

ECONOMIA POLÍTICA DA INDUSTRIALIZAÇÃO: O CASO JAPONÊS*

Nilo de Medina Coeli Neto**

*"Finalmente, a república parlamentar, em sua luta contra a revolução, viu-se obrigada a fortalecer, juntamente com as medidas repressivas, os instrumentos e a centralização do poder governamental. Todas as revoluções aperfeiçoavam esta máquina ao invés de destruí-la. Os partidos que se alternavam na luta pelo domínio consideravam a conquista desse imenso edifício do Estado como o principal troféu do vencedor (...)
É sob o segundo Bonaparte que o Estado parece ter adquirido uma total autonomia(...)"*

(Karl Marx, *O Dezoito Brumário de Luís Bonaparte*)

"O fato de a política industrial japonesa ter sido ao todo bem-sucedida deve-se à insistência dos 'policy-makers' quanto à necessidade de que a competição seja eventualmente introduzida."

(James Vestal, *Planning for Change*)

I

Neste ensaio pretendemos utilizar o aparato teórico neoinstitucionalista para analisar um caso de industrialização conduzida pelo governo, no qual este agente tenha sido de importância fundamental. Na sociedade japonesa, foi preservada uma trajetória favorável ao mercado (*market-friendly*) no longo prazo, e preservou-se um desempenho econômico caracterizado pela eficiência. Entre os países que praticaram políticas de industrialização, o Japão é um exemplo de forte presença governamental no processo de desenvolvimento e modernização, desde a Era Meiji (1868-1912), durante e após a destruição da Segunda Guerra Mundial (1939-1945). A política industrial foi conduzida pelo MITI¹, e gerou bons resultados em termos de crescimento e produtividade, e é um dos aspectos do ambiente sócio-econômico japonês que pode ser estudado segundo os instrumentos do neoinstitucionalismo, com o objetivo de buscar algumas evidências empíricas para este programa de pesquisas.

Duas indagações básicas norteiam nossa investigação:

(i) o governo japonês, enquanto *organização*, e sua burocracia ministerial, foram os únicos elementos responsáveis pelo desempenho econômico japonês no pós-guerra?

(ii) a relação entre governo e mercado verificada naquele país sugere que o mercado em países subdesenvolvidos pode ser *invariavelmente* coordenado ou complementado de modo eficiente por um agente governamental racional, melhorando o desempenho econômico? O governo pode, portanto, atuar segundo os interesses do mercado de modo eficiente? Quais os *custos econômicos* envolvidos, para que isto

** Da Universidade Paulista - UNIP, São Paulo. O autor agradece à FAPESP - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo pelo financiamento de sua dissertação de mestrado.

¹ Ministry of International Trade and Industry (MITI: Ministério da Indústria e do Comércio Internacional).

ocorra? Tais custos estariam também relacionados à *forma organizacional* específica que o governo possa assumir?

Visando responder a estas questões, torna-se necessário destacar este ensaio como uma tentativa de *reinterpretação* ou *releitura* do fenômeno em pauta. O modelo neoinstitucional nos possibilita vincular variáveis econômicas e não-econômicas em *um único modelo econômico*, o que nos possibilita visualizar novas dimensões de aspectos antes levados em conta, mas sem vinculação à teoria econômica. Novos conceitos e relações, inscritos na teoria, permitem reinterpretar alguns fenômenos e lançar novas hipóteses e relações, contribuindo para a compreensão do objeto de análise. Neste sentido, constatamos que o desempenho japonês pode ser interpretado como um resultado de um aparato institucional específico que - entre outros elementos - restringe a ação do governo no longo prazo a falhas de mercado. Embora cada país apresente um ambiente sócio-econômico específico, complexo e particular, formado através da história, a abordagem neoinstitucionalista nos possibilita construir asserções genéricas **ao mesmo tempo em que lida com as diferenças existentes.**

Nesse contexto, entendemos a perspectiva neoinstitucional como um caminho alternativo para pensarmos tanto o fenômeno do crescimento como o do não-crescimento, incorporando à análise econômica variáveis inexistentes nos modelos neoclássicos tradicionais (Solow, 1956). Torna-se então possível integrar variáveis objetivas e subjetivas em uma *síntese teórica* que relacione as duas ordens de fatores. Ainda podemos destacar a riqueza econômica encarada como uma *possibilidade*, e não como uma *certeza*, dado o indeterminismo das forças que formam as instituições e geram sua mudança.

Ao realizarmos a síntese apontada, vemos que o crescimento e o progresso tecnológico são vistos como uma *manifestação* (Jones, 1993), como efeito, e não como causa fundamental do crescimento. Um ambiente apropriado deve gerar tais efeitos, criando incentivos ao comportamento produtivo através de mecanismos não-econômicos. North (1973, 1990, 1992) e Jones (1993a, 1993b) representam esta linha de análise. Segundo estes autores, o desenvolvimento econômico através da história é na verdade um confronto entre agentes econômicos *rent-seeking*² e agentes econômicos produtivistas ou "*market friendly*". Tais agentes estabelecem as regras do jogo (instituições) - necessárias em função da incompletude das informações e do reconhecimento de limitações à racionalidade dos agentes econômicos - seguindo *modelos mentais* (Denzau & North, 1994), e de acordo suas respectivas forças no processo político. Das regras decorrem *incentivos* que influenciarão o caráter do crescimento econômico. Forças produtivas têm surgido em certos momentos históricos e regiões, lutando para sobreviver. Estes conjuntos de forças podem ser denominados *propensão a crescer* (Jones, 1993).

A propensão a crescer, ou o próprio crescimento econômico, é um fenômeno *recorrente* (Jones, 1993a: 63) na história, portanto, e mostra-se presente em sociedades orientais antes da revolução industrial inglesa (Jones: 28). E, portanto, um conjunto de fenômenos *passíveis de generalização* em escala mundial, em diferentes países. Expressa a luta entre crescimento do produto e crescimento populacional, tornando-se sustentável e intensivo no longo prazo graças a uma série de condições prévias e de transformações institucionais que possibilitam o sancionamento de suas forças propulsoras. Tais condições, no entanto, não surgem *necessariamente* ou de forma automática,

²*Rent-seeking* (caçador de rendas) pode ser definido como o comportamento de um indivíduo ou grupo de indivíduos que visa a melhora de sua posição via mecanismos institucionais e políticos, gerando escassez artificial (Tollison, 1982).

acompanhando a evolução dos mercados. Neste ponto da análise vêm à cena a incerteza decorrente dos modelos mentais adotados pelos agentes, e a luta pelo poder entre diferentes grupos sociais. Estes grupos estabelecem regras formais e informais sobre o ambiente econômico, e os incentivos gerados por elas agem de modo independente ao longo do processo. O progresso tecnológico, neste contexto, também repousa em incentivos. Como ressalta Jones:

"O que reduziu o impacto da mudança tecnológica e tornou-a lenta foi a estrutura social ou política". (1993a: 72)

Modelos mentais e variáveis relacionadas à cultura trazem à discussão uma questão central ao neoinstitucionalismo: a relação entre fatores *objetivos objetivos* (tecnologia, industrialização, divisão do trabalho, crescimento do produto) e *subjetivos* (cultura, religião, ideologia, direito), e a influência econômica dos mesmos³.

A Escola Institucionalista tradicional norte-americana, como na análise de T. Veblen, aponta a importância de fatores subjetivos como o *hábito*, formado por padrões culturais. Sugere desse modo limitações ao modelo do "homem econômico racional" (Rutherford, 1995) e rejeita a hipótese de escolha racional, limitada ou não. O velho institucionalismo analisa as instituições ou regras em seus aspectos puramente sociais. A motivação dos agentes sociais não é econômica, mas ocorre em razão de *status*, ideologia e poder (Rutherford, 1995). Mesmo diferindo na análise, veremos que o neoinstitucionalismo também ressalta a importância de fatores não-econômicos para a continuidade do crescimento. O determinismo puramente cultural e social é então substituído pelo pressuposto de racionalidade *limitada*, mantendo-se a hipótese de escolha *racional*. No indeterminismo de trajetórias de longo prazo, contudo, há semelhança com a análise de Veblen (Rutherford, 1995), que apontava possíveis trajetórias de predação ou de produção. A força do *hábito* e não de uma escolha *racional* (limitada), porém, guiava os agentes, em um processo de causalidade cumulativa (Rutherford, 1995: 447). Ambas as escolas concordam quanto à limitação do modelo econômico neoclássico tradicional de racionalidade ilimitada, mas a NEI visa ampliar os alcances do mesmo, e não substituí-lo ou invalidá-lo⁴.

II

O programa de pesquisas neoclássico, como aponta Eggertsson (1994: 6-7), possui em seu núcleo rígido (*hard core*) os pressupostos de *preferências estáveis*, *escolha racional* e o *equilíbrio* na interação entre agentes econômicos. A especificação do tipo de restrições ao agente, das informações que o agente possui sobre sua situação, e o tipo de interação estudado, são o cinturão protetor (*protective belt*) neoclássico, modificado pelo neoinstitucionalismo. O cinturão tradicional envolve: (i) a busca de maximização da utilidade esperada por cada indivíduo, em que o objeto da escolha é claramente definido, e (ii) racionalidade ilimitada.

³ North (1990) reconhece na obra de Karl Marx a abordagem pioneira deste tema. Podemos destacar ainda as obras de Weber (1992) e de Schumpeter (1984).

⁴ Diferenciando-se de abordagens interdisciplinares, que vêem diferentes ordens de fatores não-econômicos analisados fora da teoria econômica, para que então se analise as diversas faces do organismo social em conjunto, o neoinstitucionalismo tenta *vincular* tais fatores à teoria econômica, através de conceitos como o de custos de transação. São visadas relações *diretas* com o fenômeno econômico, portanto, indo-se além de uma abordagem puramente interdisciplinar. Podemos denominar tal processo de *análise objetiva de fatores subjetivos*. Dada a nova hipótese, em um modelo neoclássico, de limitação de informações e de capacidade cognitiva dos agentes, as *"instituições importam"* (North, 1990), e afetam diretamente o custo de realização das trocas econômicas.

North (1990) modifica estes pressupostos, mantendo-se no entanto dentro do programa neoclássico ao não modificar o núcleo rígido. O comportamento humano acaba sendo mais complexo do que o previsto na teoria neoclássica, na medida em que assumimos pressupostos como o de *capacidade limitada* de processar, organizar e utilizar informações pelos agentes econômicos - os sinais transmitidos pelas instituições são absorvidos de maneira distinta - e o de incerteza quanto ao comportamento econômico da *outra parte envolvida na troca*, ou quanto ao ambiente em que se dá a transação.

Não há garantia de que os agentes recebem a informação "*que leva à convergência dos modelos a princípio divergentes*" (North, 1990: 17), convergência esta em direção aos parâmetros do mercado eficiente. Os modelos subjetivos divergem de indivíduo para indivíduo e na verdade não há convergência. A motivação individual pode envolver o altruísmo e restrições auto-impostas (restrições éticas), e não apenas a maximização racional do bem-estar *individual*. Do mesmo modo, um comportamento *não-produtivo* também é possível. A eficiência máxima e o comportamento produtivo previstos no modelo anterior não são verificados automaticamente no mundo real, mas são na realidade dependentes de algumas circunstâncias não-econômicas. O mercado apresenta fricções e incertezas.

Os agentes são limitados em obter e processar informações. Há incerteza e informações incompletas sobre os bens envolvidos na troca e sobre o comportamento possível da outra parte envolvida na troca. Por isto, existem *custos de informação* no mercado, e por isto surge a questão da *assimetria informacional* e dos *custos de transação*. Podemos conceituar estes custos como aqueles necessários à realização das trocas (vendas ou aluguéis) ou à transferência dos direitos de propriedade (Eggertsson, 1994). São os custos de garantia e proteção destes direitos, envolvendo a mensuração de todos os atributos do bem ou serviço transacionado, e a garantia do cumprimento das obrigações (gastos com a elaboração de contratos e serviços advocatícios, por exemplo. Irão somar-se aos *custos de transformação* do bem (custos que ocorrem no processo de produção), quando são obtidos os *custos totais* do mesmo. Nas palavras de North (1990: 28):

"Os custos totais de produção consistem nos recursos gastos em injeções de terra, trabalho e capital para a transformação física dos atributos de um bem (tamanho, cor, localização, composição química, e assim por diante) e em transacionar - definir, proteger e garantir os direitos de propriedade dos bens (direito de usar, direito de auferir renda do uso de, direito de excluir, direito de trocar)."

Instituições podem ser entendidas como as *regras do jogo*. São as regras, formais e informais, que limitam o campo de escolha e de atuação dos agentes e cumprem o papel de reduzir incertezas e situações imprevistas. Com isto, quantidades menores de recursos serão gastas para evitar desrespeito aos contratos, reduzindo-se os custos de transação. Regras informais são convenções e regras de conduta que respondem pela maior parte dos atos em sociedade e envolvem aspectos culturais e éticos (e não são exigíveis por lei). Antecederam historicamente as regras formais e o próprio Estado. Este surge com a evolução e complexidade das trocas, acentuando o papel das regras formais e tornando efetivas as restrições informais.⁵ Estas são o que diferenciam as sociedades entre si, já que envolvem aspectos culturais e éticos característicos de cada sociedade. As religiões impuseram padrões éticos que nos ajudam a compreender o desenvolvimento econômico, como no caso do protestantismo na Inglaterra e EUA, e do confucionismo

⁵ Padrões éticos possibilitaram o comércio de longa distância quando não existiam estados nacionais modernos que protegessem formalmente os contratos. O ostracismo era a punição a comerciantes desonestos, que não cumprissem os contratos (North, 1990).

em sua versão japonesa. A cultura envolve obrigações socialmente transmitidas e herdadas. Além disso, persistem no tempo e podem sobreviver a limitações formais.

"A cultura japonesa sobreviveu à ocupação dos E.U.A. após a II Guerra Mundial". (North, 1990: 36)⁶

Regras informais surgem de forma evolutiva em uma *solução cooperativa* para evitar conflitos e ambigüidades, especificando de maneira informal direitos e obrigações e reduzindo custos de transação. As regras formais complementam e incrementam a efetividade das regras informais, podendo modificá-las e até substituí-las (o que está ligado a um processo político e ao poder de barganha dos agentes envolvidos).

A conformação do aparato institucional, no entanto, pode não obedecer a objetivos de eficiência econômica. Não há certeza quanto ao *tipo de incentivos* que serão estabelecidos pelas regras. O poder político de barganha dos agentes irá determinar, como já citado, quais as regras formais e informais estabelecidas, ineficientes ou não. As instituições ou regras informais de uma sociedade reforçam as regras formais mas também agem como resistência a mudanças, o que explica uma evolução incremental e não descontinua do aparato institucional através do tempo. Segundo North:

"(...) instituições foram - e são - sempre um conjunto heterogêneo de normas que induzem aumentos de produtividade e de outras que reduzem a produtividade". (North, 1990: 9)

A persistência histórica da ineficiência é de difícil explicação e a existência de pressões de grupos de "jogadores", e do papel do governo quando age em interesse próprio são causas possíveis. A possibilidade de informações incompletas ou o seu processamento de modo inadequado são fatores que também impedem a percepção da necessidade de mudanças⁷.

O processo de mudança institucional é entendido por North em uma perspectiva *evolucionária*. É um processo adaptativo, em que mudanças nos preços relativos dos fatores, em função do crescimento populacional ou de mudanças nas preferências dos agentes, por exemplo, forçam transformações na estrutura institucional⁸. A necessidade de adaptação é uma necessidade de sobrevivência, e North desenvolve o conceito de *eficiência adaptativa* (*adaptive efficiency*), relacionada com a moldagem da trajetória econômica no tempo através de regras, de instituições (1990: 80). A base deste processo é, portanto, sócio-biológica.

North mostra o argumento de que *o sistema econômico evolui*, e mesmo seus elementos mais constantes sofrem variações. É feita uma analogia com a evolução biológica, da sobrevivência de organismos e reprodução de caracteres, com variações

⁶Este é o mesmo ponto de vista de Morishima (1989).

⁷Um exemplo histórico de sucesso econômico em termos de mudança institucional é o caso da economia norte-americana. A Constituição Federal, a *Northwest Ordinance* e normas de incentivo ao trabalho promoveram uma maior eficiência das organizações e investimentos na agricultura e em educação, em uma alteração gradual do aparato (*framework*) institucional. O Terceiro Mundo já apresenta exemplos de mudanças ou manutenção de regras não-produtivas. Oportunidades para atividades redistributivas e não produtivas, criação de monopólios, restrição de oportunidades e investimento irregular em educação são alguns exemplos apontados, e que configuram empreendimentos *rent-seeking*, conforme a caracterização de Baumol (1990).

⁸A queda drástica da população na grande peste no século XIV, por exemplo, elevou o valor da força do trabalho e de seu poder de barganha, forçando a queda do valor das terras e do poder dos senhores feudais (North & Thomas, op. cit.). Mudanças no custo das informações e na tecnologia (inclusive militar) também geram necessidade de adaptar as instituições.

por mutações internas ou pressões externas. Na economia evolucionária, trata-se da *sobrevivência e crescimento diferencial de padrões de organização social* (North, 1990: 21). Os elementos constantes, neste caso, são representados pela *inércia* das tradições sociais, e as fontes de variação são a imitação e a racionalidade. Mudanças nos preços relativos podem levar à reestruturação das regras estabelecidas, quando os agentes percebem ganhos políticos ou econômicos. Para isto pode ser necessário alterar as regras que fundamentam a troca, sendo neste caso alteração das restrições formais. Em caso de restrições informais ocorre uma erosão e substituição contínua de padrões comportamentais e convenções ultrapassados ou ineficientes. Neste processo, são despendidos recursos, quando são percebidas as oportunidades e ganhos de alteração, na formação de organizações intermediárias, ou mediadoras, que realizem a mudança e seus benefícios. São grupos de interesse (lóbis), comitês políticos, associações comerciais, por exemplo (1990: 87). Os recursos canalizados para tais grupos aumentam com a maior intervenção do governo, e podem dar margem a empreendimentos *rent-seeking*. Neste caso, a trajetória de crescimento pode ser comprometida.

Regras sobre trocas e contratos estáveis influenciam as expectativas adaptativas, reduzindo incertezas. Deste modo, surge o que North denomina *trajetória de dependência* (*path dependence*). Há uma *inércia* no caminho da eficiência ou da ineficiência. A trajetória resultante, porém, não é algo irreversível, ou inevitável. As escolhas dos agentes podem revertê-la. Há apenas uma tendência, conforme aponta o autor. Configurações ineficientes também apresentam rendimentos crescentes⁹.

III

As regras informais são de adesão voluntária, geralmente por força de costumes e tradição. No caso das regras formais, características de mercados complexos, há a necessidade de obrigatoriedade no cumprimento, bem como de penalidades no caso de infrações. Os conflitos que por ventura houverem necessitam de um juiz, que seja o mais imparcial possível e garanta o cumprimento das regras do jogo: o governo. O neoinstitucionalismo nos permite inferir que o governo determina regras formais, via decretos do Poder Executivo e leis através do Poder Legislativo (inclusive a Constituição) e garante o cumprimento ("enforcement") das regras através do Poder Judiciário. O sentido da atuação do governo nestes casos, através de seus integrantes (políticos e burocratas), é determinado por regras já existentes, incluindo a Constituição. North & Thomas (1973:6) especificam o tipo "ideal" de proteção governamental:

"Podemos, como uma primeira aproximação, enxergar o governo simplesmente como uma organização que provê proteção e justiça em troca de receita. Isto é, nós pagamos ao governo para que ele estabeleça e garanta os direitos de propriedade". (North & Thomas, 1973: 6)

Nos países de industrialização tardia ou recente o governo desempenhou funções que ultrapassam o tipo "ideal" acima descrito. Nosso intuito, ao estudar o caso japonês, não é mostrar que o governo naquele país representou apenas e tão somente este tipo "ideal" ou o dos neoclássicos tradicionais (bens públicos e externalidades), mas sim

⁹ O autor cita a elaboração de modelos subjetivos que racionalizam tal concepção e contribuem para a inércia ao formarem *modelos mentais*, como as teses da CEPAL e da Teoria da Dependência (Cardoso & Falletto, 1970) na América Latina. A "teoria" da dependência prega a "autonomia" como sendo fundamental para eliminar a "dependência", o que envolve voltar-se para o mercado interno e praticar o protecionismo. A ampliação do comércio com nações mais desenvolvidas fatalmente levaria à exploração e, se houvesse crescimento, seria dependente. Neste ponto, é interessante lembrar a concepção de Schumpeter (1984) a respeito do papel dos intelectuais na destruição das instituições protetoras do sistema capitalista, promovendo idéias e organizando o movimento operário.

qualificar seu padrão de intervenção de acordo com os conceitos da NEI, para que possamos abstrair a trajetória *dominante* gerada pelo aparato institucional existente.

Przeworsky (1990) elenca três trajetórias possíveis quanto ao padrão de intervenção governamental, conceitos que nos ajudarão a classificar o padrão do caso estudado. O governo pode intervir agindo segundo (i) os interesses do povo; (ii) interesses próprios ou (iii) interesses do capital. No primeiro caso, o governo é "agente perfeito do público", no segundo é autônomo em relação à sociedade, servindo aos interesses de burocratas e políticos. No último caso serve de maneira instrumental e necessária aos interesses do capital produtivo e dos capitalistas. O primeiro caso é posto em dúvida por desenvolvimentos recentes em Ciência Política e em Economia Política, que mostram problemas na identificação entre opinião pública e resultados, e a ação de grupos de interesse. No segundo caso, os interesses do capital não são atendidos, e a organização burocrática pública age em interesse próprio. É *instrumental* apenas a este grupo social, sendo *autônoma* em relação à burguesia, sendo esta uma tese de origem marxista. (Przeworsky, 1990:50).

O neoinstitucionalismo coloca a *possibilidade* da autonomia, na medida em que não determina um *único* sentido para as intervenções e papel do governo. O marxismo, como bem coloca Przeworsky (1990:51), enfatiza o *governo instrumental ao capital como sendo a regra*, e não a exceção. A primeira abordagem já prefere explicar várias circunstâncias de subdesenvolvimento justamente **pelo fato de a instrumentalidade não ocorrer de modo necessário**. Como aponta Jon Elster (cit. por Przeworsky, 1990: 55):

"Marx nunca teve êxito em provar que o Estado em uma sociedade capitalista deve ser um Estado capitalista".

Podemos inferir a partir do neoinstitucionalismo duas questões acerca do papel do governo que podem ser úteis no estudo da economia japonesa. A primeira diz respeito ao *governo como redutor de custos de transação*. A segunda diz respeito aos fatores que levam o governo a agir reduzindo custos de transação, mas em uma trajetória favorável ao crescimento. A dúvida sobre a intervenção correta por parte do governo diz respeito ao segundo ponto levantado. Este depende das *restrições informais* e do *processo político*, e dos custos de transação envolvidos neste.

A política pode ser vista como uma arena de *"transações multi laterais"* (Niehans, 1987: 678), que envolve custos de transação. O governo irá agir de acordo com decisões políticas, podendo - como ressalta Tirole (1992: 113-4) - agir em favor do setor privado e dos consumidores em casos de informação imperfeita *"facilitando a aquisição de informação"*, aumentando o bem-estar e eliminando custos de informação e transação. A maior interação e as transações multi-laterais gera maior flexibilidade das regras, que irão adaptar-se a necessidades mutáveis. As "redes" e o governo são capazes de gerar uma *interação regularizada* entre os agentes. É interessante apontar aqui o argumento de Cooter (1987: 459), autor que critica o Teorema de Coase de uma tendência à cooperação no setor privado, e admite uma posição especial para o governo¹⁰, que será lembrada mais à frente:

¹⁰ O Teorema mostra a não necessidade de regras quando diferentes partes podem negociar sem custos (ausência de custos de informação e de transação), o que levaria à cooperação sem interferência do governo (supõe-se direitos de propriedade bem especificados). Caso estes custos existam, instituições importam. Alguma forma de regulação através de redes e interações multi laterais pode então ser vantajosa. É importante examinar os componentes culturais e éticos destas redes em cada sociedade, e entender como elas podem reduzir custos de transação e incentivar o crescimento.

"(...) o papel do governo de lubrificar acordos privados, mais do que de formular comandos, é muito favorecido na compreensão econômica atual da regulação."

North afirma que o aparato institucional age como um fator de produção. *O governo, dentro deste aparato, também deve ser um fator de produção.* Ele é capaz de "lubrificar" o mercado, e reduzir custos através de interação contínua. O rumo da interação, contudo, permanece a cargo do processo político, e das restrições informais existentes.

Retomando a problemática levantada por Przeworsky (1990), concluímos que segundo a NEI o governo atende a duas ordens de interesse: **(i) interesses da riqueza produtiva pública ou privada** e **(ii) interesses da riqueza improdutiva pública ou privada**. Os interesses são sempre privados, sendo a palavra "público" utilizada para bens e serviços coletivos, mas que ao final são do interesse privado que os recebe. A riqueza produtiva pública envolve a supressão das falhas de mercado, ou o fornecimento de bens e serviços nos quais o mercado não opera ou opera de modo insatisfatório (educação básica e capital humano, por exemplo). A riqueza produtiva privada é atendida pela proteção e garantia de direitos de propriedade, tributação eficiente, infraestrutura, etc. A riqueza improdutiva pública envolve atender a interesses de burocratas e legisladores sem que haja agregação de valor ao produto social, e a riqueza improdutiva privada envolve a ação de lóbis, barreiras alfandegárias, e tudo o que gere *escassez artificial* (Tollison, 1982). A classificação de Przeworsky seria então inserida nestes dois campos. O "governo do povo" pode abrigar tanto a trajetória produtiva quanto a improdutiva, não sendo então utilizado. O "governo do capital" pode ser tanto produtivo quanto improdutivo, e o governo autônomo pode enquadrar-se no caso da riqueza pública negativa. A riqueza pública produtiva seria de interesse do capital produtivo. A autonomia é considerada prejudicial, em nosso entendimento, *devendo ocorrer apenas em relação aos interesses da riqueza improdutiva*. Ao atender à riqueza produtiva, o governo estará sendo *instrumental*, portanto (a própria aplicação imparcial ou *autônoma* da justiça seria instrumental, nesse sentido).¹¹

IV

A relação público-privado no Japão foi frequentemente denominada "Japan Incorporated" e "capitalismo organizado", termos que buscam uma diferenciação em relação ao Ocidente, e um meio-termo ou combinação entre uma economia de mercado e uma economia centralmente planejada. A hipótese subjacente a estas visões de que um "meio-termo" ou "combinação" entre planejamento e mercado teria possibilitado o desenvolvimento econômico japonês e o sucesso da política industrial cede lugar, neste estudo, a uma hipótese que estabelece que um aparato institucional "favorável ao mercado" atuou como pré-condição e direcionador do desenvolvimento, que direcionou o governo ao favorecimento da **riqueza produtiva pública e privada**. O mercado funciona como nunca graças a um aparato institucional que o protege e estimula, e que faz com que a atuação do governo (e do MITI, na questão da política industrial) fosse limitada, no longo prazo, às falhas de mercado. A intervenção e regulação são

¹¹ A preocupação de Przeworsky (1990) é relativa às barreiras ao fim do capitalismo, como se ele já devesse ter acabado. Podemos argumentar que ele assume várias formas e graus de acordo com as instituições, modelos mentais e tecnologia existentes, hegemônicas no jogo político. O capitalismo, como ressaltou Schumpeter (1984), não é de todo indestrutível e sofreria erosão gradual. De North (1990), deduzimos que formas degenerativas do mesmo podem perdurar em equilíbrio.

constrangidas e recicladas através do tempo, fato que repousa sob requisitos institucionais bastante escassos na maioria dos países em desenvolvimento.

Entre tais requisitos necessários temos as regras informais - presentes na cultura, religião, ética de cada sociedade - fatores que "lubrificam" o mercado e reduzem custos de transação. Grande parte das relações formais e informais entre o governo e o setor privado, que parecem indicar dirigismo e controle, são na verdade regras que facilitam as transações e a cooperação, reduzindo custos e assimetrias informacionais. O mercado político também torna-se mais eficiente, contribuindo para a eficiência do mercado econômico. A *capacidade institucional* (World Bank, 1993) para intervir é, portanto, uma característica japonesa.

O caso japonês é um exemplo de que forças institucionais não produtivistas foram superadas (Jones, 1993a). O crescimento *intensivo*, que implica em aumentos na renda *per capita*, antecede a Era Meiji, já ocorrendo no shogunato Tokugawa (1600-1868), sendo que fatores institucionais e políticos contribuíram para este processo. O processo como um todo antecede este último período, quando já havia aumento na produtividade agrícola, crescimento populacional e a formação de classes médias. Nesta época não havia apenas um "estado feudal estacionário" (Jones, 1993a: 36), *já havendo vitalidade empresarial, produtividade crescente, urbanização e modernização*. A política da era Tokugawa liberou forças de mercado.

O absolutismo diminuiu após 1650, os samurais perderam prestígio e tornaram-se comerciantes. De 1600 a 1650 a produção agrícola quase dobrou, e a população pouco cresceu. Aumenta a fronteira agrícola e a difusão de inovações técnicas, surgindo manufaturas de brinquedos, vernizes, guarda-sóis e calçados. Em 1850 o padrão de vida era superior ao da Inglaterra.

Mudanças recentes nas regras do jogo ocorrem a partir de 1850, com pressões para a abertura comercial (Jones, 1993b). Na abordagem institucional, a mudança das regras depende do poder político das partes envolvidas, e no caso do Japão houve controvérsias acerca da abertura (Morishima, 1987), vencendo ao final os grupos favoráveis à abertura e modernização. O objetivo firmado era o de competir em pé de igualdade com o Ocidente. É importante citar que na Restauração Meiji de 1868 já haviam as condições institucionais necessárias para o crescimento, estruturadas previamente no shogunato Tokugawa, envolvendo *garantia de contratos, altos níveis tecnológicos, altos índices de alfabetização, e alta produtividade na agricultura*.

A partir da Era Meiji observamos que o governo teve papel importante no incentivo à industrialização, mas nunca houve planejamento central (Jones, 1993b). Após deter de 40 a 50% do total de investimentos no país, de 1868 a 1910, o governo iniciou um processo de privatização, estimulando o mercado através de maior *concorrência internacional*.

O período entre o final da Era Meiji (1912) e o final da Segunda Guerra (1945) foi marcado pela ascensão de grupos sociais de matiz ideológica militarista e expansionista, o que levou à destruição do país. Após guerra, vigorou a *ética de trabalho e baixo consumo*, o que estimulou o crescimento da poupança nacional. As regras formais e informais, segundo o neoinstitucionalismo, balizam a relação entre governo e setor privado. No Japão, a ética da cooperação é sempre presente, e caracteriza tal relação. A lealdade e o respeito à hierarquia, bem como o coletivismo e a cooperação são características das regras informais que compõe a cultura japonesa (Morishima, 1982) e estão vinculadas à teoria econômica à medida em que limitam o comportamento dos agentes econômicos e trazem informações de forma a reduzir *custos*

de transação¹². Morishima ainda destaca, que a ética japonesa de origem confucionista, possui elementos calvinistas, como frugalidade, educação, diligência e racionalidade. A maior interação entre os agentes promovida pela ética de cooperação acaba reduzindo custos de informação, e o respeito às regras (lealdade) como hábito relativamente disseminado reduz o risco de quebra de contratos e de gastos em pendências judiciais. Disciplina e hierarquia, ainda que aspectos normativos destes valores não sejam discutidos aqui, constituem uma *ética de trabalho* que pode levar a ganhos de produtividade.

Também Kasper (1994) coloca a importância do *confucionismo* para o incremento da produtividade na economia japonesa. Segundo o último, o confucionismo representou uma verdadeira *inovação institucional* quando surgiu, há 2.500 anos atrás. Suas regras éticas pregam a harmonia, a interação entre as pessoas (coletivismo) e condenam o oportunismo - inclusive para os governantes (Kasper, 1994). Prega a atenção à vida terrena e não à uma vida após a morte, no que assemelha-se ao protestantismo descrito por Weber (1992). A educação, tradição, disciplina e hierarquia também teriam um papel importante. No pós-guerra a perseverança, poupança, cooperação e repúdio às falhas ganham destaque. O governo (desde a era Meiji) acaba assumindo a liderança e recebendo a fidelidade dos agentes sociais (Morishima, 1982).

"Uma sociedade construída em tal entendimento coletivo pode ser altamente eficaz em poupar custos de transação, e tende a ser mais flexível ao adaptar sua infraestrutura institucional a circunstâncias variáveis". (Kasper, 1994: 14)

O grau de importância das restrições informais no Japão é ainda evidenciado pelas atitudes frente às regras formais e aos contratos. O senso de coletivismo é forte o suficiente para que conflitos de interesses sejam resolvidos judicialmente em grau mínimo¹³ (Hiroshi, 1986: 62). A ambigüidade de muitas leis também existia para dar maior flexibilidade à administração orientada ou "guidance", descrita adiante. Os contratos escritos também não são considerados importantes, pois os termos devem sempre acompanhar variações das circunstâncias. A variável ética age em seu lugar.

As regras informais presentes no aparato institucional japonês, formadas historicamente ao longo de um processo evolutivo, não são encaradas pelo neoinstitucionalismo como um conjunto *superior* de regras e valores, em que todos os elementos são específicos apenas ao Japão. Na verdade, busca extrair deste conjunto específico (não apreciado normativamente) elementos "*market-friendly*" que estão presentes - com variações determinadas por fatores históricos e outros - em qualquer sociedade¹⁴. Tais elementos são vinculados à teoria econômica com o conceito de custos de transação.

O comportamento da burocracia ministerial japonesa é um exemplo interessante de balizamento segundo regras de eficiência e disciplina, com flexibilidade. Autores como Johnson (1992) centram na burocracia a responsabilidade principal pelo desempenho econômico aquele país, tendo atuado de forma racional e planejada. O aparato teórico de North (1990) visa destacar o *contexto institucional* em que se insere a burocracia, colocando as regras que a balizaram como o pré-requisito fundamental para uma regulação bem-sucedida.

Segundo Richardson & Flanagan (1984), podemos distinguir dois períodos em relação ao processo de elaboração de políticas governamentais: um período de *controle*

¹² Os pressupostos de racionalidade limitada e assimetria informacional embasam esta asserção.

¹³ Apenas 13.000 advogados exerciam a profissão no Japão em 1986, contra 500.000 nos EUA, aproximadamente.

¹⁴ Podemos pensar um "homem econômico japonês" como um subtipo do "homem econômico institucional" mais genérico, ressaltando características específicas do mesmo mas mantendo o pressuposto de racionalidade limitada.

que dura até meados da década de sessenta e um período de *persuasão* a partir daí. A *persuasão* significava ministérios com maior independência, liberalização do comércio exterior (em 1962), e decisões menos arbitrárias, com a criação de *comitês de coordenação e grupos de discussão* (formais e informais).

A forma cooperativa de relação é também inferida da análise de Aoki (1988). Para este autor, é possível distinguir três visões básicas sobre o papel da burocracia governamental no Japão: burocracia *racional*, *adversária* e *pluralista*. A primeira versão afirma que a burocracia contribuiu para o desempenho econômico como um agente independente e *racional*. A visão da burocracia governamental como *adversária* e gradativamente autoritária é típica de autores neoclássicos tradicionais, que pregam a não intervenção total, e um "estado-mínimo". A última versão, da burocracia *pluralista* (também racional), pode ser sintetizada na seguinte afirmação:

"Não é claro quem de fato possui o poder real de tomada de decisões nas organizações japonesas." (Aoki, 1988: 268)

Há no Japão uma *triade* entre a burocracia ministerial, o PLD (Partido Liberal-Democrata) e grandes corporações privadas. A característica fundamental, porém, é o pluralismo, e o *papel dual* da burocracia, que pode agir como regulador racional semi-autônomo ("policymaker") ou como "quase-agente" representante de interesses específicos. É um conjunto de entidades: ministros, agências e departamentos.

Os ministérios governamentais disputam os melhores candidatos aprovados nos exames para o funcionalismo público. Quase todos vêm da Universidade de Tokyo, o que sugere uniformidade quanto a modelos mentais. O progresso na carreira é rápido e há a perspectiva de trabalhar no setor privado ou em corporações públicas após a aposentadoria. O burocrata é considerado então um "amakudari" ("descendente dos céus"). Além da especialização, possuem uma *rede de ligações e canais de comunicação informais* que formaram durante a carreira, o que os torna valiosos (Aoki, 1988). Outro mecanismo importante no Japão são os *zoku*, grupos informais de membros do PLD na Dieta, agrupados para assuntos de cada ministério. Estes parlamentares possuem influência junto aos ministérios e são importantes para a aprovação de projetos de lei.

Consideramos o conceito de "*network state*", ou "estado em rede" (Burlamaqui, 1990) como sendo bastante adequado ao Japão, sendo também um padrão organizacional do aparato de governo. A formação deste padrão distinto de intervenção está ligado à inflexão ocorrida na maneira de elaborar e implementar políticas públicas (incluindo política industrial) a partir da década de sessenta, que já apontamos acima, e a mudanças históricas do capitalismo contemporâneo. O *pluralismo administrado* que caracteriza a burocracia é um dos elementos desta forma de governo, e padrão anterior seria o de "*development state*", ou estado desenvolvimentista (que também teve sua versão latino-americana).

O modelo de *development state* é de um governo essencial para a "empresa capitalista de grande escala", e para a acumulação de capital. Em seu momento histórico, como destaca Evans (1993: 116) operou-se "*a construção de uma estrutura sólida e competente como um pré-requisito necessário ao funcionamento do mercado*". Nos países subdesenvolvidos, o governo supriu deficiências de capital, de capacidade empresarial e assumiu riscos, preparando o crescimento posterior. A infra-estrutura econômica e industrial básica foi então criada com participação do governo, através de créditos, empresas estatais e políticas de proteção à indústria nascente. As funções básicas do *development state* são (Evans, 1993: 117) extrair excedente, fornecer bens públicos, fomentar expectativas empresariais de longo prazo concedendo incentivos e

assumindo riscos, e implementar ajustes econômicos e transformações industriais. O desenvolvimentismo foi a característica básica do estado japonês a partir da Era Meiji (desde 1868), passando pelo militarismo dos anos 30 e 40 e pela era de crescimento rápido dos anos 50 e 60. Nos anos 70 o caráter apenas *regulador* torna-se mais forte, sendo que já na década anterior ocorrem pressões para uma mudança nesse sentido (Johnson, 1992).

Como destaca Okimoto (1988), o governo japonês teve que legitimar sua interferência na busca do consenso, utilizando padrões culturais de harmonia, lealdade (Morishima, 1988), e da primazia do coletivo sobre o individual. Mas o segredo de sua eficiência reside no direcionamento *voluntário* do setor privado a seus objetivos. Mesmo que canais de comunicação já existissem no governo desenvolvimentista, esta seria uma característica própria do *network state*. Como destaca Okimoto (1988: 314):

"Talvez o Japão possa ser caracterizado como um estado 'network', 'relacional' ou 'societário', no sentido de que o poder do governo é unido ao do setor privado (the government power is intertwined with that of the private sector). O poder do governo depende da sua capacidade de trabalhar de maneira efetiva com o setor privado, com cada lado se esforçando para levar em conta as necessidades e objetivos do outro. Desde modo, o poder político no Japão é exercido através de um processo complexo de interação entre os setores público e privado, envolvendo um sutil dar e receber, sem uma confrontação aberta que resulta na imposição forçada da vontade de um lado em detrimento da do outro."

A interação seria um dos aspectos, que reduz *custos de transação* e reduz *incertezas*. São funções básicas do *network state* (Burlamaqui, 1990): coordenar em última instância, impulsionar o crescimento econômico, estabilizar expectativas, e consolidar pactos. O ambiente institucional envolve *canais de comunicação* ou "redes", como o *Japan Import-Export Bank*, JETRO - *Japan External Trade Organization*, grupos de estudos p/ políticas públicas, comitês do MITI, e outros, entre setor público e privado, onde procuram-se *mecanismos extra-mercado de pré-conciliação das decisões*. Há sempre a tentativa de adequação, via mecanismos políticos e institucionais, entre objetivos das grandes empresas e objetivos e ações estatais. O governo pode ser capaz, como ressalta Jones (1993b: 110), de direcionar a economia através do ciclo do produto, havendo *"direcionamento pelo governo sem rigidez"*.

As redes ou canais de comunicação com o setor privado levam à caracterização de Evans de *autonomia inserida* do governo (este autor ainda não diferencia o estado desenvolvimentista do *network*). Os conceitos que embasam sua afirmação são (1993: 136) a *coerência corporativa interna* (os burocratas aderem aos objetivos da organização e não a metas individuais, caracterizam-se pela meritocracia na escolha de seus funcionários, são burocráticos, e não pré-burocráticos e patrimonialistas, e procuram impor as forças de mercado); e o conceito de *autonomia inserida* (o estado é autônomo, mas estabelece redes de comunicação com o setor privado, para negociar metas e políticas).

O sucesso do *development state* traz em si seu desaparecimento, pela maior independência do setor privado quanto à obtenção de recursos. Segundo Evans, isto ocorre porque a característica básica de *autonomia inserida* do estado desaparece, e o mesmo perde seu domínio sobre o setor privado.

"(...) a autonomia inserida tem sido, numa extensão surpreendente, seu próprio coveiro." (Evans, 1993: 137)

Aqui, no momento histórico em que tal situação se verifica, surge a redefinição do padrão de intervenção - com a reconstrução do estado - em um padrão de *network state*. Neste, continua a haver interação com o setor privado, mas em uma relação de *simbiose* e não de direção estatal. Ocorre uma adequação de objetivos entre setor público e privado, em que objetivos privados são facilmente absorvidos e implementados pelo estado, mas em que este ainda impõe coordenação e discute objetivos de política industrial, e conciliando suas decisões às do setor privado.

As características de *network* surgem paralelamente ao desenvolvimentismo, constituindo-se naquelas citadas acima. Para que se consolidem pactos, decisões e expectativas, foram indispensáveis os *canais informais de comunicação entre setor público e privado*. Em âmbito interno, laços entre funcionários do governo surgem por terem frequentado as mesmas escolas, e pela identidade corporativa e eficiência weberiana existente (as regras informais reforçam as formais). A quase totalidade dos primeiros-ministros japoneses já ocupou cargos nos ministérios do Poder Executivo (Burlamaqui, 1990: 11). Mecanismos extra-mercado, como os apontados acima, confirmam a afirmação de Evans (1993: 124) de que *"a política industrial japonesa depende fundamentalmente dos laços que vinculam o MITI e os maiores grupos industriais"*. Como salienta Evans (1993: 123):

"Todas as decisões sobre o Estado japonês enfatizam o caráter indispensável de sistemas informais, tanto internos como externos, ao funcionamento do Estado."

Nakano (1994) lembra que o *network state* está relacionado a mudanças históricas específicas, sendo o paradigma organizacional da economia globalizada. O paradigma tecnológico refere-se à microeletrônica e a mecânica de precisão, que tornaram mais flexível o processo produtivo. A forma organizacional do governo, portanto, pode refletir o "estado das artes" existente, efetivando do modo mais eficiente os objetivos governamentais. A implementação eficiente de objetivos depende desta forma, que apresenta baixos custos de transação ao mesmo tempo em que os reduz no setor privado. As características de cooperação e reciprocidade das "redes" são fruto de uma interação e conhecimento mútuo, e baseiam-se *"em normas e valores éticos, dependência mútua e interesses comuns"* (Nakano, 1994: 12).

A versão de que *valores culturais* são os responsáveis pelo sucesso do Japão, promovendo o consenso, é descartada por Johnson (1992: 8), que prefere destacar motivações *situacionais* como causas, como: desenvolvimento tardio, falta de recursos, necessidade de comerciar e restrições ao balanço de pagamentos. Outros países subdesenvolvidos, no entanto, enfrentaram as mesmas circunstâncias, com desempenho inferior. Além disso, a burocracia japonesa e seus padrões de comportamento são determinados por *regras*, e em meio a estas torna-se vital destacar aquelas responsáveis por maior eficiência. O argumento de que aspectos institucionais não são relevantes, deixa de lado fatores normativos que podem determinar a trajetória de crescimento de longo prazo de um sistema econômico (North, 1990). Sob mesmas circunstâncias, países com aparatos institucionais distintos seguirão trajetórias distintas, pois há pré-requisitos para uma intervenção mais ativa e eficiente do governo, sem os quais esta torna-se apenas possível, mas pouco provável.

V

A colaboração entre governo e setor privado no que tange à industrialização, como ressalta Johnson (1992), têm início na Era Meiji, na qual o governo favorece empresas privadas na aquisição de tecnologia estrangeira, sob o lema "país rico e forte

militarmente". Antes da Segunda Guerra já surge, portanto, uma regra básica para os agentes: *competitividade internacional*. Os impérios industriais privados durante a era militarista eram os "zaibatsu", protegidos pelo governo. De 1900 a 1930 há uma fase de liberalização, interrompida pelo poder crescente dos militares a partir de 1926. Neste ano inaugura-se uma fase de *controle burocrático*, que perdura até 1945. Após a guerra, com a ocupação norte-americana, ocorrem *mudanças institucionais*, com a desfamiliarização e modernização dos "zaibatsu", além da imposição de princípios de equilíbrio nas contas públicas e de combate à inflação. Permaneceu, contudo a instituição básica da cooperação, e os outros elementos da ética confucionista nipônica. A iniciativa de planejamento era da burocracia, que concedia acesso a recursos, benefícios tributários, aprovação de importação de tecnologia e de "join ventures", em troca do cumprimento das metas por ela indicadas (não havia obrigatoriedade formal). Também era utilizada a autorização para a formação de conglomerados bancários, o que caracteriza os "keiretsu".

O esforço maior deste período foi a reconstrução dos setores básicos de aço, ferro e carvão (Kagami, 1995: 125). Importações de petróleo dirigiam-se para a indústria de carvão, que então fornecia para a de aço e ferro. Havia racionamento de mercadorias e crédito, além de controle de preços. Em 1948 o conselheiro norte-americano J. M. Dodge *propõe extinguir controles governamentais e subsídios, bem como buscar um orçamento equilibrado*. Em 1949 foram adotadas políticas deflacionistas e recessivas, ainda sob a ocupação aliada (Johnson, 1992). Com a Guerra da Coreia (1950-1954) os EUA compram munição, caminhões, uniformes, equipamentos de comunicação e outros produtos do Japão. Foi o "boom" de 1952-3. Há então *escassez de capital para os investimentos necessários*, e monta-se uma estrutura financeira especial, o "overloaning" ou "sobreempréstimo". Empresas emprestam dos bancos além de sua capacidade de pagamento, e estes "sobreemprestam" do Banco do Japão. Este possuía poder indicativo, sendo os empréstimos supervisionados pelo MITI. O *crédito seletivo* torna-se então um instrumento importante para os projetos de crescimento. Além disso, a estrutura montada leva aos "keiretsu", conglomerado mais competitivo que os "zaibatsu" e que envolve normalmente um grande banco, várias empresas industriais, e uma firma comercial que importa matérias-primas e bens não existentes no país (Johnson, 1992).

Um aspecto importante, ainda do período da ocupação, foram os cortes na burocracia estatal, sendo que 10.000 funcionários foram demitidos entre 1949 e 1951, e o MITI passa a ter 3.257 funcionários em 1952 contra 13.822 em 1949 (Kagami, 1995). O MITI torna-se "mais coeso e enxuto", e a senioridade passa a ser critério para a estabilidade. Há aqui uma regra de eficiência e produtividade, dentro do aparelho governamental. O governo torna-se mais flexível e dotado de *eficiência adaptativa*.

Após a Guerra da Coreia o Japão resolveu limitar a política de "sobreempréstimos" e substituir o Banco de Reconstrução. O Comando Aliado vetou que este continuasse a ter recursos não-orçamentários. Em 1950 foi criado o que viria a ser o Export-Import Bank of Japan, que facilitou importações designadas pelo MITI. O "Japan Development Bank" (JDB) foi criado em 1951, tendo *atuação limitada pelos aliados para evitar alta de preços*. Deveria financiar equipamentos de longo prazo em operações de alto risco, e operava em sintonia com o "Enterprises Bureau" do MITI. Com o fim da ocupação em 1952 o JDB ganha maior autonomia. Recursos são ainda canalizados pelo sistema de *poupanças postais* em 1953 para um orçamento de investimentos, o "Fiscal Investment and Loan Plan". Com isto, houve incentivo à formação de poupança.

O *Enterprises Bureau* edita um plano para a racionalização industrial em 1949, bem como o "Industrial Rationalization Council". Este último órgão é característica

bastante relevante da economia japonesa e mostra os antecedentes do "estado em rede" ("network") posterior. Possuía 45 comitês e 81 subcomitês, reunindo executivos, burocratas do MITI e acadêmicos, ligando governo e empresas (Johnson, 1992: 216). Propôs reformas gerenciais, elevação de produtividade e controle de qualidade (conceitos absorvidos dos EUA).

O *Management Committee* realizava o trabalho de divulgar junto à imprensa e empresários idéias sobre gerência e administração científica, através de publicações e conferências. O autor destaca nos anos 50 o "boom" da administração científica. As idéias, portanto, auxiliaram a unir objetivos e atitudes dos agentes econômicos, sendo importante destacá-las como regras informais e valores, na perspectiva deste trabalho.

A Lei sobre o Capital Estrangeiro ou *Foreign Capital Law* (FCL) é de 1950, e trouxe ao MITI o poder sobre as importações. Produtos acabados que competiam com os nacionais eram preteridos em favor de bens de tecnologia moderna e maquinaria. A estratégia era fornecê-los a preço baixo e buscar licenças de patentes, "know-how", e "join ventures". O licenciador estrangeiro submetia-se ao "Foreign Investment Committee", para licenciar tecnologia, adquirir ações, e emprestar ou dividir patentes (Johnson, 1992). A FCL foi editada pelo Comando Aliado, e o Japão lutou para que suas estratégias fossem possíveis (Johnson, 1992: 217). O MITI ainda edita a *Enterprises Rationalization Promotion Law* em 1952, concedendo subsídios para a instalação de máquinas e equipamentos, testes e amortização de investimentos em P&D. Compromete os governos locais e o governo central a investir em infra-estrutura, reduzindo custos de produção (Johnson, 1992: 218). Neste ano termina a ocupação aliada.

As disposições da Lei Anti-monopólio (AML) contrárias às restrições de produção ou vendas, colusões para fixação de preços e constituição de "holdings" não foram respeitadas. Criou-se a *Fair Trade Commission* (FTC). Na década de 50, a indústria japonesa não era competitiva internacionalmente, e o MITI julgava a competição uma "barreira" ao desenvolvimento. Tentou minimizar a *Antimonopoly Law* (AML), e o confronto com a FTC era freqüente (Hiroshi, 1986).

A partir de 1951 o governo prioriza os setores de aço, carvão, construção naval, fibras sintéticas e fertilizantes químicos, que apresentavam altos custos de produção (Kagami, 1995: 126). O JDB e o "Export-Import Bank of Japan" (EXIM Bank) canalizavam recursos para os mesmos, e o primeiro financiava projetos de infra-estrutura e plantas de geração de eletricidade e transporte marítimo. O EXIM Bank priorizava a construção naval. Na segunda metade da década, foram priorizadas indústrias de "fibras sintéticas, plásticos, petroquímica, eletrônica e maquinaria". Importações com alta tecnologia eram encorajadas (Kagami, 1995: 127).

Em 1952 o MITI obtém um instrumento de controle, o *orçamento de comércio exterior*. Pode prejudicar a importação de empresas que não cumpra seus "conselhos" informais. O ano seguinte marca o fim da era de maior poder do MITI (1952-1961), marcada pela Guerra da Coreia e pela recessão de 1954. Em 1955 é criado o Partido Liberal Democrata (PLD). É importante ressaltar que a partir de 1955, com a criação do PLD, os políticos passam a incrementar seu poder em relação aos burocratas. Estes foram preponderantes primeiro na versão militar de 1932 e depois como burocratas econômicos. O processo político passou a ser mais importante, e disputas internas da burocracia geravam buscas por apoio político.

Forma-se nesta época uma estrutura voltada para as exportações, envolvendo o "Supreme Export Council" (1.º ministro, MITI, Min. Finanças, Banco do Japão e líderes empresariais) e a "Japan External Trade Organization" (JETRO). Este órgão era um

"serviço de inteligência" e visava principalmente difundir informações (Johnson: 230) acerca das necessidades dos mercados externos. Importantes custos de transação foram reduzidos, facilitando as trocas para o Japão, que à época não conseguia informar-se sobre tarifas e especificações.

Na década de 50, portanto, Johnson destaca três fatores para explicar o crescimento: um "consenso popular" sobre metas nacionais; uma "herança organizacional" que remonta às relações cooperativas entre governo e empresas na segunda metade dos anos 20; e uma "manipulação institucional" desde a dominação aliada e a Guerra da Coreia, como a que estabelece os "keiretsu". *O consenso é fruto das circunstâncias, portanto.*

Os EUA e outros países ocidentais exigem a abertura do mercado japonês em 1959 na conferência do GATT, em Tokyo. As pressões externas, e também internas, iniciam um processo de liberalização em 1960. Em 1959 importações de têxteis (lã e algodão) foram liberalizadas e formou-se o "Cabinet Council on the Advancement of Trade Liberalization" em 1960, que prepararia a liberalização para outras indústrias. Um plano é adotado e em 1963 cerca de 80% da economia passaria pelo processo (Johnson, 1992: 251). De 1960 a 1965 as exportações mais do que dobraram, mostrando competitividade. Um plano de crescimento é formulado no gabinete, e o MITI investiga a competitividade dos setores industriais em relação aos EUA e países europeus através do "Industrial Structure Investigation Council", em 1961. A conclusão do conselho era que, apesar do bom nível de competitividade, a estrutura da indústria deveria ser modificada. As pequenas e médias empresas são promovidas através de lei especial, em 1963, dando incentivos fiscais para modernização de equipamento e absorver tecnologia (Kagami, 1995: 128). Em 1967 é criada a "Agency for Promotion of Small and Medium-Sized Industries" para monitorar o processo.

O MITI propõe reduzir competidores, aumentar o tamanho das restantes e controlar o aumento da capacidade instalada, ou seja, pregava fusões e cartéis de coordenação de investimentos. O conselho sobre estrutura industrial é integrado ao conselho de racionalização (de 1949). Em 1963 o diretor do "Enterprises Bureau" defende a "administração por incentivos", em que a direção é determinada pelo governo, e a implementação das políticas é feita voluntariamente pelo setor privado. A política industrial foi reformulada, portanto, em função da inevitabilidade da liberalização. A competitividade foi o objetivo principal estabelecido. O MITI convoca seus oficiais com experiência no Mercado Comum Europeu, em política internacional e em política industrial (Johnson, 1992: 257) e em 1963 consegue apoio para o que viria a ser a "Special Measures Law for the Promotion of Designated Industries", com duração já limitada em cinco anos. Visava elevar a competitividade de alguns setores: aço, automóveis e petroquímica, e o principal instrumento para isso seriam comitês reunindo burocratas públicos e privados e do setor bancário. Promove isenções tributárias e legaliza a "cooperação" frente à *Antimonopoly Law*. A lei foi submetida à Dieta, mas não foi votada, pois o PLD e o gabinete não se empenharam para isso. Houve resistência da comunidade bancária e de empresários, opostos ao MITI.¹⁵

Em 1964 o Japão enfrenta uma recessão, gerada por fatores como a incerteza pós-liberalização, entrada de importações e capacidade ociosa em função de excesso de investimentos dos "keiretsu". O MITI consegue implementar *políticas cooperativas* através da orientação administrada ("guidance"), um mecanismo informal. O autor não concorda que é fruto de uma cultura específica, mas podemos dizer que esta facilita o

¹⁵ O nacionalismo do MITI impôs condições na concessão de um empréstimo a uma empresa japonesa da cidade de Osaka, do "keiretsu" do Sanwa Bank. Exigiu a substituição da presidência da empresa e o controle do empréstimo. A comunidade empresarial da região tornou-se adversária do MITI (Johnson, 1992).

processo. Com a perda do poder explícito dos anos 50 os mecanismos informais seriam os únicos instrumentos restantes (a "Special Measures Law" não foi aprovada). Na década de 60, portanto, teve início a abertura gradual da economia japonesa, antes fechada e com contatos com o exterior mediados pelo governo (Johnson, 1992: 238). Em 1980 a *Foreign Capital Law* foi abolida e completou-se a abertura. Regras formais, como o controle do orçamento de comércio exterior, foram substituídas por regras informais de política industrial.

Como demonstram Levy & Spiller (1994), a existência de regras informais aceitas pelos agentes torna desnecessário editar leis formais detalhistas, quando analisamos a regulação do setor de telecomunicações em alguns países. Este é o caso do Japão:

"(...) o sistema econômico japonês repousa em uma base legal - mas normalmente em leis curtas e genéricas, sendo a 'Special Measures Law' um bom exemplo." (Johnson, 1992: 273)

Quando a "guidance" assume o papel principal entre os instrumentos à disposição do MITI, o estado desenvolvimentista sofre uma evolução. Segundo Johnson, seria uma continuação do mesmo, mas a caracterização de "network" (Burlamaqui, 1990) é mais apropriada. As relações e a interação entre os agentes tornam-se a essência da política do MITI¹⁶. Com a internacionalização contínua haveria ainda mais reivindicação de autonomia pelo setor privado. Isso leva, a partir de 1965, a uma *crise de identidade* no MITI. Enfrenta problemas como poluição industrial, revoltas contra a "guidance", acusações de corrupção, inflação, políticas de localização industrial (geravam ora despoamento, ora superpopulação), e danos nas relações com os EUA. Em meados dos anos 70, o MITI

"(...) redefiniu com sucesso sua missão, mudou seu pessoal, deu a si uma nova estrutura, e livrou-se de parte de sua herança que não era mais relevante - e tudo isso enquanto reafirmava os elementos que o Japão ainda necessitava." (Johnson, 1992: 275)

A liberalização no Japão, é necessário dizer, foi gradual e seletiva, primeiro em indústrias em que a competição era mais favorável. Metade da participação teria que ser japonesa, em caso de "join-ventures". Algumas indústrias liberadas tinham setores ligados a componentes vitais não liberados para a competição. O MITI fiscalizava a introdução de tecnologia estrangeira no Japão, e sempre procurava difundir-la. Embora fosse completada apenas no final da década de 70, no caso japonês os próprios empresários reconhecem que era uma medida necessária, para evitar um possível isolamento tecnológico.

Entre 1968 e 1969 os nacionalistas da "velha guarda" perdem posições para burocratas mais jovens, que serviram no exterior e conheciam a cultura do comércio internacional e as novas indústrias de alta tecnologia (substituídas das indústrias do aço, química e têxtil). Seriam "nacionalistas cosmopolitas" (Johnson, 1992: 281), mais adequados a uma economia industrializada e a um ambiente de globalização.

¹⁶ Como destaca o Banco Mundial (World Bank, 1993: 182), o MITI realizava audições junto às partes interessadas e formava um grupo de pesquisa. Este prepara um relatório que é enviado ao conselho correspondente. Neste são feitas as negociações pelos representantes autorizados dos agentes envolvidos. Após a opinião do conselho os resultados são tornados públicos e submetidos à Dieta, e só terão sucesso se houver consenso prévio no conselho. Este aspecto é o que Burlamaqui (1990) denomina "pré-conciliação das decisões".

Como já apontado, a liberalização foi gradual e precedida por fusões, como no caso do aço. Os protestos contra a fusão das duas grandes estatais fez com que a FTC (Fair Trade Commission) refizesse as regras para a mesma, o que levaria a uma configuração mais eficiente. As estatais foram obrigadas a desligar-se de algumas subsidiárias que lhe trariam controle sobre os preços do setor (Johnson, 1992: 282). *A liderança de preço foi evitada.* Pela primeira vez a decisão foi tornada obrigatória pelo poder Judiciário, que ouviu a FTC, acadêmicos, empresas do setor e consumidores e indústrias relacionados, bem como o MITI. Este enviou depois burocratas para a Japan Steel, o que gerou sérios protestos. Em 1969 a Mitsubishi faz um acordo com a Chrysler (EUA), *sem consultar o MITI*. O governo acelerou a liberalização do setor para 1971, e a empresa americana vendeu carros japoneses nos EUA. A liberalização partiu do setor privado, portanto, que acabou favorecido com a injeção de capital.

Por volta de 1971, burocratas do MITI mostram-se favoráveis a um modelo de orientação por parte do setor industrial privado. A diferença seria o abandono de políticas de caráter microeconômico (definidas acima) em favor de medidas macroeconômicas. Em 1971 o "Industrial Structure Council" propõe o incentivo a indústrias "conhecimento-intensivas" como a de computadores, "software", consultoria industrial, maquinaria controlada por circuito integrado, e outras. Edita ainda padrões para população e poluição, e de condições de trabalho. Sofre uma reforma organizacional pouco antes do choque do petróleo, em 1973.

O choque do petróleo gerou nova força ao MITI, enquanto preços e produção precisaram de acompanhamento. Em 1974 a indústria de refino e distribuição de petróleo sofre auditoria da FTC, que aponta a existência de um cartel ilegal de preços. A indústria diz que agia sob orientação do MITI. Há um processo judicial de acusação, com base na AML (pela primeira vez). Nos anos 80 o processo foi concluído e a política de "guidance" para restringir a produção foi proibida. A FTC ganha poderes para destruir cartéis e reduzir preços, desmantelar "holdings" e para iniciar processos relativos a abusos de preços, sob forte evidência.

Nos anos 60, portanto, houve o que North conceituou como *eficiência adaptativa*. A economia crescia a altas taxas e tornava-se competitiva. Pressões externas levaram à liberalização do comércio internacional, o que acirrou a competição. O MITI revê sua política de *guidance* e muda sua visão da AML, vendo nela a seguinte função:

"(...) protegendo a função da competição em estimular a atividade industrial eficiente e a criatividade e inovação dentro da empresa". (Hiroshi, 1986: 57)

O período anterior foi visto como necessário para tornar a indústria competitiva, mas a flexibilização teria que ocorrer. Burocratas do setor público e da FTC, e economistas passaram a exigir mudanças, assim como entidades de proteção aos consumidores. Nas vezes em que o MITI tentava a *guidance* ocorriam resistências.

"(...) o papel da política industrial deveria ser reexaminado de modo a facilitar na maior extensão possível as operações efetivas do mercado". (Hiroshi, 1986: 58)

Kagami (1995: 128) também ressalta que a influência do MITI se enfraquece com a expansão do setor privado e com a abertura, e o órgão passaria a preferir diretrizes gerais a controles diretos. No início dos anos 70 a "crise de identidade" do MITI, gerada pela crítica à sua política de *guidance* e pelo fim da industrialização pesada (Torres Filho, 1991), leva o ministério a concentrar sua atuação no que respeita ao fomento de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em áreas de fronteira. Os setores privilegiados são: equipamento industrial, eletrônica de informação e aviação e energia

nuclear. As indústrias que mais sofreram com o choque do petróleo foram as intensivas em energia, como aço e ferro, química e de papel, sendo que a automotiva e eletrônica sofreram menos. As indústrias passaram a buscar mercados mais conhecimento-intensivos (Kagami, 1995: 128).

Entre os fatores que influenciaram a mudança na condução da política industrial estão o crescimento e maior autonomia das empresas, as políticas mais voltadas para o consumidor, a liberalização do comércio e de investimentos e - destacando agentes do processo - a ação da FTC e de economistas e acadêmicos (Hiroshi, 1986). As idéias tiveram, portanto, seu lugar. A eficiência adaptativa é apreendida também a partir desta afirmação de Hiroshi (1986: 59):

"(...) a política industrial do MITI tem sido forçada a tornar-se mais flexível para enfrentar as condições econômicas em transformação e suas necessidades."

Como destaca Torres Filho (1991: 144), a ação do governo não inibe a racionalidade privada, substituindo-a por uma racionalidade pública, mas compatibiliza as duas formas através da busca do consenso. O governo *"potencializa a ação dos agentes privados criando formas particulares de coordenação"* (idem: 143). A hipótese defendida neste trabalho é a de que a atuação racional do governo implica em redução dos custos de transação nos setores em que tais custos se apresentam elevados, e que a forma de atuação necessária para atingir este objetivo envolve a formação e manutenção de redes (*networks*) que facilitam a cooperação entre as empresas. A dependência e proximidade com o MITI e a elaboração de uma estratégia comum era mais acentuada em *setores de alta tecnologia*. A indústria de computadores recebeu incentivos desde a década de 60, em que o MITI formou "keiretsu", licenciou tecnologia e conteve a competição internacional. O "Machines and Information Industries" iniciou um aparato para *previsão tecnológica*. As indústrias do futuro seriam a de semicondutores, ferramentas computadorizadas, robôs e bens de consumo com eletrônica avançada. Nestes mercados a liberalização só ocorreria em meados da década seguinte.

Os setores de tecnologia de ponta apresentam, segundo Torres Filho (1991: 171), têm necessidade de aplicação contínua de tecnologias "intensivas em ciência", e a sofisticação é acelerada nas tecnologias de fronteira, e de alto conteúdo científico. Os diferentes setores deixam de ser "de fronteira" ou passam a sê-lo de acordo com os investimentos em P&D. Geram ainda externalidades e *linkages* significativos na matriz industrial (O MITI privilegia estas características), concentrando e irradiando novas tecnologias, sendo as "indústrias do futuro". Podemos citar ainda outra característica importante referente à alta tecnologia, elencada por Bidault & Fisher (1994: 381): envolvem altos *custos de transação*, quando é transferida de um agente a outro (através de licenciamentos, por exemplo). A incerteza quanto à sua funcionalidade só é perfeitamente eliminada após a implantação, e sempre existe a possibilidade de oportunismo por parte do comprador ou do vendedor. As redes mantidas pelas empresas, e que envolvem o governo, podem reduzir tais custos. No caso do Japão o Sistema Nacional de Informações visa difundir novos paradigmas tecnológicos, através de uma *"teia de relações científicas, tecnológicas, educacionais e industriais"* (Torres Filho, 1991: 177). Os setores considerados *high-tec* são os de informação (semicondutores, computadores e telecomunicações), novos materiais, e biotecnologia. De consumidor o Japão passa a ser gerador de tecnologias, a partir do início dos anos 70, sendo que o investimento em ciência básica ganha vulto em meados dos anos 60.

A *previsão tecnológica* é portanto a base das políticas de longo prazo do MITI (IEDI, 1994). O Instituto para Tecnologias Futuras (*Institute for Future Technology - IFT*), vinculado ao MITI, elege áreas específicas e realiza ampla divulgação dos

resultados encontrados, fornecendo diretrizes de pesquisa para a Pesquisa Exploratória de Tecnologia Avançada (Exploratory Research of Advanced Technology - ERATO), que promove o desenvolvimento das tecnologias futuras. O Centro de Informação para Ciência e Tecnologia do Japão (Japan Information Center for Science and Technology - JICS) é um centro de informação tecnológica que participa do processo. Outra agência ainda cuidaria da tecnologia quando chega-se a um estágio próximo da aplicação industrial. O resultado da previsão tecnológica realizada pelo IFT, ERATO e JICS é consolidado em um programa de longo prazo denominado Tecnologia Básica para Indústrias Futuras (*Basic Technology for Future Industries - BTFI*). Nos anos 80 é composto por novos materiais, biotecnologia e aparelhos eletrônicos.

Há, portanto, um papel relevante para o governo em uma área que envolve altos riscos e incertezas. A consolidação de informações visa atender a necessidades do setor privado, sendo função do MITI "*coordenar a interação entre firmas e institutos de pesquisa*" (IEDI, 1994: 12). O ministério elabora diretrizes, vincula as entidades interessadas e concede suporte financeiro.

É interessante destacar o *Fuzzy Logic Project*, envolvendo 77 participantes. Foi realizado em 1989 e envolve um laboratório independente de pesquisas. É um modelo de organização em rede, que promove a rápida difusão de informações e reduz custos para as empresas envolvidas. Tecnologias *genéricas* de aplicação no longo prazo são identificadas pela Corporação de Desenvolvimento de Pesquisa do Japão (*Research Development Corporation of Japan - JRDC*). Como o conhecimento é difundido via institutos governamentais, a incerteza quanto à apropriação e direitos de propriedade intelectual é reduzida. A questão dos custos de transação da alta tecnologia, acima apontada, encontra desse modo um fator atenuante, graças a um "sistema de cooperação multi-institucional" ¹⁷ (IEDI, 1994: 13).

Para o Banco Mundial (World Bank, 1993), a intervenção governamental pode ser caracterizada como "market-friendly", ou "favorável ao mercado", no Leste Asiático em geral e também no Japão. A descrição dos instrumentos de política industrial, porém, revela medidas protecionistas em determinadas épocas e setores industriais. A corrente revisionista visa negar o caráter de mercado e afirmar a importância da intervenção direta. Segundo o banco, nenhuma das posições tradicionais explica inteiramente o que ocorreu no Leste Asiático. Uma intervenção *limitada* do governo é necessária, mas sempre deve ser em sentido "favorável ao mercado": investimentos em capital humano, clima de competição, abertura internacional e macroeconomia estável. Ou seja, deve ocorrer apenas onde houver falhas de mercado, resolvendo problemas de coordenação. A *redução de custos de informação* e de transação seria um exemplo, como no caso da previsão tecnológica acima citado. Há, portanto, um arranjo institucional para a difusão de informações. O caso japonês mostra ainda a ampla utilização de conselhos deliberativos, em que a interação entre os agentes é promovida.

A concessão de crédito, com juros reduzidos, era direcionada com base em decisões do MITI e de conselhos deliberativos, e o crédito direto **condicionava-se a critérios de desempenho, os quais eram monitorados** ¹⁸. A proteção setorial deveria estimular as exportações, no longo prazo. O governo acaba atuando em uma falha de

¹⁷ É oportuno comparar a forma de relação entre governo e setor privado no Japão e nos EUA, no que se refere à tecnologia. Neste último, o governo age basicamente no incentivo à pesquisa pura, ficando a difusão e a comercialização a cargo do mercado. A interação entre setor público e setor privado é, portanto, menor (IEDI, 1994b).

¹⁸ O banco afirma que "Esforços em outras regiões para promover indústrias específicas sem uma melhor troca de informações e a disciplina dos mercados internacionais não foram bem-sucedidos. Este têm sido o caso dos programas ambiciosos de política industrial no Brasil e na Índia. (World Bank, 1993: 22)

mercado quando monitora, através do MITI e dos bancos ¹⁹, o desempenho das empresas, já que o monitoramento é uma das formas de informar. Compensa, portanto, uma subalocação de dados (Kasper, 1994: 28-9). A concessão de crédito em troca de desempenho internacional também supria uma falha de mercado ou a inexistência de recursos. Assimetrias informacionais geram a necessidade de intervenção governamental (Stiglitz, 1994), reduzindo os riscos²⁰. A informação pode ser considerada um bem público, não-rival e de consumo coletivo. A geração de externalidades positivas justifica a intervenção. Os gastos para sua obtenção são fixos e não aumentam com a quantidade obtida. Ao mesmo tempo, os mercados informação-intensivos não são competitivos, pois as firmas não competiriam pela mesma informação. Agentes informados podem não transmiti-la a não-informados (Stiglitz, 1994: 24). A incerteza e o risco vêm do fato de não se saber se a informação é valiosa *antes* de que seja adquirida (Kasper, 1994).

O fato de o MITI ter desencorajado a competição e formado cartéis em certos momentos gera a crítica à posição do Banco Mundial, de que a intervenção foi "favorável ao mercado" (Amsden & Singh, 1994; Singh, 1994). A crítica procura destacar que em países em desenvolvimento a eficiência no curto prazo pode ser substituída pelo conceito de eficiência dinâmica, no longo prazo. A integração com a economia internacional deveria ser "estratégica", e não "total". A política industrial deve ser dinâmica, visando transformação industrial e crescimento rápido (Singh, 1994: 1811). Intervenções coordenadas, consensuais, e a partir de uma estratégia global podem levar a soluções eficientes no longo prazo, como no caso japonês (Singh, 1994: 1814-5). O Japão *construiu*, portanto, vantagens comparativas em indústrias de aço, refino de petróleo, automóveis, computadores, e outras. A estrutura industrial do pós-guerra baseada em têxteis e manufaturas leves não elevaria seu nível de vida em padrões norte-americanos ou da Europa Ocidental, e seria diferente da resultante de condições normais de mercado. No longo prazo, contudo, o requisito de competitividade internacional tornou a intervenção *market friendly*.

A controvérsia sobre a eficácia da política de mudança estrutural não será discutida em maiores detalhes aqui, mas mesmo admitindo que tal política tenha sido eficiente deve ser ressaltado que ela repousa sobre **pré-requisitos institucionais que a condicionam**. As regras formais ou informais devem buscar a competição no longo prazo, ainda que no curto prazo haja protecionismo. No Japão foi conectada a metas de exportação e desempenho, requisitos fundamentais. Com isso o sentido negativo da medida, ressaltado pelo Banco, acaba sendo compensado. Na questão da abertura as condições institucionais também a permitiram, mesmo que gradual e seletiva. A competição interna também foi estimulada no Japão, de maneira flexível, dependendo do setor e de seu amadurecimento para competir, no que concordam o Banco Mundial e os críticos (Singh, 1994: 1817). A indústria nascente era protegida, mas era estimulada a competir quando estivesse preparada. Quando seu ciclo de vida terminasse era protegida novamente, e fusões ou sua reestruturação ainda forçavam-na a competir. A cooperação eficiente repousa em uma burocracia com forte grau de independência de políticos e em uma busca do consenso, facilitada por normas éticas. Ao contrário do que postula Singh (1994: 1820), a cooperação neste caso não elimina na verdade a competição, mas faz com que seja obrigatória no longo prazo. A formação de cartéis também era flexível, tendo duração limitada, e nem todos eram bem-sucedidos (Singh, 1994: 944). Como ressaltam Amsden & Singh (1994: 945):

¹⁹ No Japão os conglomerados bancários ("keiretsu") facilitam o monitoramento.

²⁰ O sistema de "sobrepéstimos" praticado pelo Japão é um exemplo, conforme descrito acima

"(...) restrições a importações poderiam ter esmagado totalmente a competição se não fosse pelos padrões de desempenho que as indústrias protegidas eram forçadas a cumprir pelo governo". ²¹

Kasper (1994) ressalta a funcionalidade da intervenção no Japão, destacando fatores institucionais (alguns já citados). O governo japonês teria contribuído para a criação de uma infra-estrutura "hard", relativa a transportes e comunicações, e de uma "soft", de regras, que seria o aparato institucional responsável pelos incentivos à inovação e eficiência, que eleva a produtividade dos outros fatores de produção. A estrutura "soft" não se deprecia com o tempo, mas torna-se mais eficiente com o uso contínuo. Kasper ainda argumenta que o compromisso com a liberalização pode ser mais importante do que o estado atual de proteção (1994: 15), o que contribui para o debate acima comentado. **O compromisso em reduzir tarifas desestimula grupos de interesse que poderiam querer mantê-las.**

O que o governo, segundo este autor, estimulou de fato no Japão foi a **competição oligopolística**, caracterizada por diferenciação do produto, altos custos de transação e informação, demanda inelástica a preços, e disputa por nichos de mercado. Competem através de "marketing, inovação de produto e serviços pós-venda. A contestabilidade de seus mercados foi mais forte do que a atuação política de seus lóbis. Os oligopólios, definidas as regras de contestabilidade, só obteriam lucros através de inovações.

Apesar de apresentar aspectos institucionais contrários às disposições mais voltadas ao mercado, como o incentivo do lado da demanda (subsídios, tarifas, controle de produção), o governo japonês atuou também do lado da oferta, formando as duas infra-estruturas citadas. As regras de competição, portanto, estimularam a oferta ²², além da flexibilidade dos controles da demanda.

VI

A hipótese básica deste trabalho é a de que um determinado aparato institucional existente na sociedade japonesa possibilitou uma cooperação econômica eficiente entre governo e setor privado. As questões a serem respondidas, apontadas no início do texto, relacionam-se à corroboração ou não desta hipótese.

O estudo da política industrial praticada naquele país sugere que foi adotada uma regra fundamental: *competir internacionalmente*. Já na segunda metade do século XIX havia esta preocupação. Para que o objetivo de tornar-se um país desenvolvido e competir com os demais fosse atingido era necessário que o país se industrializasse, que sua estrutura industrial evoluísse com o tempo. O governo, como em vários países de industrialização tardia, adotou uma postura desenvolvimentista e procurou intervir no mercado e transformá-lo, utilizando uma agência governamental encarregada desta missão: o MITI.

O MITI realizou políticas protecionistas no curto prazo, contra a concorrência estrangeira. Impôs tarifas protecionistas, concedeu subsídios, formou cartéis e controlou importações. Tais medidas, contudo, variavam com o tempo e ciclo de vida da indústria selecionada. Internamente, a *contestabilidade dos mercados foi mantida*. Havia o

²¹ Os autores citam como exemplo o caso da indústria de máquinas-ferramenta. Em troca de proteção tarifária, para os instrumentos com alta elasticidade-renda da demanda e produtividade, deveriam produzir 50% dos produtos com controle numérico computadorizado. (op. cit.: 945)

²² O que não ocorreu na industrialização da América Latina, por exemplo.

compromisso e o acompanhamento *informais* das metas de competitividade. A concorrência oligopolística foi incentivada, e houve mais racionalidade em um espaço possível de intervenção, pois havia uma regra clara transmitida aos oligopólios de que a abertura seria realizada, a partir da década de 60. Fusões e restrições de produção visavam proteger as indústrias em períodos recessivos ou de maior abertura, mas foram posteriormente combatidas pelo próprio setor privado. A intervenção com o tempo foi reavaliada, e o próprio MITI reavaliou suas funções.

Caso admitamos que a política industrial foi ativa e efetiva em promover o crescimento e a industrialização, não há como negar que a regulação e a intervenção melhoraram o desempenho econômico japonês. Mas intervenção e regulação são apenas parte da história. Havia recursos institucionais, formados historicamente, que moldaram a relação entre governo e setor privado em um sentido favorável ao mercado no longo prazo. Regras informais (variáveis culturais incluídas) de certo promoveram redes sociais, pluralismo e o próprio estado em rede, elementos que reduziram custos de transação.

A industrialização bem-sucedida e a reciclagem do papel do governo e do MITI ocorrem sob um aparato institucional cooperativista, em que regras éticas confucianas têm seu lugar. Tais regras caracterizam a facilidade de adaptação e os mecanismos cooperativos da sociedade japonesa, o que outros países podem não conseguir desenvolver do mesmo modo. O governo e sua burocracia são eficientes, e souberam redefinir seus limites, e promover a redução de custos de transação. O aparato institucional moldou o processo de intervenção, limitando-o e flexibilizando-o ao mesmo tempo. O governo e sua burocracia, portanto, não foram os únicos responsáveis pelo desempenho do pós-guerra. A outra questão levantada, acerca da intervenção, nos mostra que ela é um passo arriscado, não necessariamente eficiente, e que a forma organizacional das redes, mais apropriada ao nosso momento histórico, também repousa em regras informais específicas.

Entre as principais conclusões deste trabalho, portanto, podemos destacar:

- (i) as regras formais e informais favoreceram o crescimento, e o governo soube monitorar seu cumprimento por parte dos agentes privados;
- (ii) o governo foi limitado através do tempo, limitando-se à correção de falhas de mercado e indústrias nascentes. Mercados industriais incompletos foram estruturados e assimetrias informacionais foram corrigidas, como no caso de setores de alta tecnologia e previsão tecnológica. Externalidades positivas relacionadas à informação foram então capturadas pelos agentes. O governo agiu, portanto, como um fator de produção, promovendo ainda a interação (conselhos) e reduzindo custos de transação;
- (ii) houve eficiência adaptativa, na reciclagem do papel do MITI e do governo, que passou a ser menos impositivo e atendeu as demandas do setor privado;
- (iii) as regras informais, exemplificadas pela *ética confuciana*, facilitaram a cooperação e reduziram custos de transação, também enfatizando a disciplina e o trabalho. A política de "guidance" do MITI - informal - é um bom exemplo, assim como as "redes" estabelecidas entre os agentes;
- (iv) as regras que limitaram durante certo período a abertura internacional foram compensadas pela exigência de competição interna e padrões internacionais de desempenho.

(v) as decisões políticas, junto à qualidade e formação similar da burocracia, favoreceram uma trajetória sustentável de eficiência. A "inércia" do desenvolvimento foi, portanto, no sentido de mercado.

O compromisso final com a competitividade não deixa dúvidas de que no longo prazo a intervenção vêm sendo "favorável ao mercado" naquele país. As regras que sustentam esse compromisso, porém, são de difícil aprovação consensual dentro de uma sociedade. Como ressalta Johnson (1992), a cooperação é sem dúvida mais eficiente do que o centralismo estatal ou o auto-dirigismo, em alguns casos, mas é bem mais difícil de se conseguir. Por isso, a postura do Banco Mundial é correta quando ressalta a importância da capacidade institucional para os países que desejam um governo mais interventor, ou para que os custos da competição sejam administrados de modo temporário e flexível.

Não é suficiente afirmar que o governo *poderia* melhorar o desempenho de países em desenvolvimento, já que no Japão houve intervenção e foi bem-sucedida. É necessário lembrar os mecanismos institucionais que sustentaram esta intervenção eficiente. Não basta desejar uma combinação de protecionismo e estímulo à competitividade, pois esta é uma decisão arriscada e que requer flexibilidade, podendo muito bem resultar em gigantismo e ineficiência estatal. Uma burocracia ética e disciplinada aparece como pré-requisito imediato. A sociedade em questão pode cair em uma trajetória inercial de ineficiência, e para rompê-la seria necessária uma nova correlação de forças políticas.

Dadas estas dificuldades, o Banco elenca proposições normativas para o governo, que poderiam ser genericamente aplicadas a outros países. São como "medidas de segurança", contra a expansão desastrosa do governo na esfera econômica. Prega, na abordagem "favorável ao mercado" (Singh, 1994): relutância em intervir (a não ser que seja demonstrado que é melhor intervir); monitoramento como função do governo (disciplinar o mercado); intervenções feitas de modo transparente: deixar que as *regras* governem, mais do que os burocratas.

Tais propostas parecem bastante adequadas a países em desenvolvimento, nos quais a intervenção sempre ocorre, e também é necessária. O estudo sobre o Japão demonstra que outros países devem reavaliar a capacidade institucional existente, ou o aparato institucional. E, antes de tudo, obter um consenso político para as metas de crescimento e produtividade. Como mostra Nakano (1994):

"Cabe observar, porém, que diferentes governos têm diferentes capacidades de intervenção. Os governos de alguns países são consistentemente mais eficientes nesse tipo de ação. Fatores como estrutura burocrática, tipo de relação entre setor privado e governo, valores éticos dos empresários, configuração dos grupos de interesse, papel da justiça e da opinião pública podem determinar a eficácia, ou não, das intervenções governamentais."

Bibliografia

AMSDEN, Alice H. & SINGH, Ajit. "The Optimal Degree of Competition and Dynamic Efficiency in Japan and Korea". In: *European Economic Review*, Vol. 38, N.º 3/4, 1994.

AOKI, Masahiko. "The Japanese Bureaucracy In Economic Administration: A Rational Regulator Or Pluralist Agent?". In: SHOVEN, John B., *Government Policy Towards Industry In The United States And Japan*. Cambridge University Press, 1988.

BAUMOL, William J. "Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive". In: *Journal of Political Economy*, vol. 88, n. 5, 1990.

BIDAULT, Francis & FISHER, William A. "Technology Transactions: Networks Over Markets". *R&D Management*, 24 (4), 1994.

BURLAMAQUI, Leonardo. *De Te Fabula Narratur ? Capitalismo Organizado no Japão*. Texto Para Discussão No. 239, Instituto de Economia Industrial, UFRJ, Rio de Janeiro, 1990.

CARDOSO, Fernando Henrique & FALETTTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. Zahar, 1970.

CHEUNG, Steven N. S. "Economic Organization and Transaction Costs". In: EATWELL, John & MILGATE, Murray & NEWMAN Peter (eds.), *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. Macmillan, 1987.

COOTER, Robert D. "Coase Theorem". In: EATWELL, John & MILGATE, Murray & NEWMAN Peter (eds.), *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. Macmillan, 1987.

DENZAU, Arthur T. & NORTH, Douglass C. "Shared Mental Models: Ideologies and Institutions". In: *Kyklos*, Vol. 47, Fasc. 1,3 - 31, 1994.

DORE, Ronald. *Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy, 1970-80*. Stanford University Press, 1986.

EGGERTSSON, Thrain. *Economic Behavior and Institutions*. Cambridge University Press, 1994.

EVANS, Peter. "O Estado Como Problema e Solução". In: *Lua Nova* 28/29, 1993.

HALEY, John O. "Administrative Guidance Versus Formal Regulation: Resolving the Paradox of Industrial Policy". In: SAXONHOUSE, Gary & YAMAMURA, Kozo. *Law and Trade Issues of the Japanese Economy: American and Japanese Perspectives*. University of Washington Press and University of Tokyo Press, 1986.

HIROSHI, Iyori. "Antitrust and Industrial policy in Japan: Competition and Cooperation". In: SAXONHOUSE, Gary & YAMAMURA, Kozo. *Law and Trade Issues of the Japanese Economy: American and Japanese Perspectives*. University of Washington Press and University of Tokyo Press, 1986.

JOHNSON, Chalmers. *MITI and The Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press, 1982.

JONES, Eric Lionel. *Growth Recurring (Economic Change in World History)*. Oxford University Press, 1993a.

_____, & FROST, L. & WHITE, C. *Coming Full Circle: An Economic History of the Pacific Rim*. Westview Press, 1993b.

KAGAMI, Mitsuhiro. "The Role of Industrial Policy: Japan's Experience". In: *Revista de Economia Política*, 15 (1), janeiro/março, 1995.

KASPER, Wolfgang. *Global Competition, Institutions, and the East-Asian Ascendancy*. International Center for Economic Growth, São Francisco, 1994.

LEVY, Brian & SPILLER, Pablo. "Regulation, Institutions and Commitment in Telecommunications: a Comparative Analysis of Five Country Studies". In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, The World Bank, 1993.

MORISHIMA, Michio. *Why Has Japan "Succeeded"?*. Cambridge University Press, 1982.

MURPHY, K. "Why Is Rent-Seeking Society So Costly to Growth". In: *American Economic Review*, May, 1993.

NAKANO, Yoshiaki. "Globalização, Competitividade e Novas Regras de Comércio Mundial". In: *Revista de Economia Política*, 14 (4), outubro/dezembro, 1994.

NIEHANS, Jürg. "Transaction Costs". In: EATWELL, John & MILGATE, Murray & NEWMAN Peter (eds.), *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. Macmillan, 1987.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. "Institutions". In: *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, n. 1, Winter 1991.

_____, & THOMAS, R.P. *The Rise of The Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press, 1973.

NORTH, Douglass & WALLIS, John Joseph. "American Government Expenditures: A Historical Perspective". In: *American Economic Review*, Vol. 72, N.º 2, May, 1982.

OKIMOTO, Daniel I. "Political Inclusivity: the Domestic Structure of Trade". In: INOUCHI, T. e OKIMOTO, Daniel I. (eds.): *The Political Economy of Japan*, vol. 2: *The Changing International Context*. Stanford University Press, 1988.

PRZEWORSKY, Adam. *The State and The Economy under Capitalism*. Harwood Academic Publishers, GMBH, 1990.

IEDI. "Antecipando o Futuro: Previsão Tecnológica no Japão". In: *Revista IEDI*, Ano II, N.º 7, julho, 1994.

RICHARDSON, Bradley M. & FLANAGAN, Scott C. *Politics in Japan*. Little, Brown and Company, 1984.

RUTHERFORD, Malcolm. "The Old and the New Institutionalism: Can Bridges Be Built?". In: *Journal of Economic Issues*, Vol. XXIX, N.º 2, June, 1995.

SAKAMOTO, Masaru. "Public Administration in Japan: Past and Present in the Higher Civil Service". In: FARAZMAND, Ali (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*. Marcel Dekker, New York, Inc., 1991.

SAMUELS, Warren J. "Institutional Economics". In: EATWELL, John & MILGATE, Murray & NEWMAN Peter (eds.), *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. Macmillan, 1987.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. In: Coleção "Os Economistas", Nova Cultural, São Paulo, 1985.

_____. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. São Paulo, Zahar Editores, 1984.

SINGH, Ajit. "Openness and the Market Friendly Approach to Development: Learning the Right Lessons from Development Experience". In: *World Development*, Vol. 22, N.º 12, 1994.

SOLOW, Robert M. "A Contribution to the Theory of Economic Growth." In: *Quarterly Journal of Economics and Statistics*. February, 1956.

STIGLITZ, Joseph. "The Role of the State in Financial Markets". In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, The World Bank, 1993.

TIROLE, Jean. *The Theory of Industrial Organization*. The MIT Press, 1992.

TOLLISON, Robert D. "Rent Seeking: A Survey". In: *Kyklos* 35(4), 1982.

TORRES FILHO, Ernani. *A Economia Política do Japão: Reestruturação Econômica e Seus Impactos Sobre as Relações Nipo-Brasileiras*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia Industrial, UFRJ, Rio de Janeiro, Março, 1991.

VESTAL, James. *Planning for Change*

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*. Ed. Pioneira, São Paulo, 1992.

WINTER, Sidney G. "Natural Selection and Evolution". In: EATWELL, John & MILGATE, Murray & NEWMAN Peter (eds.), *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. Macmillan, 1987.

WORLD BANK. *The Asian Miracle*. Oxford University Press, New York, 1993.