

# POLÍTICAS INDUSTRIAIS JAPONESAS \*

Shoji Nishijima \*\*

Este artigo analisa o acelerado crescimento japonês iniciado ao término da Segunda Guerra Mundial, a partir da política industrial implementada. A política industrial japonesa passou por transformações ao longo dos anos, de tal feita que é possível subdividi-la em cinco etapas. Apresentam-se a evolução de cada uma destas etapas e algumas consequências para a economia japonesa. Em seguida, discute-se brevemente a questão emblemática de sua indústria automobilística. Ao fim, são apresentadas algumas implicações da trajetória japonesa para as economias da América Latina, trazendo a lume diferenças importantes de contexto em cada um dos casos.

**Palavras-chave:** política industrial japonesa; milagre japonês; indústria automobilística.

## JAPANESE INDUSTRIAL POLICY<sup>1</sup>

This article analyzes the rapid growth of Japan started at the end of the Second World War, from the industrial policy implemented. The Japanese industrial policy has been changing over the years, in such a way that it can be summarized in five stages. Firstly, we present the evolution of each of these stages and some consequences for the Japanese economy. Then, we discuss briefly the issue of its symbolic automobile industry. Finally, we present some implications of the Japanese lesson to the economies of Latin America, bringing to light important differences in the context in each case.

**Keywords:** Japanese industrial policy; Japanese miracle; automobile industry.

JEL: O25, O53.

Rev. Tempo do Mundo, 4 (3): 75-96 [2012]

## 1 INTRODUÇÃO

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, a economia japonesa encontrava-se arruinada. Não tardou para que o Japão iniciasse uma fase de rápido crescimento econômico, denominada de “milagre japonês”; que permitiu que a economia japonesa se tornasse, nos dias de hoje, uma grande potência na economia mundial. No passado, produtos japoneses foram considerados baratos e de pouca qualidade; porém, caracterizam-se, hoje, por serem intensivos em alta tecnologia e exportados para todas as regiões do mundo. Ao mesmo tempo, não somente as grandes empresas, mas também as empresas de pequeno e médio porte têm intensificado seus investimentos estrangeiros diretos (IEDs) em países sedes por todo o mundo. Em anos recentes, a experiência japonesa passou a atrair a atenção de muitas nações em desenvolvimento, especialmente aquelas que estão enfrentando dificuldades oriundas de reformas políticas

---

\* Após este artigo ter sido submetido à *Revista Tempo do Mundo* e recomendado por ambos os parceiros, fomos informados quanto ao falecimento do autor. Considerando-se a qualidade e a relevância deste artigo, os organizadores solicitaram à sua família a permissão para publicá-lo. Os comentários principais dos parceiros foram incorporados neste artigo na forma de notas de rodapé.

\*\* Doutor em economia pela Kobe University, Instituto de Pesquisas em Economia e Gestão de Empresas (RIEB), Japão. Ocupava a posição de ministro da Embaixada do Japão em Brasília à época do falecimento.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's publishing department.*

As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

fundamentadas no Consenso de Washington e que estão se empenhando para obter crescimento econômico com dinamismo e igualdade.

Contudo, sendo o desenvolvimento econômico japonês constituído de um resultado complexo de várias causas, não é possível mencionar em detalhes todos estes fatores em um espaço restrito como este artigo. Destarte, uma atenção especial será conferida às políticas industriais do Japão, as quais têm sido consideradas como um dos fatores fundamentais para o bem-sucedido triunfo econômico. A segunda seção fornece uma visão geral dos fatores básicos alusivos ao desenvolvimento econômico japonês. Na terceira seção, são apresentadas a evolução e algumas consequências das políticas industriais japonesas. A quarta seção discute a questão da indústria automobilística. Na quinta seção, algumas implicações para as economias da América Latina são abordadas. Uma conclusão é apresentada na última seção.

## 2 FATORES BÁSICOS DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO JAPONÊS<sup>1</sup>

Desde o fim da Segunda Guerra, apesar de algumas oscilações, o Japão tem mantido um alto crescimento econômico com taxas de crescimento reais médias em torno de 7,0% – de 1950 a 1990 –, o que, por sua vez, resultou em considerável elevação do produto interno bruto (PIB) real *per capita*.<sup>2</sup>

Há várias explicações para esse formidável desenvolvimento econômico no período pós-Guerra. Contudo, visto que a economia do Japão vem progredindo por meio de um longo processo, serão discutidos alguns aspectos históricos antes de abordarem-se fatores específicos que explicam o processo de desenvolvimento após a Segunda Guerra. Por exemplo, no que se refere ao papel da educação, será necessário remontar-se à Era Edo. Até mesmo naquela era, o nível educacional era entendido como algo fortemente vinculado à *terakoya* (ensino em templos), que era disponibilizado em cidades e vilas – de acordo com uma estimativa, mais de 15 mil templos existiam no final da era –, nos quais crianças aprendiam a ler, a escrever e a realizar cálculos por meio de ábacos. Em 1879, logo após a Restauração Meiji (1868), um sistema educacional obrigatório foi introduzido e a porcentagem de crianças no ensino escolar aumentou drasticamente. Em 1905, aproximadamente 95,6% das crianças matricularam-se no ensino primário (1ª à 6ª séries) e 8,8% em escolas secundárias (7ª à 11ª séries). Claramente, tal força de trabalho disciplinada e bem instruída foi uma condição básica essencial para o desenvolvimento econômico.

Adicionalmente à educação, será necessário listar muitos outros fatores. Reformas e políticas do novo governo Meiji, com os *slogans* de *syokusan-kogyo* (industrialização) e *fukoku-kyohei* (nação próspera e exército forte), devem ser

1. Esta seção se deve a Ito (1992).

2. Mas devido à explosão da economia de bolha (*bubble economy*), a economia japonesa entrou em um período de crescimento estagnado, com as taxas de produto interno bruto (PIB) real de 1,3%, em média, de 1991 até 2005.

lembradas, primeiramente, como um fator importante para o início do processo de desenvolvimento. A importação ativa de tecnologias ocidentais e a alta produtividade no setor agrícola exerceram papéis fundamentais no desenvolvimento. Dessa forma, devemos lembrar que o processo de modernização da economia japonesa se iniciou na Era Meiji e que as condições básicas para o desenvolvimento econômico já haviam sido satisfeitas à época.

Contudo, o Japão foi tremendamente devastado durante a Segunda Guerra, e seu sistema econômico sofreu mudanças drásticas impostas pelas potências dos Aliados, tais como a desintegração do *zaibatsu* e a *nouchi-kaikaku* (reforma agrária); etc. Levando em consideração tais mudanças, pretende-se responder à pergunta “por que o Japão obteve sucesso?”.

## 2.1 Altas taxas de poupança

O Japão atingiu taxas reais de crescimento acima de 10% por mais de dez anos, durante o assim denominado *kodo seichoki* (período de alto crescimento), a partir de meados dos anos 1950 a 1972. Foram as elevadas poupanças nacionais que financiaram as altíssimas demandas por investimentos nesse período, sem recorrer a empréstimos externos. Há várias razões para explicar a elevada poupança no Japão: a economia não inflacionária, a mentalidade pró-poupança, o sistema de seguridade social reduzido, o sistema difuso de poupança postal etc. Entre estas, o sistema de poupança postal – que permite que as pessoas depositem e saquem dinheiro em inúmeras agências de correios em todo o país – poderia ser sugerido a países em desenvolvimento como forma de mobilizar recursos de poupanças a um custo menor. As poupanças postais representam entre 20% e 30% de todas as contas-poupanças no Japão.

## 2.2 Estilo japonês de administração<sup>3, 4</sup>

Embora haja controvérsias na esfera acadêmica com relação à existência de um estilo único de administração no Japão, denominado “estilo japonês de administração”, não se pode refutar que, de fato, algumas características têm sido proeminentes na gestão japonesa. As seguintes características definidoras são as mais frequentemente citadas como elementos deste estilo.

### 2.2.1 Emprego vitalício (*shusin-koyo*)

É sabido que trabalhadores japoneses, especialmente os de grandes empresas, são contratados mediante um compromisso de trabalho vitalício. As empresas acordam em não dispensar temporariamente ou demitir trabalhadores, ao passo que os trabalhadores se comprometem a um grau quase ilimitado de lealdade às suas

3. Ver Ito (1992, p. 210-212).

4. Visto que a avaliação do sucesso de um país é *ex post*, esta pode estar relacionada a um momento econômico específico. Por exemplo, a administração de empresas japonesas, frequentemente classificada como fator de sucesso, poderia agora, após anos de estagnação, ser evidenciada como a origem da falta de competitividade (Nota do Editor).

empresas. Os trabalhadores não apenas desistem, como também não recusam quaisquer designações de trabalho. Assim, um relacionamento empresa-trabalhador continua por todo o período ocupacional vital do trabalhador. Este relacionamento é geralmente implícito e acordado sem contratos escritos.

### 2.2.2 Ordenados e promoções baseados em antiguidade (*nenko jyoetsu*)

Basicamente, os aumentos salariais e as promoções em empresas japonesas dependem do tempo de serviço na empresa, ao invés de méritos e especialidades individuais. É muito incomum que oportunidades de emprego na administração intermediária em grandes empresas sejam preenchidas por pessoas de outras empresas. Esse sistema está fortemente relacionado aos costumes de capacitações durante o trabalho (*on-the-job training*) e rotações frequentes de cargos na empresa.

### 2.2.3 Sindicatos empresariais (sindicatos internos)

Os sindicatos trabalhistas japoneses são tipicamente organizados dentro de cada empresa, englobando diferentes especificações de trabalho – em particular, trabalhadores operários de produção e funcionários administrativos. Argumenta-se, às vezes, que sindicatos empresariais são mais cooperativos com a administração que sindicatos trabalhistas.

É dito, geralmente, que esses sistemas têm assegurado a empregabilidade estável para trabalhadores (baixos índices de desemprego) e, assim, a lealdade às empresas, o que tem contribuído com suas estratégias de longo prazo. Cumpre notar, entretanto, que há uma visão revisionista que enfatiza que o emprego vitalício, os ordenados baseados em antiguidade e os sindicatos empresariais não são, de fato, exclusivos do Japão e que tais sistemas têm colapsado nos anos recentes devido à globalização.

## 2.3 Grupos empresariais (*keiretsu*)<sup>5</sup>

Muitas empresas japonesas têm sido organizadas dentro do *keiretsu*. Existem dois tipos de *keiretsu*. Primeiramente, *keiretsu* denota um agrupamento financeiro que realiza integração horizontal entre um conjunto de empresas em diferentes indústrias, mediante *cross-holding* de ações e financiamento de um “banco principal”. Os seis maiores grupos deste tipo são famosos: Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo, Fuyo, Sanwa e Ikkan.<sup>6</sup> É claro que existem outras grandes empresas que são independentes deste *keiretsu*, tais como Sony e Shin Nippon Steel, por exemplo. Em segundo, *keiretsu* significa uma rede vertical voltada à distribuição de produtos, composta de fabricantes de estruturas de montagem, subcontratantes que fornecem peças e

5. Ito (1992, p.178).

6. Hoje, as relações entre *keiretsu* ou entre firmas estão tornando-se mais complicadas devido à dissolução e à reorganização dos grupos empresariais. Por exemplo, o setor bancário hoje no Japão foi reorganizado em três grupos principais: Mitsubishi-Tokyo-UFJ, Mizuho e Mitsui-Sumitomo.

componentes, atacadistas e varejistas que vendem seus produtos. Grandes empresas fabricantes, como Toyota, Hitachi e Matsushita, têm inúmeros fornecedores de peças e empresas de vendas que estão intimamente vinculadas aos mesmos por meio de relações de negócios de longo prazo.

É amplamente reconhecido que o propósito principal da formação do *keiretsu* (em sua primeira definição) é o de evitar a aquisição por controle acionário. Visto que uma grande parte das ações é detida por empresas-membro de grupos que são “amigos” e que não as venderão a “entidades de fora”; esse comportamento torna mais difícil para empresas estrangeiras adquirirem ações suficientes a fim de obter em controle sobre as empresas *keiretsu*. Este aspecto possibilita que administradores se concentrem em estratégias de investimentos de longo prazo.

Ademais, espera-se que um grupo possa aproveitar as vantagens das externalidades dentro de empresas *keiretsu* (em ambas as definições). Ao compartilhar informações tecnológicas, ou ao coordenar um projeto que requeira serviços bancários e de transporte, um grupo *keiretsu* poderia internalizar externalidades no projeto. Um grupo *keiretsu* poderia também, mais facilmente, mover capitais e trabalhadores de um setor incorrido em depressão para um setor de pleno êxito dentro do grupo. Ainda, um grupo interconectado poderia prover a seus membros uma diversificação de produtos e, assim, seguro implícito mútuo contra uma recessão na empresa. Entretanto, deve-se reconhecer um argumento crítico contra o *keiretsu*, que enfatiza que negociações exclusivas dentro de um grupo representam uma barreira que impede empresas não afiliadas ao grupo de ingressarem no mercado, e, conseqüentemente, denotam aspectos não competitivos do *keiretsu*.<sup>7</sup>

#### 2.4 Empresas de pequeno e médio porte<sup>8</sup>

No Japão, há uma estrutura dual distinta na organização industrial; isto é, existe uma divisão entre empresas *grandes e pequenas e de médio porte*. Muitas pequenas empresas manufatureiras são tipicamente afiliadas a empresas de maior porte e trabalham como subcontratantes em um *keiretsu* vertical. Por exemplo, a Toyota compra milhares de peças automobilísticas de subcontratantes, muitas das quais são pequenas empresas com menos de cem funcionários. A visão tradicional é que pequenas empresas contratam trabalhadores pouco capacitados e sazonais, pagam baixos salários e oferecem benefícios mínimos. Quando ocorre uma recessão econômica, as grandes empresas fazem menos pedidos a seus subcontratantes, que então demitem alguns de seus trabalhadores temporários. De acordo com esta visão, pequenos subcontratantes são reguladores (*buffer*) da força de trabalho de grandes empresas.

7. Outro argumento crucial sobre os *keiretsus* afirma que os ganhos mencionados são não lineares. Isto significa que mais de uma dimensão de custos relacionados à administração desse tipo de organização é maiores que os benefícios (Nota do Editor).

8. Ver Ito (1992, p. 195-196).

Todavia, os aspectos negativos de pequenas e médias empresas não devem ser enfatizados demasiadamente. Por exemplo, a questão relativa a pequenas empresas serem menos eficientes que grandes empresas é controversa. Alguns insistem que a qualidade dos trabalhadores nas pequenas empresas é muito alta. Uma grande empresa, como a Toyota, verifica a qualidade das peças que são entregues à sua fábrica. Engenheiros da Toyota, então, trabalham com pequenos fornecedores no intuito de melhorar a qualidade de suas peças. Assim, o relacionamento de longo prazo entre a Toyota e seus subcontratantes é mais cooperativo que dominante, e pode-se dizer que esta alta eficiência de empresas de pequeno e médio porte é um dos fundamentos básicos para a alta competitividade de grandes empresas. Assim sendo, empresas de pequeno e médio porte têm exercido um papel-chave para as grandes empresas como indústrias de apoio. Adicionalmente, é plenamente sabido que algumas pequenas empresas, tais como nos negócios de risco (*venture business*), são muito ativas e agressivas. Ainda, em um sentido macroeconômico, baixos salários e tecnologia de força de trabalho intensiva de pequenas empresas têm contribuído para absorver as crescentes forças de trabalho na economia japonesa durante o período pós-Guerra, que poderia ser uma das bases para a estabilidade social.<sup>9</sup>

### 2.5 Empresas de comércio internacional (*sogo shosha*)<sup>10</sup>

Uma empresa de comércio internacional (*general trading company*) é um tipo distinto de empresa japonesa que se especializa em exportações e importações. As dez maiores empresas de comércio internacional negociam mais da metade de todas as exportações e importações do Japão. Tais empresas comercializam todos os tipos de *commodities* – desde macarrão talharim (*cup noodles*) até mísseis, conforme uma expressão bem conhecida. Quando atuam como intermediários em comércio exterior, frequentemente provêm crédito e empréstimos de pequeno prazo associados ao negócio de exportações-importações. Empresas de comércio internacional têm redes globais de filiais e postos em todo o mundo, por meio dos quais reúnem informações relevantes ao comércio de exportações-importações. Aqui, seria apropriado enfatizar o papel crucial destas empresas para a promoção do comércio de exportações-importações na experiência de crescimento e comércio japonês.

### 2.6 Sistema burocrático<sup>11</sup>

No Japão, o sistema burocrático é relativamente independente da situação política, para que as decisões de políticas sejam menos motivadas politicamente e sejam mais orientadas economicamente. Por exemplo, existem apenas três pessoas nomeadas no

---

9. Se se associar eficiência com produtividade; então, a relação apresentada nessa fase (entre pequenas empresas e baixos salários e/ou tecnologias de intensa mão de obra) enfraquece a hipótese previamente adotada no parágrafo, porque representa o reconhecimento de que pequenas empresas são menos eficientes que grandes empresas (Nota do Editor).

10. Ver Ito (1992, p. 190).

11. Ver Ito (1992, p. 203).

Ministério de Finanças do Japão. O ministro e os dois vice-ministros parlamentares, um dos quais, tradicionalmente, provém de posições dos burocratas de carreira. Ademais, os burocratas de carreira geralmente permanecem no mesmo ministério até suas aposentadorias. Isso garante estabilidade, consistência e continuidade em tomadas de decisões estratégicas e políticas econômicas. Estes dois aspectos juntos tornam os burocratas japoneses capazes de formar e implementar planejamentos e legislações estratégicas relativas a políticas industriais.

No entanto, em anos recentes, o sistema burocrático japonês tem sido criticado por sua influência excessiva na economia, seu partidarismo e sua administração segmentada verticalmente. De certo modo, ao menos até os anos 1980, poderia ser dito que a economia japonesa tinha desenvolvido um sistema tríade consolidado, combinando o *setor privado*, o *setor burocrático* e o *governo*. Este sistema firmemente tripolar, aparenta, contudo, ser ineficaz perante as novas circunstâncias econômicas e políticas que parecem exigir uma mudança no papel do sistema burocrático. Entretanto, devido à inflexibilidade e à relutância do sistema burocrático, as reformas administrativas no Japão parecem estar paralisadas.

### 3 POLÍTICA INDUSTRIAL JAPONESA

O termo japonês para política industrial, *sangyo seisaku*, não era popular até cerca de 1970, até mesmo no Japão, embora o governo japonês tenha, de fato, implementado políticas deste tipo desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Com relação a tais políticas, duas visões antagônicas se destacam. Muitos países asiáticos têm certa admiração pelas mesmas, como uma estratégia eficaz de desenvolvimento. Em contraste, muitos países desenvolvidos, tipicamente os Estados Unidos da América, consideram as políticas japonesas como medidas que tornam a economia japonesa injusta e protecionista. Há imagens causadas por uma combinação de exageros e equívocos pertinentes à política industrial japonesa.

#### 3.1 Definição e objetivos de políticas industriais

Políticas industriais podem ser interpretadas como a intervenção feita pelo governo a fim de mudar a alocação de recursos do mercado, mais comumente em favor de indústrias de manufaturas. A partir da microeconomia padrão, a intervenção do governo é justificada em caso de “falha de mercado”, a qual pode surgir a partir de vários fatores: economia de escala, externalidades, bens públicos, monopólios, problemáticas de incertezas, informações imperfeitas, “indústrias incipientes”, os problemas de distribuição de renda etc. Caso uma economia contenha estes fatores, o mecanismo de mercado não necessariamente realiza uma alocação eficiente de recursos, e, então, a intervenção pode ser justificada. Políticas típicas, a partir desta definição, são previstas em leis antitrustes, controle de poluição, utilidade pública

e construção de infraestrutura. A justificativa da intervenção como uma resposta do mercado a falhas pode ser apontada como sendo uma definição estrita de uma política industrial apropriada.

Contudo, é comum que intervenções governamentais ocorram em sentido mais amplo. Uma definição típica é

quando alguns fenômenos adversos afetam a alocação de recursos ou a distribuição da renda devido a falhas de mercados, as políticas industriais são inseridas a fim de aumentar o nível de bem-estar da economia em questão. Adicionalmente, isto inclui todas as medidas políticas implementadas com vistas a atingir estes objetivos por meio da intervenção em alocações de recursos entre setores ou na organização industrial de uma indústria específica.<sup>12</sup>

De acordo com esta ampla definição, o governo pode intervir na economia por meio de várias medidas políticas e por objetivos diversos.

Com respeito a tais objetivos políticos, o Ministério de Comércio Internacional e Indústria do Japão (Miti) implementou várias medidas para proteger certas indústrias da competitividade estrangeira e para promover as exportações, como elementos essenciais de políticas industriais. Neste sentido, as políticas industriais no Japão poderiam ser definidas, de modo mais prático, como “políticas que são implementadas pelo Miti”.<sup>13</sup> Embora o governo japonês também tenha implementado políticas industriais por meio de outros ministérios, enfatizou-se o caso do Miti por englobar as políticas industriais mais influentes.

As políticas industriais japonesas conduzidas por esse ministério, durante o período pós-Guerra, podem ser divididas em cinco categorias principais:<sup>14</sup>

- 1) Políticas que exercem influência na estrutura industrial do país ao incentivar e proteger indústrias em desenvolvimento por meio de intervenções e incentivos, e também ao ajustar e auxiliar o “processo de saída” de indústrias em declínio.
- 2) Políticas que corrigem falhas de mercados resultantes de fatores tais como mercado imperfeito e informações assimétricas. Isto é, políticas que corrigem falhas de mercados e orientam a alocação de recursos em direções desejáveis ao prover em informações precisas e ao empregar métodos que utilizem subsídios e o sistema tributário.
- 3) Políticas destinadas à intervenção oficial nas organizações industriais individuais e ao aumento do bem-estar econômico. Especificamente,

---

12. Ver Itoh, *et al.* (1988, p. 8).

13. Ver Kaizuka (1973).

14. Ver Itoh, *et al.* (1988, p. 3-4).

políticas que buscam intervir diretamente na estrutura competitiva e na alocação de recursos dentro das indústrias, por meio de cartéis contra a recessão e de investimentos de capitais.

- 4) Políticas adotadas não com fundamentos econômicos, mas com fundamentos em requisitos políticos. Por exemplo, políticas de restrições voluntárias às exportações e acordos multilaterais destinados a abordar questões tais como atritos de mercado(s).
- 5) Incluem-se, também, na categoria de políticas industriais: as políticas macroeconômicas, políticas destinadas à padronização de distribuição de renda, políticas para controle de poluição, políticas regionais, políticas voltadas à promoção de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e políticas para pequenas e médias empresas.

Essa classificação engloba uma vasta gama de políticas. O item 2 é explicitamente destinado a socorrer mercados em conjectura de falhas de mercados, correspondendo à definição mais estrita de política industrial; os itens 1 e 3, os quais compreendem o direcionamento a – e a intervenção em – indústrias específicas, correspondem à definição de políticas industriais conforme é mais amplamente compreendido no Japão;<sup>15</sup> e os itens 4 e 5 correspondem à definição mais ampla, incluindo fatores políticos, políticas macroeconômicas, apoio a pequenas e médias empresas e políticas de distribuição.

Independentemente da definição, problemas relacionados à política industrial, na realidade, residem no fato de que esta deveria basear-se nas seguintes habilidades de governos, normalmente admitidas como preexistentes. Isto é, entre outras coisas, a capacidade do governo para criar políticas industriais corretamente – por exemplo, selecionar indústrias-alvo corretamente, deter conhecimento de coordenação apropriada de investimentos, encontrar redes entre empresas etc. –, a fim de implementar medidas políticas corretas como financiamentos oficiais, subsídios, proteção tarifária, provisão de informações exatas, entre outras. E, também, a fim de evitar o *rent seeking*, o que causa distorções nas políticas. Não é necessário que governos tenham informações muito mais corretas e suficientes que o setor privado e que sejam superiores na habilidade de conduzir a coordenação econômica.<sup>16</sup>

---

15. Teoricamente, esses casos correspondem aos casos de externalidades de informações ou externalidade de coordenação denominadas por Rodrik (2004), o que leva a tais políticas industriais como coordenação de investimento ou à criação de redes de informações entre empresas.

16. De acordo com Rodrik (2004, p. 36), contra-argumentos para políticas industriais podem ser listados como se segue: *i)* governos não podem escolher vencedores; *ii)* países em desenvolvimento têm carência de burocracias competentes para logrã-las com eficácia; *iii)* intervenções industriais estão propensas a captura política e à corrupção; *iv)* há poucas evidências de que políticas industriais funcionem; *v)* o que é necessário não é política industrial, mas apoio pleno à pesquisa e desenvolvimento (P&D) e à propriedade intelectual; e *vi)* em qualquer caso, regras internacionais não mais abrem espaço para intervenções de políticas industriais.

Além disso, com vistas a implantar políticas industriais com êxito, requisitos rigorosos devem ser satisfeitos pelo setor privado. O Banco Mundial (World Bank, 1997, p. 72-73) enfatiza os seguintes pontos atendo-se por base à experiência japonesa:

- 1) O setor privado nacional deve ser capaz de administrar eficientemente projetos complexos e de larga escala.
- 2) O setor privado deve cooperar com o governo na busca por uma meta comum pelo desenvolvimento industrial competitivo.
- 3) Forte capacidade técnica nas agências públicas para avaliar planos de investimentos privados.

Além disso, políticas industriais requerem fortes capacidades institucionais, especialmente as que permitam complementar o mecanismo de mercado e manter uma boa relação público-privada, consistindo-se de: estrutura regulatória voltada a atividades econômicas; mecanismo de compromisso que, de modo verossímil, restrinja ações arbitrárias por parte do governo ou do setor privado; instituições que apoiem empreendedores a iniciarem novos negócios – por exemplo, maior prazo e intermediação financeira de forma de risco; esquema eficaz para compartilhamento de informações; e formação de consensos entre o governo e os agentes privados.

### **3.2 Breve histórico das políticas industriais japonesas**

A economia japonesa no período pós-Guerra divide-se em cinco fases, e o desenvolvimento da atual política industrial tem variado juntamente com estas fases:<sup>17</sup>

- período de reconstrução (1945-1950);
- período de recuperação e organização (1951-1960);
- período de alto crescimento (1961-1972);
- período de crise do petróleo (1973-1982); e
- período de desequilíbrio comercial (de 1983 até o presente).

#### **3.2.1 Período de reconstrução (1945-1950)**

Nesse período, o Japão tentou recuperar-se da devastação da guerra. Houve uma extrema escassez de bens e de reservas internacionais. A população sofria com a fome e com a inflação elevada – entre 100% e 200%. Uma das políticas notáveis nesse período foi o Plano de Produção Preferencial (Keisha Seisan Hoshiki – 1946-1948), por meio do qual o governo preferencialmente alocou matérias-primas e

---

17. Ver Komiya, Okuno e Suzumura (1984).

recursos financeiros às indústrias de aço e carvão. A indústria de aço recebeu mais carvão, e a indústria de carvão recebeu mais aço. Este tratamento de prioridades contribuiu para solucionar a deficiência na capacidade de produção e proveu uma preparação exímia para a industrialização pesada e química na fase seguinte. Além disso, o governo interviu no mercado, diretamente, por meio de controles de preços combinados com subsídios, racionamento de empréstimos e alocação de materiais importados restritos.

Em 1948, deu-se início a uma política de estabilização, denominada Plano de Fuga (Dodge Plan), por meio da qual foram introduzidos muitos controles governamentais, novos empréstimos e subsídios foram abolidos, bem como o orçamento foi estritamente controlado. A alta inflacionária desapareceu rapidamente. Em 1949, a taxa de câmbio uniforme de R\$1,00 = ¥360,00 foi estabelecida. As políticas industriais nesta fase devem ser consideradas como excepcionais. Muitas intervenções diretas se assemelharam a planejamentos de economias socialistas. Contudo, deve-se avaliar esta fase como um fundamento para o alto crescimento no período seguinte.

### 3.2.2 Período de recuperação e organização (1951-1960)

No fim dos anos 1950, as políticas de metas tornaram-se centrais. Algumas indústrias foram selecionadas para a “racionalização” (*gorika*), com vistas a alcançarem nível internacional (a fim de atingirem a competitividade internacional), tais como as de aço, carvão, construção naval, energia elétrica, fibras sintéticas e fertilizantes químicos; e, nos anos 1960, petroquímica, ferramentas de maquinarias e peças, e eletrônicos. Portanto, algumas indústrias foram selecionadas para a organização (a fim de criar novas indústrias) nesse período, a saber: automobilística, maquinários elétricos pesados, computadores e indústrias petroquímicas. Estas indústrias foram consideradas “indústrias em crescimento”, com alto potencial de crescimento ou retornos crescentes de escala, e cuja coordenação de investimentos por parte do governo era premente.

Para esses objetivos, o governo adotou várias medidas políticas: provisões especiais de tributos, quotas tarifárias de importações, depreciação acelerada, isenções tarifárias para maquinários importados etc. Com vistas a financiar tais medidas, o governo utilizou o Programa de Investimentos Fiscais e Empréstimos (*Zaisei Touyushi*), por meio do qual as poupanças postais e contas de seguro social foram canalizadas. De fato, nesta fase, tais indústrias foram enormemente protegidas e receberam diversos incentivos especiais; porém, essas ferramentas políticas foram compreendidas entre os empresários como sendo temporárias. De fato, as políticas nesta fase foram conduzidas dentro da estrutura de medidas interinas e abolidas conforme uma agenda rígida. Nesse sentido, há uma clara diferença com relação

aos países latino-americanos, nos quais a proteção excessiva foi prolongada por um período mais extenso.

### 3.2.3 Período de alto crescimento (1961-1972)

Na década de 1960, o Japão viveu um crescimento econômico marcante com uma taxa média maior que 12%, seguido por um ciclo virtuoso de investimento privado. Juntamente a estes desenvolvimentos, o Japão foi gradativamente integrado ao sistema econômico internacional e compreendeu a necessidade de tornar-se membro do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para tanto, foi exigido do Japão que liberalizasse seu comércio e mercado de capitais conforme uma agenda de liberalização. O objetivo da política industrial, portanto, passou do fomento à indústria, para a realização da liberalização comercial e do mercado de capitais no espaço de tempo determinado. Assim, as restrições sobre automóveis de passageiros começaram a ser suspensas a partir de 1961, bem como as sobre televisores coloridos em 1964, automóveis de passeio em 1965, filmes em cores em 1971, caixas registradoras em 1973, circuitos integrados de alto armazenamento em 1974 e computadores em 1975. A liberalização do mercado de capitais (IED) iniciou em 1967 e foi concluída em 1973. Deve-se ressaltar aqui que o firme compromisso e a realização da liberalização proveram fortes incentivos para que os empresários se preparassem para a competição internacional nas etapas seguintes.

Ao enfrentar severa competição externa, todavia, o Miti tentou organizar as fusões de algumas indústrias por meio do Plano de Agrupamentos, com o objetivo de alcançar economias de escala e aumentar a competitividade, tendo obtido, porém, resultados mistos: a fusão da Fuji Steel e da Yahata Steel em Nippon Steel foi efetuada com êxito; no entanto, a da indústria automobilística foi um fracasso. Outra tentativa por parte do Miti nesse período foi a promoção e a modernização de empresas de pequeno e médio porte, a fim de fortalecê-las contra a competição internacional, e também de empresas de grande porte, por terem-nas apoiado. Merecem menção, também, as regulamentações antimonopólios.

Uma das características notáveis dessa fase é que o Conselho de Estrutura Industrial (1964) exerceu um papel vital na formulação e no andamento da política industrial. Este conselho era composto por membros do governo, empresas privadas, acadêmicos e jornalistas e tinha como tarefa obter um consenso sobre política industrial e comunicar os resultados ao ministro do Miti. O conselho foi muito útil para refletir visões do setor privado na política industrial e para controlar o poder do governo. Em 1970, o Miti tinha 27 conselhos. De acordo com os relatórios emitidos pelos conselhos, o Miti orientava os setores privados através das assim denominadas políticas de diretrizes (*gyosei shido*). Isto significa que o Miti apenas expunha as diretrizes e orientava o setor privado, sem prerrogativa legal. Portanto,

deve-se enfatizar aqui que as principais medidas da política industrial foram menos intervencionistas e menos modificadoras ao mecanismo de mercado que nos períodos prévios. Nesse período, observou-se uma alta taxa de crescimento; porém, por conferir demasiada atenção ao crescimento, o bem-estar social foi negligenciado.

#### 3.2.4 Período da crise do petróleo (1973-1982)

Nesse período, o Japão enfrentou diversos problemas econômicos, tanto dentro quanto fora do país: primeiramente, aumento do preço do petróleo, valorização do iene e adoção do sistema de taxa de câmbio flexível tornaram indústrias pesadas e intensivas em energia estruturalmente menos competitivas. As indústrias química, de alumínio, de aço e de construção naval foram chamadas de “indústrias estruturalmente em depressão”. Além disso, devido à crescente competição dos países recentemente industrializados – NICs asiáticos (sigla do termo em inglês *newly industrialized countries*), algumas indústrias se tornaram menos lucrativas. Logo, problemas sociais, tais como a destruição ambiental, provocada pela rápida industrialização, tornaram-se sérios. A questão denominada contaminação por mercúrio em Minamata – *Minamata mercury pollution* – foi um caso típico. O governo foi forçado a reconhecer e enfrentar as externalidades negativas. Por fim, o rápido aumento nas atividades internacionais em termos de comércio e IED geraram novos problemas, tais como atritos e desequilíbrios comerciais, que criaram sérios conflitos com os Estados Unidos, particularmente nas áreas têxtil, de ferro e de aço.

Em função de tais mudanças nas circunstâncias, a política industrial passou a buscar objetivos que não o de crescimento, partindo do fomento industrial para o ajuste estrutural, principalmente por meio da Lei de Medidas Interinas para a Estabilização de Indústrias Especialmente Estancadas (1978), que criou linhas de crédito especiais e autorizou cartéis a promoverem racionalização (simplificando os negócios) ou acelerar o processo de ajustes (alternar a linha de negócios ou sair do negócio) destas indústrias. Ao mesmo tempo, o bem-estar social foi ressaltado por meio da introdução de várias medidas destinadas a evitar poluição e elevar despesas sociais.

Entretanto, na segunda metade dos anos 1970, as indústrias com competitividade internacional passaram a queixar-se da demasiada interferência governamental, e, assim, as desregulamentações e as aplicações mais estritas de políticas antitrustes foram aceleradas. Leis antimonopólio também limitaram o poder do Miti em conduzir políticas industriais *intraindústrias*, tais como o arranjo de cartéis contra a depressão, que foram criticados pela Comissão de Comércio Equitativo (Kousei Torihiki-iinkai). Em suma, pode-se dizer, basicamente, que a política industrial japonesa passou a voltar-se para o uso de mecanismos de mercado e para as desregulamentações.

### 3.2.5 Período de desequilíbrio comercial (de 1983 até o presente)

Durante esse período, o desequilíbrio comercial tornou-se imenso e conflitos comerciais tornaram-se mais frequentes e mais intensos. Assim, a política industrial japonesa voltou-se para questões internacionais; em particular, para as desregulações destinadas a liberalizar o mercado. Neste sentido, o principal objetivo da política industrial japonesa, hoje, é o de estimular o funcionamento dos mecanismos de mercado, não o de intervir no mercado.

## 4 ESTUDO DE CASO: INDÚSTRIA AUTOMOBILÍSTICA JAPONESA

Embora carros japoneses dominem o mercado mundial hoje, após a Segunda Guerra, a indústria automobilística iniciou-se praticamente do zero. O número de automóveis produzidos em 1946 foi de meramente 15 mil. Até o final dos anos 1940, havia uma discordância no governo acerca do futuro da indústria automobilística. Apesar de o Miti ter afirmado seu plano de fomento, o Banco do Japão insistia na liberalização. Após a Guerra da Coreia, contudo, o governo japonês decidiu estimular a indústria. Em 1990, o número da produção de carros de passageiros (carros de passeio, ônibus e caminhões) alcançou 13.487.000.

No período inicial, o Miti forneceu alta proteção (porém não proibitiva) à indústria automobilística, por meio de cotas, tarifas e restrições para IED. Subsídios também foram providos, principalmente por meio de empréstimos do Banco de Desenvolvimento do Japão, não somente para montadoras de estruturas, mas também para empresas subcontratadas. Nesse período, é evidente que a política industrial ajudou a incipiente indústria automobilística a crescer, protegendo-a contra a competição estrangeira.

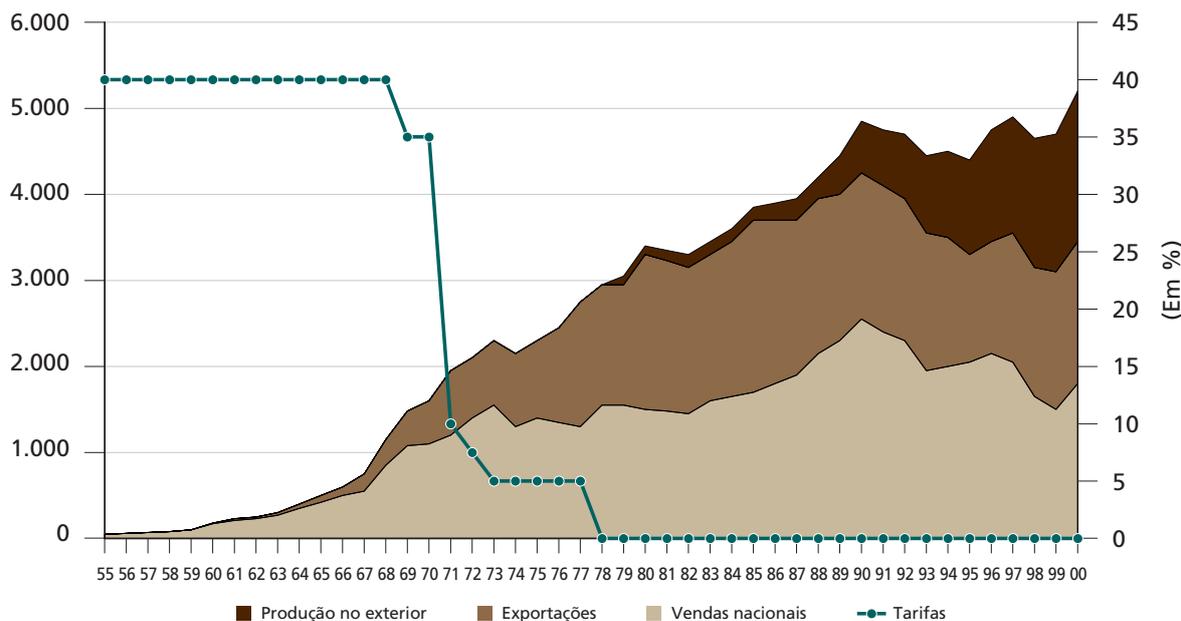
É também aparente, todavia, que a indústria automobilística japonesa não cresceu apenas devido à política industrial. Há muitos países nos quais os governos ofereceram maior suporte que o Japão, mas falharam em desenvolver uma indústria automobilística competitiva. Há vários pontos que podem explicar o caso japonês.

### 4.1 Proteção de tempo limitado

Em 1958, o governo japonês anunciou um programa geral para liberalização comercial, o qual levou fabricantes de automóveis a abrirem caminho para a liberalização futura do mercado automobilístico. Embora muitas formas de proteção à indústria automobilística tenham permanecido por quase vinte anos, uma liberalização descomprometida foi executada quase no devido tempo. O Miti começou a elevar as quotas de importações em 1960 para ônibus e caminhões, em 1965 para carros de passeio e em 1972 para motores. As tarifas foram reduzidas de 40% para 10% em 1971, para 5% em 1973 e 0% em 1978. O IED foi liberalizado em 1971. Deve-se notar, contudo, que a proporção de exportações/produção no caso da Toyota

já tinha atingido 16% em 1965 e 31% em 1970. Quando a redução de tarifas atingiu o patamar de 0%, em 1978, a proporção de exportações/produção da Toyota havia atingido o valor de quase 50%. Isto significa que o mercado automobilístico japonês foi aberto após a conquista da competitividade internacional do carro japonês. Porém, não é claro se isso foi um resultado planejado pelo Miti ou não.

GRÁFICO 1  
Produção da Toyota e tarifas sobre carros de passageiros<sup>1</sup>



Nota: <sup>1</sup> WB<270 cm.

#### 4.2 Competição entre fabricantes de automóveis

O rígido processo de liberalização afetou significativamente as estratégias corporativas de fabricantes de automóveis. Considerando que a qualidade e outras características na fase inicial eram bastante menos competitivas que as dos carros dos Estados Unidos e da Europa, receram a liberalização. Mediante tais circunstâncias, as empresas de automóveis japonesas desenvolveram a assim chamada “competição por investimentos”, ao invés de “competição por preços”. Uma das razões que explica tal corrida de investimentos é que, em um mercado de oligopólio com alto potencial de crescimento, tal qual o das indústrias automobilísticas, a competição oligopolista em relação ao investimento em fábricas e equipamentos e P&D torna-se dominante devido à busca pelas “vantagens dos pioneiros” (*first mover’s advantages*).<sup>18</sup> É desnecessário dizer que os altos investimentos contribuíram para a concretização da futura competitividade. Além disso, deve-se mencionar o importante fato de que os fabricantes de automóveis moveram inúmeros esforços

18. Ver Spence (1979).

com vistas a elevar a produtividade e a qualidade, tais como o sistema *just-in-time* da Toyota e a automação/robotização, os quais tornaram os carros japoneses os mais competitivos internacionalmente.

### 4.3 Papel das empresas terceirizadas/subcontratantes

Um carro é composto por mais de 20 mil partes e componentes, de modo que sua qualidade depende exclusivamente de tais peças e componentes. Caso seja detectado algum problema em um carro, algumas de suas peças devem apresentar falha. No Japão, o sistema de subcontratação/terceirização está exercendo um papel-chave na indústria automobilística, ao produzir carros de alta qualidade. Em geral, empresas japonesas de automóveis estão realizando montagens de peças e materiais que são fornecidos por subcontratantes *keiretsu*. Assim sendo, o desenvolvimento do sistema de subcontratação/terceirização auxilia na melhoria da qualidade das peças e na redução de custos de montagem por meio de “externalidades marshallianas”. É amplamente sabido que a eficiência de subcontratantes japoneses é muito alta. No intuito de promover o desenvolvimento destas indústrias de apoio, o Miti proveu um grande número de subsídios a empresas de pequeno e médio porte – há uma estimativa de que os subsídios para empresas de pequeno e médio porte foram maiores que aqueles orientados a fabricantes de estrutura.

Em suma, a política industrial para a indústria automobilística no período inicial tinha desempenhado um papel significativo como política para uma “indústria incipiente”, mas o maior motivador nos períodos seguintes foi o dinâmico processo de desenvolvimento da indústria automobilística propriamente, por meio da competição oligopolista, na qual a política industrial exerceu um papel mais limitado, no sentido de que a mesma forneceu o suporte para competição de mercado e promoveu indústrias de apoio/base. Aqui, deve-se conferir atenção especial às taxas de câmbio, consideravelmente desvalorizadas para estimular exportações de carros nos anos 1960 e no início da década de 1970.

## 5 ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

### 5.1 Alguns lembretes

Ao discutirem-se as implicações das políticas industriais em economias em desenvolvimento, a partir da experiência japonesa, há que se considerar cuidadosamente algumas diferenças de condições iniciais.

- 1) O atual ambiente econômico internacional não é o mesmo que há quarenta anos, quando a extensão da globalização econômica não era profunda e os bens internacionais e movimentos de fatores eram limitados. O Japão desfrutou de condições econômicas mundiais crescentes e favoráveis. E, hoje, exportar subsídios não é permitido, exceto para

países menos desenvolvidos perante as normas da Organização Mundial de Comércio (OMC).

- 2) Existem diferenças consideráveis nas condições sociais e institucionais. Entre todas elas, habilidades de governos desempenham importantes funções para o planejamento e a implementação de políticas industriais corretas. Com respeito a isso, deve-se destacar que o sistema burocrático japonês era altamente qualificado e bem disciplinado, devido à meritocracia e a rígidos exames de recrutamento.
- 3) Atenção especial deve ser dada às diferenças na situação política. Instabilidade política, causada por conflitos de classes, por exemplo, tendem a dificultar a implementação desejável de políticas industriais. O Japão manteve um longo período de estabilidade política sob o Partido Democrático Liberal – LPD, sigla em inglês de Liberal Democratic Party – durante o período 1955-1993, e detém um sistema burocrático peculiarmente forte e independente, isolado de pressões políticas.
- 4) No período seguinte ao fim da guerra, o Japão completou algumas reformas indispensáveis impostas pelo Quartel-General das Forças Aliadas (GHQ), entre as quais a desmilitarização, a dissolução do *zaibatsu* e a reforma fundiária foram especialmente importantes. As despesas militares de menos de 1% do PIB auxiliaram o Japão a utilizar seus recursos escassos para propósitos econômicos. Apesar de o efeito da dissolução do *zaibatsu* ser uma questão controversa, é evidente que a concentração extrema de capital foi evitada. A reforma fundiária também contribuiu para a igualdade de renda e a estabilidade política.
- 5) Há algumas peculiaridades da economia japonesa: administração no estilo japonês, grande economia de escala e população, sistema de terceirização/subcontratação e relativamente pequena dependência para com corporações multinacionais e de empréstimos estrangeiros.

Adicionalmente, deve-se dar atenção às críticas contra as políticas industriais, como outro aspecto das políticas industriais japonesas.<sup>19</sup>

- 1) Existem muitas indústrias que se tornaram bem-sucedidas – isto é, cresceram e começaram a exportar – sem assistência do governo: máquinas de costura, câmeras, bicicletas, motocicletas, pianos e rádios durante as décadas de 1950 e 1960, televisões em cores, gravadores de fitas, fitas magnéticas, componentes para áudio, relógios, calculadoras de bolso, ferramentas para máquinas, máquinas têxteis, cerâmicas e robóticas, a partir do final da década de 1960 até este momento. É bem entendido que

---

19. Ver Ito (1992, p. 201).

aqueles que mais fortemente criticam a eficácia das políticas industriais são os empreendedores nestas indústrias.

- 2) A política industrial não foi sempre implementada, conforme o esperado pelo Miti. Um exemplo frequentemente citado é o chamado Plano de Especialização e Agrupamentos para a indústria automobilística. O Miti tentou “agrupar” a indústria automobilística na década de 1950 e no início dos anos 1960, com a idealização de que apenas uma ou duas empresas automobilísticas eram necessárias para um minúsculo país como o Japão. A indústria automobilística lutou contra a pressão do Miti. Na verdade, uma fusão (Nissan e Prince) resultou disso, mas outras tentativas falharam. Ao mesmo tempo, novas companhias – como Honda, por exemplo – entraram no mercado apesar do planejamento do Miti, e hoje se encontram inúmeros fabricantes japoneses de automóveis não apenas sobrevivendo, mas também prosperando e com operações em todo o mundo. Mas isto não nega a eficiência da política industrial no período inicial da indústria de automóveis.

Apesar dessas reservas dispostas anteriormente, alguns aspectos da política industrial japonesa parecem ter implicações válidas para países em desenvolvimento.

## 5.2 Características básicas das políticas industriais japonesas e implicações para países em desenvolvimento

Embora o crescimento econômico veloz no período pós-Guerra no Japão fora primariamente baseado no setor privado e no mecanismo de mercado, é irrefutável que as políticas industriais tenham desempenhado função importante em certa medida – em maior grau, em algumas indústrias. Quando se destacam as experiências das políticas industriais, os seguintes pontos são obtidos como possíveis implicações para economias em desenvolvimento.

### 5.2.1 Seleção de vencedores

O Miti selecionou indústrias-alvo estrategicamente, com base nos critérios de potencial de crescimento (elasticidade-renda elevada) e aumento em produtividade das indústrias, como a de aço, maquinários, eletrônicos, construção naval, petroquímica, computadores, circuitos integrados etc. O fato de que o Miti não protegeu nem fomentou todas as indústrias implica que o princípio de “vantagem comparativa” ou “exportável potencial” foi respeitado.<sup>20</sup> Em contraste, quase todas as indústrias de manufatura foram protegidas na maior parte das economias em desenvolvimento nos períodos de substituição de importações (países da América

---

20. O fato de que o Miti estrategicamente selecionou indústrias com base em seus potenciais de crescimento e produtividades não significa que estas indústrias tinham vantagens comparativas estáticas no momento em que a escolha foi feita. Possivelmente, tais vantagens tinham que ser trabalhadas. Em outras palavras, o critério da escolha considerou *vantagens comparativas dinâmicas* (Nota do Editor).

Latina, em particular), e assim a má alocação de recursos foi expandida. Ainda, em alguns casos em que a indústria-alvo falhou em amadurecer, esta também passou por uma redução gradativa de proteção.

Contudo, escolher o vencedor, por si, pode não ser prático para países em desenvolvimento no contexto atual. Do ponto de vista teórico, focar direcionadamente ou escolher o vencedor é justificado quando incentivos privados para criar uma nova indústria são limitados devido a custos decrescentes, externalidades ou informações imperfeitas e quando a coordenação de investimentos por meio de intervenção do governo é necessária. No entanto, o governo pode não ter conhecimento e informações adequadas para selecionar os vencedores corretamente e, mesmo se a indústria almejada for apropriadamente selecionada, esta pode enfrentar drásticas mudanças nas condições econômicas com relação à demanda, à tecnologia e à competição no futuro. Mudanças em ambientes econômicos são incertas e muito mais velozes hoje, devido à globalização, que como nos anos 1960 e 1970.<sup>21</sup>

#### 5.2.2 Abordagem amigável ao mercado

É verdade que o Miti introduziu políticas altamente protetoras na fase inicial da industrialização, mas geralmente estas medidas não foram proibitivas e, o mais importante, estas proteções foram firmemente suspensas conforme a programação da liberalização. O Miti não tinha quaisquer compromissos de completar o processo de liberalização, mesmo havendo pressões políticas. À sua vez, o setor privado, em resposta ao agendamento de liberalização comercial e de capitais, tem feito enormes esforços para fortalecer sua competitividade, ao invés de conduzir um *lobby* com o governo para prolongar a proteção. Juntamente à liberalização comercial e do mercado de capitais, as leis antitruste também foram fortalecidas. Comparando-se ao caso de muitos países em desenvolvimento, deve-se enfatizar que a industrialização no Japão foi mais amigável ao mercado que em países em desenvolvimento onde este processo foi baseado em intervenções de maior magnitude, tal como proteção profunda e prolongada e criação de empresas do governo (estatais). Assim sendo, as várias reformas políticas em curso, em países emergentes, devem ser concluídas a fim de enfatizar o mecanismo de mercado e o fortalecimento institucional (que possa complementar o mercado) como um pré-requisito para uma política industrial efetiva e eficaz.

#### 5.2.3 Fomento a empresas de pequeno e médio porte

Um dos principais propósitos das políticas industriais japonesas foi o fomento a empresas de pequeno e médio porte. Devido à existência de uma estrutural dual

---

21. A especulação acerca da ineficiência da seleção das campeãs nacionais não parece corroborar-se na prática, quando se observa a ascensão de algumas grandes firmas chinesas eleitas pelo Estado e, em muitos casos, de propriedade estatal.

distinta entre empresas *grandes e pequenas e de médio porte*, muitas pequenas empresas têm estado em uma situação mais frágil e desvantajosa. Empresas pequenas e de médio porte são frequentemente descritas com palavras como: taxas baixas de salários, empregos instáveis, baixas tecnologias, dificuldades de financiamento, taxas de lucros irrisórias e vulnerabilidade ao ciclo econômico. A política industrial do Miti para modernizar e fortalecer pequenas e médias empresas foi importante para aliviar estes efeitos danosos, desenvolver economias regionais e, mais importante, manter a estabilidade social. Além disso, o fomento de pequenas e médias empresas contribuiu para o desenvolvimento da rede industrial entre grandes, pequenas e médias empresas, de forma que os setores industriais puderam reduzir custos de transações e aproveitar as externalidades marshallianas. É bastante evidente que este tipo de rede é uma das razões que explicam a eficiência dos setores japoneses de manufaturas. Em contraste, a maior parte das nações em desenvolvimento ainda não desenvolveu um número expressivo de empresas pequenas e de médio porte, e suas relações com as grandes empresas são fracas. Neste contexto, medidas políticas destinadas a promover pequenas e médias empresas devem receber a mais alta prioridade na política industrial em países em desenvolvimento, não somente para criar indústrias de apoio/base, mas também para estabilizar a sociedade.

#### 5.2.4 Tomadas de decisão fundamentadas em consenso

Nos anos 1960 e 1970, a importância de muitos *conselhos de deliberação* aumentou, à medida que se buscou formar e implementar políticas industriais. Com base nas discussões dos conselhos, o Miti definiu diretrizes (*gyousei shido*) para atividades de negócios e investimentos, pelas quais o setor privado fora orientado sem força legislativa. A legislação baseada em conselhos trazia as vantagens de formar um “consenso” entre o governo e o setor privado, apurar o controle excessivo do governo e erros em tomadas de decisão, bem como trocar informações pertinentes a tecnologias e outros futuros prospectos. Porém, deve-se notar que, visto que as diretrizes não tinham fundamento legal, o setor privado, ocasionalmente, as rejeitava. Isto significa que tomadas de decisão baseadas em conselhos retinham flexibilidade e algum grau de liberdade para o setor privado. Em alguns países em desenvolvimento, há discordâncias pertinentes com relação a políticas econômicas entre os setores privado, governamental e burocrático, principalmente devido aos conflitos de setores e de classes, e deve-se destacar que estas discordâncias comumente induzem a políticas econômicas inconsistentes e descontínuas. Rodrik (2006, p. 24) diz:

política industrial não é um esforço por parte do governo para selecionar setores e subsidiá-los (...). Requer simplesmente que se construam providências institucionais em que informações acerca de atividades lucrativas e instrumentos úteis de intervenção possam ser encorajadas.

## 6 CONCLUSÃO

Desde meados de 1980, muitos países latino-americanos têm embarcado em reformas econômicas que visam a uma drástica mudança de uma estratégia econômica *intervencionista* para uma *orientada a mercados*. Vários esforços têm sido realizados, tais como liberalizações de mercado, desregulamentações e privatizações, visando buscar um ajuste estrutural com plenos resultados.

Parece, contudo, que as reformas econômicas em andamento na América Latina são bem rápidas e drásticas. Não se deve esquecer o fato de que reformas econômicas e ajustes estruturais inevitavelmente propiciam custos de ajustes sociais, e os custos serão sérios em caso de haver conflitos sociais, problemáticas de pobreza e distribuição concentrada de renda. Assim sendo, as economias latino-americanas devem buscar os três “s” ideais (*speed, sequence and scope* – velocidade, sequência e escopo/abrangência) para os ajustes estruturais em termos dos efeitos sobre o bem-estar social.

Basicamente, há muitas diferenças entre o Japão e a América Latina. Por exemplo, embora o esporte mais popular no Japão seja o beisebol, na América Latina é o futebol. No intuito de tornar um time mais poderoso e mais forte no campo (mercado), cada esporte exige uma forma diferente de treinar, bem como táticas diferentes. É claro, sobretudo, que tanto o beisebol quanto o futebol são esportes e têm um fundamento comum que exige, por exemplo, alta habilidade física de jogadores, jogo em equipe coordenado e, o mais importante, um treinador ou administrador competente (um bom governo). Neste contexto, podem-se retirar algumas dicas úteis da experiência das políticas industriais japonesas.

Claramente, tanto o governo quanto o mercado não são onipotentes ou perfeitos. O governo frequentemente comete erros, e a demasiada dependência para com o governo tende a ocasionar alocações errôneas de recursos. Políticas industriais são uma espada de dois gumes. Por conseguinte, dependência demais do mercado pode não resolver o problema de desigualdade social. É óbvio que a mesma política industrial do Japão não é a mais indicada para a maior parte das economias latino-americanas. Um país deve possuir suas próprias políticas industriais ideais fundadas em suas melhores combinações de governo e mercado, considerando-se suas condições particulares.

## REFERÊNCIAS

- ITO, T. **The Japanese economy**. Cambridge, MA: The MIT Press, 1992.
- ITOH, M. *et al.* **Sangyo seisaku no keizai bunseki**. University of Tokyo Press, 1988. (Economic Analysis on Industrial Policy).

KAIZUKA, K. **Keizai seisaku no kadai**. University of Tokyo Press, 1973. (A Task of Economic Policy).

KOMIYA, R.; OKUNO, M.; SUZUMURA, K. **Nihon no Sasngyo Seisaku**. University of Tokyo Press, 1984. (Industrial Policy in Japan).

RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. Cambridge, MA: Harvard University, Sept. 2004.

\_\_\_\_\_. **Industrial development: stylized facts and polices**. Cambridge, MA: Harvard University, Aug. 2006. (Draft).

SPENCE, M. A. Investment strategy and growth in a new market. **Bell journal of economics**, v. 10, p.1-19, 1979.

WORLD BANK. **The state in a changing world**. 1977. (World Development Report).

#### **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

NAKAMURA, T. **The postwar japanese economy: its development and structure**. University of Tokyo Press, 1981.

NISHIJIMA, S.; HOSONO, A. **Raten amerika keizairon**. Minerva, 2004. (Latin American Economies).

RODRIK, D. What produces economic success? *In*: FFRENCH-DAVIS, R.; MACHINEA, J. L. (Eds.). **Economic growth with equity**. ECLAC, 2007.

TERANISHI, J.; KOSAI, Y. **The Japanese experience of economic reforms**. St. Martin's Press, 1993.