectos estratégicos mais importantes relacionam-se, portanto, com as condições de operação de sua indústria e de inserção internacional de sua economia, visando diminuir a vulnerabilidade e aumentar a eficiência e a competitividade. Trata-se, como na guerra, de uma estratégia defensiva-ofensiva, mas o conceito de "segurança nacional" foi, aqui, adaptado às condições de "paz",

embora não elimine a rivalidade econômica, o que, aliás, está de acordo com a "regras" do sistema internacional do pós-guerra.

Em um país que dispõe de poucos recursos naturais é de se esperar que exista uma redobrada preocupação com a disponibilidade de alimentos e matérias-primas essenciais, especialmente petróleo. Entretanto, uma decorrência menos trivial desta visão é que, para os japoneses, a garantia de sua capacidade de importar bens essenciais, mantendo o elevado nível de renda de sua população, passa necessariamente pela manutenção de uma constante vantagem concorrencial de sua indústria frente a seus demais competidores. Isto significa que muitos segmentos de elevada tecnologia são considerados estratégicos do ponto de vista da segurança nacional japonesa, lida como segurança industrial, só que orientada para o mercado consumidor interno e internacional.

Ao lado dessa preocupação com a "high-tech", existe ainda um segundo objetivo importante na PI japonesa: o apoio às indústrias que atravessam dificuldades temporárias ou estruturais. Neste caso, não se procura maximizar as potencialidades concorrenciais das empresas, mas minimizar os custos de ajustamento em setores estruturalmente deprimidos, evitando falências desnecessárias ou rupturas que provoquem uma maior descoordenação da economia.

A promoção de setores "high-tech", o "upgrade" - aumento do conteúdo de valor agregado da produção industrial - e a redução da capacidade em setores que perderam vantagens competitivas são componentes de estratégias positivas de ajustamento, voltadas para adequar a estrutura industrial às condições, atuais e futuras, da concorrência internacional. Em nenhum momento foram dominantes as opiniões favoráveis a medidas negativas de acomodação, mediante tarifas alfandegárias ou subsídios, que compensassem o impacto deletério dos choques externos.

É como se, no Japão, a crise atuasse de forma a acelerar a ação dos elementos transformadores presentes no processo de destruição criadora descrito por Joseph Schumpeter, mas com uma crucial diferença: a presença marcante de coordenação do Estado, não como fator inibidor, mas, pelo contrário, como racionalizador e coordenador das mudanças que se fazem necessárias. Neste caso, o planejamento público e o "animal spirits" empresarial, diluído no interior de um grupo de grandes empresas - que compartilham informações, decisões e riscos - tornam-se forças que se potencializam mutuamente.

Além destas duas diferenças básicas frente aos Estados Unidos, dois outros traços marcantes da PI japonesa são seu pragmatismo e seu objetivo de dar maior eficácia ao processo de investimento. Busca-se acelerar a transferência de recursos para setores considerados estratégicos a longo prazo, administrando-se, ao mesmo tempo, a desmobilização dos segmentos menos competitivos. Tal processo é apoiado em critérios dinâmicos de eficiência internacional, no qual se tem em mente não somente preço, mas também a relevância do setor como "locus" de geração e difusão de novas tecnologias, além de outros atributos.

Um outro aspecto importante é que o Estado não interfere na concorrência. Não se verifica o tratamento discriminatório, especialmente entre os grandes conglomerados. Não se praticou nenhum processo do tipo "escolha dos campeões" ("to pick up the winners") "a la coreana", até por que o Japão já havia escolhido seus campeões há muito tempo e os reconfirmado após a crise do imediato pós-guerra. Todos os "keiretsu" são tratados como iguais perante o Estado, tendo acesso às mesmas vantagens. A PI limita-se a fixar normas e critérios gerais.

Para que esses mecanismos funcionem eficientemente é necessário que a administração dos recursos governamentais seja feita dentro de critérios de probidade. Há, no MITI, distorções no que se refere à disputa interna entre seus departamentos por

fatias de orçamento e de poder. Existe, também, a necessidade de responder a pressões específicas de alguns grupos privados. Isto não chega, no entanto, a comprometer os objetivos gerais dos programas do Ministério. Na prática, há uma enorme confiança do público no trabalho desenvolvido pelos funcionários do Ministério, especialmente pelos mais novos que foram recrutados entre os melhores de sua geração e que ainda estão livres de preocupações com questões, como o emprego após a aposentadoria, etc...

Finalmente, uma última questão importante relativa à PI japonesa é sua efetividade. Este tema foi, recentemente, objeto de um grande debate nos EUA. As opiniões ainda são muito divergentes. Um grupo identifica na política industrial uma estratégia conspirativa japonesa para dominar o mundo. Outros concluem pela total inutilidade das ações do MITI. Entre os autores de maior relevância, pode-se identificar a existência de três correntes.

Um primeiro grupo tem na pessoa de Chalmers Johnson seu principal porta-voz. Ele defende que o Japão constitui o modelo mais exemplar de uma nova forma asiática de capitalismo que se diferencia do modelo ocidental - leia-se anglo-saxônico - pela natureza burocrático-desenvolvimentista, e não simplesmente regulatória, de seus estados nacionais. Neste quadro, uma elite político-burocrática, apoiada em uma racionalidade econômica estritamente eficientista, age de modo cooperativo com o setor privado, fazendo uso de instrumentos de intervenção baseados em mecanismos de mercado. Neste processo, há ainda uma enorme preocupação com o padrão educacional da população e com a eliminação de grandes disparidades na distribuição da renda nacional.

Um segundo grupo, que tem como expoente Philip Trezize, nega a relevância do papel do Estado no processo de desenvolvimento do Japão no pós-guerra. Apesar de identificar a existência de uma

estrutura de governo diversa da que se verifica no Ocidente, sua política industrial é considerada ineficaz. Na opinião deste economista, o crescimento acelerado do período 1955-1973 teria ocorrido de qualquer modo, movido pelas forças de mercado, mesmo que não houvesse qualquer política específica do Estado. Toda a responsabilidade pelas transformações ocorridas na economia japonesa é, assim, atribuída à enorme capacidade competitiva de seu setor privado. O Estado, no máximo, administrou corretamente sua política industrial e de demanda global.

Com relação ao período mais recente, Trezize (1983) afirmou que "existe uma crença muito difundida de que no Japão as autoridades governamentais escolhem, ou participam muito diretamente da escolha dos setores industriais nos quais o capital e o trabalho serão preferencialmente alocados, assim como daqueles que deverão ser desencorajados e descartados. Eu contra-argumentaria que o governo japonês, assim como qualquer governo democrático, não é capaz de implementar uma política industrial consistente deste tipo [...]. Atribuir à política industrial um papel crucial é uma expressão de fé, não uma argumentação baseada em fatos conhecidos".

O último grupo, que tem em Hugh Patrick seu maior expoente, advoga uma posição intermediária entre os demais. Para eles, a política industrial foi um instrumento importante no desenvolvimento japonês, mas coube ao setor privado o papel mais importante no processo.

A nosso ver, as opiniões de Johnson e de Patrick estão mais próximas da realidade que a do segundo grupo. Não há como negar que o Estado e a política industrial tiveram, e continuam a ter, um papel importante no desenvolvimento japonês. A questão básica, que diferencia estes dois autores, resume-se, então, à identificação dos agentes, ou seja da racionalidade - pública ou privada - que foi responsável pela condução de um processo tão bem sucedido. Na maior parte das vezes, este debate reflete mais

uma disputa de natureza ideológica, do que uma busca de uma melhor compreensão da realidade japonesa. Se existe uma lição importante a ser tirada da experiência de PI do Japão é que não se deve perder tempo com debates ideológicos, no sentido anglo-saxão liberal ou marxista ocidental do termo. Todos os esforços devem se concentrar na tarefa de como fazer com que a estrutura industrial se transforme na direção desejada pelos agentes relevantes. Tal direção não elimina a rivalidade, mas atenua conflitos e busca compatibilizar por "consenso e coordenação" a racionalidade pública e privada. Esta forma estrutural de organização e de procedimento chamamos, à falta de melhor designação, de "Capitalismo Organizado".

Assim, a exata delimitação da ação do Estado e do setor privado no processo de decisão japonês nos parece ser um exercício difícil e de pouca utilidade do ponto de vista analítico. A profunda interrelação entre ambos e sua longa experiência de ação coordenada tornam relativamente tênues as fronteiras entre o público e o privado, no que toca à elaboração, decisão e implementação da PI.

No Japão, o Estado não arbitra, nem conduz à concorrência, mas apenas potencializa a ação dos agentes privados, criando formas particulares de coordenação. Age, em nome da nação, como um espaço institucional particular de pré-conciliação de interesses e não de sua determinação. A PI do Japão constitui, assim, uma vantagem competitiva de seu capitalismo, em alguns setores, sobre seus concorrentes e é neste contexto que deve ser analisada.

1. A política industrial pré-1973: alguns marcos referenciais

Entre os fatores determinantes da política de estrutura industrial japonesa durante o período do milagre econômico, um dos mais importantes foi o desafio nacional, gerado pela derrota frente aos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial. O fim do

sonho imperial, a destruição da guerra e as ameaças da pobreza, do subdesenvolvimento e da "colonização estrangeira" criaram a possibilidade de um consenso sobre o projeto de crescimento acelerado através da intensificação da industrialização. O sucesso deste projeto foi um dos principais fatores a garantir aos japoneses a estabilidade política verificada durante o milagre, após os turbulentos anos do imediato pós-guerra.

Um segundo fator importante foi a oportunidade histórica de se fazer implementar uma determinada política de estrutura industrial, voltada para o crescimento acelerado. A estabilidade do sistema de Bretton Woods garantiu aos japoneses um horizonte de longo prazo. Ao mesmo tempo, as estruturas industriais dos Estados Unidos e dos países europeus, especialmente a Alemanha, serviram de "mapa" ^{37/} para a trajetória que a indústria japonesa deveria perseguir para crescer rapidamente e tornar-se competitiva internacionalmente. A situação de atraso ("late-comer"), mas também de seguidor dos EUA permitia ao Japão, para adquirir ou copiar as mais modernas tecnologias, identificando, porém, um caminho para disputar um espaço nacional autônomo no interior da nova ordem internacional imposta pela potência hegemônica.

Um terceiro aspecto foi a capacidade de as instituições oficiais japonesas coordenarem a implementação de uma política de estrutura industrial da amplitude e da complexidade da que se efetivou durante o período do milagre. Não há dúvida de que, entre as elites burocráticas, a hegemonia coube ao MITI e, em menor escala, ao Ministério das Finanças (MOF).

O MITI conseguiu fazer uma "leitura" do desafio e das oportunidades históricas com que o Japão se defrontava no imediato pós-guerra, gerando, como resposta, uma política de

^{37/} ("Em estratégias de atualização tecnológica - "catch-up"), os mapas do futuro estão disponíveis na história industrial dos competidores (mais avançados)", Zysman, 1983.

estrutura industrial capaz de atender ao consenso nacional. Com isto, criavam-se as bases de longo prazo sobre as quais as empresas poderiam realizar suas decisões de investimento.

O quarto aspecto é de natureza cultural. Os instrumentos de política industrial dependem diretamente de como os agentes econômicos, públicos e privados, relacionam-se entre si. A sociedade e a cultura japonesa, assim como as formas flexíveis e concorrenciais de organização dos grandes grupos - os "keiretsu" - abrem espaço para que medidas como "administrative guidance" e outras de natureza não impositiva sejam extremamente eficazes no Japão. Na prática, os empresários esperam que o governo atue coordenando a PI. É como se isto fizesse parte do seu próprio processo decisório.

Ainda no âmbito do aspecto cultural, é importante destacar, também, a crença dos japoneses na eficácia da política industrial. Normalmente, o pensamento liberal tende a reduzir a relevância da intervenção estatal em favor da ação das livres forças do mercado. No Japão do imediato pós-guerra, o pensamento econômico liberal não teve espaço político-ideológico.

2. As bases da política industrial pós-1973

A partir desse quadro da política industrial pré-1973, pode-se identificar os eixos de continuidade com os anos mais recentes. Em primeiro lugar, é preciso se ter presente que a crise do período 1973-1978 teve grande importância na formulação da política industrial japonesa ao longo da última década.

Para tanto, é preciso notar que antes do choque de 1973, já se observava naquele ano o recrudescimento da crítica ao projeto de crescimento "a qualquer custo", que havia dominado a política japonesa no pós-guerra. Ganhavam maior dimensão as propostas favoráveis à "re-humanização" e modernização da sociedade japonesa. As externalidades do crescimento econômico como a

poluição e a degradação ambiental passaram a ser intensamente problematizadas. Entretanto, não só os problemas "modernos" foram objeto de questionamento, mas institutos tradicionais, como o sistema de promoção por senioridade, também começaram a ser contestados. Como se verá mais adiante, esse pensamento crítico teve profundas repercussões político-eleitorais.

A recessão, o aumento da incerteza e a difícil situação internacional fizeram com que as idéias de "re-humanização" do arquipélago e de renovação da sociedade japonesa fossem superadas por uma obsessão com a fragilidade. 38/ De acordo com esta visão, o Japão, apesar de todo o rápido crescimento do pós-guerra, continuava sendo uma economia extremamente vulnerável ao exterior e sujeita aos designios de outras nações que, a qualquer momento, poderiam cortar suprimentos estratégicos. A crise do petróleo serviu, assim, para substituir as críticas e o dissenso quanto à continuidade do projeto de crescimento rápido a qualquer custo por um novo desafio nacional: garantir o crescimento econômico e o bem-estar do Japão em um cenário internacional instável e adverso.

A situação vivenciada pelos japoneses no início dos anos 70 era, no entanto, muito diferente daquela do imediato pós-guerra. Pela primeira vez, desde que iniciaram seu processo de industrialização, os japoneses já não estavam claramente em situação de atraso frente aos países industrializados mais avançados. Em vários segmentos, o Japão se encontrava ao mesmo nível tecnológico dos Estados Unidos. Neste sentido, não havia mais um "mapa" para ser seguido em seu processo de industrialização.

Grandes transformações também se abateram sobre as instituições responsáveis pela formulação e coordenação da política industrial. Com a crescente autonomia das grandes

38/ Ver Boltho, 1985 e Yamamura, 1986.

empresas e os efeitos da política de ajuste, a soldagem dos interesses nacionais, em particular dos grandes grupos com o resto da economia e da sociedade, ficou mais problemática. Assim, a política industrial passou, cada vez mais, a sofrer as pressões políticas do partido do governo, sobretudo por parte dos setores mais atrasados e ameaçados. O Partido Liberal Democrata (PLD), que se mantém no poder desde o imediato pós-guerra, sofreu um grande revés eleitoral em 1976.

Nesse ano, a eleição do Primeiro-Ministro foi vencida na Dieta por maioria de um voto. Frente à reação do eleitorado às políticas recessivas de ajustamento e à perspectiva de um crescimento mais lento, o PLD passou a interferir mais nas decisões da política industrial que, até então, eram tomadas em bases tecnocráticas, em consenso com as empresas líderes. Como consequência, as instituições de política industrial tiveram uma relativa redução em seu poder de arbitragem, sobretudo frente aos grupos perdedores nacionais e às grandes empresas já em processo de internacionalização.

Na verdade, essa mudança nas relações entre os políticos e o aparelho do Estado japonês já vinha ocorrendo desde o início da década de 70. A vitória de Tanaka no interior do PLD, em 1972, contra a facção mais tradicional de Takeo Fukuda, já representava o prenúncio de uma nova ordem em que os funcionários do governo deveriam passar a dar mais ouvidos aos pedidos dos políticos.

Até então, os principais organismos da Dieta, voltados para a supervisão da área econômica do governo, eram dominados por ex-burocratas que conduziam o processo de forma que o Parlamento aprovasse os projetos encaminhados pelos ministérios. Havia um permanente acompanhamento do que se passava nas diferentes áreas do governo, mas quase nenhuma interferência no processo decisório.

As mudanças políticas implementadas por Tanaka não objetivavam confrontar diretamente a burocracia, mas apenas ampliar a capacidade de condução do PLD sobre a máquina do Estado, restringindo a ampla delegação que o Partido havia, de fato, feito às agências do governo. Neste processo, as comissões da Dieta passaram a ter uma nova dinâmica de funcionamento e começaram a ser chamadas de "zoku" que, em japonês, significa tribo ou membro de uma tribo.

Cada "zoku" é chefiado por um "don" que possui, sob seu comando, outros parlamentares organizados em quatro níveis de hierarquia. Um parlamentar importante pode ser o "don" de vários "zoku". Tomando-se Tanaka como exemplo, ele foi, simultaneamente, "don" dos "zoku" de comércio e indústria e dos correios e telecomunicações.

Tais reformas não chegaram, no entanto, a produzir alterações radicais na condução da política industrial japonesa frente às necessidades de reestruturação industrial advindas dos choques do petróleo (1974 e 1979) e dos juros e câmbio (1979 e 1985). Apesar da maior interferência dos parlamentares, a iniciativa continuou a ser dos ministérios, que mantiveram grande apoio por parte das empresas. É este apoio que ainda garante à burocracia uma ampla margem de flexibilidade frente às incursões do PLD.

Neste cenário de transformações, tanto o MITI quanto o Ministério das Finanças (MOF) foram obrigados a renovar suas estratégias e seus instrumentos de ação. No caso do primeiro, o Ministério encontrava-se, no início de 1970, em uma profunda crise de identidade. O sucesso de sua estratégia de atravessar rapidamente a trilha da industrialização pesada, durante o período do milagre econômico, havia retirado do Ministério sua própria razão de ser.

A sociedade japonesa também estava criticando a estratégia de atuação do MITI no passado, que não contemplou questões importantes como, por exemplo, o controle da poluição ambiental. O episódio da Baía de Minamata, em que crianças nasceram deformadas pela contaminação dos peixes com mercúrio proveniente de plantas industriais, marcou profundamente a opinião pública japonesa.

Os "keiretsu", por sua vez, já não precisavam de instituições que conduzissem tão diretamente suas ações. As empresas industriais já tinham porte e experiência internacional suficientes para poderem conduzir seus próprios destinos. Estavam em situação líquida e podiam prescindir da generosidade fiscal e financeira do Estado, se isto lhes conviesse.

Ao mesmo tempo, o MITI também havia perdido parte de seu poder de liderança sobre as demais estruturas burocráticas do Estado japonês. Está agora obrigado a disputar espaço com a Agência de Ciência e Tecnologia e com o Ministério da Educação pela jurisdição das áreas de alta tecnologia e com o Ministério dos Correios e das Telecomunicações pelo controle do desenvolvimento de redes de valor agregado (VAN) que ligam computadores e bancos de dados através de linhas de comunicação.

Todos esses conflitos, aliados à maior interferência do PLD no processo, levaram a que o processo de decisão da PI do Japão pós-1973 se tornasse mais complexo, mais descoordenado e, talvez, menos eficiente que anteriormente. Mesmo assim, como se buscará mostrar, continua sendo muito melhor elaborado e implementado que as PI dos países ocidentais.

O choque de 1973 abriu novas perspectivas e novos desafios para o MITI. O Ministério compreendeu que uma crise da economia japonesa lhe abria a possibilidade de voltar a coordenar uma ampla ação planejada junto ao setor industrial. Diante deste quadro, uma de suas maiores preocupações foi com o fomento das

atividades de pesquisa e desenvolvimento nas indústrias mais próximas da fronteira tecnológica nas quais o Japão pudesse vir a ampliar vantagens ou reduzir seu atraso frente ao resto do mundo. O Ministério esperava encontrar aí oportunidades de investimento que pudessem lançar as bases para uma nova trajetória de crescimento.

Foram inicialmente escolhidos como potencialmente estratégicos a longo prazo os setores de: equipamento industrial, eletrônica de informação, aviação e energia nuclear. Nos dois últimos, o Japão não foi bem sucedido, em compensação, nos dois primeiros conseguiu obter liderança internacional em vários segmentos.

Outra grande preocupação do MITI foi com os setores que, por razão de custo ou de demanda, foram atingidos de forma estrutural. Como tais segmentos eram, em geral, compostos por áreas em que o Ministério, tradicionalmente, já atuava, não houve maior conflito de competência jurisdicional, como se verificou nas áreas "high-tech". Entre aqueles, mais adversamente atingidos pela crise internacional, estavam os de alumínio, aço, refino de petróleo e naval.

Nos anos 80, na medida em que se reduzia o hiato tecnológico japonês e os setores estruturalmente deprimidos conseguiam ajustar-se, o MITI passou a dar uma ênfase crescente ao tratamento dos atritos comerciais do Japão com seus parceiros comerciais. O grande superávit comercial e o crescimento abrupto do investimento externo vêm gerando pressões que o Ministério vem buscando intermediar junto aos políticos e às empresas. A redução dos atritos comerciais constitui, atualmente, uma importante prioridade da política industrial japonesa.

Em termos de instrumentos de implementação de PI, cabe destacar o fato de que o "Administrative Guidance (AG)" foi menos utilizado pelo MITI após 1973. O AG é um instrumento informal

que, até então, servia para fazer a "sintonia fina" da PI. Por não possuir base legal, o AG reduz a influência parlamentar na política a ser executada, limitando, assim, a capacidade de interferência de outros grupos de interesse, que não os diretamente envolvidos no processo decisório. Assim, basta a existência de um consenso favorável entre as empresas direta ou indiretamente envolvidas com a medida, para que o AG venha a se efetivar.

Para que tal acordo possa ser produzido, é necessário que a indústria-alvo apresente algumas características como: ser um oligopólio concentrado e relativamente homogêneo; possuir, se possível, uma liderança de mercado; apresentar, historicamente, um ritmo baixo de introdução de progresso técnico; existir um mecanismo setorial de efetiva pré-conciliação de interesses; possuir grande dependência ou proximidade com o MITI; e existir um desafio bastante importante que gere a necessidade de uma estratégia comum.

Como se pode ver, à exceção das duas últimas condições, nenhuma das demais estão presentes nos setores de alta tecnologia. Por este motivo, o AG não tem sido muito usado nestes segmentos, ao contrário do que ocorre nos ramos estruturalmente deprimidos.

No que diz respeito ao MOF, o Ministério vem, desde o início dos anos 70, defrontando-se com a perda de instrumentos de alocação de crédito barato para os grandes grupos através de uma política monetária favorável aos "main-banks". Coincidindo com a ruptura do padrão dólar, a crise de 1970-1971 conduziu a uma política monetária dura e ao ajustamento monetário do balanço de pagamentos, que se fez à custa do crescimento, do endividamento público e de uma abertura, cada vez maior, do mercado financeiro japonês. Com o aumento da quantidade de títulos públicos em circulação, o Ministério passou a ter menor capacidade de administrar a estrutura de taxas de juros de forma favorável à

captação em mercado de recursos pelo governo. Os diferenciais, até então, existentes, tenderam a desaparecer, exceto para a agricultura e para a administração da dívida pública, que é colocada a juros privilegiados junto ao Banco do Japão. Com isto, o MOF reduziu seu poder de afetar os fluxos financeiros na direção dos setores privilegiados, em especial dos "keiretsu". Estes grupos vão, ademais, reduzindo seu endividamento junto aos grandes bancos e iniciam um processo de internacionalização, sobretudo comercial e financeira.

As empresas passaram, assim, a ter capacidade de mobilizar recursos junto ao sistema financeiro internacional, liberando-se dos, outrora, eficazes controles quantitativos de crédito estabelecidos pelo governo. Finalmente, a partir dos anos 80, a internacionalização deixou o Ministério com dificuldades ainda maiores para intervir em seu próprio mercado interno de crédito. Mesmo assim, o MOF mantém, apesar da tensão latente com o Banco Central, a capacidade de submetê-lo, para sua política de rolagem da dívida interna. O Banco do Japão continua debitando ao Tesouro uma taxa muito inferior à do mercado interbancário, que, esta sim, é obrigada a acompanhar as flutuações do mercado internacional.

3. A política para os setores estruturalmente deprimidos

Após o choque do petróleo de 1973, a indústria de base japonesa sofreu pressões negativas de diversas ordens. Os custos internos foram elevados em função dos aumentos ocorridos em 1974 e, novamente, em 1979-1980. Ao mesmo tempo, a demanda internacional por esses produtos era afetada pela recessão mundial e vários países em desenvolvimento passaram a competir com vantagens de custo frente aos japoneses.

Foram particularmente afetados os setores de alumínio e fibras sintéticas, pelos custos de energia; naval, pela redução da demanda internacional; aço a forno elétrico, ferrossilício e

papelão ondulado, pela contração da demanda interna; e fios de algodão e sintéticos, pela competição dos países recentemente industrializados (NIC's).

Para apoiar esses setores e, ao mesmo tempo, dar uma resposta às pressões internas favoráveis a medidas protecionistas, o governo japonês decidiu repetir a experiência de ajustes que, no passado, haviam tido como objeto setores como o de carvão (1955, 1959 e 1961) e o têxtil (1967 e 1974). Em 1978, a Dieta aprovou a Lei de Medidas Temporárias para a Estabilização de Certas Indústrias Deprimidas (LME).

Essa lei tinha por objetivo permitir a organização de acordos setoriais para reduzir a capacidade de produção; a criação de um fundo para financiar a compra de equipamentos sucateados e outros investimentos; isenção das limitações da Lei Antimonopólio; etc. A política de ajustamento não se limitou a medidas positivas. O MITI promoveu acordos de preço na siderurgia a forno elétrico, na indústria de fertilizantes químicos e na de navios.

O ajuste consistiu, em termos gerais, em uma acentuada elevação da produtividade do trabalho associada à redução do consumo de energia e de matérias-primas através da combinação, diferenciada em cada setor, das seguintes estratégias:

- a) eliminação da capacidade produtiva excessiva em indústrias estruturalmente deprimidas;
- b) promoção de indústrias eficientes em termos energéticos e avançadas tecnologicamente; e
- c) redução de custos através da racionalização de processos de produção.

Os setores tidos como estruturalmente deprimidos foram: o de aço, alumínio, fertilizantes químicos, produtos de fibra sintética, fiação de lã e de algodão, papelão e naval. Todos, à exceção do último, pertencem ao segmento de bens intermediários. Em 1974, estas indústrias respondiam por 15% da produção potencial do setor manufatureiro e o nível de utilização de sua capacidade se havia reduzido a 65%, quando o restante da indústria estava em 73%. Dado o elevado grau de endividamento das empresas japonesas, a redução do nível de utilização da capacidade se refletiu imediatamente em um pesado estrangulamento financeiro.

Diante dessa situação, foram firmados vários acordos setoriais voluntários, visando à implementação de planos de estabilização apoiados na LME. A lei permitiu que, de forma organizada, a capacidade excedente dessas indústrias pudesse ser sucateada ou convertida para novas atividades ao mesmo tempo que a mão-de-obra era reciclada ou demitida. 39/

Os dois melhores exemplos de ajustamento de setores estruturalmente deprimidos são o da construção naval e o do refino de alumínio. No primeiro caso, trata-se de uma indústria que havia crescido rapidamente nos anos 50 e 60. Em 1973, o Japão detinha 50% de toda a capacidade de produção mundial e, neste ano, os pedidos alcançaram seu nível mais elevado - 33,8 milhões de toneladas. Entre 1974 e 1978, o volume de pedidos se havia reduzido a 9,4 milhões e a 3,2 milhões de toneladas, respectivamente - ou seja, 30% e 10% do nível de 1973.

Já em 1974, o Ministério dos Transportes (MOT) havia recomendado a redução das horas de trabalho, mas a dificuldade de se chegar a um acordo entre pequenos e grandes estaleiros retardou a adoção de medidas coordenadas de ajuste. Somente em

39/ Ver Yamamura, 1986.

1978, chegou-se a um consenso e o MOT autorizou um programa setorial de reorganização no âmbito da LME.

Foi legalmente permitida a formação de um cartel de depressão e o governo praticamente proibiu novos investimentos no setor. Foi formada uma empresa de capital misto destinada à aquisição de terrenos e equipamentos de empresas de construção naval com produção inferior a 5 mil toneladas, para fins de redução da capacidade instalada. Os recursos foram basicamente provenientes de empréstimos, especialmente do Banco de Desenvolvimento do Japão, controlado pelo governo.

O aspecto mais curioso do programa foi a parte relativa à absorção dos prejuízos oriundos do sucateamento do maquinário, uma vez que os terrenos não seriam objeto de desvalorização patrimonial. Tal custo foi repassado às empresas remanescentes com um prazo de carência de 10 anos. Trata-se de um processo, talvez único, de socialização privada e setorial de perdas ao qual as firmas mais eficientes se submeteram em troca de que o ajuste setorial não se desse de forma anárquica.

No que diz respeito à redução do número de empregados, a maioria das empresas estimulou a "aposentadoria voluntária", oferecendo um ano de salário como prêmio. As maiores transferiram parte dos trabalhadores para outras companhias do mesmo grupo. Vários dos empregados da Mitsubishi Heavy Industries foram, por exemplo, deslocados para a Mitsubishi Motors.

As firmas subcontratadas também foram parcialmente eliminadas. De um total de 90 mil, em 1973, restaram, apenas, 53 mil, em 1982. É verdade que a maioria dos presidentes dos maiores estaleiros também se demitiu após o início do processo de cortes de pessoal.

Foi este sistema de distribuição de perdas, sob comando das grandes empresas, que deu condições para que a indústria naval

japonesa conseguisse sobreviver, em condições de relativa estabilidade, a uma recessão tão dramática. Segundo Uekusa (1987), "atualmente, a indústria está obtendo bom desempenho, não houve falências em larga escala, os maiores estaleiros têm se diversificado e as empresas médias têm aumentado sua produtividade de forma sensível através da introdução de robôs, máquinas de corte de controle numérico, sistemas de "computed-aided design (CAD)" e assim por diante".

No caso da indústria de refino de alumínio, sua vulnerabilidade aos choques do petróleo foi extremamente elevada, já que 76% de sua energia era proveniente desta fonte, contra 5% nos EUA, 6% na Alemanha Ocidental e 0% no Canadá. Estima-se que, em 1973, o custo de produção japonês alcançou entre 170 mil e 190 mil ienes por tonelada, quando o preço internacional era de apenas 129 mil ienes. Além disto, o setor foi surpreendido em um momento em que já se havia tomado decisões de duplicar a capacidade instalada no país de 800 mil toneladas, em 1970, para 1.650 mil toneladas, em 1975.

Em 1977, lançou-se um programa de redução da capacidade instalada para 1.250 mil toneladas. Como incentivo, as empresas obtiveram subsídios provenientes de parte do imposto de importação que seria arrecadado com o aumento do volume de importações em mais 400 mil toneladas.

Em 1981, após o segundo choque, a crise financeira da indústria levou a novo programa de cortes de capacidade. Como benefício fiscal, as empresas de alumínio obtiveram o direito de importar com total isenção alfandegária por três anos uma quantidade de alumínio refinado igual à que tivessem deixado de produzir. Em 1983, a capacidade instalada era de apenas 743 mil toneladas. Em 1987, a produção local foi de apenas 30 mil toneladas - um montante residual, se levar-se em conta que, em 1980, este valor era de 1 milhão de toneladas.

Além do fechamento de suas plantas no Japão, as empresas adotaram outras estratégias de ajustamento a longo prazo. Iniciou-se um programa de pesquisa em tecnologias menos intensivas em energia voltadas para a produção de alumínio. Investiram em nove novas plantas no exterior para abastecer o mercado japonês. Tornaram-se fabricantes de produtos de alumínio, integrando-se verticalmente em direção à demanda final e, também, lançaram-se na pesquisa de novos materiais a partir da alumina.

A sobrevivência das empresas - Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo, Nippon e Showa - não teria, no entanto, sido possível sem o apoio dos respectivos "keiretsu". Os bancos, além de lhes garantirem o fluxo de caixa, emprestaram-lhes recursos a taxas preferenciais. O mais importante foi a estratégia de rateio dos prejuízos entre todas as empresas do grupo, mesmo entre aquelas que não participaram diretamente do empreendimento, evitando, assim, a falência da controladora.

Em 1976, por exemplo, a Mitsubishi Chemical transformou sua divisão de alumínio em uma firma independente - a Ryoka Light Metal -, da qual manteve apenas 21% do capital. Os 79% restantes foram rateados entre 17 outras empresas do grupo Mitsubishi ou suas associadas. Poucos meses depois, a Sumitomo e a Showa fizeram o mesmo. Estes casos ilustram a relevância das relações de "risk-sharing" no interior dos "keiretsu". Apesar de o investimento ser, muitas vezes, levado a cabo por uma única empresa, a responsabilidade pela decisão, tomada em consenso, e, portanto, pelo sucesso ou fracasso do empreendimento é do grupo como um todo. Deste ponto de vista, cada empresa de um "keiretsu" é um agente específico de um único bloco de capital financeiro.

Também no caso do alumínio, o MITI constituiu uma empresa com o objetivo de adquirir, a preços de mercado, as plantas que seriam fechadas com recursos alavancados junto aos bancos envolvidos com o setor. Tais operações tinham a particularidade de gerar ganhos sobre os ativos imobiliários, já que a terra vem

continuamente se valorizando no Japão. Nos casos em que tais lucros não eram suficientes para compensar as perdas decorrentes do sucateamento de máquinas e equipamentos, o Ministério absorveu tais prejuízos através de subsídios. Este esquema institucional utilizado nas indústrias do alumínio e na naval serviu - e continua a servir - de base para todas as intervenções destinadas a reduzir capacidade em setores estruturalmente ociosos.

Além das indústrias naval e de alumínio, a siderurgia constituiu, também, um caso interessante de ajustamento da indústria de bens intermediários. A produção total foi reduzida de 120 milhões de toneladas, em 1973, para cerca de 100 milhões de toneladas. Ao mesmo tempo, operou-se uma mudança radical no processo de produção. O uso do lingotamento contínuo ampliou-se de 20,7%, em 1973, para 86,3% da produção de aço, em 1983, muito acima dos 32,1% e 60,4% dos americanos e dos europeus, respectivamente. Além disso, os japoneses aumentaram sua produção de aços especiais, buscando, assim, concentrarem-se em produtos de maior valor agregado. Algumas siderúrgicas diversificaram-se para segmentos conexos, passando a produzir robôs, por exemplo.

Em 1983, os resultados obtidos com a redução da capacidade dos setores deprimidos, através da LME, atingiram 95%, em média, de seus objetivos iniciais. Entretanto, em diversos setores, devido ao impacto do segundo choque do petróleo, esta meta de redução de capacidade foi insuficiente para elevar a utilização da capacidade instalada para níveis iguais ou superiores a 80%. Foi o caso do alumínio, dos produtos químicos, do ferro-silício e do papelão ondulado.

A manutenção de níveis elevados de ociosidade industrial fez com que, em 1983, o governo japonês reeditasse a LME, agora denominada de Lei de Medidas Temporárias para o Ajustamento Estrutural de Certas Indústrias (LMA). Esta nova versão da LME ampliou as medidas de apoio. Além da redução da capacidade de

produção, a Lei fala também em fusões e produção conjunta, bem como de especialização da produção e desenvolvimento de novos processos tecnológicos.

A LMA, que tinha vigência até 1988, abrangia 26 setores que, em média, deveriam ter cortado sua capacidade de produção em 23%. O maior nível de redução foi na indústria do alumínio, com 57%. A grande deferença entre a LME e a LMA foi que, nesta última, estão presentes, pela primeira vez, vários segmentos da petroquímica.

A política de ajuste dos setores estruturalmente deprimidos não se limitou a assistir as empresas afetadas pela crise, mas também estabeleceu mecanismos de apoio aos trabalhadores, pequenas e médias empresas subcontratadas e regiões diretamente afetadas pela crise. Na verdade, os recursos públicos utilizados para estas finalidades superaram em muito a ajuda proporcionada às empresas.

A valorização do dólar, a partir de 1980, permitiu uma maior sobrevida à maior parte dos setores estruturalmente deprimidos do Japão. Os ajustes que deveriam ter sido realizados no início dos anos 80 foram, de certo modo, retardados pelo processo de desvalorização do iene. Entretanto, a partir de 1985, com a rápida valorização do iene, vários dos problemas que estavam "hibernados" vieram à tona, somando-se a outros novos.

Em 1987, o MITI tornou público seu "Outlook for Structural Adjustment and the Industrial Structure", que contém projeções sobre as indústrias que deverão ter sua capacidade reduzida nos próximos anos. Prevê-se, por exemplo, uma redução da produção de aço em 15%, em 1990, sobre o montante produzido em 1985 e de mais de 15% até 1995.

Nesse mesmo ano, editou-se uma nova Lei - a de Medidas Temporárias voltadas a Facilitar o Ajustamento Estrutural da

Indústria (LMT) - com o objetivo de fazer frente aos problemas decorrentes do elevado valor do iene. Diferentemente das legislações anteriores, a LMT deixou de lado a perspectiva setorial, para tornar-se mais direcionada aos tipos de planta industrial e de equipamentos que deverão ser sucateados em algumas regiões adversamente afetadas.

A LMT fixa a necessidade de as empresas apresentarem planos de reajustamento ao governo para se beneficiarem de ajuda financeira para o desenvolvimento de novas tecnologias e para a introdução de novos equipamentos.

Complementarmente à LMT, foi firmada uma nova lei voltada a proporcionar assistência aos trabalhadores desempregados pelo processo de ajuste em indústrias estruturalmente deprimidas. O governo se propõe a arcar com uma parcela que varia de 25% a 67% dos custos relativos a retreinamento e recolocação de empregados. Foi ainda concedido a estes trabalhadores um período adicional de três meses ao prazo normal de assistência do seguro-desemprego.

4. A política para os setores de tecnologia de ponta

Segundo Hugh Patrick (1986) e Ken-Ichi Imai (1989), são duas as principais características dos setores de tecnologia de ponta ou de alta tecnologia ("high-tech"). A primeira e mais importante é sua enorme dependência, do ponto de vista concorrencial, da contínua aplicação de tecnologias "intensivas em ciência", tanto em processo quanto em produto.

Entretanto, não basta que apenas se estejam introduzindo inovações sofisticadas para que um setor seja considerado "high-tech". É também necessário que o progresso técnico seja intenso, se dê a um ritmo acelerado e que apresente elevado conteúdo científico ou, dito de outra maneira, que também sejam áreas situadas na fronteira do conhecimento. Assim, a cada momento, algumas indústrias podem passar ou deixar de ser consideradas de

alta tecnologia. Ao mesmo tempo, novos setores de ponta podem ser criados pelo próprio processo de pesquisa e desenvolvimento.

A outra característica importante de um setor "high-tech" é sua natureza estratégica do ponto de vista da evolução da matriz industrial. "A percepção da existência de externalidades e de "linkages", de uma natureza quase infra-estrutural, é uma das razões porque o sucesso em uma indústria de tecnologia de ponta é percebido como vital para o crescimento econômico, o bem-estar e, principalmente, a preeminência de uma nação". 40/

Existem, por exemplo, segmentos da indústria farmacêutica que são bastante intensivos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) mas, tais esforços caracterizam-se por serem isolados e relativamente imunes ao desenvolvimento tecnológico de outros setores. Não é para este tipo de indústria que a política de "high-tech" está voltada, mas sim para aquelas que, como consequência, apresentem grandes perspectivas de impacto sobre o sistema econômico, alterando ou acelerando suas atuais trajetórias. 41/

Uma política voltada para os segmentos de alta tecnologia tem, assim, como objeto as indústrias do futuro, ou seja aquelas onde se concentrarão e de onde se irradiarão as principais inovações tecnológicas. Dito de outra forma, trata-se de uma estratégia que compatibiliza setores de ponta e empresas de tal maneira que resulta em um conjunto de empresas nacionais que, ao renovarem todo seu sistema industrial, tornam-se vendedoras a nível mundial. Isto lhes garantirá a possibilidade de manter, no tempo, uma taxa de lucro diferenciada com relação a seus

40/ De acordo com Freeman, 1987, o conceito de sistema nacional de informações relaciona-se com o gerenciamento do processo produtivo e às formas pelas quais as inovações de processo e produto são geradas e disseminadas através da economia.

41/ Ver Torres, 1983.

concorrentes e ao Japão a capacidade de se manter na liderança econômica internacional.

Do ponto de vista japonês, esse tipo de estratégia representa, de certo modo, uma continuidade de ação com relação a iniciativas que, nos anos 50 e 60, lhes haviam permitido penetrar com sucesso em indústrias, então consideradas estratégicas, com equipamentos pesados e química. Agora, como antes, se pretendia mudar a natureza da inserção internacional da indústria japonesa, fortalecendo sua competitividade em setores que, no tempo, fossem capazes de gerar maior valor agregado e que tivessem maior impacto sobre a matriz industrial.

No passado, o baixo ritmo do progresso técnico mundial e a situação de atraso do Japão frente aos EUA e os países europeus, faziam com que essa estratégia de industrialização não produzisse impactos negativos relevantes com relação à economia de seus concorrentes. Entretanto, a partir de 1973, estas condições não estão mais presentes. A revolução da microeletrônica e o avanço industrial japonês levaram a que sua política com relação às indústrias do futuro tivesse um conteúdo diferente, com maior ênfase no desenvolvimento tecnológico. Além disto, se bem sucedidas, tenderiam a gerar impactos negativos relevantes sobre a indústria de seus competidores e, conseqüentemente, tensões a nível internacional.

No Japão, existe um relativo consenso de que existem três setores "high-tech": informação (semicondutores, computadores, telecomunicações), novos materiais e biotecnologia. O apoio governamental à maioria destes segmentos é anterior a 1973, mas, até então, era feito no contexto da política industrial setorial e quase que exclusivamente voltado para o desenvolvimento de projetos, que pudessem dar resultado comercial em detrimento da pesquisa básica. Somente em 1981, por iniciativa do MITI, o governo lançou seu primeiro programa de pesquisa básica - o

Programa de Pesquisas e Desenvolvimento de Tecnologias de Base de Próxima Geração (NGBT).

Para se ter uma idéia das mudanças que se operaram nos últimos anos, basta ver que, até 1970, o Japão era um país que dependia, para o aumento da produtividade de sua indústria, da importação e do aperfeiçoamento da tecnologia estrangeira. Desde então - e, principalmente, após 1975 - as despesas com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) aumentaram rapidamente. Entre os países industrialmente avançados, o Japão é o que mais tem ampliado suas despesas em P&D. Isto fez com que o país se transformasse, juntamente com a União Soviética, na segunda nação que mais gasta nesta área, só sendo superada pelos Estados Unidos (ver o Quadro XIII).

Os EUA e a URSS são duas potências militares que direcionaram para o desenvolvimento de armas e equipamentos bélicos uma parte expressiva de seus gastos com pesquisa, enquanto o Japão investe em tecnologia civil. Neste sentido, se desconsiderarmos as despesas com defesa, o Japão, desde meados da década de 70, é o país que mais gasta em P&D, relativamente ao seu PNB, entre os países capitalistas industrializados (ver o Quadro XIV).

O elevado crescimento das despesas japonesas com P&D não se deve à contribuição financeira do governo. No início da década de 70, o governo do Japão respondia por apenas 30% das fontes de recursos alocadas. Nos anos 80, o financiamento público japonês se havia reduzido a 23,6% dos gastos, enquanto nos EUA, Inglaterra e Alemanha Ocidental, esta participação representava 46,1%, 49,8% e 43,5%, respectivamente. Esta situação deve-se à aceleração do crescimento das despesas em pesquisa e desenvolvimento do setor privado japonês, em decorrência do aumento da concorrência nos segmentos de tecnologia de ponta. São essas indústrias de ponta as que, relativamente, mais investem em P&D, especialmente a farmacêutica e a de equipamentos elétricos.

QUADRO XIII
 JAPAO
 INDICADORES DE DESPESAS EM P&D

PAISES	ANO	DESPESAS P&D (Em bilhoes de ienes)	PARTICIP. GOVERNO (%)	PART. GASTO P&D NO PNB (%)
EUA	1984	22,782	46,6	2,62
URSS	1983	8,063	48,2	...
Japao	1985	8,116	19,4	2,53
Alemanha Ocidental	1983	4,352	42,3	2,80
Reino Unido	1983	2,638	57,8	...

Fonte: FPC, 1987.

QUADRO XIV
 DESPESAS EM P&D EM PROPORCAO AO PNB

	ANO	(Em percentagens)		
		JAPAO	EUA	EUROPA OCIDENTAL
GASTOS TOTAIS EM P&D	1967	1,58	3,07	1,78
	1975	2,01	2,38	1,81
	1983	2,67	2,73	2,08
GASTOS NAO-MILITARES EM P&D	1967	1,56	1,97	1,47
	1975	2,00	1,75	1,57
	1983	2,66	1,97	1,80

Fonte: Patel e Pavitt, 1987, citado em Freeman, 1987.

Apesar de ter uma participação relativamente pequena nas despesas em P&D, o governo japonês tem um papel extremamente ativo na área. O instrumento de uso mais amplo que vem sendo utilizado é o tratamento fiscal favorecido às empresas que investem em P&D. Em alguns segmentos, como fontes alternativas de energia, novos materiais e biotecnologia, o Estado arca com todas as despesas. Em outras, como computadores e circuitos integrados, a assistência pública se faz através de empréstimos a taxas preferenciais.

O aumento de suas despesas em P&D e a escolha criteriosa de setores e de tecnologias, vêm reforçando a posição tecnológica japonesa frente ao resto do mundo. Passou a ser um importante detentor de patentes, especialmente nas áreas de ponta, como a de informações e a de comunicações. Em 10 anos, os japoneses dobraram sua participação no volume de patentes emitidas nos EUA, ampliando-a de 8,9%, em 1975, para 17,9%, em 1985.

Mais importante do que esses dados quantitativos são as mudanças de natureza qualitativa que se operou em seu sistema nacional de inovações ou INS. 42/ Nos últimos anos, os japoneses têm demonstrado uma capacidade superior à dos países ocidentais de difundir o novo paradigma tecnológico de informações e comunicações, apesar de não terem tido papel importante no respectivo conjunto de inovações-chave. A razão deste sucesso não se encontra apenas nas inovações geradas pelo seu sistema de P&D, mas, principalmente, em toda a teia de relações científicas, tecnológicas, educacionais e industriais associadas ao INS japonês.

Na busca de particularidades que expliquem o sucesso do INS japonês frente aos demais países capitalistas avançados, podem ser destacadas três diferenças básicas. Em primeiro lugar, existe

42/ Ver Torres, 1983.

o uso disseminado que a indústria japonesa fez da engenharia reversa (RE) após a Segunda Guerra Mundial. A RE transformou-se, à época, no melhor método de se absorver e aperfeiçoar a tecnologia externa sem recorrer ao investimento direto externo, nem à transferência de desenhos técnicos ("blue-prints") e do "design" de produto e de processo estrangeiros.

Com isso, os gerentes, engenheiros e trabalhadores das indústrias japonesas acostumaram-se a pensar todo o processo de produção como um sistema integrado ao projeto de engenharia de processo e de produto. Ao mesmo tempo, esta prática levou a que o P&D se integrasse à produção e que os conglomerados, formados pelas grandes indústrias e seus fornecedores, aprendessem juntos. A fábrica transformou-se, assim, em um laboratório permanente.

A RE está na origem de sistemas modernos, como o "just-in-time", que atualmente são utilizados pela indústria automobilística e seus fornecedores, reduzindo custos de capital de giro. Foi também a partir da RE que se introduziram os "círculos de qualidade", cujo objetivo inicial era melhorar a qualidade dos produtos industriais que, a princípio, eram muito inferiores aos estrangeiros. Esta necessidade de coordenar a produção, tanto a nível interno das empresas quanto dos conglomerados, é uma das razões que levaram o sistema de decisão nas empresas japonesas a ser, aos olhos ocidentais, "curiosamente" lento.

A segunda diferença básica do INS do Japão refere-se às políticas sociais relacionadas à educação e ao treinamento da mão-de-obra, de forma a adequá-las a um sistema baseado na mudança técnica e na qualidade do produto. O sistema de ensino japonês favorece a formação de pessoal em ciências e engenharias. As empresas, por sua vez, promovem periodicamente o treinamento e o retreinamento de seu pessoal.

O uso da fábrica como um laboratório permanente requer, também, a inexistência de diferenças de status - mas não de hierarquia - entre os trabalhadores diretos e indiretos. A origem deste igualitarismo japonês é recente e decorre das políticas implementadas durante a ocupação americana. As reformas fiscais e patrimoniais, impostas pelo General MacArthur, levaram a uma mudança profunda nas relações de trabalho no interior das empresas.

A terceira particularidade está nos "keiretsu" que constituem uma forma flexível e competitiva de organização industrial, capaz de estabelecer estratégias de longo prazo. A proximidade entre empresas industriais e bancos, no âmbito dos grupos, e a natureza concorrencial do "keiretsu" fazem com que sejam da maior relevância as estratégias baseadas no progresso técnico, na qualidade e na diferenciação de produtos. Sendo um sistema estável e flexível, o "keiretsu" permite a coordenação de estratégias de longo prazo entre grupos de empresas com relação à pesquisa, treinamento e investimento. 43/

Finalmente, a quarta especificidade do INS japonês é o papel que o governo, especialmente o MITI, desempenha na formulação e na implementação de políticas de ciência e tecnologia. Apesar de ter-se utilizado de diferentes instrumentos de política ao longo de sua história, o principal papel do MITI sempre foi o de estabelecer as bases para o lançamento de estratégias de longo prazo. Com relação à atual política de desenvolvimento de setores de tecnologia de ponta, o Ministério, já antes da crise do petróleo de 1973, havia estabelecido prioridade para os setores intensivos em conhecimento ("knowledge intensive"). A vulnerabilidade externa do Japão ao suprimento de matérias-primas, aliada às críticas ao projeto de crescimento a qualquer custo, já haviam feito o MITI reconhecer a importância, a longo prazo, da tecnologia de informação.

43/ Ver Torres, 1983 e Miazaki, 1967.

Essa nova perspectiva mudou a qualidade do apoio que o Ministério vinha dando às indústrias de computação, semicondutores e eletrônica. Já nos anos 50, o MITI promoveu estes setores, tidos então como segmentos de elevado potencial de crescimento e de exportações. Aspectos como economia de material, espaço e capital também foram levados em conta. Não se imaginava, no entanto, que destas indústrias se originaria um novo paradigma tecnológico que afetaria todo o sistema manufatureiro.

Durante os anos 60 e 70, foram tomadas várias medidas para promover as indústrias de computadores e de semicondutores. Isto inclui a implementação de um conjunto de projetos de pesquisa, bem como medidas isoladas como, por exemplo, a formação de uma companhia especializada na locação de computadores para fazer frente à concorrência de empresas norte-americanas, especialmente a IBM. A política de promoção destes setores foi um fato importante para a consolidação da indústria japonesa de informação.

Dois outros fatores também foram de igual relevância neste processo: a difusão da tecnologia de informação fora da indústria eletrônica e a política de redes de comunicação. O Japão foi particularmente bem sucedido na difusão do novo paradigma tecnológico. Desde 1971, já se falava em consolidação entre os setores de máquinas e de eletrônica. A expressão "mecatrônica" teve origem no Japão, em 1975. O bom desenvolvimento da robótica, das máquinas-ferramenta com controle numérico e dos sistemas manufatureiros flexíveis também se devem à proximidade entre produtores e demandantes japoneses. A longo prazo, a medida mais relevante talvez tenha sido a decisão de montar um sistema integrado de comunicações que criará uma base de infra-estrutura digital muito superior à atual capacidade de utilização do sistema econômico.

Há que se destacar, também, o papel que o MITI vem desempenhando na promoção de cartéis de desenvolvimento tecnológico. A relevância desses cartéis para o avanço dos setores de ponta tem na indústria de computadores, de componentes e de sistemas flexíveis seus melhores exemplos. O caso mais bem sucedido foi o dos semicondutores.

Normalmente, a formação desses cartéis segue um princípio de escolha negociada. O MITI, a partir de consultas a órgãos de classe, universidades, etc..., escolhe algumas entre as empresas mais bem sucedidas do setor. As empresas excluídas tendem, assim, a perder competitividade frente às demais.

Nesse processo, o MITI exerce um papel de condução. Parece claro à burocracia do Ministério que a ação coordenada, no desenvolvimento dos setores de ponta, é, antes de mais nada, uma questão nacional. Mais ainda, como o Japão está na liderança mundial nestes segmentos, esta ação coordenada entre o Estado e o setor privado é também justificada ideologicamente como um instrumento de abertura de horizontes para a própria humanidade.

5. O plano de 1986

Com os anos 80, a economia japonesa passou a defrontar-se com desafios distintos daqueles gerados pelos choques verificados na década anterior. Diante desse quadro e, principalmente, das pressões de seus parceiros comerciais, os japoneses viram-se obrigados a reavaliar sua estratégia industrial baseada na "obsessão da fragilidade". O antigo temor do corte de suprimentos estratégicos deu lugar a uma preocupação crescente com o protecionismo e com a instabilidade monetária internacional.

Nesse cenário, tornou-se dominante no Japão a visão de que se fazia necessário reverter a tendência "export-led growth" de sua economia, em favor de um crescimento mais voltado para o mercado interno. No bojo desta concepção estava a retomada de

algumas das visões "humanistas" pré-1973, especialmente no que se refere à melhoria das condições habitacionais e sociais da população.

No que se refere ao MITI, seu Conselho de Estrutura Industrial tornou público, em maio de 1986, seu projeto de ajuste da economia japonesa à nova realidade externa e interna, intitulado "Perspectivas para a Sociedade Industrial Japonesa frente ao Século XXI". Este relatório enfatiza a necessidade de harmonia internacional e a mistura criativa de tecnologias, como as diretrizes de política industrial que o Japão deve perseguir no futuro.

De acordo com o Ministério, a harmonização da indústria japonesa com o exterior deverá necessariamente passar por uma elevação de seu investimento direto no exterior a uma taxa de 12% ao ano, até o ano 2000. O efeito líquido interno desse processo está estimado na destruição de 560 mil empregos e na redução do superávit para 53 bilhões de dólares, ao final do período. Em contrapartida, deverão ser gerados quase 2 milhões de novos postos de trabalho no exterior, principalmente nos EUA, Coréia do Sul e Indonésia.

Essa perspectiva tem gerado no Japão críticas quanto à existência de um esvaziamento econômico do país, que estaria se tornando, assim, uma "casca oca". Para o MITI, esta tendência poderá, no entanto, ser mais do que compensada pelo potencial de investimentos nas novas fronteiras industriais, especialmente, microeletrônica, novos materiais e biotecnologia. Prevê-se que novas indústrias emergirão de um processo que está sendo chamado de mistura criativa de tecnologias.

De acordo com um alto burocrata do MITI:

"(Tal mistura) refere-se ao processo pelo qual estoques de tecnologia e outros "know-how" acumulados em setores diferentes

são fundidos através de elos interativos. É um processo criativo, porque gera novos campos de conhecimento que formam a base de novas indústrias. O padrão de mistura pode ser "technology-led" ou "market-led". 44/

Em termos tecnológicos, há uma tendência de os esforços de pesquisa e desenvolvimento transbordarem os limites setoriais tradicionais. Ao lado disto, também se verificam progressos na combinação de tecnologias de diferentes áreas. São exemplos de fusão tecnológica: a mecatrônica (eletrônica e mecânica), os novos materiais (eletrônica e metalurgia de não-ferrosos) e a biotecnologia ("high polymers" e ciências da vida), esta última levada a cabo pelas indústrias têxtil e farmacêutica.

Em termos de mercado, a fusão tecnológica está permitindo a criação de novos mercados pela diversificação de valores e de estilos de vida. Os melhores exemplos encontram-se nas indústrias voltadas para os consumidores finais como têxtil, construção residencial e apetrechos domésticos. A utilização de "designs" e processos manufatureiros apoiados em computadores está permitindo adequar os sistemas de produção à diversificação dos padrões de consumo.

Na prática, esse processo tende a convergir interativa e complementarmente as forças tecnológicas e de mercado em formas complexas de fusão que levam ao surgimento de novas indústrias. Este novo padrão de inovações, por sua vez, desenvolve-se melhor e mais rapidamente em estruturas industriais flexíveis e dinâmicas, capazes de adaptarem-se ou mesmo promoverem um aumento na velocidade das transformações verificadas em seus mercados. Tais organizações têm que ser capazes de combinar seus pesquisadores com outros de áreas diferentes e de estabelecer relações com empresas de outros setores. Já não são mais relevantes as tradicionais economias de escala, mas sim as

44/ Ver Otsuka, 1987.

economias de escopo que privilegiam a diversificação de produtos, a produção de pequenos lotes e o potencial de oportunidades gerado pela múltipla utilização de diferentes estoques de tecnologia e de conhecimento. 45/

Na opinião do MITI, essa nova perspectiva requer do governo políticas que, de um lado, estimulem o desenvolvimento de tecnologias voltadas para a "fusão de setores" e, de outro, eliminem as barreiras legais a que empresas de um setor entrem em outras áreas ou estabeleçam relações com firmas de segmentos industriais diversos dos seus. "A mistura criativa de tecnologias tem enorme importância para a sustentação da estrutura industrial, uma vez que o sistema interindustrial resultante cria nova demanda e expande mercados, contribuindo assim para o desenvolvimento de uma vigorosa economia interna". 46/

B. O Novo Padrão de Crescimento Industrial Japonês

Pelo que foi até aqui apresentado, pode-se afirmar que, após 1973, a economia japonesa atravessou mudanças de natureza estrutural em seu padrão de crescimento e em sua inserção internacional. Do primeiro ponto de vista, são duas as manifestações mais evidentes, uma de natureza macroeconômica e outra macrossetorial.

A primeira é o comando que as exportações passaram a exercer sobre o crescimento da economia do Japão. Até 1973, a indústria se expandiu graças a seu próprio mercado interno. Os desequilíbrios inter e intraindustriais gerados pela implantação

45/ Do inglês, "economies of scope" que se referem "às economias obtidas no volume de produção de um conjunto de produtos em oposição às economias de escala, adquiridas através da produção de um único produto", ver Zysman, J. e Cohen, S., 1987.

46/ Ver Otsuka, 1987.

ou expansão dos segmentos pesados da indústria química, mecânica e metalúrgica, em um ambiente de "excessive competition", haviam permitido ao setor manufatureiro crescer a taxas de 13,4% a.a., únicas na história recente dos países capitalistas mais avançados. 47/ A partir daquela data, na medida em que o investimento privado reduziu seu dinamismo, foi substituído em seu papel de "locomotiva" do crescimento pelas vendas ao exterior.

A segunda é a natureza setorialmente diferenciada do crescimento industrial. Apesar do segmento de máquinas e equipamentos, especialmente eletro-eletrônicos, continuar a liderar, vários outros setores - como têxtil, alimentos e insumos industriais - permaneceram estagnados ou retraíram sua produção. Este fenômeno foi, ainda, acompanhado de profundas mudanças tecnológicas em vários destes segmentos que, no entanto, não foram capazes de, por si só, garantir que o processo de crescimento se generalizasse por todo o tecido industrial.

Nesse processo, a política de reestruturação industrial foi um elemento importante, uma vez que atuou de forma a permitir que as transformações que se estavam verificando não se dessem de forma caótica. Tanto os investimentos em tecnologias de ponta quanto os ajustes dos setores deprimidos foram realizados em um ambiente de coordenação, que garantiu uma maior efetividade ao processo de ajustamento.

Do ponto de vista externo, as mudanças mais importantes estão relacionadas ao crescimento acelerado das exportações que, até 1985, comandou a expansão da demanda global. Como, paralelamente, verificou-se, nos anos 80, o acúmulo de grandes superávits comerciais com o exterior, em particular com os Estados Unidos, o Japão tornou-se parte do epicentro de um dos maiores desajustes já verificados na economia internacional. Em

47/ Ver Torres, 1983.

contrapartida ao superávit comercial, o Japão passou a ser o principal país investidor em todo o mundo, tornando-se, em pouco tempo, o maior detentor de ativos líquidos no exterior e o maior credor dos EUA.

Todos esses aspectos, apesar de importantes, são, a nosso ver, insuficientes para dar conta do sucesso do ajuste japonês. Capacidade de resposta e adaptação a situações adversas, além de capacidade de intervenção e coordenação do Estado, não constituem novidades na história japonesa. Neste sentido, para se perceber melhor a natureza e a profundidade das mudanças que ocorreram no Japão, é necessário se ter presente uma visão que também incluía aspectos relacionados à "organização industrial", levando-se em conta as transformações verificadas nos diferentes mercados, a resposta estratégica dos "keiretsu" e, finalmente, as mudanças que se verificaram nas formas de organização da produção nas fábricas.

Com relação ao primeiro aspecto, cabe notar que as mudanças verificadas na composição da produção manufatureira refletiram a capacidade de cada um dos setores em conseguir criar novas vantagens competitivas frente a seus concorrentes externos. Assim, por exemplo, nas indústrias de bens intermediários - aço, alumínio, fertilizantes químicos, papelão, etc... - e na naval, a estrutura de custos e a natureza competitiva do mercado internacional não permitiram aos japoneses manter as posições conquistadas no passado. A saída, nestes casos, foi a redução da capacidade instalada, a realocização no exterior ou o desenvolvimento de novos produtos e processos que permitissem às empresas desenvolver novos nichos tecnológicos.

Já na indústria de equipamentos, a modernização se orientou, de um lado, no sentido de integrar novas tecnologias, como microeletrônica e laser, ao "design" dos equipamentos. De outro, dirigiu-se para o desenvolvimento de "business systems" e de "turn-key plants" voltadas para a exportação de fábricas

desmontadas para países exportadores de petróleo, socialistas ou do restante do terceiro mundo. A produção e as exportações de máquinas-ferramenta de controle numérico aumentaram rapidamente.

No setor de eletrônica de informação, que inclui telecomunicações e outras aplicações da tecnologia de semicondutores, desenvolveram-se computadores de grande porte. Ao mesmo tempo, a produção de circuitos integrados ampliou-se de 300 milhões de unidades em 1975 para 1,7 bilhão em 1979, acompanhando a redução de custos deste produto, em decorrência dos avanços tecnológicos produzidos pelos próprios japoneses.

Essa tendência à diversificação a partir do desenvolvimento de tecnologias de ponta também ocorreu em outros setores da indústria japonesa. Empresas dos segmentos de alimentos e da química lançaram-se na farmacêutica e na bioquímica. Ao mesmo tempo, firmas produtoras de cimento e de metais não-ferrosos dirigiram-se para a produção de novos materiais (cerâmica fina).

Tal ajuste foi induzido pela política industrial implementada após 1976, que buscava acelerar este processo, ampliando as possibilidades de sucesso das empresas japonesas. Para que este processo de coordenação mais geral se efetivasse, as empresas dispuseram de dois "locus" importantes de negociação estratégica. Um no âmbito dos "keiretsu", que atuou como rede - "network" - de informação (tecnologia, mercado, financiamento, etc...), de apoio e de ação comum das diferentes empresas do grupo. Em um ambiente de menor crescimento, o mercado interno ao grupo - e, portanto, o acordo de todos quanto à oportunidade do investimento - constitui, por exemplo, um elemento importante para a efetivação da decisão de investimento. O outro "locus", de natureza ainda mais geral, corresponde à coordenação institucional e, até mesmo, no apoio direto do MITI para a definição da visão macroindustrial que deveria comandar o processo de ajuste.

Além da preocupação com o perfil desejado da estrutura industrial, foi também prioritária a redução global de custos de insumos e a reorganização do processo de trabalho, acompanhado do aumento da produtividade global da unidade de insumos e do complexo de produção. Tais objetivos não se limitaram a qualquer conjunto específico de setores, mas estiveram presentes em toda a indústria. Os ganhos de produtividade, aliados aos aumentos reais de salário, módicos com relação à produtividade, fizeram com que a indústria aumentasse acentuadamente sua competitividade frente aos demais países ricos.

Nas indústrias de aço e de cimento, os maiores ganhos decorreram da introdução de fornos mais econômicos em termos energéticos. Em outras indústrias, novas tecnologias foram incorporadas a produtos já existentes, reduzindo-lhes o custo e o preço e aumentando-lhes a demanda. 48/ Isto ocorreu em segmentos como o de computadores e de máquinas industriais e, posteriormente, se estendeu ao automobilístico, ao de produtos eletrodomésticos e ao de máquinas de escritório. Neste processo, foi relevante o processo de automação através de equipamentos de processamento computadorizados. Na indústria de TV a cores, por exemplo, o tempo para a montagem de uma unidade reduziu-se de 6 horas em 1972 para 1,5 horas em 1978, uma produtividade 3 a 5 vezes superior à dos concorrentes americanos, alemães e ingleses.

Segundo Uekusa (1987), o elevado aumento da produtividade japonesa a partir de então - e acima da norte-americana - deve-se a "uma revolução na consciência dos gerentes japoneses" ou seja ao "genry keiei". Esta expressão se refere a uma administração voltada para reduzir custos de todas as formas e, simultaneamente, aumentar a qualidade de seus produtos - até mesmo como uma forma de, também, reduzir custos. O objetivo básico era garantir a sobrevivência das empresas tanto no mercado

48/ A elasticidade/preço da demanda se explica para os segmentos industriais consumidores de novos produtos.

interno quanto no internacional. Para tanto, foram introduzidas tecnologias menos intensivas em energia e em mão-de-obra.

Uma das conseqüências desse ajuste foi a redução verificada, em 1984, no consumo de matérias-primas a 60% dos níveis de 1973. Ao lado disso, ampliaram-se as importações de produtos intermediários à medida que se reduzia lentamente a produção interna desses bens (ver o Quadro XV). Mesmo assim, os setores de bens intermediários japoneses apresentaram um desempenho muito superior à média dos demais países industrializados, especialmente no que se refere a ganhos de produtividade.

Tais ajustes foram acompanhados por estratégias empresariais, que atribuíram prioridade à flexibilidade, tanto do ponto de vista estático quanto, e principalmente, de uma perspectiva dinâmica. Foram aprimorados os sistemas gerenciais, que buscavam ampliar o envolvimento dos trabalhadores com a qualidade do produto final e maior ênfase aos ganhos advindos da difusão de conhecimento obtido no processo de "learning-by-doing". A nível dos complexos, buscou-se utilizar os efeitos sinérgicos positivos do sistema de manufatura flexível (FMS) e da redução de lotes - "order entry system (OES)".

Inicialmente, as firmas japonesas buscaram adequar sua estrutura de produção às novas condições de mercado, a partir de economias internas às empresas. Entretanto, diferentemente do que se verificou em outros países, isto não se deu à custa de sua capacidade de concorrência a longo prazo. Assim, por exemplo, não se fez uso da demissão da mão-de-obra especializada, nem da transferência para o exterior de segmentos de sua estrutura de produção como formas relevantes de ajuste. Na prática, os conglomerados japoneses mantiveram integrados no Japão sua força de trabalho e seus sistemas industriais e, com base nisso, apostaram em sua capacidade de, no tempo, elevar mais rapidamente que seus competidores a produtividade de seu setor manufatureiro.

QUADRO XV

JAPAO
AJUSTAMENTO ESTRUTURAL EM SETORES INDUSTRIAIS

(1973 = 100)

SETORES	1978	1984
MATERIAIS DE BASE		
PRODUCAO	97,1	102,8
CAPACIDADE	116,0	114,9
TAXA DE UTILIZACAO	83,9	85,7
INDUSTRIA MANUFATUREIRA		
CONSUMO DE MATERIAS-PRIMAS (Em % da producao)	93,3	85,0
CONSUMO PROD.SEMI-ACABADOS (Em % da producao)	100,8	118,8
PROD.SEMI-ACABADOS DE FABRICACAO LOCAL	95,7	86,3
PROD.SEMI-ACABADOS IMPORTADOS	100,4	117,8
	128,1	198,8
ENERGIA CONSUMIDA POR UNIDADE DE PRODUTO		
QUIMICA	77,8	53,4
SIDERURGIA	87,7	74,2
TOTAL	85,4	60,5

Fonte: OECD, 1985.

Essa estratégia estava apoiada na experiência acumulada ao longo do milagre econômico (1953-1973). Neste período, o processo de introdução de inovações deu-se em um contínuo e não aos saltos como, por exemplo, nos EUA. As empresas japonesas mostraram-se muito mais flexíveis que suas concorrentes ocidentais, no que tange à incorporação de novas tecnologias. Este "estilo, desenvolvido durante os anos de absorção de tecnologia estrangeira, também mostrou-se muito adequado na medida em que o Japão começou a produzir inovações de forma independente".^{49/}

Dentre as principais inovações introduzidas ou aprimoradas pelos japoneses nos anos 70, destacam-se as formas flexíveis de organização da produção fabril, como o "just-in-time" e o "kanban". Frente ao acirramento da concorrência externa, as empresas japonesas, por não se sentirem capazes de ser competitivas em um conjunto muito amplo de produtos, decidiram se concentrar na produção de bens de grande demanda e de fácil acesso aos consumidores finais. Naquele momento, a diferenciação de produtos em uma indústria voltada para a produção em massa, baseada em economias de escala, introduzia grandes complexidades no processo de produção.

Simultaneamente, começaram a surgir iniciativas que buscavam dar maior eficiência aos modelos de organização - de origem fordista - então existentes. Fundamentalmente, o objetivo era reduzir os estoques de partes e peças necessários para garantir o fluxo das linhas de montagem. Tais estoques destinavam-se basicamente a evitar que o nível de produção fosse comprometido por problemas junto a fornecedores, como atraso nos cronogramas de entrega, falta de qualidade, etc... Eram também necessários para, no interior das fábricas, garantir o ritmo de produção entre seções especializadas que operavam com relativa independência entre si. Como a competitividade das montadoras

^{49/} Ver Zysman, J. e Cohen, S., 1987.

estava baseada em economias de escala e os custos de testagem eram muito elevados, a saída lógica em empresas rígidas era a existência de estoques estratégicos.

As soluções encontradas pelos japoneses foram no sentido de atuar sobre as causas que levavam as empresas a ter necessidade de manter estoques. Buscou-se eliminar as fontes de atraso e de defeitos tanto nas montadoras quanto nas empresas fornecedoras. Isto foi possível, de um lado, pela natureza cooperativa das relações de produção no interior das fábricas japonesas. De outro, graças ao fato de, no Japão, as grandes firmas tenderem a se aliar a pequenos fornecedores no sentido de forçá-los a modernizar e melhorar a qualidade de seus produtos, eliminando defeitos de fabricação e garantindo prazos de entrega. Com isto, reduziram-se o tempo médio de produção ("lead-time"), os índices de produtos defeituosos ("yeald") e as necessidades de capital de giro, permitindo, inclusive, que alguns segmentos quase que encadeassem seus respectivos processos de produção.

Não é difícil imaginar a complexidade envolvida em uma transformação deste tipo. Sua materialização envolve atitudes extremamente cooperativas, não só por parte das empresas envolvidas, mas principalmente entre os operários e gerentes das fábricas. A vulnerabilidade de um sistema "just-in-time" a conflitos trabalhistas e a limitações no suprimento de insumos é muito superior à do modelo fordista. Em compensação, seu potencial de redução de custos mostrou-se substancialmente superior.

Uma vez conquistadas essas economias internas, os japoneses lançaram-se na diferenciação e na introdução de novos produtos, sem, no entanto, deixar de preocuparem-se com a redução dos custos indiretos. Afora a questão dos estoques, a maior dificuldade envolvida na ampliação do escopo de produção é o tempo necessário para mudar o processo fabril de uma atividade para outra, ou seja o "change-over time". No Japão, conseguiu-

se, em um período relativamente curto - 1 a 4 anos -, reduzir para menos de 10 minutos, tempos de mudança que antes eram de 8 a 24 horas. Tal façanha foi obtida através de inovações no "design" das máquinas e de mudanças no "lay-out" das fábricas:

"As máquinas foram feitas de tal modo que os trabalhadores podiam se mover entre elas. Na medida em que muitas das máquinas ou das diferentes ferramentas para uma mesma máquina seriam utilizadas em vários centros de produção 50/ as máquinas-ferramenta tornaram-se mais leves e mais baratas. Conscientemente, as economias de escala foram sacrificadas pelas de economias de flexibilidade. Como é sabido, os japoneses não elevaram seus custos para ganhar flexibilidade; eles simplesmente começaram a reduzir custos por um caminho diferente daquele utilizado pelos fabricantes americanos". 51/

Superada a barreira do "change-over time", a indústria japonesa naturalmente se abriu para incorporar as vantagens decorrentes das economias de escopo. A ampliação do número de produtos permitiu a redução dos níveis de ociosidade através da produção, de forma eficiente, de lotes menores. Esta perspectiva encontrava-se, no entanto, limitada pela dificuldade de se garantir, nas linhas de produção, o suprimento, no tempo certo, de uma gama muito grande de componentes. Caso contrário, se recolocaria o problema da ociosidade e do desencadeamento da produção. Na medida em que este entrave vem sendo resolvido, a produção vem sendo flexibilizada.

A indústria automobilística é um exemplo ilustrativo deste processo. Entre 1969 e 1985, o número de modelos de automóveis sendo montados elevou-se de 85 para 420 - 500% de aumento. Ao mesmo tempo, a quantidade média de unidades produzidas por modelo reduziu-se de mais de 30 mil para 19 mil.

50/ Do inglês, "workstation".

51/ Ver Zysman, J. e Cohen, S., 1987.

Além dos ganhos decorrentes das economias de escopo, há também uma tendência, especialmente nos segmentos de bens de consumo durável, a se elevar, relativamente aos gastos com expansão da capacidade, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, como resposta à diversificação da demanda e à redução do ciclo de vida do produto.

As mudanças que vêm ocorrendo no Japão em suas formas de organização fabril abrem enormes possibilidades para a absorção de novas tecnologias de produção baseadas em computadores, ou seja, a automação programada (PA). A PA potencializa as vantagens das economias de escopo, advindas da superação da barreira do tempo de mudança. Simultaneamente, sua introdução gera pressões para a aceleração deste processo no sentido de permitir um maior encadeamento e flexibilização da produção. 52/

A PA consiste basicamente em se aliar as vantagens da automação - antes restritas às economias de escala da automação rígida ou dedicada - aos ganhos potenciais de flexibilização das economias de escopo, ou seja, à produção programada por lotes. Com isto, reduziu-se drasticamente a diferença existente entre a produção em série e a sob encomenda, graças à introdução de microprocessadores eletrônicos às máquinas e equipamentos.

Com relação à PA, os japoneses apresentam duas grandes vantagens frente a seus concorrentes. De um lado, foram os primeiros a realmente inovarem nesta área, na qual continuam líderes. De outro, dispõem de uma forma de organização fabril que é muito permeável à introdução de inovações deste tipo.

52/ O termo automação programada refere-se a um sistema de produção, cujas funções podem ser cumpridas praticamente sem a interveniência do homem - automação - e cujas máquinas podem realizar diferentes tarefas, fácil e rapidamente, através de instruções programadas.

Nos anos 80, o Japão foi o país que mais investiu em sistemas manufatureiros flexíveis (FMS), chegando a uma proporção de um para dois frente aos Estados Unidos em 1982. Suas fábricas detinham 40% de todas as máquinas flexíveis do mundo, sendo que destas dois-terços encontravam-se nas mãos de pequenas e médias empresas. Entretanto, este não é o aspecto crucial da experiência japonesa. Sua maior competitividade em tecnologias flexíveis decorre não tanto do investimento que fizeram neste tipo de equipamentos, mas, fundamentalmente, do fato de usá-los de forma mais eficiente. Para tanto, as mudanças organizacionais foram fundamentais.

Comparações de desempenho entre FMS americanos e japoneses indicam que nos EUA, os gerentes, em geral, entendem que estes novos equipamentos devem ser operados da mesma forma que as demais máquinas voltadas para a produção em escala. Por causa da hegemonia da visão taylorista entre os norte-americanos "eles perseguem objetivos errados [...] - o "design" é separado da execução, operadores especializados são substituídos por pessoas menos treinadas e a produção e o "up-time" são mais valorizados que as melhorias relacionadas ao processo produtivo e à flexibilidade. O resultado é que eles se tornam peritos em produção de baixo escopo a partir de tecnologias de FMS, de elevado custo, elaboradas para usos que requeiram muita flexibilidade". 53/

A nível dos conglomerados industriais, esse processo de transformação criou um ambiente de grande sinergia, uma vez que, diferentemente do que fizeram os grandes grupos americanos, seu sistema de produção continuou integrado no espaço nacional japonês. Isto facilitou não só a difusão de inovações, a exemplo do "kanban", mas também permitiu que os grandes grupos internalizassem todo o potencial de produtividade das novas tecnologias, bem como o efeito dinâmico interindustrial entre os

53/ Ver Jaikumar, 1987.

setores de ponta e os que estavam fazendo uso destas novas técnicas.

Neste sentido, a maior produtividade da indústria japonesa não se resume apenas a dispor de máquinas mais eficientes - o que pode ser rapidamente difundido. Como buscamos mostrar, sua competitividade reside, em termos dinâmicos, em uma forma inédita de organização fabril e empresarial, de natureza extremamente concorrencial, cujas características básicas não permitem tão fácil e rápida difusão nos países capitalistas avançados, uma vez que coloca em xeque padrões de relacionamento intra e interempresas há muito cristalizados.

Coordenação potencializando a concorrência, desenvolvimento de novas tecnologias, competência administrativa e gerencial, além de profundo conhecimento das implicações sistêmicas e estratégicas da flexibilidade industrial são os novos determinantes básicos do sucesso japonês nos anos 70 e 80. Mas não apenas isto, são também os fundamentos de um novo "sistema industrial".

As mudanças que se fazem necessárias para, a partir de um modelo de organização "fordista", se colocar em funcionamento um "sistema japonês" não são de natureza trivial. E, sem esta base organizacional, não há, até o momento, outro "caminho" que melhor consiga efetivar os ganhos potenciais de produtividade, advindos da revolução da eletrônica. Esta vantagem competitiva dos japoneses lhes garante condições dinâmicas para se manterem, por um longo tempo, na vanguarda da industrialização mundial.

CAPITULO IV

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As notas que se seguem não têm propósitos conclusivos, até porque seria absurdo pretender "fechar" o entendimento sobre o Japão atual, a respeito do qual a polêmica e perplexidade são maiores do que nunca.

Ao longo do trabalho e, em particular, nas entrevistas realizadas em Tóquio, entre setembro e outubro de 1989, foram ficando nitidos alguns interrogantes para os quais não há respostas fáceis, mas que lançam luz sobre os problemas cruciais do desenvolvimento contemporâneo do Japão e de sua relação internacional. Estas questões podem ser úteis para colocar melhor os problemas de política industrial e de relacionamento do Brasil com o Japão.

A. As Questões Centrais da Atualidade Japonesa

As questões centrais que preocupam as elites burocráticas e empresariais japonesas prendem-se aos problemas levantados pelo processo acelerado e peculiar de internacionalização da economia japonesa na última década.

A questão maior diz respeito ao funcionamento do modelo historicamente exitoso de Capitalismo Organizado. A saída para o exterior das empresas e bancos japoneses e a política de "liberalização" põem em risco a coesão entre "tradings", empresas industriais e bancos, no que se refere às políticas de preços, financiamento e investimento. Desarmam-se também os elos de solidariedade entre grandes e pequenas empresas, fundadas em um sistema peculiar de subcontratação e assistência técnica. Vale

dizer, a internacionalização da economia e da parte mais dinâmica das elites de poder põe em risco a solidariedade vertical e horizontal da sociedade japonesa. Fica mais difícil coordenar o processo decisório e distribuir internamente os frutos do progresso técnico.

A primeira ordem de problemas diz respeito aos crescentes desequilíbrios macroeconômicos provocados por gigantescos superávits comerciais e pelo desequilíbrio financeiro do orçamento. Ambos criam problemas crescentes de coordenação das políticas macroeconômicas, agravadas pelas dificuldades de manejo de uma política monetária e financeira orientada, primordialmente, ao ajuste monetário do balanço de pagamentos e à sustentação internacional do dólar. O superávit comercial com os Estados Unidos, aparentemente insolúvel em termos de política cambial, gera um contencioso crescente com os americanos, que tentam forçar, desde 1984/85, uma política de liberalização comercial e financeira sobre as autoridades japonesas. Os encargos da dívida pública e o desequilíbrio financeiro da Previdência Social devem ser contidos para não aumentar o déficit público.

A segunda ordem de problemas diz respeito à estratégia de longo prazo da industrialização japonesa em um contexto de globalização de suas operações internacionais. Esta estratégia tem como limite e objetivo máximo manter a sinergia do novo sistema industrial japonês, que deve operar o seu processo de modernização tecnológica tendo como base o território nacional. A burocracia japonesa e parte das elites econômicas não querem repetir a experiência de desintegração e decadência tecnológica do sistema industrial inglês e americano. Vale dizer, não querem perder sua energia inovadora por um processo acelerado de transnacionalização do grande capital que ponha em risco o comando nacional do avanço tecnológico. A máquina industrial moderna deve manter sua base tecnológica na ilha, já que é nela que está ancorado o poder econômico japonês e o próprio poder do

Estado Nacional. Este, como se sabe, não buscou até aqui a legitimação de suas elites políticas através do "Welfare State".

Como se pode perceber, não são questões simples e os quadros mais capazes sabem da natureza contraditória do processo de internacionalização das empresas e bancos japoneses. Mas aceitam os riscos calculados, já que para todos eles, dos burocratas do MITI ao MOF e com mais ênfase no Banco do Japão, a tendência à internacionalização é considerada inexorável.

Com a habitual capacidade japonesa de consenso, todos adotam as mesmas diretrizes: liberalização, globalização e equilíbrio internacional; embora, como também é de praxe no Japão, elas possam significar coisas diferentes para cada ator relevante. A título de exemplo, vejamos as diferentes acepções em que está sendo usado o termo liberalização pelas distintas burocracias.

O MITI defende hoje, oficialmente, a abertura das importações, para atender aos reclamos liberais e ao equilíbrio macroeconômico. Mas a sua burocracia sabe que isso só é possível com a desmontagem do sistema de subcontratações das grandes às pequenas empresas nacionais. Vale dizer, aceita os interesses das grandes empresas japonesas crescentemente internacionalizadas que, operando no exterior, pretendem subcontratar empresas de outros países, em particular nos Estados Unidos, onde desejam operar com liberdade quase total. Esta, aliás, é uma estratégia de coexistência pacífica com os americanos, não só porque ajuda a diminuir o déficit comercial de manufaturas, mas também porque auxilia o processo de reestruturação industrial americana. A burocracia japonesa reconhece que só a reindustrialização da indústria americana, juntamente com as empresas japonesas poderá produzir uma estratégia global de reequilíbrio comercial entre ambos países. Fazem menos fé que os liberais americanos na eficácia das políticas macroeconômicas de redução do déficit fiscal e comercial dos Estados Unidos. Assim, está em curso uma

política ativa de realocização, tanto de indústrias em declínio ("sunset"), como de pequenas e médias empresas.

Esta nova estratégia está longe de ser aceita pacificamente pela burocracia, como um todo, e pelos interesses particulares das pequenas empresas nacionais e indústrias atrasadas. Tendo isto aumentado as dificuldades que encontra o MITI para coordenar a política industrial ou mesmo ser aceito pela direção das grandes empresas. Os "boards" dos grandes grupos são crescentemente recrutados profissionalmente dentro das empresas que já não recebem os "filhos do céu" com a mesma boa vontade. A diferença de status entre as elites internacionalizadas e as nacionalistas já é visível, inclusive em termos salariais.

Para compatibilizar interesses tão contraditórios, o MITI apresentou um grandioso projeto de 22 Technópolis, com múltiplos propósitos: atender a clientela dos atrasados, realocar pequenas e médias empresas e descentralizar, regionalmente, a modernização tecnológica das grandes empresas dentro do país. Tudo isto, evidentemente, acompanhado de estímulos, subsídios e apoio de centros universitários e de pesquisa.

Vejamos, agora, a visão do Banco do Japão e do MOF sobre o processo de liberalização comercial. Ambas as instituições concordam com a liberalização comercial, basicamente por problemas monetários e financeiros de administração dos megasuperávits, para não aumentar demais a liquidez ou a dívida pública mobiliária. No que diz respeito à liberalização acelerada do mercado financeiro, iniciada em 1984, o acordo é mais formal do que real. A resistência passiva de ambos à abertura completa do mercado de capitais é resultante da resistência ativa das grandes empresas e das "security houses" a elas associadas. Já sobre a reforma bancária e sobre a política de mercado aberto há uma tensão visível entre o Banco Central e o MOF que têm projetos de reforma e regulação bancária distintos. A discordância entre ambas as instituições, os bancos estrangeiros, os bancos

japoneses e as grandes "security houses" independentes, torna a praça financeira de Tóquio um dos teatros mais dramáticos de pressões desencontradas.

B. A Posição Internacional do Japão

Parece crucial para o Japão manter-se unido e forte dentro de sua ilha e, ao mesmo tempo, desempenhar um papel internacional à altura da sua potencialidade econômica, tecnológica e financeira. A questão não é trivial e os antecedentes históricos do Japão obrigam-no a adotar procedimentos pragmáticos e cautelosos, numa estratégia defensiva/ofensiva que evite, ao máximo possível, interpretações do tipo "imperialismo japonês". Os japoneses têm muito claro os desastres imperiais anteriores, e não têm demonstrado qualquer interesse em afrontar os ex-inimigos, em particular os Estados Unidos. Afinal, comércio é melhor do que guerra!

Não se trata, portanto, de frear os legítimos anseios de expansão internacional das empresas japonesas, mas de manter a lealdade dos grandes agentes econômicos ao Estado Nacional, sem apelar para o "inimigo externo" e, em particular, sem criar conflitos desnecessários com os americanos. O problema central reside em que a rivalidade econômica e a "competição excessiva" podiam ser facilmente controladas e administradas por consenso, quando o interesse nacional e a vulnerabilidade da economia japonesa podiam ser invocados. Ora, é difícil encontrar hoje um burocrata ou um empresário japonês que utilize com coerência a tese da fragilidade externa da economia japonesa. Mais do que isso, depois dos ajustamentos sucessivos a que foi submetida a economia nacional japonesa, durante o período de 1970 a 1985, e do sucesso retumbante dos últimos cinco anos, é difícil evitar um legítimo sentimento de orgulho e de superioridade, embora disfarçados, como sempre, pela proverbial modéstia do ritual japonês. O excesso de visibilidade, beirando a arrogância de

Morita nas suas "relações públicas" com os americanos, ainda é mal visto pela elite japonesa.

O interesse nacional também é visto de forma diferente pelos agentes e é indiscutível que alguns empresários, mais recentes, tendem a confundir os interesses permanentes do Japão com um projeto de hegemonia em escala mundial. Essa não é, porém, uma questão bem aceita pela maioria da burocracia, que continua em posição defensiva, nem pelas elites culturais japonesas, conscientes de que tanto a língua, quanto à suposta unidade racial japonesa, constituem problemas de fundo para que a nação japonesa possa tornar-se hegemônica, como tem sido a cultura anglo-saxônica e, em particular, a americana ao longo dos dois últimos séculos.

A noção de hegemonia não pode ser invocada porque, além dos elementos culturais e ideológicos, esteve clara e historicamente associada ao exercício das supremacias militar e monetária, isto é à existência do Império. A visão dos altos burocratas japoneses é muito mais sofisticada, envolvendo elementos políticos e culturais e, sobretudo, uma estratégia global de internacionalização econômica que proceda por esferas de influência e com intensidades distintas nas relações internacionais. Naturalmente, eles se consideram, hoje, na ofensiva econômica, mas o caráter defensivo de um país, que não é continental e depende, tão vitalmente, do comércio internacional, é sempre levado em conta nas suas descrições de estratégias.

Apenas a título de exemplo, a seguir, são apresentados, em forma resumida, os argumentos de um alto burocrata do Ministério da Fazenda. A sua visão de prioridades é claramente ordenada: primeiro, o anel da Ásia, segundo as relações com os Estados Unidos e, depois, as relações com a Europa. A América Latina fica, temporariamente, fora do mapa, não apenas por causa da dívida externa e pelo peso dos interesses americanos, mas,

sobretudo, pelas modificações dos últimos quinze anos na divisão internacional do trabalho.

Diga-se de passagem que o anel do Pacífico não é uma visão japonesa, parece ser uma invenção européia, do fim da década de 70, quando perceberam a possibilidade de a Europa ficar atrasada, isto é, antes do grande sonho posto em marcha da integração européia.

Na estratégia econômica japonesa, as relações internacionais devem ser pensadas sempre em termos globais, vale dizer avaliando, em cada etapa, a posição da economia japonesa frente ao resto do mundo. Deve ser acompanhada de uma diplomacia em tom discreto, para não levantar suspeitas de hegemonia e evitar antigos, ou novos fantasmas e preconceitos. Deve ser pensada em termos globais, também com uma outra ótica, levando em conta as relações intersetoriais e interfirmas. Vale mencionar, comércio, indústria e serviços são setores, onde as empresas devem penetrar e prestar-se apoio mútuo. As aplicações de capital devem ser, também, de caráter múltiplo, para minimizar riscos e penetrar em todos os mercados importantes. Assim, o investimento do Japão no exterior, que cresceu aceleradamente na última década, comporta desde inversões em carteira e presença ativa nos principais mercados financeiros internacionais, até a abertura de filiais novas, "joint-ventures" e compra de imóveis com os mais variados propósitos.

A atitude japonesa na Ásia é de colaboração estreita com os "tigres asiáticos", de aproximação cautelosa com a China e, atualmente, de contenção com a Coreia, nos setores de tecnologia de ponta. A Austrália, por sua situação geográfica peculiar, como fornecedora importante de matéria-prima e país com grande endividamento externo, foi atraída para a órbita japonesa, o que é facilitado pelo peso decisivo dos grupos japoneses, que operam no mercado de "commodities" e no mercado financeiro de Londres. A Inglaterra possui, assim, um papel crucial, como cabeça de ponta

dos capitais japoneses, não só para os países da ex-"commonwealth", como, sobretudo, para a Europa Continental.

A aproximação com o Mercado Comum Europeu é mais difícil e parece estar desdobrada em dois movimentos. O primeiro, e mais importante, é o de compra de empresas ligadas à moda, turismo, "design" e serviços sofisticados em geral. Estes são os ramos mais dinâmicos de demanda de consumo em escala mundial, além de permitirem facilmente o "take-over" do capital por serem, via de regra, empresas de porte financeiro médio. O segundo diz respeito aos setores industriais estratégicos: telecomunicações, aeronáutica e eletroeletrônica. Dado o protecionismo da Europa Continental, em matéria de comércio e mercado de capitais, e os pesados interesses das multinacionais americanas e européias nestes setores industriais estratégicos, a penetração do investimento direto japonês só se tem verificado, até aqui, de forma lenta. A forma preferida tem sido através de "joint-ventures" com participação minoritária, que envolvem operações em mercados contestáveis, ou em novos mercados abertos pela expansão do Mercado Comum Europeu.

As relações econômicas e políticas do Japão com os Estados Unidos são de longe as mais importantes, do ponto de vista internacional, e as que consomem mais a atenção e a energia de todas as burocracias públicas e privadas. É evidentemente impossível dar conta da complexidade da situação nestas poucas notas, mas poderíamos apontar, resumidamente, os seguintes problemas estruturais e macroeconômicos:

- a) As relações comerciais do Japão com os Estados Unidos são hoje a principal fonte do déficit americano, já que a desvalorização cambial americana de 1985 surtiu efeito razoável, embora defasado, com quase todos os países, sobretudo na área de manufaturas de alto conteúdo tecnológico. O superávit japonês aumentou, porém, ao invés de diminuir, graças à política de

baixos preços em dólar das empresas japonesas, em particular na área de produtos de alta tecnologia. A dimensão e o dinamismo do mercado americano de consumo, e as altas taxas de investimento em modernização, tornaram-se, inclusive, indispensáveis para manter o dinamismo da indústria japonesa na década passada. Assim, a política comercial de liberalização da economia japonesa levará tempo a operar, tanto por razões macroeconômicas, quanto por problemas de reorganização industrial de ambas as economias. A substituição do dinamismo externo (exportações) pelo interno (investimentos) só resolveria o problema da balança comercial, se o investimento direto americano no Japão superasse o japonês nos Estados Unidos. Como se sabe, isto está longe de acontecer, tanto pelas razões já apontadas anteriormente, quanto pelo fato de ser superior a margem de lucro desejada pelas empresas americanas em relação à das japonesas.

- b) Os problemas de coordenação macroeconômica pioraram. Os bancos japoneses que tiveram prejuízos com os títulos da dívida pública americana, não estão dispostos a operar como financiadores externos do déficit fiscal americano. Por isso sua penetração no mercado financeiro americano, nas operações em bolsa e na compra direta de empresas americanas foi condição indispensável para bancarem junto com o Banco do Japão, a sustentação do dólar. As operações de coordenação interbancária entre os bancos centrais e os bancos privados internacionalizados estão cada vez mais complicadas. Na prática, as políticas monetárias e creditícias estão se tornando cada vez mais passivas e só a autocoordenação conservadora dos grandes bancos japoneses e americanos tem sido capaz de evitar perturbações mais dramáticas nos principais mercados monetários e financeiros internacionais.

- c) O governo americano insiste com o Japão para que refinance a dívida externa do Terceiro Mundo, além da deles próprios. Uma vez que as condições de financiamento das duas dívidas são de natureza completamente diversa, os japoneses relutam em fazê-lo, ademais de imporem, como condição para reciclagem das dívidas de alto risco, um aumento de sua participação junto ao Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial. Para isso, pedem um aumento de suas cotas no FMI e mais poder de decisão nos organismos internacionais, proporcionalmente ao seu peso político e ao seu aporte de capital. Os americanos têm resistido sistematicamente e acabam de vetar, mais uma vez, o aumento da participação japonesa com o apoio dos ingleses, cuja situação de peso político nestas instituições é inteiramente desproporcional ao seu aporte financeiro.

Em resumo, do ponto de vista das relações internacionais dos dois países, parece ser válido afirmar que o peso do Estado americano "vis-à-vis" o japonês é, por razões óbvias, completamente diferente de suas respectivas performances econômicas. Uma última questão que cabe levantar é a dimensão do mercado americano como espaço de transnacionalização do grande capital internacional, incluindo aqui o japonês. É difícil avaliar qual das duas forças, a política ou a econômica, é mais perturbadora do modelo até agora vigente de capitalismo organizado japonês. Suspeitamos que, a longo prazo, a força de atração do mercado americano seja mais conflitiva com os interesses nacionais japoneses do que as relações governo a governo.

C. Implicações da Reestruturação Japonesa para as Relações Econômicas com o Brasil

Não poderíamos concluir este trabalho sem tecer alguns comentários provisórios que mostrem com certa franqueza nossas principais intuições em relação a alguns pontos que consideramos fundamentais, embora não suficientemente estudados. A nosso juízo, os problemas das relações econômicas do Brasil com o Japão não se devem apenas ao montante de nossa dívida externa ou ao fato de estarmos no continente americano. O problema central reside na mudança de estratégia de internacionalização japonesa, que se baseia mais na associação a nível empresarial em setores com perspectivas dinâmicas ou de alta tecnologia, do que na divisão internacional do trabalho clássica.

No plano estratégico japonês de 1975, o Brasil constava explicitamente como uma economia complementar e como supridor importante e seguro de matérias-primas, daí a importância atribuída a projetos como o do Cerrado e Carajás. Além disso, continuava sendo considerado um mercado potencialmente dinâmico e protegido para futuros desenvolvimentos de segunda linha nas indústrias siderúrgica, naval, automobilística, petroquímica e eletrônica. Todos os grandes projetos foram sendo sucessivamente atrasados, quando não interrompidos, tanto pela crise de 1975/77 - que levou à mudança da estratégia japonesa - quanto pelas sucessivas crises brasileiras a partir de 1979.

No que concerne às indústrias siderúrgica e naval, o Japão foi um dos países mais fortemente atingidos pela crise internacional, tendo reduzido, em termos absolutos, a participação destas indústrias e desativado vários projetos internos e no exterior. Nestas condições, o contencioso da USIMINAS era esperado, bem como a paralização de investimentos novos japoneses em todas as áreas de baixo crescimento internacional.

Qualquer burocrata japonês responsável aponta o caso da USIMINAS como origem de todos os males no emperramento das relações com o Japão. Dada a solidariedade do governo japonês com as suas empresas, neste caso a Nippon Steel, pode-se entender as razões da argumentação, mas não parecem ser razão suficiente. Como se explica o desinteresse da Toyota em desenvolver a sua planta automobilística, e da NEC em avançar mais na área de informática e de telecomunicações? Não nos parece que se trate de uma questão de ineficiência da "network" japonesa de relacionar-se com a burocracia ou com os grupos industriais brasileiros. Parece evidente que passa também por decisões estratégicas das empresas japonesas de privilegiarem as suas relações com outras empresas internacionais em mercados mais promissores, onde a associação e divisão de trabalho interfirmas prevalece sobre a rivalidade competitiva.

Quando seus interesses vitais de expansão estão no mercado americano, para que arriscar dinheiro e investir num país tão endividado com os bancos americanos em setores de alto risco? Para que produzir grãos, aço, minerais com investimento direto, quando as empresas americanas e as empresas privadas e estatais brasileiras disputam o mercado japonês entre si? É claro que soja e suco de laranja são produtos em que o Brasil é o segundo exportador mundial. Mas o Japão não pode deixar de comprar dos Estados Unidos com o enorme déficit comercial pendente entre ambos. Pode apenas usar a produção brasileira como mercado de segunda linha, tanto para garantir suprimentos, em caso de escassez, como para forçar os preços para baixo, em caso de superprodução mundial. Assim, a interferência direta do Presidente dos Estados Unidos, no caso da Ferrovia do Pacífico, é perfeitamente compreensível.

As "tradings" e os bancos japoneses têm fama de ser os negociadores mais duros do mundo e, com justa razão, não arriscam seu capital sem um plano de longo prazo. Como poderia, pois, o capital japonês operar em grande escala no Brasil sem o apoio

interligado das relações comerciais, financeiras e industriais que lhe é peculiar em sua forma conglomerada? Na divisão internacional de mercados, o jogo entre as grandes firmas é muito mais pesado do que a diplomacia governo a governo é capaz de suportar.

No entanto, seria recomendável um estudo mais apurado do investimento direto japonês no Brasil, que pudesse ir mais fundo nas causas micro e macroeconômicas que levaram as grandes firmas japonesas a terem tido uma performance tão pouco gloriosa no Brasil.

De memória é possível encontrar explicações "ad hoc" que se concentrem nas peculiares relações "cartoriais" brasileiras, as quais, no Japão levam a designação mais elegante de "administrative guidance". A competência dos "lobbies" é importante, mas, evidentemente, as relações permanentes da "network" parecem ser mais relevantes para a tomada de decisão. Só a título de exemplo, pense-se no caso da participação fracassada do Banco de Tóquio no infeliz episódio do Investbank e na feliz e duradoura relação do City Bank no mercado financeiro brasileiro; na relação bem sucedida da Vale do Rio Doce e no contencioso da USIMINAS; na permanência e proeminência da Volkswagen do Brasil e na fraca performance da Toyota.

Se pensarmos, porém, em termos macroeconômicos, veremos que as participações no comércio, no investimento direto e no endividamento são praticamente proporcionais num período longo. A ordem de grandeza é esperada: primeiro, os Estados Unidos, depois a Europa e, em terceiro lugar, o Japão.

Na década de oitenta, o investimento direto japonês no Brasil declinou, se medido em dólares, mas permaneceu estável se medido em ienes. Vale dizer, o Japão não abriu mão do Brasil, apenas está esperando para renegociar, duramente, os seus interesses na nossa economia, com a condição fundamental que eles

não atinjam os seus acordos prioritários com as grandes firmas americanas e as suas negociações estratégicas com os Estados Unidos.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, P. Lineages of absolutist state. S.l., New Left Books, 1974.
- BELL, D. The Cultural conditions of capitalism. S.l., Basic Books, 1976.
- _____. Models and reality in economic discourse. In: THE PUBLIC Interest. Special Edition: The Crisis in economic theory. 1980.
- BELLAH, R. Tokuqawa religion. S.l., Free Press, 1957.
- BERGER, P. The Capitalism revolution. S.l., Basic Books, 1986.
- BERGSTEN, C. & CLINE, W. The United States-Japan economic problem. Washington, D.C., Institute for International Economics, 1985.
- BIG vs. SMALL. Time, Sept. 5, 1988.
- BOLTHO, A. Was Japan's industrial policy successful? Cambridge Journal of Economics, set. 1985.
- BOUZAS, R. et alii. Informe sobre la Conyuntura Económica Internacional. S.l., FLACSO, 1988.
- BRITTAN, S. The Economic contradictions of democracy. British Journal of Political Science (5) 1975.
- _____. A Reestatement of economic liberalism, capitalism. S.l., Humanities Press, 1988.
- BURLAMAQUI, L. História, politica e organização do capitalismo em Keynes. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1989. (Texto para Discussão, 213).
- COLLINS, R. Weberian Sociological Theory. Cambridge, Ma., Cambridge University Press, 1986.
- DORE, R. A Case of technology forecasting in Japan; the next generation base technologies development program. S.l., The Technical Change Center, 1983.
- _____. Flexible rigidities. Stanford, Ca., Stanford University Press, 1986.

- _____. Taking Japan seriously. Stanford, Ca., Stanford University Press, 1987.
- EADS, G. & YAMAMURA, K. The Future of industrial policy. In: YAMAMURA, K. & YASUDA, Y., eds. The Political economy of Japan. Stanford, Ca., Stanford University Press, 1987.
- ECONOMIC ANNUAL STATISTICS, Bank of Japan, 1987, 1988, 1989.
- ECONOMIC SURVEY OF JAPAN, Economic Planning Agency (EPA), 1987.
- ESTADISTICAS FINANCIERAS INTERNACIONALES, FMI, Mayo 1989.
- FACTS AND FIGURES, Foreign Press Center of Japan (FPC), 1987 e 1989.
- FREEMAN, C. Changes in the National System of Innovation. Paris, OECD, 1987.
- _____. Technology policy and economic performance; lessons from Japan. S.l., Piter, 1987.
- GREGORY, G. New materials technology in Japan. In: FOSTER, T., ed. The Materials Revolution. S.l., Brasil Blackwell, 1988.
- HILFERDING, R. The Organized economy. In: BOTTOMORE & GOOD, eds. Readings in marxist sociology. Oxford, Oxford University Press, 1983.
- HIRSCHMAN, A. Exit, voice and loyalty. Harvard, Harvard University Press, 1970.
- HOLLERMANN, L. Japan desincorporated; the economic liberalization process. S.l., Hoover Institution, 1988.
- IMAI, K. Industrial policy for high technology industries. In: PATRICK, H., ed. Japan's high technology industries. Tokyo, University of Tokyo, 1986.
- _____. Industrial policy and technological innovation. In: KOMYIA, R. Industrial policy in Japan. S.l., Academic Press, 1988.
- INOUCHI, T. & OKIMOTO, D., eds. The Political economy of Japan. Stanford, Ca., Stanford University Press, 1988. V.2 - The Changing international context.
- JAIKUMAR, R. Post industrial manufacturing. Harvard Business Review, Nov./Dec. 1986.
- IS JAPAN Adjusting Enough? World Financial Markets, Mar. 1988.
- JAPAN ECONOMIC SURVEY, OECD, 1978, 1981.

- JAPAN EXTERNAL TRADE ORGANIZATION (JETRO). White paper on international trade. S.l., 1988.
- JAPAN under pressure. World Financial Markets, 1987.
- JAPAN STATISTICAL YEARBOOK, Office of the Prime Minister (OPM), vários anos.
- JOHNSON, C. MITI and the Japanese Miracle. Stanford, Ca., Stanford University Press, 1982.
- _____. MITI, MPT and the Telecom Wars. How Japan makes policy for high technology. In: JOHNSON, C. et alii, eds. Politics and productivity. S.l., Bellinger, 1989.
- KAPLAN. Japan; the Government-business relationship. Washington, D.C., U.S. Department of Commerce, 1972.
- KEN-ICHI, I. Technological innovation and industrial policy in Japan. In: Conference for Industrial Policy; past, present and future. Tokyo, 1989.
- KEYNES, J.M. Essays in persuasion. S.l.. Norton, 1931.
- KOMIYA, R. & MUTSUNORI, I. Japan's industrial policy in the 1980's. In: Conference for Industrial Policy: past, present and future. Tokyo, 1989.
- KOSAI, Y. The Politics of economic management. In: YAMAMURA, K. & YASUDA, Y., eds. The Political economy of Japan. Stanford, Ca., Stanford University Press, 1987.
- KURODA, M. Japan's trade and the yen. The Amex Bank Review, abr. 1987.
- LOCKWOOD, W. The Economic development of Japan. Princeton, Princeton University Press, 1954.
- LOOPESKO, B. & JOHNSON, R. Realignment of the yen-dollar exchange rate; aspects of the adjustment process in Japan. S.l., s.ed., 1987.
- MARRIS, S. The Deficits and the dollar; the world economy at risk. Washington, D.C., Institute for International Economics, 1985.
- MIAZAKY, Y. Rapid economic growth in post-war Japan. In: THE DEVELOPING ECONOMIES. S.l., S.ed., 1967.
- MORISHIMA, M. Why has Japan "succeeded"? Cambridge, Ma., Cambridge University Press, 1982.

- MURAKAMI, Y. The Japanese model of political economy. In: YAMAMURA, K. & YASUDA, Y., eds. The Political economy of Japan, Stanford, Ca., Stanford University Press, 1987.
- NAKAMURA, T. The Postwar Japanese economy. Tokyo, Tokyo University Press, 1983.
- OECD ECONOMIC OUTLOOK, OECD, 1986.
- OKIMOTO, D. Between MITI and the market. Stanford, Ca., Stanford University Press, 1989.
- _____. Industrial policy and technological innovation; the Japanese case. In: Conference for Industrial Policy; past, present and future. Tokyo, 1989.
- _____. Political inclusivity; the domestic structure of trade. In: INOBUCHI, T. & OKIMOTO, D., eds. The Political economy of Japan. Stanford, Ca., Stanford University Press, 1988.
- OLSON, M. The Rise and decline of nations. Yale, Yale University Press, 1982.
- OTSUKA, R. Industrial restructuring through technological blending. In: FPC, ed. Opinions on Japan's economic restructuring, 1987.
- PATRICK, H. Japanese high technology industrial policy in comparative context. S.l., s.ed., 1986.
- _____. Thoughts on government policies regarding declining and troubled industries in Japan and the United States. In: Conference for Industrial Policy; past, present and future. Tokyo, 1989.
- PENTEL, T.J. Policy and politics in Japan; creative conservation. S.l., Temple University Press, 1982.
- RATHENAU, W. L'Economia Nuova. S.l., Piccola Biblioteca Einaudi, 1976.
- ROSENBETH, F. M. Financial politics in contemporary Japan. S.l., Cornell University Press, 1989.
- RUSH, H. & BESSANT, J. Integrated manufacturing. S.l., Brighton Business School, 1987. Mimeo.
- SANTOS, W. G. Paradoxos do liberalismo. S.l., Vértice, 1988.
- SAXONHOUSE, G. Industrial policy and factor markets; biotechnology in Japan and in the U.S. In: PATRICK, H. Japanese high technology industrial policy in comparative context. S.l., s.ed., 1986.

- SCHOMBERGER, F. Fabricação Classe Universal S.l., Pioneira, 1988.
- _____. Técnicas industriais japonesas. S.l., Pioneira, 1984.
- SCHUMPETER, J. Capitalismo, socialismo e democracia. S.l., Zahar, 1984.
- _____. História da análise econômica. S.l., Fundo de Cultura, 1964.
- SCHUTZE, C. Industrial policy; a dissent. The Brookings Review, Fall 1983.
- SEKIGUSHI, S. & HORIUSHI, T. Trade and adjustment assistance. In: PATRICK, H. Japanese high technology industrial policy in comparative context. S.l., s.ed., 1986.
- SHINJO, K. The Computer industry. In: KOMYIA, R. Industrial policy in Japan. S.l., Academic Press, 1988.
- STATISTICS OF JAPANESE INDUSTRIES, Ministry of International Trade and Industry, 1989.
- TATSUNO, S. The Tecnopolis strategy. S.l., Prentice Hall Press, 1986.
- TAVARES, M. da Conceição. A Retomada da hegemonia norte-americana. Revista de Economia Política, abr./jun. 1985.
- _____. & BELLUZZO, L. G. As Ilusões da inflação. Revista Senhor, 27 fev. 1985.
- TORRES, E. O Mito do sucesso; uma análise da economia japonesa no pós-guerra, 1945-1973. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1983. (Texto para Discussão, 37).
- _____. O Novo ciclo do investimento direto japonês e o Brasil. Rio de Janeiro, UFRJ/IEI, 1990. (Texto para Discussão, 237).
- _____. Reestruturação industrial e política industrial no Japão pós-1973. In: ANAIS DA ANPEC, 1988.
- TREZIZE, P. Industrial policy is not the major reason for Japan's success. Brookings Review, 1983.
- UEKUSA, M. Industrial organization. In: YAMAMURA, K. & YASUDA, Y., eds. The Political economy of Japan. Stanford, Ca., Stanford University Press, 1987.
- _____. & HIDEKI, I. Industrial policy in Japan. S.n.t. Mimeo.

- WEBER, M. Economía y sociedad. México, Fondo de Cultura Económica, 1977. 2v.
- _____. Parlamento e Governo numa Alemanha reconstruída. S.l., S.ed., 1974. (Os Pensadores).
- WHEELER, J. et alii. Japanese industrial development policies in the 1980's. S.l., Hudson Institute, 1986.
- WOLF, M. J. The Japanese conspiracy. S.l., New English Library, 1984.
- THE WORLD Economy Post October 19. World Financial Markets, Dec. 1987.
- YAMAMURA, K. Caveat Emptor; the industrial policy of Japan. In: KRUGMAN, P., ed. Strategic trade policy and the new international economics, 1986.
- _____. & YASUDA, Y., eds. The Political economy of Japan. Stanford, Ca., Stanford University Press, 1987. vi-The Domestic transformation.
- YANEZAWA, Y. The Shipbuilding industry. In: PATRICK, H. Japanese high technology industry policy in comparative context. S.l., s.ed., 1986.
- ZYSMAN, J. Governments, markets and growth. Cornell, Cornell University Press, 1983.
- _____. & COHEN, S. Manufacturing matters. S.l., Basic Books, 1987.
- _____. ; JOHNSON, C. & TYSON, L., eds. Politics and productivity; how Japan's development strategy works. S.l., Ballinger, 1989.

