

A ECONOMIA POLÍTICA DO JAPÃO

RESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E SEUS IMPACTOS SOBRE AS RELAÇÕES

NIPO-BRASILEIRAS (1973-1990)

A ECONOMIA POLÍTICA DO JAPÃO
RESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA E SEUS IMPACTOS SOBRE AS RELAÇÕES
NIPO-BRASILEIRAS (1973-1990)

Ernani Teixeira Torres Filho

Tese submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Ciências (Ph. D.)

Aprovada por:

Maria da Conceição Tavares
(Presidente)

Fernando Cardin

José Luiz Fiori

Henrique Altemani

Mario Luiz Possas

Rio de Janeiro
Janeiro de 1992

FICHA CATALOGRÁFICA

TORRES FILHO, Ernani Teixeira

A Economia Política do Japão: Restruturação Econômica e Seus Impactos sobre as Relações Nipo-Brasileiras (1973-1990).

Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial
1991

350 p.

1. JAPÃO. CONDIÇÕES ECONÔMICAS 1973-1991
2. Desenvolvimento Industrial - Japão
3. Relações Nipo-Brasileiras - Brasil/Japão

À Josefa Sena Costa, Zezé, que
tantas coisas me ensinou

A Eduardo, fruto
destes anos turbulentos

A Antonio, pela paciência

E, finalmente, a Thereza
(In Memoriam)

AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi desenvolvido ao longo dos últimos quatro anos graças ao apoio de várias instituições. A decisão de participar do Curso de Doutorado em Economia do Instituto de Economia Industrial (IEI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) só foi possível devido à licença integral concedida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e pelo Departamento de Economia da UFRJ, a cujos quadros pertenço. Às direções destas instituições e aos meus colegas de Banco e de Departamento, meu sincero agradecimento. A realização da tese, por sua vez, contou com enorme receptividade e interesse por parte do IEI e do Institute of Developing Economies do Japão (IDE). O IDE me recebeu carinhosamente como Pesquisador Visitante pelo período de julho a outubro de 1989, garantindo-me os meios necessários para a realização da pesquisa de campo. Foi ainda de decisiva importância, o apoio financeiro concedido pela Fundação Ford ao projeto. Não fossem os recursos e a eficiência administrativa da Fundação, teria sido impossível viabilizar um projeto desta dimensão.

Em todas essas instituições - e mesmo fora delas - o número de pessoas que direta ou indiretamente contribuiu para a realização desta tese foi grande demais para permitir que todos possam ser individualmente mencionados. Entretanto, alguns, pela colaboração mais intensa, tornaram-se meus amigos. No BNDES, gostaria de registrar minha gratidão para com José Mauro Carneiro da Cunha, Mariane Sussekind, e Sérgio Franca, que me ajudaram em todos os momentos, principalmente aqueles

de grande dificuldade pessoal. Na UFRJ, contrai uma enorme dívida pessoal com José Fiori e Carlos Medeiros. Christopher Welna, antigo representante da Fundação Ford, muito me incentivou. Yoichi Koike, do IDE, contribuiu decisivamente para que meus dias em Tóquio fossem frutíferos e prazerosos. Finalmente, caberia fazer uma menção especial a Kotaro Horisaka, da Universidade de Sophia (Tóquio). Sem a ajuda, sempre discreta e desinteressada, de Taro, meu amigo há quase 10 anos, meu desconhecimento sobre o Japão seria ainda maior.

O trabalho de tese foi também uma oportunidade única para aprofundar e intensificar meu relacionamento com minha amiga e orientadora, Maria da Conceição Tavares. Foi ela que, em 1980, despertou-me o interesse pela economia japonesa. Desde então, tem sido minha companheira constante na busca de um maior entendimento da realidade do Japão. Além de mestra brilhante, Conceição é também dotada de rara dedicação e lealdade aos amigos. Sem o seu apoio permanente e apaixonado, este trabalho jamais poderia ter sido feito.

A elaboração de uma tese de doutoramento requer, em geral uma dedicação que, muitas vezes, afeta demasiadamente nosso relacionamento com as pessoas que nos cercam. Gostaria ainda de registrar um último agradecimento a meus dois filhos, Antônio e Eduardo, pela paciência que tiveram comigo, nestes últimos anos.

RESUMO

O Japão obteve grande êxito na reestruturação de sua indústria e no ajustamento de sua economia nas décadas de setenta e de oitenta. Pressionados pelos choques externos, os japoneses introduziram mudanças em sua indústria, tanto a nível estrutural quanto das empresas, que lhes permitiram acumular dinamicamente vantagens competitivas frente a seus parceiros comerciais. Como decorrência, geraram profundas alterações em sua inserção internacional que, potencializadas pela política econômica norte-americana, se materializaram em mega-superávits comerciais com os demais países desenvolvidos e, em particular, com os Estados Unidos.

Atualmente, o Japão se tornou o principal credor líquido internacional, ocupando uma posição tradicionalmente detida pela potência hegemônica, os EUA. Ao mesmo tempo, passou a ser o epicentro de desajustes bilaterais que, pela dificuldade de reversão, vêm gerando crescentes atritos políticos e comerciais com seus principais parceiros comerciais. Houve, assim, uma mudança radical na posição internacional do Japão. De uma economia extremamente frágil economicamente, por causa da dependência externa de matérias-primas e alimentos, passou a ser uma potência econômica de primeira grandeza, porém dotada de uma grande fragilidade política. Segundo analistas japoneses, com a derrocada da União Soviética, o centro dos conflitos internacionais tende a se deslocar do Atlântico Norte para o Pacífico, tendo

em posições antagônicas o Japão e os países ocidentais, comandados pelos Estados Unidos.

Diante desse quadro, essa dissertação tem por objetivo analisar as transformações ocorridas, a partir de 1973, na economia japonesa e, subsidiariamente, suas implicações sobre as relações nipo-brasileiras. O trabalho foi centrado em aspectos como desempenho macroeconômico, inserção internacional, estrutura e política industrial, organização do capital e sistema financeiro. Identifica-se a existência de uma dinâmica do estado e da sociedade japonesa, de caráter defensiva-ofensiva, que permite respostas ágeis, pragmáticas e flexíveis às ameaças externas. Este nos parece ser um condicionante objetivo do passado histórico nipônico, que ilumina melhor a realidade atual do que as hipóteses mais tradicionais apoiadas nas idiossincrasias da cultura, da sociedade e das instituições japonesas.

ABSTRACT

In the 70's and 80's, Japan was very successful in her industrial and macroeconomic adjustment. As a positive response to external shocks, Japanese decided to change their industry at the structural as well as at the enterprise level. Due to these adjustments, Japanese conglomerates dynamically accumulated competitive advantages against their American and European competitors. On the external side of the economy, Japan started to accumulate huge surplus on her current accounts, specially with the United States, partly as a consequence of Reagan's Administration macroeconomic policy-mix.

Nowadays, Japan is the largest creditor nation in the world, a position traditionally held by the U.S. Japan is also in the center of one of the largest imbalances ever seen in the international economy. Those imbalances have been hard to reverse and are the main reasons of the frictions between Japan and the western powers.

As a mere of fact, Japan is a new position in the international economy. In the past, Japanese felt they were very fragile externally for being extremely dependent on external supplies of food and primary goods. Today, Japan is an international superpower. Primary goods are not so important any more. In spite of this new situation Japan is very fragile, not economically but politically. According to

japanese political analysts, the Pacific will tend to replace the North Atlantic as the center of the international frictions with Japan as one side and the western countries in the other, on the leadership of the United States.

The dissertation examines the structural adjustments of the japanese economy since 1973 and, subsidiarily, the implications to japanese-brazilian relations. Its main foccus are: the macroeconomic performance; the external relations, the industrial structure and the industrial policies, the large conglomerates, and the financial system.

The dissertation proposes a different theoretical approach to the dynamics of the japanese State and society, based on offensive and defensive movements, which leads to faster, more pragmatical and more flexible responses to external threats. This is a objective conditionant from the japanese past history which gives more light to japanese reality than traditional hypothesis based on the idiosyncrasis of the japanese culture, society and institutions.

ÍNDICE

RESUMO	07
ÍNDICE	11
LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS.....	12
INTRODUÇÃO	15
CAPITULO 1: OS CONDICIONANTES DO MILAGRE ECONÔMICO	27
CAPITULO 2: A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA JAPONESA PÓS-1973	41
CAPÍTULO 3: A NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO JAPÃO	62
CAPITULO 4: A RESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL	109
CAPITULO 5: OS KEIRETSU E OS DESAFIOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO	194
CAPITULO 6: AS MUDANÇAS NA ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO	231
CAPITULO 7: AUGUE E DECLÍNIO: IMPACTOS DA RESTRUTURAÇÃO JAPONESA SOBRE AS RELAÇÕES ECONÔMICAS NIPO-BRASILEIRAS	285
CONCLUSÕES	318
Notas	335
Bibliografia	346
Anexo Estatístico	358
Anexo A: A Cooperação Econômica Internacional Japonesa: Conceitos e Instituições	380

LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

QUADROS

1.1	Taxa Média de Crescimento Anual do Produto Nacional Bruto (Países Seleccionados)	28
2.1	Poupança, Investimento e Disponibilidade Líquida de Recursos por Setor	53
3.1	Principais Indicadores da Conta Corrente	67
3.2	Valor Médio das Exportações e das Importações (Períodos Seleccionados)	68
3.3	Balança Comercial por Áreas (Períodos Seleccionados)	69
3.4	Impacto da Valorização do Iene sobre o Preço das Exportações	79
3.5	Tendências do Investimento Externo	83
3.6	Fluxo de Investimento Direto Externo	86
3.7	Investimento Direto na Ásia e na América Latina.....	94
3.8	Taxa de Subsidiarização da Indústria (Países Seleccionados)	96
3.9	Fluxo de Recursos Líquidos para os Países em Desenvolvimento	100
3.10	Fluxo de Assistência Oficial do Governo Japonês (ODA)	106
4.1	Índice de Produção Industrial Por Setores Seleccionados e Categorias de Uso	111
4.2	Índices de Produção Industrial	112
4.3	Participação dos Setores com Forte Conteúdo Tecnológico no Investimento Manufatureiro	113
4.4	Taxas Médias de Crescimento de Setores Industriais Seleccionados	117
4.5	Ajustamento Estrutural em Setores Industriais	120
4.6	Indicadores de Despesas em P&D	159
4.7	Despesas em P&D em Proporção ao PNB	160

5.1	Composição dos Seis Maiores Keiretsu	196
5.2	O Keiretsu Mitsubishi	209
5.3	Grau de Endividamento do Setor Manufatureiro (Países Seleccionados).....	213
5.4	Indicadores da Importância dos Main Banks para as Empresas de ser Keiretsu	216
6.1	Origem de Fontes de Financiamento das Empresas (Países Seleccionados)	233
6.2	Evolução da Dívida Pública do Japão e dos Estados Unidos	238
6.3	Receita e Despesa do Governo (Itens Seleccionados)	248
6.4	Participação dos Japoneses no Mercado Internacional de Títulos	272
6.5	Ativos e Passivos Internacionais dos Bancos por País de Origem (1985)	276
6.6	Principais Corporações Zaitech em termos de Lucros Pré-Ímpostos (1986)	282
7.1	Brasil: Evolução do Comércio com o Japão (Média anual do período)	294
7.2	Investimento Direto Externo	301
7.3	Brasil: Distribuição Regional dos Empréstimos de Médio e Longo Prazo dos Bancos Japoneses	306
7.4	Dívida Externa Brasileira com os Bancos Privados	309
7.5	Brasil: Principais Bancos Credores Japoneses	310
7.6	Brasil: Endividamento Externo Bruto junto a Agências Oficiais	312
7.7	Brasil: Desembolsos de Financiamentos Oficiais	313
A.1	Brasil: Fluxo de Assistência Oficial do Governo Japonês (ODA)	386
A.2	Evolução dos Compromissos Assumidos pelo Eximbank do Japão	389

GRÁFICOS

3.1 Participação do Japão no Fluxo Total de Recursos	
Transferidos aos Países em Desenvolvimento	103
3.2 Desembolsos dos EUA e do Japão em	
Assistência Externa (ODA)	105
7.1 Participação do Japão no Comércio Exterior do	
Brasil	290
7.2 Evolução do Comércio Bilateral com o Japão	
.....	296

INTRODUÇÃO

A economia japonesa tem sido tema constante de controvérsias por quase quatro décadas. Até 1973, a preocupação básica dos estudiosos era identificar as causas do "milagre econômico", ou seja, do processo de crescimento rápido e auto-sustentado verificado no imediato pós-guerra. (1) Entre 1953 e 1973, o Japão havia crescido a taxas elevadíssimas, em torno de 10% ao ano. Uma frase irônica, atribuída ao economista americano Albert Hirschman, ilustra bastante bem as inquietações da época:

"Existem duas grandes exceções à teoria do desenvolvimento econômico: a Argentina e o Japão. A primeira tinha tudo para dar certo e deu errado. O segundo tinha tudo para dar errado e deu certo".

De fato, não parecia fácil explicar, especialmente a partir do paradigma liberal, como um país: pobre em recursos naturais; com elevado índice de desemprego; devastado pela 2ª Grande Guerra; atrasado tecnologicamente; protecionista comercialmente; avesso ao capital estrangeiro; e com forte intervenção estatal tinha conseguido, em menos de quinze anos, deixar definitivamente para trás o espectro da pobreza e do atraso, para se tornar, em 1968, a segunda economia do mundo capitalista. (2)

O êxito da reação japonesa aos choques de 1973 fez com que o interesse pelo Japão ganhasse novo impulso e enfoque distinto. Em um primeiro momento, as atenções estiveram centradas nas políticas e nas estratégias de ajuste econômico e reestruturação industrial, implementadas na década de setenta.

Já na década de oitenta, a questão básica passou a ser a nova inserção internacional japonesa e o crescimento das tensões com seus parceiros. Em um período curto, o Japão havia acumulado mega-superávits comerciais, transformando-se no principal credor líquido do mundo capitalista, posição tradicionalmente detida pela potência hegemônica, os Estados Unidos.

Diante desse novo cenário, o Japão, no plano simbólico, se converteu, para alguns, em um paradigma a ser imitado. Para estes, a experiência japonesa tornou-se referência básica da "modernidade", constituindo-se em citação obrigatória em qualquer debate internacional sobre processo de trabalho, tecnologia e "terceira revolução industrial".

Para outros, o Japão é visto como um inimigo a ser temido, uma reedição do antigo "perigo amarelo". Dentro desta perspectiva, os que se preocupam com o problema do poder acreditam que estaríamos assistindo ao nascimento de uma nova potência hegemônica internacional, a exemplo do que ocorreu com a Inglaterra, no final do século XIX, e com os Estados Unidos, após a 2ª Guerra Mundial. O Japão estaria, assim, em uma trajetória que levaria à substituição

total ou parcial, dos EUA, como hegemon. Esta situação possuiria o agravante de, pela primeira vez desde que o sistema capitalista se tornou dominante, o Ocidente correr o risco de ter a condução de seus destinos subordinada aos desígnios de um povo culturalmente diferente e, segundo alguns, "desleal" (unfair) em suas práticas políticas e econômicas. (3)

Esse debate mais recente continua sendo travado, do ponto de vista mais geral, nas mesmas bases das discussões que procuravam entender o "milagre econômico" ocorrido nas décadas de cinquenta e de sessenta. Apesar das mudanças que ocorreram na economia japonês e em sua inserção internacional nas duas últimas décadas e a despeito do aumento exponencial do conhecimento acumulado sobre o Japão neste mesmo período, as análises existentes continuam, grosso modo, se distinguindo pela macrovisão que, implícita ou explicitamente, possuem da dinâmica da economia japonesa. De um lado, existem os "liberais", que sustentam que o Japão é um caso exemplar de economia de mercado em que empresas concorrenciais, com base em suas vantagens competitivas, estabeleceram estratégias bem sucedidas, tendo em vista os preços relativos internacionais. De outro, estão os "heterodoxos", para quem o sucesso japonês só pode ser entendido à luz dos mecanismos extra-mercado existentes na sociedade, na cultura e na política do Japão.

Dentro da perspectiva liberal, Phillip Trezize (1976 e 1983) e, em menor medida, Hugh Patrick (1986) são os principais expoentes. Apesar de identificarem a existência de uma estrutura de governo diferente da que se

observa no Ocidente, admitem que os mecanismos de intervenção ou de coordenação presentes na sociedade japonesa não se constituíram em fatores determinantes do processo nem dos resultados econômicos obtidos. A parcela mais importante da explicação deve ser buscada na atuação do setor privado. Uma versão particular desta mesma visão é desenvolvida por Olson (1982), que usa o sucesso econômico do Japão para exemplificar sua tese de que:

"os países cujas coalizões distributivas foram emasculadas ou abolidas por governos totalitários ou de ocupação estrangeira devem crescer rapidamente uma vez que a ordem legal tenha sido restabelecida. Isto pode explicar os "milagres econômicos" do pós-guerra, particularmente o do Japão (...)".

A ausência de coalizões distributivas relevantes permitiria, no plano político, que o sistema de mercado pudesse gerar níveis de bem-estar mais próximos do máximo potencial. (4)

Para os heterodoxos, o caso japonês é explicado por fatores extra-mercado, como a atuação do estado, a cultura, as instituições, etc. Um dos expoentes deste pensamento é Chalmers Johnson (1982), que adotou o conceito de estado desenvolvimentista (developmental state) para explicar o sucesso da política industrial japonesa, fator, em sua opinião, determinante do "milagre econômico". (5) Para Johnson, a natureza tardia da industrialização japonesa levou a que seu estado nacional moderno (pós-Meiji) assumisse,

desde a sua constituição, funções desenvolvimentistas. Trata-se de um estado que, além das funções regulatórias tradicionais a qualquer estado moderno, adotou uma visão racional de estratégia de desenvolvimento, de cunho nacionalista, que se desdobrou no estabelecimento, de tempos em tempos, de metas a serem perseguidas tanto do ponto de vista econômico quanto do social. O sucesso obtido ao se alcançar estes objetivos constituiu, por sua vez, a base da legitimidade política do estado japonês.

Existem ainda alguns heterodoxos que, apesar de defenderem que o Japão é mais eficiente e agressivo que seus concorrentes ocidentais, por ser uma sociedade baseada em mecanismos extra-mercado, criticam o caráter coordenado do capitalismo japonês, o considerado uma forma desleal de concorrência, contrária ao ideal do livre mercado. Por serem *free-rider* exitosos, os grupos e as instituições japonesas, por suas formas peculiares de organização, tornam-se ameaças potenciais para as empresas e as sociedades ocidentais. O *Japan Inc.* é, assim, encarado como um inimigo que precisa ser rapidamente combatido. (6)

Outras visões com a mesma perspectiva "persecutória" vêm tomando corpo nos EUA, graças às dificuldades que as empresas americanas têm atravessado para fazer frente à acirrada concorrência dos capitais japoneses. Ultimamente, o sentimento antinipônico tem sido aguçado, tanto pelo sucesso tecnológico quanto pelo crescimento abrupto dos investimentos japoneses nos

Estados Unidos, que atingem, até mesmo, a compra de símbolos nacionais norte-americanos, como o Rockefeller Center, em Nova Iorque.

Além de liberais e heterodoxos existem também os que argumentam de forma que poderíamos denominar de "salomônicas", uma vez que se autoproclamam equidistantes das opiniões mais extremadas neste debate. (7) A maioria destes autores se limita, no entanto, a mesclar, justapor ou compor posições dos dois primeiros grupos. Alguns tentam propor novos marcos referenciais que sejam mais efetivos na explicitação dos fatores que, em sua interpretação, são mais relevantes para explicar a superioridade do desempenho japonês. Outros se limitam a introduzir mudanças nas teorias já existentes.

Muitas dessas tentativas não conseguem, contudo, se liberar das limitações genéticas das versões originais: a atemporalidade das "visões de mercado" e a tendência estática das visões centradas em fatores extra-mercado, mesmo quando baseadas em análises histórico-estruturais. Com este último ponto de vista, os autores, em geral, buscam dar ênfase aos elementos que distinguem o Japão das economias ocidentais desenvolvidas, destacando o caráter único de sua cultura e de suas instituições. Porém, ao não identificarem a dinâmica que afeta estas instituições, as argumentações apresentadas tornam-se impotentes para explicar as intensas transformações que se verificaram nas décadas de setenta e de oitenta. Assim, é difícil explicar, com base neste tipo de análise, mudanças estratégicas tão profundas como as que ocorreram, por exemplo, no Ministério da Indústria e do Comércio Exterior.

O famoso MITI, baluarte do nacionalismo japonês nas décadas de cinquenta e de sessenta, é hoje uma agência totalmente comprometida com o projeto de abertura comercial do país. Do mesmo modo, o famoso "consenso político nacional" japonês, base do sucesso das estratégias desenvolvimentistas do imediato pós-guerra, é atualmente uma instituição cada vez mais erodida por um contexto social de crescente complexidade.

Dado o crescente interesse dos países ocidentais, principalmente o do Estados Unidos, em conhecer mais e mais profundamente a economia, a política e a sociedade japonesa torna-se impossível realizar-se uma revisão exaustiva de toda a literatura relativa ao tema. Entretanto, a crescente diversidade de opiniões hoje em debate permite afirmar que inexiste uma visão simples e abrangente que consiga dar conta da economia política japonesa no pós-guerra nem há qualquer perspectiva de convergência de posições no futuro imediato. Existem ainda obstáculos de natureza objetiva que dificultam o estabelecimento de um marco global de pensamento: a economia, a política e a sociedade japonesa são extremamente complexas e heterogêneas e apoiam-se em instituições com redes de relacionamento (*networks*) próprias, sujeitas a uma dinâmica diferente da dos padrões ocidentais.

Em termos prospectivos, as dificuldades analíticas são ainda maiores. Existem alguns autores que - devido à crescente internacionalização das economias, das empresas, dos mercados e da cultura, aliada à importância cada vez maior do Japão no cenário mundial - levantam a possibilidade de as

instituições japonesas tenderem, cada vez mais, a se assemelhar às ocidentais, em um processo de homogeneização decorrente da internacionalização. Acredito, no entanto, que, do ponto de vista econômico, é mais provável que venhamos a assistir a fenômenos de natureza inversa, ou seja, que algumas instituições ocidentais passem, cada vez mais, a adotar padrões de organização e de comportamento hoje característicos dos japoneses. (8)

De todo modo, qualquer cenário internacional prospectivo tem hoje a necessidade de levar em conta a experiência bem sucedida do Japão nos últimos anos. Qualquer debate sobre perspectivas de reestruturação industrial e tecnológica tem, atualmente, como paradigma o sucesso recente do Japão nestas duas áreas. Da mesma forma, a controvérsia sobre os ajustes macroeconômicos possíveis entre as principais nações desenvolvidas na próxima década tem que levar em conta os desajustes bilaterais e os atritos políticos entre o Japão e seus principais parceiros, em particular os Estados Unidos.

Diante desse quadro geral, não pretendemos propor explicações globais para os sucessivos "milagres japoneses". A tese levará em conta interpretações de autores que, grosso modo, se filiam à corrente heterodoxa, apoiadas em uma hipótese geral de uma dinâmica política do Estado e da sociedade japonesa, baseada em sua capacidade de resposta a choques externos que atuem sobre a "obsessão" que os japoneses têm com relação a sua fragilidade externa. (9) Deste ponto de vista, as estratégias que animam a dinâmica são sempre de

caráter defensivo-ofensivo, respondendo pragmaticamente e com grande flexibilidade às ameaças externas. Este nos parece ser um condicionante objetivo do passado histórico do Japão no pós-guerra mais relevante do que hipóteses referentes às idiossincrasias da cultura, da sociedade e da cultura japonesa.

A partir desse marco referencial, esta tese tem por objetivo analisar o ajuste macroeconômico e a reestruturação industrial japonesa nas décadas de setenta e de oitenta e, subsidiariamente, suas implicações sobre as relações nipo-brasileiras neste período. O trabalho foi centrado em aspectos de importância estrutural, tomando-se, sempre que necessário, os determinantes de curto prazo como condicionantes conjunturais importantes de decisões cruciais de longo prazo das empresas e do governo, principalmente em momentos de descontinuidade na política econômica ou de ruptura no padrão de inserção internacional.

A tese foi dividida em sete capítulos. O primeiro é uma revisão resumida e atualizada de minha tese de mestrado, apresentada ao Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro em 1983. (10) Seu propósito é fornecer ao leitor menos familiarizado com a economia política japonesa no imediato pós-guerra uma visão geral do tema, bem como apresentar os condicionantes básicos do processo de crescimento acelerado japonês, entre 1953 e 1973.

O segundo capítulo também tem uma preocupação introdutória. Visa a apontar os aspectos macroeconômicos mais importantes do Japão pós-1973, a partir de uma periodização baseada nas tendências estruturais mais relevantes do período. Foi atribuída uma ênfase especial aos condicionantes políticos e econômicos do choque de 1973, bem como de seus antecedentes imediatos, pelo impacto que este momento histórico teve sobre as instituições econômicas e sociais japonesas e sobre as decisões cruciais que foram tomadas por governo e empresas em seu esforço de ajustamento e reestruturação nos anos seguintes.

A crise de 1973 obrigou o Japão a promover contínuas e profundas mudanças em sua inserção internacional. Extremamente vulnerável a flutuações bruscas nos mercados internacionais, os japoneses experimentaram, a partir de 1973, choques de preços de insumos básicos, de taxas de juros e, principalmente, de taxas de câmbio. A cada ciclo de ajustes e de reestruturação o Japão acumulou vantagens, cada vez maiores frente a seus concorrentes, levando a um quadro de desequilíbrios e atritos com seus parceiros internacionais. O terceiro capítulo busca lidar com estas questões, estabelecendo relações com as mudanças que, no mesmo período, estavam ocorrendo na estrutura industrial e nos padrões de organização da produção manufatureira.

As mudanças ocorridas na estrutura e na política industrial japonesa são analisadas no quarto capítulo. Apesar das taxas mais modestas de crescimento,

a indústria nipônica apresentou melhor desempenho entre os países industrializados. Associadas a esta performance, verificavam-se transformações tanto em termos da composição setorial quanto no da organização dos mercados e das técnicas organizacionais. Nas décadas de setenta e de oitenta, os japoneses deixaram definitivamente de ser um país industrialmente atrasado, sob qualquer ponto de vista, para se tornarem paradigmáticos para o restante do mundo.

A partir desse referencial, o foco da análise se volta, nos dois capítulos seguintes, para os grandes conglomerados - os keiretsu - e para o sistema financeiro. A economia japonesa continua a ser comandada por seis megagrupos, que possuem ramificações pelos mais diversos setores da economia. As mudanças de natureza estrutural e o processo de internacionalização tiveram enorme impacto sobre o comportamento e o equilíbrio de poder no interior destes conglomerados, afetando-lhes, ademais, o padrão de relacionamento, que por tanto tempo imperou entre empresas contratantes e subcontratadas. O sistema financeiro japonês também foi palco de transformações e de lutas políticas intensas. Pressionados pela concorrência externa e interna, os grandes bancos comerciais - os city banks - tiveram que introduzir inovações, tanto de produtos quanto de formas de relacionamento com seus clientes preferenciais. As empresas, por sua vez, passaram a gozar de maior autonomia frente ao seus main banks e a serem, cada vez mais, conscientes das oportunidades de lucros não-operacionais. Era

o início da era do zaitec (inovação financeira) e o fim do produtivismo exacerbado dos anos anteriores.

No último capítulo, são analisadas as relações nipo-brasileiras, particularmente nas décadas de setenta e de oitenta. Com a crise do petróleo, os dois parceiros fizeram uma tentativa ousada de aproximação, intensificando um padrão de relacionamento que se iniciava na segunda metade da década de cinqüenta. A base de aproximação entre os dois países foi a complementaridade potencial entre um Brasil continental, rico em matérias-primas básicas, possuidor de uma economia em crescimento e simpático aos japoneses, e um Japão dotado de grande fragilidade externa, interessado em garantir fontes externas estáveis de suprimento de alimentos e matérias-primas de países que não fossem seus inimigos históricos. Em 1979, o Brasil era o terceiro maior hospedeiro de investimento direto externo japonês em todo o mundo. Na década de oitenta, a situação mudou radicalmente. A economia brasileira estagnou e perdeu, de forma crescente, relevância no contexto internacional. Simultaneamente, o Japão se tornou grande investidor na Ásia, nos Estados Unidos e na Europa, deixando o Brasil a sua própria sorte. À luz deste quadro, apontam-se algumas iniciativas que poderiam ser tomadas pelo Brasil para buscar uma nova base de aproximação com o Japão na década de noventa.

CAPITULO 1

OS CONDICIONANTES DO MILAGRE ECONÔMICO (1953-1973)

A economia japonesa atravessou, ao longo do pós-guerra, dois períodos bem distintos. O primeiro, que se estende de 1953 até 1973, reúne as duas décadas do "milagre econômico", caracterizadas por um crescimento rápido e auto-sustentado. O segundo período, que compreende os anos posteriores à crise de 1973, foi marcado por um processo bem sucedido de ajuste à crise internacional e por um desempenho econômico mais lento, mas que, mesmo assim, levou o Japão a ocupar uma posição de crescente liderança no cenário mundial.

Durante os anos do milagre econômico, o Japão configurou "um caso ímpar de desempenho econômico dentro do quadro do pós-guerra e, talvez, por suas especificidades, um caso único na história do capitalismo moderno" (1). Sua economia cresceu, de forma quase ininterrupta, a taxas próximas a 10% ao ano, os níveis mais elevados entre as nações industrializadas. Em menos de 20 anos, os japoneses deixaram definitivamente para trás o espectro do subdesenvolvimento, da estagnação e da perda da autonomia nacional, para se tornarem a segunda maior economia do mundo capitalista, sendo superada apenas pelos Estados Unidos.

Após 1973, a taxa média anual de crescimento do Produto Nacional Bruto japonês foi de apenas 4%, nível muito inferior ao verificado nas duas décadas anteriores. Mesmo assim, foi a mais elevada entre os países ricos. (Quadro 1.1) Apesar do grande impacto negativo do primeiro choque do petróleo, sua economia foi a única entre as das nações mais desenvolvidas a manter, a partir de 1976, um crescimento contínuo de sua indústria. Nos demais países, à exceção dos Estados Unidos, a produção manufatureira permaneceu estagnada ao longo de toda a primeira metade da década de 80. (Anexo I)

Para se compreender por que o processo de ajustamento econômico japonês pós-1973 foi tão exitoso, é necessário inicialmente se ter presente as principais características e condicionantes do "milagre econômico".

QUADRO 1.1

TAXA MÉDIA DE CRESCIMENTO ANUAL DO PRODUTO NACIONAL BRUTO (Países Seleccionados)

Países	Em percentagem		
	1953-1973	1974-1982	1983-1988
Japão	9,4	3,8	4,3
EUA	3,6	1,6	4,0
Reino Unido	3,1	0,8	3,4
Alem. Ocid.	5,8	1,6	2,4
França	5,3	2,1	1,9

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

Em termos dinâmicos, as elevadas taxas de crescimento alcançadas pelo Japão até 1973 - em um país carente em matérias-primas básicas e que, em meados da década de 50, possuía uma indústria obsoleta e desgastada -

não poderiam ser obtidas sem que sua economia atravessasse um profundo desequilíbrio industrial. (2) De fato, a estrutura do setor manufatureiro foi, nas décadas de cinquenta e de sessenta, profundamente alterada, gerando novas relações inter e intra-industriais, ao mesmo tempo em que nos conglomerados e nas empresas se verificaram transformações nas formas dominantes de organização do capital. Em menos de 20 anos, o Japão deixou de ser um país ainda muito dependente da indústria têxtil e da agricultura para se tornar um produtor e exportador de porte internacional nos segmentos de insumos industriais e de máquinas e equipamentos. O *drive* exportador foi, nestas décadas, extremamente relevante para garantir a liquidez externa da economia, mas pouco relevante do ponto de vista da dinâmica macroeconômica. A indústria foi claramente mercado de si mesma, criando condições endógenas de realização para uma produção manufatureira ascendente.

É verdade que o processo de rápido crescimento, associado à intensificação da produção industrial a partir dos setores de máquinas e equipamentos e insumos industriais básicos, não foi um fenômeno exclusivo da experiência japonesa nem é capaz de, por si só, dar conta da explicação de seu milagre econômico. No pós-guerra, todos os países que, de alguma forma, conseguiram mudar sua estrutura industrial, tomando por base o sistema manufatureiro americano, (3) apresentaram altas taxas de crescimento, aumento da produtividade e redução do hiato tecnológico em relação aos Estados Unidos. A particularidade japonesa não está, portanto, na

trajetória industrial que foi adotada, mas deve ser buscada, principalmente, nos condicionantes endógenos de seu processo de acumulação de capital.

Com essa preocupação, identificamos em Torres (1983) que, no pós-guerra, "o principal fator de dinamismo da economia japonesa se encontra (...) na mudança do padrão de concorrência entre (seus) grandes grupos nacionais" - os keiretsu. (4) A competição interconglomerados tornou-se tão intensa e direta que foi chamada pela burocracia japonesa de "excessiva". Os grandes grupos lançaram-se, ao mesmo tempo, em uma disputa global em todos os principais mercados, exacerbando suas decisões de investimento. Como consequência, a taxa de formação bruta de capital fixo, a preços de 1965, aumentou de 17,8% em 1955 para 30,6% em 1962 e atingiu a mais de 37% nos primeiros anos da década de 70, níveis muito elevados, mesmo quando comparados aos verificados em processos de acumulação "forçada" do tipo socialista.

Algumas das especificidades desse novo padrão de concorrência japonesa merecem ser aqui ressaltadas. Os zaibatsu - forma de organização do grande capital japonês até a Segunda Guerra - atuavam na indústria em setores distintos, evitando a competição direta. Após as reformas implementadas pelo governo de ocupação americano, esses grandes conglomerados atravessaram um profundo processo de transformação que levou ao aparecimento dos keiretsu, formas radicalmente novas de organização

capitalista, baseadas na flexibilidade, na coordenação e na competição direta e acirrada.

A lógica do investimento dos keiretsu seguiu o princípio do get set control (controle global). Todos os conglomerados investiram simultaneamente em todos os novos setores industriais. Na medida em que as expectativas iniciais de demanda eram superadas pelo elevado ritmo do crescimento econômico, os conglomerados sentiam-se estimulados a continuarem expandindo sua capacidade não só nos setores já implantados mas também naqueles situados imediatamente "à frente" e "à trás" na cadeia industrial, ocupando mercados internos ao grupo. Como afirmou um presidente do banco Mitsubishi:

"(...) as coisas aparecem como se seguissemos um princípio geral de controle global sobre as indústrias. Penso que a verdade está, não que tenhamos a idéia de controlar tudo o que existe, mas sim que estas coisas acontecem em decorrência da própria necessidade dos negócios". (6)

Para tanto, as grandes empresas contaram com o crédito tanto do banco ligado a seu keiretsu - o *main bank* - como de todos os demais bancos comerciais e de longo prazo. Esta dependência em relação ao sistema bancário, aliada ao elevado grau de endividamento herdado da guerra, levou

à consolidação de um padrão de financiamento indireto, centrado na tomada de empréstimos.

Em consequência, as firmas japonesas (kaisha) apresentaram - e ainda apresentam, em seus balanços - uma relação muito elevada entre capitais de terceiros e capitais próprios, quando comparadas às empresas sediadas em outros países capitalistas avançados. (5) Este indicador financeiro - o grau de endividamento - não pode, no entanto, ser tomado diretamente como sinal de elevada fragilidade. No Japão, existe um sistema único de decisão compartilhada entre grandes empresas e bancos, que reduz o risco microeconômico de uma situação de elevado nível de endividamento. (7)

Coube aos principais bancos comerciais, os city banks, o papel de liderança nas decisões dos grandes conglomerados. Os bancos dispunham das melhores redes de informação e das equipes técnicas mais capacitadas do grupo. Em geral, eram seus os funcionários indicados para intervir na administração de empresas "associadas" que precisavam ser saneadas. Eram ainda os fiadores efetivos dos créditos que as grandes corporações de seu grupo obtinham junto ao restante do sistema financeiro. Em caso de inadimplência ou de insolvência, cabia ao main bank, responder frente aos demais bancos pelas dívidas das empresas de seu conglomerado. Na prática, os main banks detinham o poder de, em última instância, viabilizar ou não as principais decisões de investimento das empresas de seu keiretsu.

Nesse padrão de concorrência japonês do pós-guerra, o governo cumpriu fundamentalmente o papel de ser o elemento potencializador da competição entre os keiretsu. O Estado atuou sistematicamente no sentido de eliminar os principais entraves a que as decisões de investimento das grandes empresas pudessem ocorrer em níveis muito próximos de seu horizonte potencial.

Com esse intuito, o governo, através do Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI), implementou uma das mais ousadas e eficazes políticas de estrutura industrial. Orientou o investimento do setor privado, apontando trajetórias de expansão, e concedeu vantagens fiscais e creditícias que estimulavam as empresas a atuar de acordo com sua visão de longo prazo. Além disto, usou, até meados da década de sessenta, a escassez relativa de moeda estrangeira como instrumento para restringir as importações de bens que não fossem considerados "essenciais". Graças a este expediente, promoveu os investimentos em setores prioritários, atribuindo-lhes preferência na alocação de divisas para a importação de máquinas e equipamentos e para a aquisição no exterior de novas tecnologias.

O governo, em nenhum momento, arbitrou a concorrência entre os conglomerados. Perante o Estado, os grandes keiretsu eram tratados como iguais. As oportunidades eram equanimemente abertas a todos os conglomerados, sem distinção. Este princípio da "concorrência entre iguais" foi um elemento fundamental para garantir ao Estado o papel de elemento

coordenador do processo de acumulação, representando o interesse comum da nação e do conjunto de seus grandes blocos de capital, e não de quaisquer frações específicas.

A "competição excessiva" no mercado interno só foi possível porque o Estado decidiu também limitar, apenas aos grupos nacionais, o acesso ao mercado interno. Através do controle direto das importações e do investimento estrangeiro, eliminou a ameaça da competição direta dos capitais externos, o que permitiu às empresas nacionais levarem adiante seus projetos de investimento sem correrem o risco de serem surpreendidas, em seu próprio mercado, pela entrada imprevista e agressiva de concorrentes estrangeiros. O caráter "xenófobo" da política industrial japonesa estava também associado à necessidade de o país administrar, em "sintonia fina", seu setor externo.

A política de barrar o acesso das mercadorias estrangeiras ao mercado interno japonês também possuía uma preocupação com a administração do balanço de pagamentos. O governo, até meados de 1960, atuou de modo a evitar o aparecimento de déficits comerciais expressivos ou crônicos. Sendo uma economia que tendia estruturalmente a importar mais do que a exportar, o país, na falta de uma administração centralizada do comércio externo que prevenisse a efetivação de grandes déficits comerciais, poderia ficar sujeito a intervenções dos organismos internacionais de crédito, cuja visão liberal se chocaria com as concepções básicas da política industrial

japonesa, de cunho eminentemente nacionalista e intervencionista, no sentido oriental do termo.

A postura comercial defensiva, aliada à total impossibilidade de, objetivamente, se desenvolver uma base primário-exportadora, fez com que a indústria japonesa fosse, ela mesma, obrigada a se responsabilizar pelo financiamento externo de suas importações de bens e serviços, o que, por exemplo, contrasta marcadamente com as experiências de industrialização latino-americanas. O setor manufatureiro foi, assim, obrigado a se manter permanentemente preocupado com preços, qualidade e produtividade, além de esquemas agressivos de promoção de exportações, como subsídios e esforços de vendas, através de trading-companies.

A implementação da política indústria japonesa, apesar ser tradicionalmente baseada no consenso, foi também objeto de disputas políticas acirradas entre algumas áreas importantes do governo e o setor privado. Em vários momentos, estiveram em lados opostos a burocracia do MITI -preocupada em preservar sua capacidade de comando e imbuída de um projeto nacionalista defensivo e, até então, vitorioso - e, de outro, as grandes empresas, que haviam crescido rapidamente e se sentiam capazes de enfrentar a concorrência externa em bases mais agressivas.

Nessa oportunidade, o argumento da "concorrência excessiva" foi utilizado por técnicos do governo para relevar alguns pontos potenciais de

vulnerabilidade do capital japonês frente aos competidores estrangeiros. Para os funcionários do MITI, a concorrência excessiva gerava a fragilização da estrutura industrial, através do aumento do grau de ociosidade, do alto índice de endividamento e da limitação à incorporação dos ganhos de produtividade. Era, portanto, necessário se reduzir o número exagerado de firmas estabelecidas em cada mercado.

A opinião das grandes empresas japonesas, especialmente nos setores de ponta, era radicalmente contrária, levando-as a barrarem, no parlamento, várias tentativas do MITI de forçar, através de medidas legais, a concentração de mercado em segmentos considerados estratégicos. Assim, por exemplo, em lugar das fusões propostas pelo governo, a indústria automobilística, para desgosto de muitos burocratas, fechou acordos de joint-venture com as principais empresas americanas do setor - tais como a Chrysler, a General Motors e a Ford.

A atitude "condescendente" das empresas japonesas com o capital estrangeiro não configurava uma novidade histórica. No início do século, as empresas elétricas dos grandes zaibatsu - Mitsui, Sumitomo e Mitsubishi - haviam negociado contratos de fornecimento de tecnologia moderna, na base de participação acionária, com as maiores empresas norte-americanas do setor - General Electric, Westinghouse e International Telephone and Telegraph (ITT), respectivamente. (8)

Finalmente, tendo em vista a enorme relevância do crédito bancário corrente para o financiamento industrial de longo prazo, o governo, através do Banco do Japão (BoJ), ajustou sua política monetária de forma a subordiná-la aos interesses do crescimento industrial. O BoJ garantiu, durante todo o tempo, um nível de liquidez compatível com a necessidade de expansão das operações dos grandes bancos comerciais e da economia como um todo. Em meados da década de sessenta, mais de 60% das operações ativas do banco central era formada por créditos ao setor privado, uma posição única entre os bancos centrais dos principais países desenvolvidos. (9)

Outro aspecto relevante das relações privilegiadas mantidas pelos city banks com o Banco do Japão foi o fato de, em várias oportunidades, os grandes bancos comerciais se encontrarem em uma situação de overloan, ou seja, de endividamento líquido positivo junto ao BoJ. Este indicador revela a perspectiva acomodativa que guiou a política monetária no pós-guerra. Medidas restritivas se limitaram a curtos períodos, quando eventuais desequilíbrios comerciais externos tendiam a se prolongar. Neste caso, o principal instrumento usado para refrear o crescimento da demanda agregada e do processo especulativo era o contingenciamento linear dos créditos abertos aos principais bancos, sem que se verificassem aumentos na taxa de juros de redesconto. A atuação governamental no mercado bancário também era de apoio à competição excessiva, com base na "concorrência entre iguais".

Essa complexa política de estrutura industrial era vista como legítima aos olhos dos parlamentares, das empresas e dos assalariados. Os parlamentares, na prática, deixaram a gestão econômica na mão da burocracia, que negociava ou, até mesmo, impunha suas decisões aos capitais nacionais. O partido do governo era, até o início da década de setenta, dominado por ex-burocratas do governo, que possuíam ampla penetração junto a seus pares, colocados em postos nos ministérios. Garantia-se, assim, uma perfeita sintonia entre os interesses dos ministérios e os atos legislativos.

As empresas, por sua vez, participavam ativamente das campanhas eleitorais, financiando seus candidatos e constituindo seus blocos de representação parlamentar. A condução econômica era tida como uma tarefa afeta aos burocratas em consultado com as empresas. A Dieta só intervinha como mecanismo de arbitragem de disputas abertas. Com o tempo, o sucesso da política industrial e econômica legitimou este esquema de papéis decisórios, gerando um consenso quanto aos objetivos e aos métodos de implementação utilizados para o desenvolvimento do projeto de crescimento acelerado.

A classe trabalhadora organizada, a não ser no período da ocupação, sempre teve uma atitude extremamente cooperativa para com as empresas e o governo. Essa prática não foi resultado de nenhum pacto "welfarista" de estilo ocidental. O compromisso político do governo e das empresas com os sindicatos, até o início da década de setenta, se limitou à estabilidade do

emprego, à ampliação dos postos de trabalho e ao aumento dos salários reais, objetivos que foram plenamente viabilizados pelo êxito do projeto de crescimento econômico acelerado. Os ganhos de produtividade eram, em parte, transferidos aos trabalhadores do setor formal através de salários extras - bônus - vinculados aos resultados obtidos pelas empresas. Cerca de um terço da renda anual dos empregados japoneses era, e ainda é hoje, proveniente desta forma de "participação nos lucros".

Esses elementos políticos levam-nos ao impacto que a derrota militar teve sobre o Japão moderno. Segundo Torres:

"Em certa medida, o pós-guerra reeditou o risco da colonização estrangeira, que havia sido um dos principais fatores de causação do processo de industrialização que se seguiu à Revolução Meiji. Havia, entretanto, uma diferença básica. A estratégia, ao final do século XIX, buscava dotar o Japão de uma indústria bélica moderna. O objetivo principal, então, era produzir, através de capitais nacionais, os meios de destruição necessários para sustentar um projeto imperialista em reação à ameaça colonialista das potências ocidentais. Com o bombardeamento de Hiroshima e Nagasaki, o velho sonho imperial foi definitivamente enterrado. O Japão estava agora submetido à hegemonia americana e precisava se adaptar e responder rapidamente a esta nova situação. Neste contexto, o perfil industrial desejado era aquele

que permitisse, a um só tempo, superar as condições do estrangulamento externo e ampliar o mercado interno". (10)

O rápido crescimento obtido pelo Japão foi, assim, resultado de condições objetivas que permitiram o desenvolvimento de um padrão de concorrência excessiva entre os keiretsu. No entanto, a crise de 1973 colocou em cheque toda a rede de relações financeiras, industriais, comerciais e de coordenação decisória que deram sustentação ao milagre econômico. Os japoneses precisavam, agora, e adaptar à nova realidade internacional, sem, no entanto, colocar em cheque a natureza "organizada" de seu capitalismo. (11)

CAPITULO 2

A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA JAPONESA PÓS-1973

O primeiro choque do petróleo de 1973 marcou uma profunda descontinuidade na economia japonesa. Depois de mais de duas décadas de crescimento rápido, estável e auto-sustentado, o Japão se defrontou com um cenário adverso que projetava perspectivas extremamente negativas para seu futuro.

Na verdade, o aumento do preço internacional do petróleo catalisou um processo endógeno de instabilização, rompendo as principais "âncoras" institucionais, que haviam dado suporte à expansão econômica das duas décadas anteriores. Assim, em um prazo relativamente curto, a taxa de câmbio passou a ser flutuante, os preços das principais matérias-primas importadas aumentaram substancialmente, a inflação disparou e os mercados de risco tornaram-se mais voláteis.

Quase vinte anos depois, o Japão, frustrando todas as expectativas pessimistas, tornou-se o paradigma da modernidade industrial e tecnológica, a maior potência comercial e financeira do mundo e o principal parceiro dos Estados Unidos no cenário internacional. O dinamismo econômico japonês transbordou suas fronteiras nacionais e arrastou consigo vários países do

Sudeste Asiático, além da Costa Leste dos Estados Unidos, criando uma zona de prosperidade na Bacia do Pacífico.

Essa trajetória não foi contínua. Em termos de desempenho, a economia japonesa pós-1973 atravessou claramente dois períodos distintos: O primeiro, de 1973 a 1982, foi caracterizado por um processo de ajuste e reestruturação a uma realidade externa adversa. O Japão foi obrigado a conviver com taxas de crescimento mais modestas e com uma economia internacional sujeita a grande instabilidade. Teve ainda que atravessar graves desequilíbrios em suas contas externas. (Anexo II)

A desaceleração do crescimento foi, em grande medida, resultado de uma lenta e contínua redução da formação de capital, que levou a uma mudança não só no padrão de acumulação, mas também no próprio comportamento das empresas. Contrapondo-se à retração do investimento, as exportações passaram a ter um papel muito mais relevante do que haviam tido no passado, chegando, em alguns períodos, a comandar o crescimento econômico.

No segundo período, que se iniciou em 1983, o panorama econômico foi distinto. O cenário de inflação e de instabilidade - decorrente da escassez de matérias-primas básicas, da estagnação econômica e do aumento da concorrência - foi inteiramente superado, de forma benéfica para o Japão. Os processos de reestruturação industrial e de ajuste macroeconômico colocaram

sua economia em posição de se defender, em melhores condições, de futuros choques externos e, além disto, de disputar, a partir de sua maior competitividade estática e dinâmica, as oportunidades que se lhe abriam no mercado internacional.

O cenário externo também passou a ser mais favorável ao Japão. Os Estados Unidos, com o sucesso da política do dólar forte, conseguiram retomar sua posição hegemônica no mundo capitalista, criando bases de ordenação que levaram, a partir de 1982, ao mais longo período de crescimento do mundo desenvolvido, desde o Choque de 1973. A retomada do crescimento da economia americana, aliada às políticas macroeconômicas adotadas pelo governo Reagan, promoveu um rápido aumento das importações dos EUA. Como resultado, o Japão acumulou superávits comerciais de enormes dimensões junto a seus parceiros, principalmente com os EUA.

Antes de se proceder a uma análise mais detalhada do desempenho da economia japonesa pós-1973, é necessário fazer algumas considerações sobre as dificuldades de natureza interna e sobre o impacto dos choques externos atravessados pelo Japão no início da década de setenta.

2.1 O Choque de 1973 e seus Antecedentes

A partir de 1968, já se manifestavam, no Japão, os primeiros sinais de mudanças estruturais o padrão de crescimento acelerado, prevalecente desde o imediato pós-guerra.

Do ponto de vista industrial, as taxas de crescimento dos setores mais dinâmicos - máquinas e química - passaram a ser superiores às do mercado interno. A "máquina de crescimento acelerado e auto-sustentado" começou a apresentar, já antes de 1973, os primeiros sintomas de "propensão à superacumulação". Não fossem as condições favoráveis dos mercados externos, a crescente competitividade das firmas japonesas, a ação das trading companies e a estabilidade do iene frente ao dólar inflacionado, o Japão, já ao final da década de 1960, teria encontrado obstáculos para dar continuidade a sua trajetória de rápido crescimento.

Como resultado, o Japão passou a acumular grandes e crescentes superávits, deixando para trás a tendência ao déficit em transações correntes com o exterior. O último déficit corrente, antes da primeira crise do petróleo, foi de US\$ 12 milhões, em 1967. O aumento do movimento exportador japonês provocou imediata reação negativa por parte de seus parceiros comerciais, especialmente dos Estados Unidos. Acumularam-se pressões para o Japão abrir ainda mais seus mercados às importações do Ocidente.

Mesmo assim, o governo e os grandes grupos empresariais opuseram grande resistência a uma aceleração do processo de liberalização em relação

ao exterior. O ponto de vista dominante em Tóquio era o de que o país havia conseguido alcançar o Ocidente nas indústrias de produção de massa, mas, em setores estratégicos, como aviação e computadores, ainda havia uma grande defasagem. Tais segmentos deviam continuar sendo protegidos. Mantinha-se, desta maneira, preponderante no Japão o princípio da autonomia nacional em oposição às idéias das vantagens comparativas e da ampla abertura dos mercados internos às mercadorias e ao capital estrangeiro, a despeito da forte pressão de seus parceiros comerciais.

Ganhava também terreno junto à opinião pública internacional a visão de que o desequilíbrio comercial do Japão era basicamente devido à teimosia dos japoneses em manter a mesma taxa cambial desde 1949: 360 ienes por dólar. Vale lembrar que, antes de 1972, vários países haviam concordado em valorizar suas moedas, numa tentativa de facilitar a acomodação de um dólar inflacionado em um sistema de paridades fixas.

A instabilização econômica crescente levou a mudanças substantivas na condução da política econômica japonesa. Ao final de 1969, o governo, pela primeira vez desde o fim da ocupação, utilizou-se de instrumentos de política monetária - no caso a elevação da taxa de juros - com o objetivo de impedir a generalização de pressões inflacionárias, decorrentes do aumento dos preços internacionais de várias matérias-primas básicas importadas.. Sendo um país extremamente pobre em recursos naturais, o Japão havia até então sido beneficiado pela queda dos preços reais dos produtos primários,

especialmente o do petróleo. A estabilidade internacional do pós-guerra havia permitido aos japoneses conduzir sua política monetária com o objetivo de maximizar as taxas de crescimento, desde que isto não implicasse pesados déficits comerciais.

O resultado da nova política econômica foi que o crescimento reduziu-se a zero entre 1970 e 1971. Mesmo assim, continuaram acreditando que os desequilíbrios na economia internacional seriam passageiros. Somente em agosto de 1971, com o Nixon Shock, os japoneses se deram conta de que a estabilidade da ordem internacional estava realmente comprometida. Naquela oportunidade, o governo americano, no bojo de um programa antiinflacionário, decretou duas medidas que tiveram grande impacto no Japão. A primeira foi o fim da conversibilidade do dólar em ouro. A segunda, voltada em certa medida para deter o rápido crescimento das vendas de produtos japoneses, foi o estabelecimento de um imposto sobre os produtos importados.

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

Os setores exportadores foram os mais atingidos pela mudança. Se, em dólares, os valores exportados continuavam crescendo às mesmas taxas do passado, em ienes a situação indicava certa estagnação. Mesmo assim, apesar de serem obrigados a conviver, no curto prazo, com menores margens de lucro, os japoneses continuaram a expandir suas vendas ao exterior. Cabe notar que esta política de reduzir margens de lucro para enfrentar mudanças na "paridade cambial" tem sido uma constante da estratégia de ajuste de preços internacionais das empresas japonesas.

Quem mais ficou assustado com a valorização do iene foi o governo japonês. Diante de um crescimento anualizado de 0,4% no último trimestre de 1970 e frente a uma esperada depressão no setor exportador, o gabinete decidiu adotar políticas monetária e fiscal expansionistas, uma vez que as pressões inflacionárias já pareciam estar sob controle. As medidas não foram, no entanto, capazes de impedir uma recessão no segundo trimestre de 1971 e, ao lado disso, provocaram uma ampliação da pressão especulativa sobre os mercados de matérias-primas e imobiliário.

Diferentemente do passado, as empresas não responderam às políticas expansionistas com um volume de produção maior. Desta vez, o nível de liquidez dos conglomerados estava muito elevado e os recursos que não eram encaminhados ao setor real passavam aos mercados de risco. Todos estes fenômenos indicam a perda relativa do "produtivismo" na economia

japonesa. Encharcado de capital, o Japão passava agora a conviver mais abertamente com a incerteza e a instabilidade do mundo moderno capitalista.

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

Diante desse cenário, tomou posse o novo Primeiro-Ministro, Kakuei Tanaka, político identificado com o movimento político pela melhoria da qualidade de vida (1). Seu programa de governo contemplava: investimentos em melhorias de infra-estrutura social (habitação, água, esgotos, etc.); redução da poluição; descentralização industrial e urbana; e mudanças na estrutura industrial em favor de indústrias "limpas", como a eletrônica.

A implantação desse programa de Tanaka esbarrou, no entanto, na crise econômica que já começava a se instalar em 1972. Ao final do ano, os preços internacionais das principais commodities iniciaram um novo movimento ascendente. O motivo imediato foram as compras maciças de grãos que a União Soviética fez junto aos Estados Unidos, para fazer frente à frustração de sua safra.

Em fevereiro de 1973, a instabilidade externa passou a afetar os preços domésticos no Japão. De um lado, ocorria a crise monetária internacional que levou todas as principais moedas a valorizarem-se novamente frente ao dólar. A taxa do iene rapidamente subiu de 302 para 266 por dólar. De outro, a decisão americana de proibir as exportações de soja, para defender a oferta interna, desencadeou um pânico na economia japonesa.

Houve uma corrida desenfreada à especulação com estoques e com terras. O resultado foi que, na virada do primeiro semestre de 1973, a inflação anual já atingia 15% ao ano, nível desconhecido desde o final do imediato pós-guerra. Segundo Nakamura :

"Era difícil distinguir entre a demanda real e a especulativa neste período. Desenvolveu-se uma espiral na qual os aumentos da demanda real estimulavam ainda mais a demanda especulativa. Isto provocava aumentos ainda maiores nos preços o que, por sua vez, induzia a um maior pânico comprista (...)". (2)

Com a quadruplicação do preço do petróleo, em setembro de 1973, a situação ficou completamente fora de controle. O índice de preço no atacado apontava, no final do ano, uma inflação anualizada superior a 30%. Os aumentos de preços deixaram de ter qualquer correspondência com os custos

e passaram a ser determinados ao sabor das expectativas. Este episódio ficou conhecido na literatura japonesa por kyoranbukka ou inflação dos preços loucos.

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

As seqüelas da crise de 1973 foram marcantes. Seu aspecto mais dramático foi anunciar que havia terminado o longo período de crescimento acelerado e auto-sustentado. O clima de instabilidade doméstica e internacional obrigara os japoneses a amargar a pior recessão de todo o pós-guerra e, principalmente, a se defrontarem, novamente, com o desafio de um cenário internacional adverso. Isto recolocava o Japão diante de uma situação histórica semelhante à que havia enfrentado após a Guerra da Coreia. Àquela época, "a questão externa não era vista apenas como um problema de financiamento, mas estava associada principalmente à estratégia de recuperação de seu capitalismo e, por conseguinte, de sua soberania nacional" (3).

2.2 A Crise e a Retomada do Crescimento (1973-1982)

No período seguinte ao primeiro choque do petróleo (1973-1982), houve uma substancial redução no ritmo de crescimento da economia japonesa. Em média, as taxas alcançaram 3,8%, um nível historicamente baixo para o pós-guerra, mas, mesmo assim, muito elevado quando comparado ao desempenho obtido pelos demais países avançados. (Quadro 1.1) Valores negativos só foram registrados em 1974, quando o Produto Interno Bruto (PIB) reduziu-se em 1,4%. (Anexo II)

A Formação Bruta de Capital Fixo, que havia sido o principal fator de crescimento da demanda agregada durante todo o período do milagre, apresentou uma tendência à desaceleração, reduzindo sua participação na renda nacional, a preços correntes, de 38,1%, em 1973, para 30,1%, em 1982. Estas taxas, apesar de inferiores aos níveis de investimento alcançados no Japão durante o "milagre", continuaram sendo muito superiores às obtidas pelos demais países industrializados, especialmente os Estados Unidos. Para se ter uma idéia da magnitude do diferencial basta ver que, entre 1973 e 1982, a taxa de crescimento do estoque de capital japonês foi duas vezes superior à das demais nações desenvolvidas. (4)

O principal fator determinante da desaceleração do investimento japonês foi a mudança ocorrida no comportamento de seu setor privado. A Formação Bruta de Capital reduziu-se de uma média de 22% do PIB, entre 1965 e 1974, para 15,7%, entre 1975 e 1983. (5) Diante da profundidade da crise de

1973, os grandes conglomerados, obrigados a conviver com menores taxas de lucro e com maior incerteza, abandonaram a postura "altista" que haviam adquirido durante o "milagre econômico" e se tornaram mais conservadores no que se refere à expansão de sua capacidade produtiva. Preferiram concentrar esforços em projetos de modernização, voltados para a redução de custos e para o aumento da qualidade e da competitividade de seus produtos. As famílias e o governo tiveram um comportamento oposto ao das empresas, aumentando seus investimentos brutos. O impacto macroeconômico do comportamento mais "altista" destes agentes foi, no entanto, marginal, incapaz de compensar a retração do setor empresarial. (Quadro 2.1)

Segundo Nakamura, "o crescimento rápido do período Pré-1973 se havia apoiado internamente na atitude gerencial altista, que antecipava o crescimento e, conseqüentemente, os investimentos em fábricas e equipamentos de grande porte. Isto inicialmente estimulava a demanda interna (...) e, em seguida, aumentava a capacidade produtiva, ampliava a competitividade internacional e criava a possibilidade de levar o crescimento mais longe. Em 1973, entretanto, a demanda interna reduziu-se muito. As firmas, antes de mais nada, dispunham de grande margem de capacidade ociosa e haviam, por isso, abandonado sua antiga atitude altista, perdendo seu apetite por investimentos em novos equipamentos e plantas industriais". (6)

Ao longo do mesmo período, a taxa de poupança bruta doméstica também declinou, acompanhando a desaceleração da renda, porém a um

ritmo mais lento que o da formação bruta de capital. Isto permitiu ao Japão acumular um pequeno saldo favorável à poupança (inferior a 0,4% de seu PIB) sem grande significação macroeconômica. Houve, no entanto, uma substancial mudança na composição setorial da poupança japonesa. (Quadro 2.1)

QUADRO 2.1

JAPÃO

POUPANÇA, INVESTIMENTO E DISPONIBILIDADE LÍQUIDA DE RECURSOS POR SETOR

Em percentagem do PNB

Setor	1965-69	1 970-74	1975-79	1980-83
Famílias				
Poupança Bruta (1)	13,7	16,9	19,9	18,6
Form. B. Capital	8,6	10,1	10,6	8,9
Dispon. Líquida	(2)	9,0	9,7	9,5
Empresas				
Poupança Bruta (1)	14,9	14,5	9,4	9,4
Form. B. Capital	21,9	21,9	15,7	15,7
Dispon. Líquida	(2)	-8,9	-5,1	-5,1
Governo				
Poupança Bruta (1)	6,0	6,9	2,8	3,2
Form. B. Capital	4,4	5,2	5,7	6,2
Dispon. Líquida	(2)	0,8	-4,2	-3,8
Interno				
Poupança Bruta (1)	34,6	38,4	32,0	31,2
Form. B. Capital	34,9	37,2	32,0	30,8
Dispon. Líquida	0,8	0,9	0,6	0,5
Externo				
Poupança Bruta (1)	11,2	12,0	13,4	16,1
Form. B. Capital	10,1	11,1	12,8	15,6
Dispon. Líquida	0,8	0,9	0,6	0,5

Fonte: Agência Econômica de Planejamento do Japão e OECD, citado em Sato, 1987

(1) Inclui a Poupança e o Consumo de Capital Fixo

(2) Dados não disponíveis

O setor "empresas", imediatamente após o choque de 1973, reduziu sensivelmente sua taxa de poupança, em decorrência do achatamento de

suas margens de lucro. Ao mesmo tempo, suas necessidades líquidas de recursos também diminuíram, uma vez que a queda relativa de seus investimentos foi muito superior à de sua poupança. No setor "famílias", ocorreu o fenômeno inverso. A poupança aumentou mais rapidamente que o investimento, ampliando a disponibilidade de recursos para empréstimos a outros setores.

O governo, após o choque de 1973, também teve reduzida sua participação na taxa bruta de poupança. Entretanto, diferentemente do setor empresarial, esta mudança foi acompanhada por um aumento da ordem de 4% do PIB nas necessidades líquidas de recursos do setor público. Trata-se de uma mudança substantiva no padrão até então vigente de financiamento do governo japonês, que de equilibrado tornou-se fortemente dependente da captação de empréstimos para financiar suas despesas globais. (7) Do ponto de vista das contas nacionais, o efeito destes déficits governamentais foi o de absorver o aumento da poupança das famílias em um momento em que as empresas estavam contraindo sua demanda líquida por recursos.

O surgimento de um substancial déficit público no Japão foi resultado de uma "coincidência", e não de uma decisão deliberada de realizar uma política fiscal compensatória, do tipo keynesiano. Fatores estruturais, como a redução na taxa de crescimento e a manutenção de um programa de aumento de benefícios da seguridade social -que já havia sido decidido antes da crise econômica -determinaram o rápido aumento do déficit

governamental. É significativo que o consumo do governo com relação ao PNB tenha se mantido relativamente estável no período, à exceção de 1973 e 1974, quando houve um aumento substancial nos salários dos funcionários públicos. A taxa de investimento do governo também não apresentou nenhuma tendência clara de aceleração, apesar de terem sido registradas flutuações de natureza cíclica. Como consequência, o estoque da dívida pública cresceu de menos de 10% do PIB em 1974 para 44,5% em 1982, superando, em termos relativos, a dívida governamental dos principais países da OECD, à exceção da Itália. (8)

Na medida em que o governo compensou a redução verificada na demanda líquida de recursos das empresas privadas, o setor externo japonês continuou mantendo a mesma posição das duas décadas anteriores, ou seja, de uma saída de capitais inferior a 1% do PIB. Esta aparente "tranquilidade" esconde, no entanto, grandes flutuações verificadas nas contas comerciais do país. Durante os choques do petróleo de 1973-74 e 1979-80, a balança comercial tornou-se fortemente deficitária. Nos dois episódios, as importações se elevaram abruptamente no momento imediatamente posterior aos choques. Contudo, logo em seguida, as exportações de manufaturados se aceleraram e compensaram os desequilíbrios gerados pelos aumentos abruptos do preço do petróleo. (Anexo III)

Com a desaceleração do investimento, o aumento das exportações contribuiu decisivamente para o crescimento econômico entre 1973 e 1982, especialmente nos anos imediatamente posteriores aos choques do petróleo. Entre 1973 e 1978, as exportações foram diretamente responsáveis por 38,5% (26,3% quando líquidas das importações) do crescimento do PIB. Na década de 80, esta cifra foi, até 1985, superior a 41% (36,8% líquido das importações).

Três fatores contribuíram mais decisivamente para que o Japão tivesse sucesso em sua estratégia de aumento das exportações. Em primeiro lugar, um grande esforço de vendas no exterior, especialmente nos Estados Unidos, onde se intensificou a penetração comercial japonesa. Em segundo lugar, o baixo valor relativo do iene em relação à moeda norte-americana. Diante da institucionalização do sistema de taxas de câmbio flexíveis e frente à alta inflação de 1973-1974, a moeda japonesa voltou à paridade de 308 por dólar em 1975-1977, contra 266 em 1973. (9) A partir de 1978, o iene tornou a se valorizar, passando a flutuar entre 242 e 206 unidades por dólar, níveis que não comprometeram a competitividade japonesa. Por fim, o último fator está relacionado às políticas de racionalização de custos e melhoria da qualidade, que foram aprofundadas a partir de 1974, e que serão analisadas mais à frente.

2.3 A Evolução Recente

A partir de 1982, a economia japonesa entrou em uma nova fase. A taxa de crescimento do Produto Interno Bruto se acelerou, atingindo médias anuais de 4,3%. Simultaneamente, a demanda interna voltou a comandar o processo expansivo, tomando o lugar que as exportações estavam ocupando desde a crise de 1973. A recuperação do consumo familiar e do investimento imobiliário, logo seguida pelo investimento em capital fixo, tiveram grande importância neste processo. A preços constantes de 1980, o investimento privado, em decorrência do rápido aumento verificado nos gastos com máquinas e equipamentos, aumentou sua participação no PIB de 22,2%, em 1982, para 27,5%, em 1988. Uma outra característica do período recente foi a ocorrência de um profundo desequilíbrio das contas correntes do Japão, ocasionando a acumulação de mega-superávits comerciais com os Estados Unidos.

Todo esse novo quadro da economia japonesa esteve basicamente relacionado a dois fatores. O primeiro foram as mudanças que ocorreram na política, na estrutura e nas formas de organização industrial que permitiram ao Japão, em diversos setores, acumular vantagens dinâmicas de custo e de mercado frente a seus concorrentes norte-americanos e europeus. (10)

O outro fator relevante, de natureza exógena, diz respeito à nova política macroeconômica do governo norte-americano, cuja origem remonta à decisão do Federal Reserve de, ao final de 1979, elevar suas taxas de juros a níveis sem precedentes na história dos Estados Unidos. No período que vai do início de 1980 até meados de 1982, as taxas de juros norte-americanas não

só foram mantidas acima de 15% ao ano como também estiveram sujeitas a flutuações jamais vistas. Nos anos seguintes, apesar de as taxas terem sido reduzidas a menos de 10% ao ano, a maior rapidez na baixa da inflação manteve as taxas reais de juros nos EUA em níveis bastante elevados.

Como consequência, a moeda americana se valorizou muito frente às de seus parceiros comerciais. Entre 1971 e 1980, o dólar havia declinado 25% em relação a uma cesta de moedas. No início de 1985, o dólar atingiu seu máximo, chegando a valer 80% mais do que há 5 anos antes. (11) Tendo em vista a magnitude das variações cambiais, era de se esperar que a competitividade das exportações americanas fosse negativamente afetada.

Todo esse processo foi ainda agravado por uma mudança brusca na política fiscal norte-americana. Em 1981, a nova administração Reagan decidiu reduzir impostos, aumentando o déficit público de 1% para quase 5% do Produto Nacional. Logo em seguida, a economia americana começou a crescer mais rapidamente que a média dos países da OECD, ao mesmo tempo em que o dólar se mantinha valorizado e a taxa de juros americana elevada.

A retomada da economia americana vai encontrar sua indústria em uma posição difícil para concorrer com os fabricantes estrangeiros. Simultaneamente, japoneses, europeus e outros parceiros comerciais dos EUA estavam preparados para ocupar o crescente mercado dos Estados Unidos. As contas correntes americanas não tardaram a registrar déficits

cada vez maiores com o resto do mundo. Na primeira metade da década de 1980, as exportações americanas estagnaram, enquanto as importações aumentaram em quase 50%, apesar da redução do preço do petróleo. Desde então, os déficits comerciais têm sido superiores a US\$ 100 bilhões, chegando a atingir US\$ 159,5 bilhões em 1987. Foi por este motivo que, em um curto espaço de tempo, os Estados Unidos deixaram de ser o principal país credor do mundo, para se tornarem o maior devedor.

A reação americana ao quadro externo desfavorável foi iniciada em 1985. Naquele ano, ocorreu um movimento coordenado de desvalorização do dólar frente às moedas dos principais parceiros dos EUA. A expectativa dominante era de que o iene deveria deixar o nível em que se encontrava, de 240 unidades por dólar, para se situar em torno de 160-170 unidades. Todavia, para surpresa geral, a nova taxa veio sustentou-se pouco acima de 125 ienes por dólar.

No Japão, a valorização do iene provocou uma redução na taxa de crescimento da economia e na taxa de lucro dos setores exportadores. Diante deste cenário, o governo lançou, no final de 1986, um "programa de emergência", destinado a expandir a demanda interna. Uma particularidade desta iniciativa do governo foi o baixo comprometimento fiscal do programa: dos 3,6 bilhões de ienes a serem gastos, apenas 0,7 bilhão representavam novas despesas orçamentárias. O restante seria proveniente de operações de

crédito, através do sistema financeiro da habitação, e de investimentos das empresas privadas de serviços públicos, como eletricidade. (12)

Ao programa fiscal emergencial de 1986 veio se somar a política monetária acomodativa que o Banco do Japão vinha implementando desde o início de 1986. Em janeiro, a taxa de redesconto do BoJ, que estava em 5%, começou a ser paulatinamente reduzida, até alcançar 3% em novembro e, finalmente, 2,5% em fevereiro do ano seguinte, seu menor valor em todo o pós-guerra. Como se verá mais adiante, tratava-se de uma decisão de usar a política monetária para também estimular a reciclagem, de volta aos EUA, do enorme excedente de dólares acumulado pelos exportadores japoneses. Como consequência, a liquidez se expandiu, levando a uma grande valorização nos mercados de ativos, como ações e terras.

A aceleração do crescimento do consumo privado e do investimento, especialmente em novas moradias, compensou em parte o impacto negativo decorrente da redução das exportações, do aumento das importações e da queda no investimento fabril. No segundo semestre de 1987, o choque da valorização do iene já estava superado. O investimento privado em máquinas e plantas industriais passou a crescer aceleradamente, reforçando a tendência expansionista que vinha se verificando no consumo privado e no investimento residencial. Nem mesmo a crise de setembro na bolsa de valores de Tóquio, como consequência do que se passou em Nova Iorque, foi capaz de alterar o processo.

Em 1988, as exportações voltaram a se comportar favoravelmente, o que refletiu a recuperação da competitividade dos segmentos exportadores. Também concorreu para isto a recuperação do comércio internacional. Finalmente, as famílias aumentaram o ritmo de seu consumo de bens duráveis, alterando o comportamento mais restritivo que haviam adotado anteriormente.

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

CAPÍTULO 3

A NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO JAPÃO

Com a crise de 1973, o Japão foi obrigado a promover contínuas e profundas mudanças em sua inserção internacional. Extremamente vulneráveis a flutuações bruscas nos preços relativos internacionais, os japoneses estiveram sujeitos a sucessivos choques externos. A cada ciclo de ajuste e reestruturação, sua economia acumulou vantagens dinâmicas que, originalmente, visavam a neutralizar os fatores exógenos de desequilíbrio. Entretanto, ao serem bem sucedidos nas mudanças e nas inovações introduzidas, os japoneses, por sua crescente competitividade industrial em setores estratégicos, passaram a constituir, eles mesmos, uma fonte de desequilíbrio nas relações econômicas internacionais.

3.1 Um Panorama Geral

No que toca às exportações, os ajustes das décadas de setenta e oitenta provocaram duas grandes mudanças na pauta japonesa, ambas relacionadas com as transformações ocorridas na estrutura industrial. A primeira foi o decréscimo da participação de insumos industriais - de 31,4%, em 1976, para 18,2%, em 1986 - basicamente em decorrência da redução nas vendas ao exterior de ferro e aço. Pressionados pelos elevados custos do petróleo e

pela concorrência dos países em desenvolvimento, os japoneses foram obrigados a abrir mão de suas posições nestes mercados. A segunda mudança foi a aceleração das exportações de máquinas e equipamentos. A proporção destes itens nas vendas externas japonesas aumentou de 53,8%, em 1976, para 71,8%, em 1985, e para 74,6%, em 1987. (Anexo IV)

Do ponto de vista das importações, o Japão, a exemplo de outros países muito dependentes da importação de petróleo, foi duramente atingido pelo choque de 1973 e, em menor escala, pelo de 1979. Como consequência, a participação deste insumo na pauta de importações passou de 20,7%, em 1970, para 44,3%, em 1975, atingindo 50,6% em 1981. Este aumento ocorreu a despeito de todo o esforço desenvolvido internamente para diminuir o consumo de energia por produto manufaturado - mediante o uso de técnicas mais modernas de conservação e de racionalização - e para reduzir a participação dos segmentos intensivos em energia, a exemplo do que ocorreu no setor de alumínio.

Além do petróleo, outro item que teve grande relevância na pauta de importações japonesas foram os alimentos, com 12% a 15%. Estes dados revelam que o Japão, apesar de toda as reformas liberalizantes de seu comércio exterior, continuou a apresentar o menor coeficiente de importação de manufaturados entre os principais países mais desenvolvidos - apenas 28% da pauta japonesa em 1986, quando a média da OECD era de 62%.

Ora, a pauta de exportação japonesa era - e ainda é -quase que integralmente composta por produtos industrializados - 98% em 1986, frente a uma média de 76% na OECD. Trata-se, portanto, da economia industrialmente mais fechada no âmbito dos países desenvolvidos. Este quadro reflete não só a situação de escassez de recursos naturais exportáveis, mas, principalmente, a elevada competitividade da indústria japonesa em vis-à-vis seus concorrentes. A economia japonesa, para o seu porte, ocupa uma posição desproporcional no mercado internacional de importações de manufaturados. Suas empresas de máquinas e equipamentos, por exemplo, responderam por 22% de todas essas importações destes bens por países da OECD. (1) Este "fechamento" estrutural da indústria nipônica tornou-se o foco central em torno do qual se desenvolvem a maior parte dos conflitos bilaterais entre o governo japonês e seus parceiros norte-americanos e europeus.

Os choques externos também afetaram muito negativamente os termos de troca do Japão a década de setenta. Tomando-se o ano de 1970 como base 100, chega-se, em 1981, a um nível de 60. (2) Em consequência, a conta corrente do balanço de pagamentos registrou déficits de cerca de 1% do PNB em 1974 e 1980, os anos maior impacto das crises do petróleo.

Esse quadro de instabilidade começou a se reverter já no início da década de oitenta. De um lado, as importações globais japonesas declinaram em termos absolutos, como resultado da melhoria dos termos de troca e da redução do coeficiente de utilização de matérias-primas e de energia. (3) De

outro lado, as exportações se aceleraram, graças ao esforço de reestruturação da indústria e, particularmente, à política norte-americana de valorizar o dólar e, ao mesmo tempo, estimular o crescimento da demanda interna. O resultado foi a acumulação de mega-superávits comerciais pelo Japão, principalmente em relação aos Estados Unidos. Em consequência, os japoneses se transformaram, já em meados da década, nos principais credores líquidos do mundo, posição tradicionalmente detida pelos EUA.

A contra-resposta americana se materializou em 1985. Neste ano, por pressão dos EUA, a moeda japonesa foi rapidamente valorizada no mercado internacional, elevando-se de uma paridade de cerca de 240 ienes por dólar, naquele ano para pouco mais de 120 ienes por dólar, em 1987. O governo americano atribuiu, então, a principal causa da baixa competitividade de sua indústria a um "suposto" desequilíbrio nas paridades internacionais. Mesmo com esta medida, os mega-superávits bilaterais continuaram se mantendo durante toda a década de oitenta, demonstrando que a competitividade japonesa era de origem estrutural, e não cambial, como acreditavam vários economistas americanos.

A valorização do iene ou endaka abriu, no entanto, um novo capítulo na história da internacionalização da economia japonesa. A partir de então, e no intuito de reduzir a pressão política de seus parceiros, os japoneses decidiram acelerar o processo de internacionalização e globalização de sua economia. Os investimentos diretos externos foram acelerados, com o objetivo

de redirecionar para o exterior a produção dos bens de menor valor agregado ou de garantir posições ameaçadas em mercados externos. O impacto dessa estratégia já começa a se fazer sentir. Basta ver que em 1985 foram exportados 7,2 milhões de automóveis do Japão. Em 1989, este número se limitou a 6,2 milhões.

Em 1990, pelo terceiro ano consecutivo, o superávit comercial japonês apresentou redução, atingindo US\$ 63,5 bilhões, contra US\$ 76,9 bilhões em 1989 e US\$ 95 bilhões em 1988. Apesar de todo o esforço de globalização japonês, a redução de mais de US\$ 13 bilhões em 1990 foi, em boa medida, resultado de uma deterioração dos termos de troca. Só o aumento do preço do petróleo aumentou em US\$ 10 bilhões as despesas externas do país.

Se, em valor, os dados globais apontavam, até recentemente, para uma tendência à redução no desequilíbrio comercial japonês, em termos de volume, o quadro é, porém, bastante diferente. Há sinais de que o superávit comercial está novamente aumentando. Na verdade, o processo de redução dos desequilíbrios comerciais do Japão parece ter chegado a seu fim. Em 1990, o superávit comercial, exceto petróleo, cresceu pela primeira vez desde 1986 (Ver Quadro 3.1). O desempenho comercial dos primeiros meses de 1991 corroboraram estas indicações.

3.2 Os Mega-superávits Comerciais

Como vimos anteriormente, o quadro externo japonês modificou-se muito a partir de 1983, na medida em que se materializaram gigantescos superávits com seus parceiros comerciais. Em um período extremamente curto, o saldo, que entre 1974 e 1982 havia atingido uma média anual de US\$ 10 bilhões, saltou para quase US\$ 100 bilhões em 1986 e 1987. Simultaneamente, a relação entre o saldo comercial e as exportações se elevou de menos de 15% para 45%. Desde 1988, esta tendência aceleracionista vem sendo revertida. O saldo comercial teve reduzida sua participação relativa nas exportações para 23% em 1990, graças ao rápido aumento das importações. (Quadro 3.2)

QUADRO 3.1

JAPÃO

PRINCIPAIS INDICADORES DA CONTA CORRENTE

ITENS	Em US\$ bilhões				
	1986	1987	1988	1989	1990
<u>Conta Corrente</u>	85,8	87,0	79,6	57,2	35,8
Bal. Comercial	92,8	96,4	95,0	76,9	63,5
Renda Liq. Inv.	9,5	16,7	21,0	23,4	23,2
Outros Serviços	-14,4	-22,4	-32,3	-38,9	-45,4
Transferências	-2,1	-3,7	-4,1	-4,2	-5,5
<u>Import. de Petról.</u>	24,1	27,4	25,8	29,8	41,3
<u>Bal.Com.Ex-Petrol.</u>	74,0	63,0	49,0	44,8	45,1

Fonte: BIS (1991)

Obs: Os dados relativos à balança comercial (ex-petróleo) estão em valores constantes de 1985

QUADRO 3.2

JAPÃO

VALOR MÉDIO DAS EXPORTAÇÕES E DAS IMPORTAÇÕES (Períodos Seleccionados)

Em US\$ milhões

Períodos	Exportações (A)	Importações (B)	Saldo (C)	C/A (%)
1954 - 1963	3.367	3.445	-78	-2,3
1964 - 1968	9.663	10.056	-393	-4,0
1969 - 1973	24.970	23.080	1.890	7,6
1974 - 1978	64.523	55.044	9.479	14,7
1979 - 1982	128.388	118.284	10.104	7,9
1983 - 1986	173.333	117.244	56.089	32,4
1986	205.591	112.764	92.827	45,1
1987	224.432	127.968	96.464	43,0
1988	259.550	164.820	94.730	36,5
1989	269.570	192.653	76.917	28,5
1990	280.374	216.846	63.528	22,7

Fonte : BoJ, 1987 e 1988, e EPA (a), 1991

Os mega-superávits foram basicamente decorrentes da ação de dois fatores: de um lado, uma redução do valor nominal das importações e, de outro, o grande aumento das exportações. O preço e o volume de aquisições de petróleo diminuíram sensivelmente no início da década de oitenta. Em 1981, as importações japonesas de petróleo somaram US\$ 53,3 bilhões, enquanto, em 1986, limitaram-se a US\$ 19,5 bilhões. (4) Já as exportações atingiram, em 1988 e 1989, cerca de US\$ 260 bilhões, nível duas vezes superior ao verificado entre 1979 e 1982. O crescimento das exportações teve, em sua maior parte,

origem na venda de máquinas e equipamentos, principalmente para os EUA. (Anexo V) Comparando-se os dados de 1987 à média do período 1979-1982, observa-se que o mercado norte-americano respondeu por 66% do aumento do superávit japonês enquanto os países do Sudeste da Ásia e da Europa participaram com 17% e 12,5%, respectivamente. (Quadro 3.3)

QUADRO 3.3

JAPÃO

BALANÇA COMERCIAL POR ÁREAS (1) (Períodos Seleccionados)

Em US\$ bilhões (2)

Períodos	EUA	E.Ocid.	S.Ásia	O.Médio	Outros	Total
1961 - 1963	-0,7	-	0,4	-0,4	-0,5	-1,2
1964 - 1968	-	0,3	1,0	-0,9	-0,8	0,7
1969 - 1973	1,4	1,5	1,9	-2,3	-0,6	1,9
1974 - 1978	4,2	5,4	2,1	-11,1	3,7	4,3
1979 - 1982	9,6	10,3	0,9	-23,4	3,3	0,7
1983 - 1986	35,5	13,8	6,7	-15,4	5,1	45,7
1987	52,1	22,8	14,3	-11,0	1,5	79,7
1988	47,6	25,4	19,3	-10,2	4,5	77,6
1989	45,0	21,4	20,6	-14,5	8,2	64,3
1990	38,0	20,7	28,1	-21,5	13,2	52,1

Fonte : BoJ, 1988, BoJ (a), 1989 e EPA (a), 1990 e 1991

(1) Dados com base alfandegária (customs clearance basis)

(2) Em médias anuais

Atualmente, apesar da ação sistemática do governo americano para abrir ainda mais o mercado japonês, os Estados Unidos continuam a responder pela maior parte do desequilíbrio comercial do Japão com o resto do

mundo. Em 1988, dos US\$ 77,6 bilhões acumulados pelo Japão como saldo de seu comércio exterior, US\$ 52,6 bilhões - ou seja, 67% - foram com os EUA.

O desequilíbrio comercial nipo-americano vem sendo explicado tanto por argumentos de natureza conjuntural - comerciais ou macroeconômicos - quanto por fatores de natureza estrutural. Do ponto de vista comercial, são algumas vezes enfatizadas questões ligadas a "práticas desleais" por parte dos japoneses, tais como barreiras às importações e dumping (5). Entretanto, a magnitude do déficit comercial dos EUA e o fato de, até 1988, ele ser de natureza bilateral com quase todos seus parceiros, não pode ser explicado apenas ou principalmente pelo caráter protecionista ou unfair do Japão.

Mais recentemente, na medida em que os EUA vêm reduzindo seu déficit com o restante do mundo, à exceção do Japão, surgiu uma nova argumentação sobre a natureza desleal do capitalismo japonês. Passou-se a enfatizar a natureza coordenada da sociedade japonesa como um tipo de protecionismo, por ser uma forma de organização e concorrência desleal frente às ocidentais. Trata-se de uma colocação nova dentro do debate sobre fair trade ocorrido no pós-guerra e que será mais detidamente analisada no capítulo 6 desta tese.

Entre os argumentos macroeconômicos conjunturais que vêm sendo utilizados para explicar o déficit externo norte-americano, cabe destaque à política monetária restritiva adotada pelos EUA a partir de 1979. Naquele ano, o

presidente do Federal Reserve decidiu, após uma reunião com seus parceiros do mundo rico, recuperar o papel do dólar como padrão monetário internacional, forçando sua valorização em relação às demais moedas, através da elevação das taxas de juros norte-americanas. Como consequência, os demais países capitalistas foram, não sem alguma resistência, obrigados a se ajustar à nova política monetário-financeira dos EUA, mediante a adoção de medidas internas restritivas e a acumulação de superávits comerciais crescentes.

(6)

No Japão, o aumento do dólar levou a uma desvalorização do iene em 25% frente à moeda americana - taxa que se manteve até 1984. (6) Para uma economia que, já em 1978, havia se preparado para conviver com uma taxa de 180 ienes por dólar, a perspectiva de obter mais 60 ienes por dólar representava um abono para as margens de lucro de suas empresas exportadoras. A partir de 1985, houve uma reversão neste quadro. Foi a vez de o iene valorizar-se, atingindo naquele ano cerca de 200 por dólar e, em 1986 e 1987, taxas de 170 e 130, respectivamente.

De acordo com Bergsten e Cline:

"a principal força motora do crescente desequilíbrio na relação comercial bilateral entre os Estados Unidos e o Japão tem sido a supervalorização do dólar (...). Se o dólar e o iene estivessem em equilíbrio entre 1980 e 1984, o déficit bilateral teria

sido de US\$ 23 bilhões em vez de US\$ 37 bilhões (...). Para alcançar o equilíbrio das contas correntes globais dos países, o iene teria de ser valorizado para um nível entre 190 e 200 por dólar". (7)

Os fatos que ocorreram após 1985 desmentiram essa tese. Mesmo com a desvalorização da moeda americana, com a paridade do iene chegando a um mínimo de 122 por dólar em 1987, o déficit comercial americano com o Japão não deixou de se expandir, atingindo US\$ 51,5 bilhões em 1986; US\$ 52,1 bilhões em 1987; e US\$ 52,4 bilhões em 1988. Estes dados demonstram que é falsa a idéia de que a maior competitividade relativa dos japoneses é basicamente de origem cambial. Como buscaremos mostrar, suas vantagens são decorrentes de novas formas de estruturação e de organização industrial, que se consolidaram nas décadas de setenta e de oitenta.

Desse ponto de vista, se a desvalorização da moeda japonesa teve, entre 1978 e 1985, algum papel relevante no comércio EUA-Japão, foi o de acelerar o aumento da competitividade nipônica, mediante a elevação temporária das margens de lucro de suas empresas exportadoras ao longo do final do período de ajuste estrutural.

Um outro fator macroeconômico que, este sim, teve um papel decisivo na geração dos mega-superávits foi a recuperação da economia do EUA a partir de 1983. Enquanto seu mercado interno crescia rapidamente, a indústria americana encontrou dificuldades para opor resistência à

concorrência internacional em um rol muito amplo de setores. (9) O resultado foi que o déficit comercial dos EUA atingiu níveis extremamente elevados em relação a quase todos seus parceiros. Nesta oportunidade, os japoneses se encontravam não só desejosos, mas também capacitados no que se refere a ampliar suas exportações de máquinas e equipamentos para os Estados Unidos. Seu parque industrial, já então reestruturado e modernizado, era capaz de efetivamente disputar uma posição de maior liderança internacional.

A menor competitividade do setor manufatureiro norte-americano não deve ser entendida de forma absoluta. Os EUA, que são os maiores exportadores de produtos industriais para o Japão, foram, em 1985, responsáveis por mais de 60% de todas as importações japonesas de máquinas e equipamentos. Estas vendas foram, no entanto, de baixo valor global: apenas US\$ 7,6 bilhões em um total de US\$ 12,6 bilhões. Isto revela que o maior problema para uma redução no desequilíbrio industrial nipo-americano não reside na baixa competitividade dos EUA frente aos demais importadores potenciais do Japão, mas, basicamente, na elevada eficiência e integração do setor manufatureiro japonês, em comparação com todos os demais sistemas industriais existentes.

No que se refere aos fatores de natureza estrutural, pode-se, grosso modo, distinguir a existência de duas explicações para os desequilíbrios comerciais entre o Japão e os Estados Unidos. A primeira, de origem neoclássica, aponta a ampliação, de forma assimétrica nos dois países, do

desajuste entre o investimento e a poupança interna. Tais desequilíbrios constituem, do ponto de vista de contas nacionais, identidades contábeis dos respectivos déficits e superávits comerciais e das contas fiscais. Mesmo assim, alguns autores atribuem às tendências de longo prazo da poupança e do investimento nos EUA e no Japão um papel relevante nas relações comerciais entre os dois países. (10)

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

No que se refere ao desequilíbrio bilateral entre os níveis macroeconômicos de investimento, o argumento prende-se ao fato de, no Japão, a formação de capital vir apresentando uma clara tendência a reduzir sua participação no Produto Nacional, refletindo o fim do período de rápido crescimento da década de 1950 e 1960. O investimento privado japonês, que em 1970 alcançava 34% do PNB, limitou-se a 21% em 1984. Já nos EUA a situação é inversa. Enquanto investimento privado manteve-se em seus níveis

históricos de 16%, o déficit público que foi abruptamente elevado a partir de 1982.

Com base nesse diagnóstico, uma política de ajuste deveria comportar medidas, simultâneas nos dois países, de eliminação dos respectivos desequilíbrios macroeconômicos. Nos EUA, a questão centra-se na redução do déficit fiscal e, no Japão, no estímulo ao consumo familiar, na penalização da poupança e na ampliação dos gastos públicos. É interessante notar que nem mesmo Bergsten e Cline são muito otimistas quanto à eficácia imediata desse conjunto de medidas, uma vez que "tendências (de longo prazo do investimento e da poupança) em ambos os países poderiam mantê-los em situação de elevado déficit comercial bilateral, mesmo após algumas políticas corretivas (...)". (11)

Esse tipo de argumentação macroeconômica não parece auxiliar muito para o entendimento das razões que levaram aos mega-superávits do Japão. Por partir de uma identidade contábil, acaba por atribuir, equivocadamente, às decisões individuais de consumo e de poupança um caráter ativo na dinâmica econômica. Ora, não há evidências de que os japoneses consumam pouco ou poupem demais. Se seu padrão de vida é inferior ao dos americanos, isto se deve mais às diferenças de preços relativos - por exemplo, o alto preço da terra, dos transportes e dos alimentos no Japão - e do custo privado da reprodução familiar - menor welfare no Japão - do que a uma tendência cultural nipônica de apego à frugalidade.

A segunda explicação, de natureza estrutural, prende-se basicamente às mudanças que se verificaram na estrutura e na dinâmica da indústria japonesa após 1973. Como se verá no capítulo 5, diante dos problemas engendrados pela crise, os japoneses fizeram uma clara opção por promover transformações de natureza dinâmica em sua indústria.

De um lado, reduziram a capacidade de produção e os custos dos setores de bens intermediários, adequando-os à nova realidade internacional. De outro, lançaram-se na busca da liderança tecnológica e industrial, em escala mundial, nos segmentos mecânico e eletrônico. Com isto, conseguiram abrir um novo horizonte de acumulação para seu sistema manufatureiro, baseado em um processo sinérgico, e, ao mesmo tempo, adequá-lo à nova realidade de um preço do petróleo mais elevado e de um iene mais valorizado. Estabelecido este caminho como possível a long prazo, a própria concorrência se encarregou de impelir os keiretsu a percorrer a trajetória desejada.

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

Algumas circunstâncias, de certa forma imprevistas, atribuíram a essa estratégia uma característica marcadamente ofensiva. A primeira advém das vantagens que os japoneses, ao longo do processo de ajuste, acumularam não só em termos tecnológicos, mas também no que se refere a novas formas de organização da produção. (12) O kanban e a mecatrônica são dois exemplos da inventividade e da capacidade de adaptação das empresas japonesas. (13)

Além disso, é importante ter presente que os keiretsu conduziram o processo de reestruturação sem comprometerem as condições de competitividade a longo prazo. Diferentemente de outros países ocidentais, mantiveram o emprego da mão-de-obra qualificada e preservaram o caráter integrado de seus sistemas industriais em seu próprio espaço nacional. Graças a esta estratégia, puderam incorporar e desenvolver com mais facilidade que seus competidores novas formas de organização baseadas na automação programada, na reorganização do processo de trabalho e nas economias de escopo. (14) Estas inovações alimentaram, de forma sinérgica, toda a sua estrutura, permitindo à indústria japonesa produzir e difundir inovações mais rapidamente do que seus concorrentes.

Diante do arrojo da reestruturação industrial japonesa, a resposta do capitalismo americano foi, no mínimo, tímida e descoordenada. O governo e as empresas dos EUA não só mantiveram seu mercado acessível aos produtos nipônicos como também não conseguiram criar alternativas ao novo padrão concorrencial do Japão.

3.3 A Resposta Americana: o Endaka

A partir de 1985, o governo americano decidiu responder de forma mais direta e agressiva ao desafio japonês. Ao lado de crescentes pressões políticas para a liberalização de seus mercados aos produtos e investimentos estrangeiros, o Japão viu o iene ser forçado a uma abrupta valorização frente ao dólar. Em menos de dois anos, a moeda japonesa passou de 240 para quase 120 unidades por dólar. Mesmo assim, para espanto de alguns economistas norte-americanos, não se verificou, até 1988, qualquer redução substantiva, em dólares, no desequilíbrio entre os EUA e o Japão.

O fracasso da estratégia americana de valorização do iene foi inicialmente explicado pelo fato de as empresas japonesas terem, no curto prazo, preferido absorver parte do aumento de seus custos em dólares, através da redução de suas margens "normais" de lucro. Com isto, buscavam não perder para seus concorrentes, por meio da competição em preços, parcelas de seus mercados externos.

As reduções imediatas das margem de lucro das empresas japonesas em suas exportações para os EUA puderam, em geral, ser absorvidas pelos ganhos acumulados nos anos anteriores. Basta ver que a incorporação de progresso técnico com ganhos de margem é, para as empresas japonesas, um processo contínuo. Assim, já em 1987, algumas indústrias japonesas se

declaravam preparadas para enfrentar situações cambiais ainda mais adversas, desde que não fosse superada a barreira dos 100 ienes por dólar. (15)

Com relação ao problema da redução das margens de lucro, ao se tomar o impacto potencial da valorização do iene entre fevereiro de 1985 e igual mês de 1987, verifica-se que apenas 47,6% deste efeito cambial foi efetivamente repassado aos preços de exportação. Assim, mais da metade do impacto potencial do endaka teria sido absorvida pelos exportadores japoneses, através da redução de suas margens. (Quadro 3.4)

QUADRO 3.4

JAPÃO

IMPACTO DA VALORIZAÇÃO DO IENE SOBRE O PREÇO DAS EXPORTAÇÕES (1)

Em percentagem	
Indústria	Impacto Efetivo / Impacto Potencial
Exportação Total	47,6
Química	9,5
Têxtil	51,4
Metalurgia	20,0
Equip. e Instr. Precisão	66,1
Máquinas Elétricas	46,8
Equips. de Transporte	64,2

Fonte : Loopenko, 1987

(1) Relativo ao período de fevereiro de 1985 a fevereiro de 1987

Esse argumento ignora que a valorização do iene não só rebaixou os custos em moeda japonesa dos insumos importados como também foi acompanhada por reduções nos preços internacionais de matérias-primas básicas e nas taxas de juros japonesas. No caso do petróleo, a desvalorização do bem, somada ao efeito do endaka, fez com que as importações japonesas, em ienes, declinassem, em 1987, a 40% do nível verificado em 1985.

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

É preciso se ter em mente também que houve, entre 1985 e 1987, uma substancial redução nas taxas de juros japonesas. O Banco do Japão diminuiu suas taxas de redesconto de 5% para 2,5%, mantendo este nível até o início de 1989. Isto não só baixou o custo financeiro das empresas endividadadas

em ienes, como também permitiu às firmas japonesas passar a ter uma posição muito favorecida no mercado internacional de capitais. Empresas predominantemente industriais, como a Toyota, conseguiram obter resultados expressivos de fontes não-operacionais neste período, em um fenômeno novo para os japoneses, denominado de zaitec. (16)

Esses fatos, na verdade, servem de ilustração para a dificuldade de se fazer uso atualmente de um modelo de margens normais de lucro em um contexto internacional de crescente incerteza, como o que vem se verificando desde 1970. Segundo Tavares e Belluzzo (1984):

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

Nesse sentido, torna-se no mínimo questionável aceitar a leitura direta dos dados do Quadro 3.5 como reduções de margens normais de lucro, até porque não é claro o que isto significa nos tempos de hoje.

De qualquer modo, a capacidade de as empresas japonesas continuarem a realizar concessões de curto prazo em suas margens parece estar diminuindo. Segundo o World Financial Markets (1988), o pass-trough - passagem aos preços finais do impacto decorrente da valorização do iene - alcançou, em 1987, 71% de seu impacto potencial, muito acima, portanto, dos níveis verificados nos dois anos anteriores. Mesmo assim, não há como aceitar que foi por causa do pass-trough que o superávit japonês não cedeu e que, por isso, falharam as previsões de importantes economistas americanos. Como já foi levantado anteriormente, o câmbio constituiu apenas um dos elementos da competitividade japonesa e o insucesso da política agressiva norte-americana revela que não era o fator mais relevante.

3.4 A Resposta Japonesa: a Globalização

Como consequência da acumulação de gigantescos superávits comerciais com o exterior desde 1982, o Japão tornou-se, já em 1985, o principal credor líquido entre as nações mais desenvolvidas, posição tradicionalmente ocupada pela potência hegemônica, os Estados Unidos.

Uma das principais características desse processo foi a rapidez com que se verificou a mudança na posição credora entre os dois países. O montante de ativos líquidos externos do Japão, que era de menos de US\$ 30 bilhões no início de 1980, atingiu a quase US\$ 300 bilhões em 1989. A maior parte destes recursos destinou-se à aquisição de títulos. Todavia, como se pode ver no

Quadro 3.5, o investimento direto vem representando um mecanismo cada vez mais importante de aquisição ou constituição de ativos no exterior.

A aceleração dos investimentos externos japoneses foi acompanhada por uma mudança no padrão que havia prevalecido antes de 1980. Até então, a maior parte destas inversões tinha sido direcionada, em termos setoriais, para o aproveitamento de recursos naturais, principalmente mineração; para o estabelecimento de canais de comercialização no exterior; e para alguns segmentos manufatureiros - como o têxtil, o de química, o de metais não-ferrosos, e o de ferro e aço. (Anexo VI)

QUADRO 3.5

JAPÃO

TENDÊNCIAS DO INVESTIMENTO EXTERNO

Em US\$ bilhões

Ano	Mov.Liq. Cap. LP	Invest. Direto	Emprés- -timos	Ações	Títulos	Saldo C.C. (1)
1982	-15,0	4,5	7,9	0,2	6,1	6,9
1983	-17,7	3,6	8,4	0,7	12,5	20,8
1984	-49,7	6,0	11,9	0,1	26,8	25,0
1985	-64,5	6,5	10,4	1,0	53,5	49,2
1986	-131,5	14,5	9,3	7,0	93,0	85,9
1987	-136,5	19,5	16,2	16,9	72,9	87,0
1988	-130,3	34,1	15,0	3,0	85,8	79,5
1989	-89,2	44,1	22,5	17,9	94,0	57,2
1990	-43,6	48,0	22,2	6,3	29,0	35,7

Fonte : BoJ, 1988 e 1990, e BoJ (b), 1991

(1) Saldo em Conta Corrente

Tais investimentos tinham nitidamente um caráter complementar à estrutura industrial japonesa. Destinavam-se, de um lado, a garantir o suprimento de matérias-primas ou insumos básicos para um país extremamente dependente da importação de recursos naturais. De outro, serviram para constituir, no exterior, uma ampla e flexível rede de compras de bens primários e de venda de produtos manufaturados, as trading companies.

A indústria têxtil havia sido o único segmento relevante de bens finais em que os japoneses haviam criado uma expressiva base de produção no exterior, a fim de enfrentar a concorrência externa. No restante, ao contrário das empresas norte-americanas, que de forma relativamente generalizada, recorreram à internacionalização de sua produção como meio de responder à concorrência externa, as japonesas sempre procuraram enfrentar a situação a partir da sinergia de sua estrutura industrial, localizada em seu espaço nacional.

(17)

Esse padrão de investimentos diretos japoneses praticamente deixou de existir na década de 1980. A lógica "produtivista", centrada na complementaridade entre as bases de produção interna e externa, já não se fez mais tão presente. Como consequência, os investimentos em mineração e comércio deixaram de ser tão expressivos como no passado.

O desinteresse pelos recursos naturais está relacionado, de um lado, ao menor incentivo ao desenvolvimento de atividades primárias, devido à redução

nos preços internacionais das matérias-primas, e, de outro, à superação do quadro de escassez internacional destes produtos. Já os investimentos destinados a criar bases de exportação no exterior eram mais específicos de um estágio inicial de internacionalização de empresas que já não caracteriza a situação japonesa.

As motivações de fornecimento de recursos naturais e de acesso a mercados externos foram, na década de oitenta, substituídas pelo maior interesse pelo setor financeiro e pela compra de imóveis. O crescimento dos investimentos na área financeira refletiram a rapidez com que se vem procedendo à internacionalização das instituições japonesas. Este processo envolveu a compra de participações acionárias em grandes securities companies nos Estados Unidos e investimentos em subsidiárias nos EUA e na Inglaterra. Com isto, as instituições financeiras japonesas buscavam se organizar não só para suprir, no exterior, as necessidades de seus clientes japoneses, como também para disputar, a partir da posição superavitária do Japão, um maior espaço nos mercados europeu e americano, então em processo de desregulação. (Quadro 3.6).

O interesse imobiliário deveu-se claramente a uma estratégia das empresas do setor de diversificar suas carteiras. A combinação dos efeitos da valorização do iene com os altos preços da terra no Japão e o baixo retorno corrente explicam a maior demanda por imóveis no exterior, especialmente nos Estados Unidos. Para se ter uma idéia do que se verificou em termos de

valorização imobiliária no Japão, é conveniente lembrar que, em 1989, se poderia, teoricamente, comprar todo o território dos Estados Unidos, uma área 28 vezes maior que o Japão, com a venda de apenas um terço do arquipélago japonês. A aceleração do investimento direto japonês na indústria foi um fato mais recente, posterior ao início do boom financeiro e imobiliário. Esse novo ciclo difere do que prevaleceu até 1980. Em lugar de ser direcionado para indústrias básicas e para o atendimento do mercado japonês foi voltado para segmentos mais modernos - automobilística e eletrônica - e para os mercados dos locais onde as filiais estavam se instalando. (Anexos VI e VII)

QUADRO 3.6

JAPÃO

FLUXO DE INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO

Em US\$ bilhões							
SETORES	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Total 1951-88
Industrial	2,6	2,5	2,4	3,8	7,8	13,8	49,8
Financeiro	1,2	2,1	3,8	7,2	10,7	13,1	41,9
Imobiliário	0,4	0,4	1,2	4,0	5,4	8,6	20,6
Outros	4,0	5,2	4,8	7,3	9,5	11,5	74,6
Total	8,2	10,2	12,2	22,3	33,4	47,0	186,9

Fonte : Exim Review, março de 1987 e WFM, 1989

Tais escolhas foram decorrentes da ação de três fatores básicos. O primeiro é o aumento dos atritos comerciais do Japão com os Estados

Unidos e com a Europa. As pressões norte-americanas e européias têm levado empresas japonesas, especialmente das áreas automobilística e eletrônica, a realizar investimentos nestes países como meio de, pelo menos, não perder as posições de mercado que já foram conquistadas. No caso europeu, a perspectiva de unificação dos mercados nacionais também tem estimulado as empresas japonesas a investir no Mercado Comum como precaução para um possível aumento de restrições comerciais e de investimento a partir de 1993.

A motivação decorrente da redução dos atritos comerciais é, no entanto, anterior à aceleração verificada no investimento direto japonês a partir de 1985. Já na década de setenta, empresas japonesas começaram a se instalar nos Estados Unidos para produzir TV em cores, como resposta aos acordos voluntários de restrição às exportações. Na década seguinte, o mesmo se deu com relação à implantação de empresas japonesas na Europa. No caso europeu, há também uma relação direta entre as investigações anti-dumping abertas contra firmas japoneses e a instalação de suas fábricas no continente europeu nestes mesmos setores.

O aspecto novo das tensões comerciais é a dimensão alcançada pelo problema, marcada pelos mega-superávits japoneses e pela decisão de europeus e, principalmente, americanos de adotar medidas mais drásticas. Os acordos de Plaza de 1985, que produziram o endaka, constituíram um claro sinal. Os japoneses foram, entretanto, tomados de surpresa pela magnitude do

ajustamento. A opinião dominante à época em Tóquio era a de que dificilmente seria superada a barreira dos 170 ienes por dólar.

O segundo fator de estímulo importante para o aumento do investimento direto externo na indústria tem sido a busca de vantagens decorrentes do deslocamento de segmentos de menor valor agregado para outros países, especialmente do Sudeste da Ásia, onde os custos da mão-de-obra são muito inferiores aos do Japão. Tal movimento tem se acelerado nos últimos anos em decorrência do endaka. Indústrias mais intensivas em trabalho ou que se baseiam em tecnologias já difundidas têm se utilizado deste mecanismo para se manterem concorrenciais.

Ao lado desses fatores de natureza defensiva, há também o fato de que as empresas japonesas também têm investido mais no exterior, devido a uma nova estratégia agressiva de globalização, com a qual pretendem obter quatro tipos de efeitos positivos:

- a) aumentar globalmente suas vendas, uma vez que se espera que o faturamento a nível local seja maior do que a substituição de exportações;
- b) obter reduções de custo em certos bens mediante uma determinada especialização que se dará a partir da concorrência entre as filiais;
- c) compensar as flutuações cambiais com a existência de uma base de produção mais dispersa no mundo; e
- d) reduzir os atritos comerciais;

Em termos de concentração regional, os Estados Unidos absorveram a maior parte dos investimentos diretos japoneses registrados após 1980. (Anexo VI) O restante dos recursos se distribuiu de maneira relativamente eqüitativa entre América Latina, Ásia e Europa. Trata-se de uma mudança importante na composição que havia prevalecido anteriormente a 1980.

Os Estados Unidos eram, até então, a segunda maior área de concentração de investimentos japoneses no exterior, só ficando aquém dos países asiáticos. Eram também o principal mercado para investimentos japoneses nos segmentos comercial, financeiro e imobiliário. Porém, o volume de recursos aplicados na indústria americana, apesar de expressivo, era inferior ao registrado na Ásia e na América Latina. A partir da década de oitenta, os Estados Unidos passaram a atrair grandes volumes de investimento direto do Japão em todas as suas principais formas. Dirigiu-se para os EUA, a quase totalidade das aquisições japonesas de bens imóveis no exterior, cerca de metade de suas inversões no setor manufatureiro e um terço de seus investimentos financeiros.

Na Europa, o interesse japonês sempre se havia concentrado nas áreas financeira, comercial e de mineração. Entretanto, o processo de internacionalização dos bancos japoneses e a perspectiva de desregulamentação dos mercados europeus levaram o Japão a concentrar na Europa seus investimentos na área financeira, principalmente na Inglaterra e em Luxemburgo.

Só agora os japoneses vêm despertando para a importância da Europa, como base de produção industrial, (18)

A Ásia e a América Latina são historicamente regiões de grande importância estratégica para o Japão. Aí se concentrava a maior parte de seus investimentos externos em recursos naturais e na indústria. Os novos países industrializados (NI) da Ásia - Coreia do Sul, Taiwan, Hong-Kong e Singapura - já eram, no início da década de 80, áreas onde havia uma intensa divisão do trabalho manufatureiro com o Japão, especialmente na têxtil. No caso da América Latina, havia uma grande concentração de inversões no México e, principalmente, no Brasil. O Brasil havia sido uma área de grande interesse japonês na década de 70 e tornou-se, ao final deste decênio, o terceiro maior país receptor de investimentos japoneses em todo o mundo, com metade de todos os recursos destinados à América Latina. Todavia, diferentemente da Ásia, os NIC latino-americanos eram bases de exportação, para o Japão, de produtos primários e insumos básicos. Nos outros segmentos, as indústrias japonesas aqui instaladas eram voltadas para o mercado interno.

Pode-se apontar duas razões para essa diferença na inserção dos NIC asiáticos e latino-americanos. A primeira, de natureza estrutural, é que os latino-americanos são países continentais, exportadores clássicos de produtos básicos ou semimanufaturados. Seus mercados nacionais sempre foram maiores que os asiáticos e sua estratégia de crescimento nunca foi voltada para a

promoção de exportações de manufaturados. A outra, de caráter mais político, é que alguns países asiáticos, especialmente a Coreia, sempre foram muito restritivos à entrada de capitais estrangeiros em seus mercados, especialmente os provenientes do Japão. Na América Latina as restrições maiores se limitavam às importações e não ao investimento direto externo.

Na década de 80, intensificou-se o interesse do Japão por uma maior divisão do trabalho com os NIC asiáticos. Após 1985, com a valorização das moedas coreana e taiwanesa e com os aumentos de salário ocorridos nestes países, capitais japoneses relacionados aos setores mais intensivos em mão-de-obra direcionaram-se mais intensamente para os países da ASEAN - Malásia, Indonésia, Tailândia, entre outros. Os investimentos em setores de maior valor agregado continuaram, porém, se voltando para os NIC, o que vem criando um sistema mais complexo de divisão do trabalho no âmbito da Ásia.

Uma particularidade do investimento manufatureiro japonês na Ásia, em relação à Europa e aos Estados Unidos, é que uma parte substancial de sua produção é dirigida para a exportação (Anexo VII). Outro aspecto interessante é que, apesar de existirem dois centros financeiros internacionais entre os NIC asiáticos, a área não tem tirado proveito do boom de investimentos financeiros japoneses que ocorre em outras regiões do mundo.

No caso da América Latina, as mudanças foram dramáticas. O desinteresse pelo Brasil e pelo México levou a que os investimentos produtivos

na região se tornassem absolutamente marginais. Para o continente como um todo, as perdas só não foram mais expressivas devido à existência de importantes centros financeiros - como o Panamá, Ilhas Cayman e Bahamas - que participaram ativamente do processo de internacionalização dos bancos japoneses. O Panamá também foi beneficiado pela decisão dos armadores japoneses de mudar a bandeira de boa parte de sua frota, que passou a ser registrada em paraísos fiscais. Estes dois fenômenos fizeram com que o Panamá absorvesse, entre 1980 e 1987, mais de US\$ 10,6 bilhões de dólares de um total de US\$ 19,5 bilhões, destinado aos países do continente, tornando-se o principal país latino-americano hospedeiro de capital japonês.

No caso dos NIC latino-americanos, especialmente no Brasil e no México, o fenômeno foi inverso. As indústrias supridoras de matérias-primas deixaram de ter a relevância estratégica do passado. Até meados da década de 1970, o Brasil figurou como espaço nobre de complementaridade em todos os planos japoneses de longo prazo. Tanto o governo quanto as empresas se interessaram por programas de investimento, como Carajás e Cerrados, voltados para a exportação de bens primários. Além disto, os mercados internos estagnaram, reduzindo a necessidade de investimentos nas filiais aqui instaladas nas décadas de cinquenta e sessenta. E, ao mesmo tempo, não se conseguiu inserir estes países na nova divisão internacional do trabalho das firmas japonesas.

Como resultado, os capitais japoneses reduziram substancialmente os investimentos nesses países. De certo modo, as filiais brasileiras foram deixadas "à própria sorte". Se o Brasil ainda é o sexto principal país receptor de capital japonês no mundo, e não mais o terceiro, como em 1979, isto se deve à dimensão do estoque aqui até então acumulado. (19) Mesmo no México, onde ocorreu a instalação de uma montadora de automóveis japonesa em 1986, os valores tornaram-se quase insignificantes. (Quadro 3.7)

3.5 As Perspectivas do Processo de Globalização

Diante desse cenário, quais são as perspectivas do processo japonês de globalização do setor manufatureiro?

Inicialmente, preciso ter claro que essa nova onda de investimentos diretos japoneses no setor industrial está apenas se iniciando e deverá se manter o longo da década de 90. Trata-se, na verdade, de um dos aspectos de um processo de ajuste estrutural mais amplo que visa a permitir que o Japão encaminhe sua economia para uma trajetória de crescimento baseada no dinamismo de seu mercado interno e no aumento do valor agregado de sua produção. Para tanto é fundamental que se reduzam os mega-superávits que o Japão vem mantendo com seus principais parceiros comerciais e torna-se necessário aumentar seu ainda baixo coeficiente de importações de manufaturados que, agora, tornou-se desfuncional

QUADRO 3.7

JAPÃO

INVESTIMENTO DIRETO NA ÁSIA E NA AMÉRICA LATINA (Países Seleccionados)

Em US\$ milhões				
PAÍSES	1985	1986	1987	1951-1987
ÁSIA	1435	2327	4868	26658
Taiwan	114	291	367	1419
Coréia	134	436	647	2765
Hong-Kong	131	502	1072	4505
Singapura	339	302	494	3065
NI Asiáticos	718	1531	2580	11754
AMÉRICA LATINA	2616	4737	4816	25189
Brasil	304	270	229	5086
México	101	226	28	1584
Argentina	8	17	15	191
NI Lat.-Amer.	413	513	272	6861
Panamá	1533	2401	2305	11146
Cayman	1	270	229	5089
Bahamas	97	792	734	1981
Bermudas	29	16	36	653
Antilhas	66	66	699	575
Centros Fin.	1726	3035	3503	19444

Fonte : Exim Review, maio de 1979 e março de 1989

Esse ajuste será feito sob controle e comando do capital japonês. O atual boom de investimentos diretos é parte desta estratégia. O Ministério da Indústria e do Comércio Exterior do Japão (MITI) espera que o estoque de capital japonês no exterior cresça a uma taxa anual de 14% até o ano 2000 e

que este processo provoque, já em 1995, um impacto líquido negativo sobre a balança comercial de US\$ 46,8 bilhões, o valor do superávit japonês em 1984. (20) Isto significa que as empresas japonesas estão se posicionando para abocanhar a maior parte do futuro aumento das importações e da redução das exportações do Japão.

A globalização das empresas japonesas já começa a apresentar seus primeiros resultados. O quantum importado de manufaturados quase dobrou entre o início de 1987 e o de 1989 (21), e o percentual de produção baseada no exterior também dobrou entre 1984 e 1988, se for considerado o efeito resultante do endaka. (22)

Mesmo assim, o Japão ainda possui uma base produtiva no exterior muito inferior, relativamente, à dos EUA e à da Alemanha Ocidental. (Quadro 3.8). Além disto, suas filiais encontram-se, muitas vezes, desintegradas da estrutura industrial do país em que se instalaram, gerando pressões de americanos e europeus para que se aumente o conteúdo local da produção.

Há inda um grande potencial de expansão para as indústrias japonesas no exterior, tanto pela ampliação de suas operações finais quanto pela instalação de novas filiais voltadas para o fornecimento de partes e peças. Deve-se, no entanto, ter claro que os produtos mais intensivos em tecnologia e os componentes de maior valor agregado continuarão a ser produzidos no Japão. Há também planos para que bens montados nos EUA, de menor

valor agregado, venham a ser "importados receosamente" para o Japão. Esta é, por exemplo, a estratégia da Nissan para o futuro próximo.

QUADRO 3.8

TAXA DE SUBSIDIARIZAÇÃO DA INDÚSTRIA (1) (Países Selecionados)

PAÍSES	Em %							
	1979	1983	1984	1985	1986	1987	1988	(2000)
Japão	1,6	3,9	4,3	3,0	3,2	4,0	4,8	15,0
EUA	19,5	18,8	18,1	18,1	21,0	...	...	...
Alem. Ocid.	13,7	17,4	19,3	19,2	17,3	...	...	...
(Ex. CEE)	9,2	12,5	14,2	13,7	10,3	...	...	...

Fonte : Koike, Y. (1990)

(1) Relação entre as vendas das subsidiárias internacionais de empresas industriais com relação às vendas totais da indústria no mercado interno

Nesse movimento de globalização da economia japonesa, já possuem lugar definido os Estados Unidos, a Europa e a Ásia. Estima-se que estas três áreas deverão responder por mais de 80% dos investimentos japoneses no exterior durante a primeira metade da década de 1990. Entretanto, por causa da rapidez com que o processo vem ocorrendo, existem barreiras em cada uma destas áreas que introduzem algumas limitações a que os japoneses avancem com a rapidez esperada seu processo de globalização.

No caso dos Estados Unidos, existem fatores econômicos e políticos que recomendam uma estratégia mais low-profile da parte dos japoneses. A enorme competitividade e a agressividade nipônica vêm criando um clima contrário à maior penetração do Japão. As empresas japonesas estão muito atentas a este fato. Um exemplo disto foi a crítica que a Sony sofreu nos meios de negócio do Japão, por sua decisão de comprar a Columbia Pictures americana. (21) Apesar de ter sido considerada uma decisão estrategicamente acertada por parte da Sony, concluiu-se que havia sido um erro do ponto de vista japonês, uma vez que podia afetar negativamente os brios nacionais norte-americanos.

Um outro aspecto das dificuldades presentes nas relações entre os EUA e o Japão é de natureza política e se refere à superioridade da tecnologia civil japonesa e à importância crescente do iene para a manutenção da estabilidade do dólar como moeda internacional. Esta situação transformou, de forma indesejada para ambos os lados, o Japão em um parceiro relevante para as decisões estratégicas dos Estados Unidos, na qualidade de potência hegemônica.

No caso da Europa, a situação é ainda mais crítica. Em termos de high-tec, a meta dos europeus é rivalizar com os japoneses, principalmente na área eletrônica. Para isto, vêm lançando mão de ações de controle voluntário de exportações e de processos anti-dumping, o que tem sido um instrumento importante para levar as firmas japonesas a se instalar no continente europeu.

Todavia existe um movimento na Europa para se mudar de país para empresa o objeto de aplicação das penalidades estabelecidas na legislação anti-dumping.
(23)

Assim, não seria taxada apenas a produção realizada em território japonês, mas todo e qualquer produto de empresas japonesas instaladas nos Estados Unidos, na Europa ou em qualquer outra parte do mundo, ou ainda de empresas de outras nacionalidades que façam uso "relevante" de partes e peças japonesas. O dumping passaria a ser usado diretamente como instrumento para se arbitrar a concorrência global entre empresas européias e japonesas no Mercado Comum.

Para os asiáticos, o que se pode esperar para a década de 90 é o aprofundamento das estratégias de especialização e de divisão do trabalho que já vêm ocorrendo entre estes países, os Estados Unidos e o Japão. Os itens mais intensivos em trabalho, produzidos nos países da ASEAN, e os mais intensivos em tecnologia, produzidos no Japão, serão montados nos EUA, para a venda no mercado local, ou nos NIC, para exportação para a América do Norte.

Existem, contudo, algumas dificuldades para a implementação dessa estratégia. Muitos dos vizinhos do japonesas são seus inimigos históricos e ainda apresentam restrições a uma maior hegemonia japonesa na região, especialmente diante da possibilidade de enfraquecimento da presença

americana. Outros, como a Coréia, sonham com uma trajetória autônoma, concorrente à que os japoneses desejam imprimir.

No caso da América Latina, não há, em princípio, nada que leve a uma inserção automática no cenário de globalização das firmas japonesas. Pelo contrário, houve uma frustração das expectativas que estas empresas haviam depositado no continente, especialmente no Brasil, gerando uma enorme retração. Segundo uma pesquisa de opinião realizada, em 1988, pelo Ministério da Indústria e do Comércio Exterior do Japão (MITI), a América Latina só foi considerada região prioritária para futuros investimentos diretos no setor manufatureiro por 2% das empresas consultadas, menos do que a África, que obteve 3,3%. (24)

3.6 A Nova Posição do Japão no Cenário da Cooperação Econômica Internacional (25)

3.6.1 A Cooperação Japonesa na Década de Oitenta

Ao longo da década de 80, os países da OECD reduziram suas transferências de recursos líquidos às nações menos desenvolvidas. De acordo com os dados apresentados no Quadro 3.9, o fluxo total, que em 1981 atingiu US\$ 137,7 bilhões, foi sendo paulatinamente restringido, até atingir, em 1986, o valor mínimo de US\$ 83,7 bilhões. Desde então, houve

alguma recuperação. As informações preliminares relativas a 1988 apontam para um montante de transferências líquidas da ordem de US\$ 102,9 bilhões.

QUADRO 3.9

FLUXO DE RECURSOS LÍQUIDOS PARA OS PAÍSES EM ESENVOLVIMENTO

Em US\$ bilhões

Itens	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Financiam. Oficiais	45,6	44,3	42,4	47,7	49,0	56,0	62,0	67,0
ODA (1)	36,9	34,0	33,9	35,0	37,4	44,3	48,4	51,0
Outros	8,7	10,3	8,5	12,7	11,6	11,8	13,6	16,0
Créditos Exportação	17,6	13,7	4,6	6,2	4,0	-0,6	-0,7	3,0
Fluxos Privados	74,5	58,3	48,1	31,7	30,8	28,2	35,6	32,9
I.D.(2)	17,2	12,8	9,3	11,3	6,6	11,3	20,2	19,0
Bancos	52,0	37,6	34,7	16,4	13,6	5,0	5,6	4,7
Outros	5,3	8,0	4,0	4,7	10,6	8,7	5,0	9,2
Total	137,7	116,3	95,1	85,6	83,8	83,7	96,9	102,9

Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Japão

(1) Assistência Oficial ao Desenvolvimento

(2) Investimento Direto dos países da OECD, inclusive centros offshore

Em bases constantes, a desaceleração das transferências de recursos aos países do Terceiro Mundo foi ainda mais alarmante. A preços e taxas de câmbio de 1986, a tendência de declínio foi mais acentuada do que a apontada pelos dados correntes. De um máximo de US\$ 163,4 bilhões em 1981, as transferências líquidas foram sendo lentamente reduzidas até atingirem, em 1987 a monta de US\$ 84,7 bilhões, ou seja, pouco mais da metade do montante inicial.

Em bases constantes, a desaceleração das transferências de recursos aos países do Terceiro Mundo foi ainda mais alarmante. A preços e taxas de câmbio de 1986, a tendência de declínio foi mais acentuada do que a apontada pelos dados correntes. De um máximo de US\$ 163,4 bilhões em 1981, as transferências líquidas foram sendo lentamente reduzidas até atingirem, em 1987, a monta de US\$ 84,7 bilhões, ou seja, pouco mais da metade do montante inicial.

A principal causa da redução da cooperação econômica dos países da OECD foi a contenção dos fluxos de capitais privados para os países em desenvolvimento, especialmente por parte dos bancos internacionais. Estas instituições que, em 1981, respondiam por US\$ 52 bilhões (38%) dos fluxos líquidos para os países em desenvolvimento, transferiram, em 1988, menos de US\$ 5 bilhões, 3,6% do total.

Tal mudança foi decorrente do processo de fragilização dos bancos, culminando com a grave crise financeira que se seguiu à moratória mexicana de 1982. Estas instituições, de forma súbita e generalizada, restringiram suas novas operações com vários países da Ásia e da América Latina que, até então, eram grandes tocadores, obrigando-os a se retirarem do mercado voluntário de crédito internacional.

Um segundo fator de redução dos fluxos de recursos da OECD para os países em desenvolvimento foram os créditos à exportação. Simultaneamente à redução do aporte dos bancos privados, os financiamentos a exportações aos países mais pobres, que foram de US\$ 17,6 bilhões em 1981, também se tornaram mais escassos, chegando mesmo a atingir níveis negativos entre 1986 e 1987.

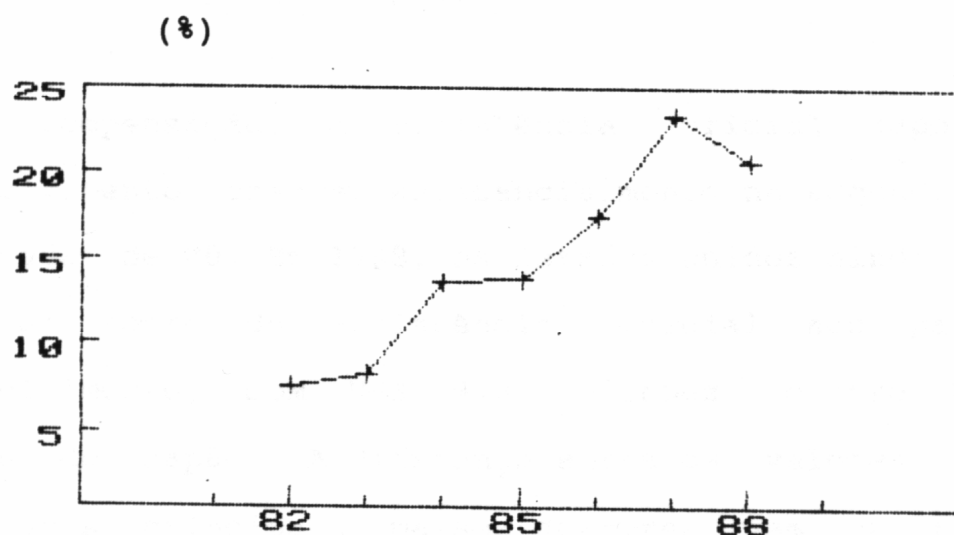
As únicas fontes substantivas de novos financiamentos que os países em desenvolvimento tiveram à disposição na e multilaterais aumentaram de US\$ 45,6 bilhões, em 1981, para US\$ 67 bilhões, em 1988. Esta ampliação foi, no entanto, insuficiente para compensar a redução verificada nos créditos privados. Hoje, mais da metade dos recursos transferidos ao Terceiro Mundo são de fontes oficiais, contra 26,8% em 1981.

Nesse cenário, o Japão teve um comportamento absolutamente diverso do observado no conjunto dos países da OECD. Na década de 80, as transferências de recursos líquidos japoneses às nações menos desenvolvidas foram substancialmente aumentadas. Em 1988, o montante mobilizado para esta finalidade alcançou US\$ 21,4 bilhões, o que representou 21% dos US\$ 102,9 bilhões recebidos pelos nações do Terceiro Mundo em todas as formas de cooperação. Em 1982, estes valores haviam sido de US\$ 8,8 bilhões e de 20,8% respectivamente. (Gráfico 3.1) Os japoneses, em um período curto de tempo, se tornaram os principais financiadores do mundo em desenvolvimento. Comparativamente ao segundo colocado, os Estados Unidos, o Japão vem

transferindo quase duas vezes mais recursos para os países mais pobres. Essa nova posição japonesa se deveu basicamente ao aumento dos fluxos privados japoneses, principalmente na forma de investimentos diretos. Só para se ter uma idéia da magnitude do processo, basta ver que, em 1983, as empresas japonesas investiram US\$ 364 milhões em países em desenvolvimento. Em 1988, esta soma chegou a US\$ 8,2 bilhões.

GRÁFICO 3.1

PARTICIPAÇÃO DO JAPÃO NO FLUXO TOTAL DE RECURSOS
TRANSFERIDOS AOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO



Fonte : Ministério das Relações Exteriores do Japão, 1987, 1988, 1989 e 1990

Com relação ao conjunto dos países da OECD, o comportamento do Japão de ampliar significativamente a cooperação com o Terceiro Mundo relaciona-se a seu novo papel de grande potência econômica internacional.

Como se viu anteriormente, os japoneses, desde 1985, tornaram-se os maiores credores líquidos em todo o mundo, assumindo uma posição tradicionalmente detida pelos EUA.

No que toca aos recursos japoneses repassados ao Terceiro Mundo na forma de empréstimos não-concessionais, a situação é semelhante à que se verifica no conjunto dos países da OECD. Desde 1985, os pagamentos realizados pelos países em desenvolvimento a título de serviço de antigos créditos vêm superando os novos desembolsos. A conta de créditos de exportação tornou-se, na década de 80, um canal de absorção líquida de recursos dos países em desenvolvimento para o Japão.

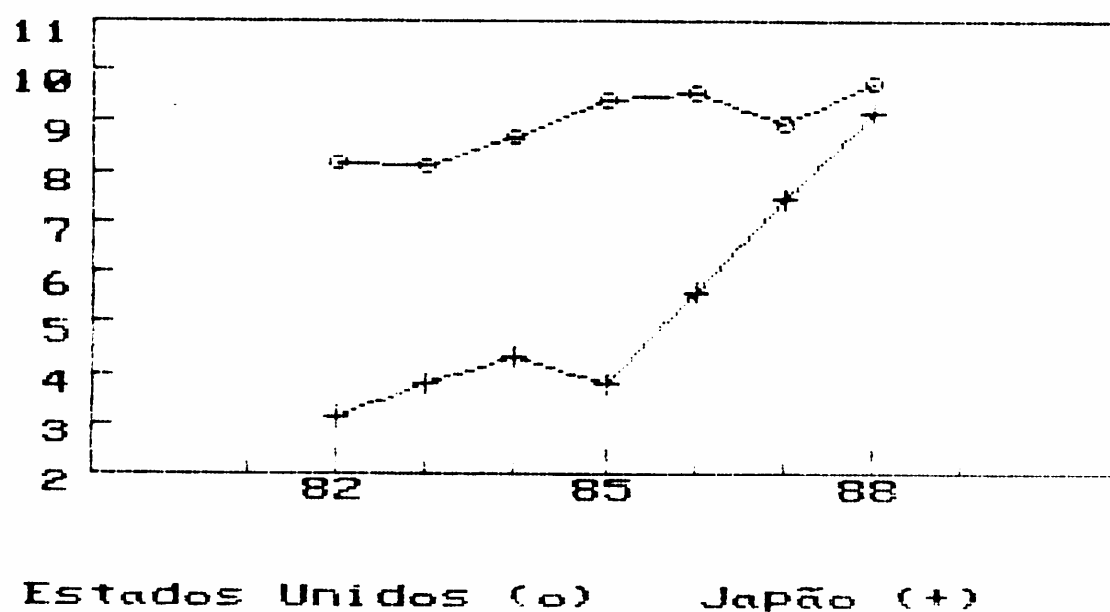
Em compensação, a assistência oficial japonesa ao desenvolvimento cresceu substancialmente na segunda metade da década de 80. Em 1988, os Estados Unidos ainda eram a principal fonte de assistência oficial aos países em desenvolvimento, com US\$ 9,8 bilhões, contra US\$ 9,1 bilhões do Japão. A diferença entre os valores alocados pelos dois principais países doadores vem se reduzindo rapidamente graças à valorização do iene em relação ao dólar. (Gráfico 3.2) Se, em moeda americana, a ajuda econômica (ODA) japonesa mais que dobrou entre 1985 e 1988, em ienes, o crescimento foi de apenas 30%, ou seja, o crescimento da ODA japonesa decorreu fundamentalmente dos efeitos da violenta valorização da moeda japonesa com relação à norte-americana, o endaka. Em 1989, o Japão tornou-se o

principal país doador de ajuda econômica, superando os EUA, e deverá manter esta posição em 1990, graças a um orçamento de cerca de US\$ 10 bilhões.

GRÁFICO 3.2

DESEMBOLSOS DOS EUA E DO JAPÃO EM ASSISTÊNCIA EXTERNA
(ODA)

US\$ bilhões



Fonte : Ministério das Relações Exteriores do Japão, 1987, 1988, 1989 e 1990

Em termos macroeconômicos, a assistência japonesa representa um esforço muito mais significativo que o dos EUA. O Japão aplicou, em 1988, 0,32% de seu Produto Nacional Bruto em ODA, muito mais do que os 0,2% dos Estados Unidos, mas, mesmo assim, menos do que a média dos países da OECD e menos do que seu próprio recorde histórico de 0,34% em 1984 (Quadro 3.10). No conjunto dos países da OECD, o Japão já representa 19,2%

de todos os gastos em assistência. Um segundo aspecto importante da ODA japonesa é sua concentração geográfica. Dois terços de toda a assistência externa do Japão, em 1988, dirigiu-se para a Ásia. Os nove maiores países receptores de assistência japonesa são asiáticos, sendo que apenas os dois primeiros colocados, Indonésia e China, absorvem 25% de todos os recursos alocados.

QUADRO 3.10

FLUXO DE ASSISTÊNCIA OFICIAL DO GOVERNO JAPONÊS (ODA)

Anos	Em US\$ bi	Em Y tri	ODA/PNB (%)
1981	3,2	0,70	0,27
1982	3,0	0,75	0,28
1983	3,8	0,89	0,32
1984	4,3	1,03	0,34
1985	3,8	0,91	0,29
1986	5,6	0,95	0,29
1987	7,5	1,08	0,31
1988	9,2	1,17	0,32
1989	9,0	1,24	0,32

Fonte : Ministério das Relações Exteriores do Japão, 1987, 1988, 1989 e 1990

Tal prioridade reflete nítidas preocupações econômicas e estratégicas, diferentemente dos EUA, que atribuem muita ênfase aos aspectos estratégico-militares. Por este motivo, Israel e Egito vêm absorvendo, nos últimos anos, quase metade do orçamento norte-americano para ODA. Em

contrapartida, a atual política de ajuda do Japão representa uma opção ainda muito presa a interesses regionais, que já não se coaduna a com nova posição japonesa de superpotência econômica que não está sujeita às mesmas limitações de uma potência militar como os Estados Unidos.

A participação da América Latina no desembolso da ODA japonesa tem sido continuamente reduzida, passando de um nível de 10%, em 1983, para 6,2%, em 1988. Neste último ano, apenas US\$ 400 milhões foram alocados pelo Japão ao continente. Segundo o governo japonês, isto se deve ao nível relativamente mais elevado de renda per capita e aos problemas de reescalonamento da dívida externa destes países. Esta decisão, porém, reflete o desinteresse dos capitais e do governo japonês pelos destinos da América Latina.

3.6.2 A Nova Política de Cooperação Oficial Japonesa

Até 1987, pode-se dizer que o governo japonês, especialmente suas agências oficiais, ainda mantinha uma postura muito tímida frente ao aumento da importância internacional do Japão. Desde então, o Japão passou a adotar uma perspectiva mais global em sua política externa. O Plano Miyazawa representou uma nova e importante atitude política. O Japão passou, junto com a França, a se empenhar em mudar as condições que, até então, haviam prevalecido nas negociações com os países endividados.

Nessa área, uma das iniciativas mais importantes foi a decisão de criar, com parte do esforço de reciclagem de seus elevados superávits externos, um fundo voltado a ampliar a disponibilidade de recursos não-atados de países em desenvolvimento, pressionados pelo serviço de suas dívidas externas, o chamado Fundo Nakasone. Inicialmente, o Fundo deveria dispor de US\$ 30 bilhões em um prazo de 3 anos, dos quais US\$ 10 bilhões representavam compromissos assumidos anteriormente com organismos multilaterais. A maior parcela destes recursos (47%) foi destinada a países da Ásia, região de maior relevância estratégica para o Japão. À América Latina coube a segunda maior parcela, 22%, sendo 5% ao Brasil. Todos estes recursos deveriam ser transferidos por meio de empréstimos não-atados do Eximbank e do OECF.

Em junho de 1989, 90% dos recursos do Fundo Nakasone já haviam sido comprometidos. Diante deste fato, o governo japonês decidiu ampliar o orçamento e a vigência do programa para US\$ 65 bilhões em cinco anos, dos quais US\$ 10 bilhões seriam dirigidos para os países endividados, no âmbito do chamado Plano Baker. Os US\$ 35 bilhões de novos financiamentos serão aplicados nas seguintes modalidades: subscrição e contribuição ao Banco Mundial e a outros organismos internacionais e fundos do setor privado (US\$ 14,5 bilhões); financiamentos do Eximbank (US\$ 13,5 bilhões); e empréstimos do OECF (US\$ 7 bilhões).

CAPÍTULO 4

A RESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL

" (...) estamos no meio de uma outra grande guerra com o Japão. (...) Estamos lutando contra um inimigo terrível e, se as condições forem iguais, será uma sorte se conseguirmos empatar com eles. Mas nem todas as condições são iguais. O campo em que o jogo está sendo disputado não é plano. Ao contrário, é fortemente inclinado em favor do Japão" (Iacocca e Novak, 1985)

A primeira crise do petróleo marcou o fim de um longo ciclo de crescimento rápido e auto-sustentado da indústria japonesa. Entre 1955 e 1973, seu setor manufatureiro se expandiu a taxas próximas a 14% ao ano, nível sem precedentes em sua história e na experiência recente de outros países desenvolvidos. Este quadro se alterou radicalmente a partir de 1973. Desde então, o crescimento da produção manufatureira japonesa foi de apenas 3,2 % anuais.

O choque de 1973 anunciou também o início de um amplo processo de ajustes e transformações que mudaram radicalmente o padrão japonês de industrialização, tornando-o uma experiência paradigmática para seus concorrentes conduzirem suas próprias estratégias de reestruturação. A complexidade da experiência japonesa não permite que se atribua a um único fator a explicação do "enigma" que envolve seu grande sucesso econômico. Trata-se, na verdade, de

um sistema de várias ordens de determinação que é capaz de continuamente responder, de forma ativa, aos obstáculos que vão se sucedendo em sua trajetória.

4.1 Evolução e Desempenho Global da Indústria

A partir de 1973, a indústria japonesa atravessou duas fases. A primeira reúne os anos até 1977, quando se verificaram os ajustes ao impacto imediato do primeiro choque do petróleo. A crise fez com que o setor manufatureiro amargasse a pior recessão desde o fim da Segunda Guerra Mundial. A produção estagnou e, entre 1973 e 1975, chegou a se retrair em mais de 13%. Diante do quadro de altas taxas de inflação, profunda recessão, aumento do desemprego e grave desequilíbrio externo, poucos admitiam a possibilidade de a indústria japonesa retomar a liderança do crescimento entre as nações mais desenvolvidas. (Quadro 4.1)

A segunda fase teve início em 1978. Consolidados os ajustes iniciais, a indústria retomou uma trajetória de crescimento mais moderado, em torno de 4% ao ano, o que permitiu que, em 1988, o setor manufatureiro registrasse uma produção 65% superior à de 1977. (Quadro 4.2) Observou-se uma relativa estagnação na produção industrial entre 1980 e 1982, devido ao segundo choque do petróleo, e entre 1985 e 1986, em consequência do endaka. Entretanto, em nenhum destes episódios. ocorreram declínios na produção industrial, como entre 1973 e 1975.

QUADRO 4.1

JAPÃO

ÍNDICE DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL POR
SETORES SELECIONADOS E CATEGORIAS DE USO
(1973 = 100)

Setores	1974	1975	1976	1977	1978
Manufatura	97	87	96	100	106
Ferro e Aço	99	86	94	93	99
Metais N-Ferr.	87	77	92	98	105
Metalurgia	93	76	86	92	100
Química	101	90	100	105	118
Equipamentos	101	88	100	107	117
Equip. Elet.	101	84	108	123	139
Equip. Transp.	101	99	101	105	103
Petróleo (1)	97	93	96	98	97
Papel e Celul.	96	84	95	97	102
Têxteis	87	82	89	88	89
Alimentos	99	100	102	106	108
Bens de Capital	101	86	91	97	104
Bens Cons. Dur.	99	95	120	135	151
Bens C. N-Dur.	101	99	106	110	117
Bens Interm.	94	83	94	96	100
Constr. Civil	91	77	88	94	100

Fonte: OPM, vários números
(1) Inclui carvão

Os setores mais atingidos pela crise foram os de bens intermediários e a construção civil. Os que mais rapidamente reagiram e retomaram o crescimento foram a química e a indústria de máquinas. Menos dependente de matérias-primas importadas e com grande potencial de modernização tecnológica, o setor de equipamentos foi também beneficiado pelo crescimento das exportações. (Anexo V)

QUADRO 4.2

JAPÃO

ÍNDICES DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL (1973 = 100)

Itens	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Manufatura	114	119	120	121	125	139	146	146	150	165
Fer. e Aço	106	108	101	98	96	106	108	102	104	119
Metais N-Fer.	110	110	106	102	105	111	110	109	118	125
Metalurgia	102	100	96	99	94	98	99	98	102	110
Química	128	128	127	131	139	151	155	156	167	186
Equipamentos	128	147	158	160	171	206	224	226	232	265
Eq. Elet.	159	183	208	229	274	354	376	392	427	500
Eq. Transp.	107	128	135	127	121	141	151	148	146	160
Petróleo (1)	99	94	88	83	81	84	79	76	73	76
Papel e Celul.	110	111	105	108	113	119	123	127	135	147
Têxteis	90	89	88	87	86	88	87	83	82	82
Alimentos	112	111	111	112	114	112	112	114	115	116
Bens Capital	114	128	135	136	136	158	171	173	175	199
Bens Con.Dur.	166	186	201	205	219	237	264	270	267	288
Bens C.N-Dur	122	123	127	131	135	139	143	145	147	155
Bens Interm.	108	112	111	110	116	132	137	135	141	157
Construção	109	106	98	96	95	95	94	94	99	105

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

A maior competitividade internacional da indústria de equipamentos japonesa esteve diretamente associada aos ganhos de produtividade que os japoneses conseguiram acumular neste segmento. (Anexo IX) Entre 1974 e 1984, o aumento da produtividade de toda a indústria japonesa foi de 6% ao ano, nível muito superior ao apresentado pelos demais países desenvolvidos. Alguns segmentos do setor de equipamentos chegaram a apresentar taxas ainda mais elevadas, como foi o caso da

produção de máquinas elétricas, com 13,2%. O crescimento deste e de outros segmentos mais dinâmicos foi decorrência da ação de duas capacidades: a de inovar, aumentando o valor agregado de seus produtos e, simultaneamente, a de ampliar suas exportações.

A partir de 1982, o investimento privado voltou a se acelerar, passando a ser um componente de demanda cada vez mais importante no crescimento. Neste contexto, o segmento eletrônico adquiriu um papel particularmente importante de dinamização industrial. Os setores com forte conteúdo tecnológico - ou seja, aqueles direta ou indiretamente vinculados à revolução eletrônica - passaram a ser responsáveis pela maior parte do investimento no setor manufatureiro japonês. (Ver Quadro 4.3)

QUADRO 4.3

JAPÃO

PARTICIPAÇÃO DOS SETORES COM FORTE CONTEÚDO TECNOLÓGICO NO INVESTIMENTO TOTAL DO SETOR MANUFATUREIRO

Em percentagem			
Setores	1975	1980	1983
Forte conteúdo tecnológico	38,0	48,6	54,6
Tecnologia de ponta	7,9	18,3	24,0
Outros	30,1	30,3	30,6
Outros Setores	62,0	51,4	45,4

Fonte: OECD, 1985

Em 1986, o surto de crescimento industrial foi momentaneamente detido pela valorização do iene. Em consequência do endaka, reduziram-se as vendas externas, assim como o lucro dos setores exportadores. A aceleração do crescimento do consumo privado e do investimento, especialmente em novas moradias, compensou, em parte, o impacto negativo decorrente da redução das exportações, do aumento das importações e da queda no investimento fabril. O resultado foi que, naquele ano, a produção manufatureira estagnou - na verdade, o resultado observado foi negativo em 0,2%.

O impacto setorial da desaceleração do crescimento industrial provocada pelo endaka foi muito diferenciado. Os segmentos de equipamentos elétricos e de instrumentos de precisão, apesar de muito dependentes de exportações, continuaram a crescer a taxas relativamente elevadas. A produção química - excluía a farmacêutica - a de papel e celulose, a metalúrgica e a de não-ferrosos tiveram um melhor desempenho que o restante do setor básico, pelo fato de dependerem menos do mercado interno. Já as indústrias de cerâmica, têxtil e de petróleo tiveram sua produção reduzida em 4% e 6%.

Desde o endaka, o crescimento global da indústria passou a ser sustentado pela aceleração do consumo e, principalmente, pela maior demanda interna por máquinas e equipamentos. A redução nas taxas de desemprego e o aumento verificado nas horas extras, aliados a uma visão mais otimista dos japoneses quanto a seu futuro, levaram a um aumento na demanda de bens de consumo duráveis com relação aos níveis de consumo do início da década. A aceleração do

investimento industrial, especialmente em 1987 e 1988, possibilitou que o Japão atingisse elevadas taxas de crescimento - 4,5% e 5,7%. O governo japonês estimou que, em 1988, 4 dos 5,7 pontos percentuais de crescimento foram devidos ao investimento, em grande parte promovido pelo setor empresarial.

Esse novo ciclo de acumulação privada foi decorrência da ação de três fatores básicos. Em primeiro lugar, a indústria respondeu positivamente à valorização do iene, acelerando investimentos em alta tecnologia, voltados para a introdução de progresso técnico, e em diversificação, com o objetivo de adequar sua produção a um mercado interno crescente. Em segundo lugar os lucros correntes aumentaram, ao mesmo tempo em que os custos de aquisição de bens importados se reduziram. Finalmente, as expectativas se tornaram mais otimistas quanto ao futuro da economia japonesa. O novo processo de reestruturação acelerou a globalização da indústria, na medida em que as firmas japonesas começaram a transferir alguns de seus centros de produção para os Estados Unidos, Europa e Sudeste da Ásia. (1)

4.2 O Novo Padrão de Crescimento Industrial Japonês

A partir de 1973, a indústria japonesa atravessou duas mudanças de natureza estrutural em seu padrão de crescimento. A primeira foi que o comando de seu crescimento passou a ser exercido pelas exportações. Durante o período do "milagre econômico", a indústria se expandiu graças a seu próprio mercado interno. Os desequilíbrios inter e intra-industriais gerados pela implantação ou expansão da química da mecânica e da metalurgia, em um ambiente de excessive competition,

havia permitido ao setor manufatureiro crescer a taxas de 13,8% ao ano, únicas na história recente dos países capitalistas mais avançados. (2) Desde então, o investimento privado foi substituído, em seu papel de "locomotiva" do crescimento, pelas exportações.

A segunda mudança diz respeito à natureza setorialmente divergente do crescimento manufatureiro. Durante o "milagre", todas as indústrias acompanharam o dinamismo dos setores de máquinas e equipamentos. Até mesmo a têxtil se expandiu a taxas superiores a 8% ao ano. Após a crise do petróleo, o crescimento continuou a ser comandado pela indústria de equipamentos, especialmente os de base eletroeletrônica, mas ficou restrito a alguns segmentos, não sendo capaz de se irradiar por todo o setor manufatureiro. Várias indústrias, como a têxtil, as de alimentos e as de insumos industriais estagnaram ou retraíram sua produção. (Quadro 4.4)

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

ganhos de custo decorreram da introdução de fornos mais econômicos em termos energéticos.

QUADRO 4.4

JAPÃO

TAXAS MÉDIAS DE CRESCIMENTO DE SETORES INDUSTRIAIS SELECIONADOS (1)

Setores	Em percentagem			
	1955-73	1974-78	1979-85	1986-88
Toda a Manufatura	13,8	1,2	4,2	4,1
Ferro e Aço	15,1	-	0,3	3,2
Metais Não-Ferrosos	14,4	1,0	-	4,3
Metalurgia	14,9	-	-0,5	3,5
Equipamentos	19,4	3,2	9,3	5,7
Equip. Elétrico	24,2	6,8	15,4	10,0
Equip. Transporte	19,3	0,5	5,9	1,9
Química	13,9	3,4	3,2	6,3
Petróleo e Carvão	17,1	-0,5	-3,9	-1,1
Papel e Celulose	12,1	2,4	1,9	5,9
Têxteis	8,5	-2,0	-1,9	-1,4
Alimentos	7,0	1,9	-	0,8
B. de Capital	17,6	0,8	6,3	5,2
B. de Cons. Dur.	22,2	8,7	7,6	2,9
B. de Cons. Ñ-Dur.	8,0	3,4	2,4	2,7
B. Intermediários	13,3	-	3,7	4,6
Mat. Const. Civil	12,2	-	-2,8	3,9

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

(1) Os setores selecionados responderam por 90% do valor da produção industrial em 1985

No segmento de equipamentos, a modernização se orientou, de um lado, no sentido de integrar novas tecnologias, como microeletrônica e laser, ao design dos bens. De outro, dirigiu-se para o desenvolvimento de business systems e de turn-key plants voltadas para países exportadores de petróleo, socialistas e do restante do

Terceiro Mundo. A produção e as exportações de máquinas-ferramentas de controle numérico aumentaram rapidamente.

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

Essa tendência à diversificação a partir do desenvolvimento de tecnologias de ponta também ocorreu em outros setores da indústria. Fabricantes de alimentos e de produtos químicos lançaram-se na farmacêutica e na bioquímica. Ao mesmo tempo, empresas produtoras de cimento e de metais não-ferrosos dirigiram-se para a produção de novos materiais, principalmente cerâmica fina.

Nas indústrias de computadores, máquinas industriais, automóveis, produtos eletrodomésticos e máquinas de escritório, novas tecnologias foram incorporadas a produtos já existentes, reduzindo-lhes o custo e o preço e aumentando-lhes a demanda. (3) Nesses segmentos foi relevante a introdução da automação, através de equipamentos de processamento computadorizados. Na indústria de TV em cores, por exemplo, o tempo para a montagem de uma unidade reduziu-se de 6 horas em 1972 para 1,5 horas em 1978, uma produtividade de 3 a 5 vezes superior à de concorrentes americanos, alemães e ingleses.

Segundo Uekusa (1987), o elevado aumento da produtividade japonesa deveu-se a "uma revolução na consciência dos gerentes japoneses", o genryō keiei. Esta expressão se refere a uma administração voltada para reduzir custos de todas as formas e, simultaneamente, aumentar a qualidade de seus produtos - até mesmo como uma maneira de também reduzir custos. O objetivo básico era garantir a sobrevivência das empresas nos mercados interno e externo. Para tanto, foram introduzidas tecnologias menos intensivas em energia, insumos básicos e mão-de-obra.

Como resultado, o consumo de matérias-primas por unidade de produto industrial foi, em 1984, 40% inferior ao nível praticado em 1973. (Quadro 4.5) Esta tendência estrutural, juntamente com a ampliação das importações de insumos, afetou negativamente a indústria local japonesa. Mesmo assim, os setores de bens intermediários japoneses apresentaram um desempenho muito superior à média dos demais países industrializados, especialmente no que se refere a ganhos de produtividade.

Estas medidas foram acompanhadas por estratégias empresariais que atribuíram prioridade à flexibilidade, tanto do ponto de vista estático quanto, e principalmente, de uma perspectiva dinâmica. Foram aprimorados os sistemas gerenciais que buscavam, por um lado, ampliar o envolvimento dos trabalhadores com a qualidade do produto final e, por outro, colocar maior ênfase nos ganhos advindos da difusão do conhecimento obtido do processo de learning-by-doing. Em termos dos

complexos, buscou-se utilizar os efeitos sinérgicos positivos do sistema de manufatura flexível e da redução dos lotes de produção, com a redução de estoques e ganhos de qualidade.

QUADRO 4.5

JAPÃO

AJUSTAMENTO ESTRUTURAL EM SETORES INDUSTRIAIS

(1973 = 100)

Setores	1978	1984
<u>Materiais de Base</u>		
Produção	97,1	102,8
Capacidade	116,0	114,9
Taxa de utilização	83,9	85,7
<u>Indústria Manufatureira</u>		
Consumo de Mat.- Prima	93,3	85,0
(Em % da produção)	88,7	61,7
Cons. Prod. Semi-Acab.	100,8	118,8
(Em % da produção)	95,7	86,3
Prod. Semi- Acab. de		
Fabricação local	100,4	117,8
Prod. Semi-Acabado		
Importado	128,1	198,8
<u>Energia Consumido por Unidade de Produto</u>		
Química	77,8	53,4
Siderurgia	87,7	74,2
Total	85,4	60,5

Fonte: OECD, 1985

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

Essa estratégia estava apoiada na experiência acumulada ao longo do "milagre econômico", quando o processo de introdução de inovações deu-se em um contínuo, e não aos saltos, como, por exemplo, nos EUA. As empresas japonesas mostraram-se muito mais flexíveis que suas concorrentes ocidentais no que tange à incorporação de novas tecnologias. Este "estilo, desenvolvido durante os anos e absorção de tecnologia estrangeira, também se mostrou muito adequado na medida em que o Japão começou a produzir inovações de forma independente". (4)

Dentre as principais inovações introduzidas ou aprimoradas pelos japoneses na década de setenta destacam-se as formas flexíveis de organização da produção fabril como o just-in-time e o kanban. Frente ao acirramento da concorrência externa, as

empresas, por não se julgarem competitivas em um conjunto muito amplo de produtos, decidiram, inicialmente, concentrar-se na produção de bens de grande demanda e de fácil acesso aos consumidores finais. Naquele momento, a diferenciação de produtos em uma indústria voltada para a produção em massa, baseada em economias de escala, introduzia grandes complexidades e custos mais elevados no processo de produção.

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

Diferentemente de seus concorrentes ocidentais, os japoneses buscaram atuar sobre as causas que levavam as empresas a necessitar manter estoques. Adotou-se a estratégia de eliminar as fontes de atraso e de defeitos, tanto nas diversas seções das montadoras quanto nas empresas fornecedoras. Isto foi possível, de um lado, pela natureza cooperativa das relações de produção no interior

das fábricas japonesas. De outro, graças ao fato de, no Japão, as grandes firmas tenderem a se aliar a pequenos fornecedores, no sentido de forçá-los a modernizar e melhorar a qualidade de seus produtos, eliminando defeitos de fabricação e garantindo prazos de entrega. Com isto, reduziram-se o tempo médio de produção (lead-time), os índices de produtos defeituosos (yeald) e a necessidade de capital de giro, permitindo, inclusive, que alguns segmentos quase encadeassem seus respectivos processos de produção.

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

Uma vez conquistadas essas economias internas, os japoneses lançaram-se na diferenciação e na introdução de novos produtos, sem, no entanto, deixarem de se preocupar com a redução dos custos indiretos. Afora a questão dos estoques, a maior dificuldade envolvida na ampliação do escopo de produção é o tempo necessário para mudar o processo fabril de uma atividade para outra, ou seja, o changeover time. No Japão, conseguiu-se, em um período relativamente curto - de 1 a 4 anos - reduzir para menos de 10 minutos "tempos de mudança" que antes eram

de 8 a 24 horas, graças a inovações no design das máquinas e a mudanças no lay-out das fábricas:

"As máquinas foram feitas de tal modo que os trabalhadores podiam se mover entre elas. Na medida em que muitas das máquinas ou das diferentes ferramentas para uma mesma máquina seriam utilizadas em várias estações de trabalho (5), as máquinas-ferramentas tornaram-se mais leves e mais baratas. Conscientemente, as economias de escala foram sacrificadas pelas de economias de flexibilidade. Como é sabido, os japoneses não elevaram seus custos para ganhar flexibilidade, eles simplesmente começaram a reduzir custos por um caminho diferente daquele utilizado pelos fabricantes americanos". (6)

Superada a barreira do changeover time, a indústria japonesa naturalmente se abriu para incorporar as vantagens decorrentes das economias de escopo. A ampliação do número de produtos permitiu a redução dos níveis de ociosidade, através da produção, de forma eficiente, de lotes menores. Esta perspectiva encontrava-se, porém, limitada pela dificuldade de se garantir, nas linhas de produção, o suprimento, no tempo certo, de uma gama muito grande de componentes. Caso contrário, se recolocaria o dilema entre redução da ociosidade e perda de eficiência e qualidade na produção. Na medida em que os entraves da complexificação vêm sendo resolvidos, a produção está sendo flexibilizada.

A indústria automobilística é um exemplo bastante ilustrativo deste processo. Entre 1969 e 1985, o número de modelos de automóveis sendo montados elevou-se de 85 para 420, ou seja: um aumento de 500%. Ao mesmo tempo, a quantidade média de unidades produzidas por modelo reduziu-se de mais de 30.000 para 19.000.

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

As mudanças que vêm ocorrendo no Japão em suas formas de organização fabril abrem enormes possibilidades para a absorção de novas tecnologias, baseadas em computadores, ou seja, a automação programada. (7) A automação programada potencializa as vantagens das economias de escopo, advindas da superação da barreira do tempo de mudança. Simultaneamente, sua introdução gera pressões para a aceleração deste processo, no sentido de permitir um maior encadeamento e flexibilização da produção.

A automação programada consiste basicamente em se aliar as vantagens da automação - antes restritas às economias de escala da automação rígida ou dedicada - aos ganhos potenciais de flexibilização das economias de escopo isto é, à produção programada por lotes. Com isto, se reduziu drasticamente a diferença

existente entre a produção em série e a sob encomenda, graças à introdução de microprocessadores eletrônicos nas máquinas e equipamentos.

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

No início da década de oitenta, o Japão havia sido o país que mais investira em sistemas manufatureiros flexíveis (FMS), chegando a uma proporção de um para dois em relação aos Estados Unidos em 1982. Suas fábricas detinham 40% de todas as máquinas flexíveis do mundo, a maior parte nas mãos de pequenas e médias empresas. Contudo, este não é o aspecto crucial da experiência japonesa. Sua maior competitividade em tecnologias flexíveis decorre não tanto do investimento que fizeram neste tipo de equipamentos mas, fundamentalmente, do fato de usá-los de forma mais eficiente. Para tanto, as mudanças organizacionais foram fundamentais.

Comparações de desempenho entre FMS americanos e japoneses indicam que, nos EUA, os gerentes, normalmente, entendem que estes novos equipamentos devem ser operados da mesma forma que as demais máquinas voltadas para a produção em escala. Por causa da hegemonia da visão taylorista entre os norte-americanos,

"eles perseguem objetivos errados (...) - o design é separado da execução, operadores especializados são substituídos por pessoas menos treinadas e a produção e o uptime são mais valorizados que as melhorias relacionadas ao processo produtivo e à flexibilidade. O resultado é que eles se tornam peritos em produção de baixo escopo a partir de tecnologias de FMS, de elevado custo, elaboradas para usos que requeiram muita flexibilidade". (8)

Nos conglomerados industriais, esse processo de transformação criou um ambiente de grande sinergia, uma vez que, ao contrário do que fizeram os grandes grupos americanos, seu sistema de produção continuou integrado no espaço nacional japonês. Isto não só facilitou a difusão de inovações, a exemplo do kanban, como permitiu que os grandes grupos internalizassem todo o potencial de produtividade das novas tecnologias, bem como o efeito dinâmico interindustrial entre os setores de ponta e os que estavam fazendo uso destas novas técnicas.

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

Coordenação potencializando a concorrência, desenvolvimento de novas tecnologias, competência administrativa e gerencial, além de profundo conhecimento das implicações sistêmicas e estratégicas da flexibilidade industrial são os novos determinantes básicos do sucesso japonês nas décadas de setenta e de oitenta; mas não apenas isto: são também os fundamentos de um novo "sistema industrial".

As mudanças que se fazem necessárias para, a partir de um modelo de organização "fordista", se colocar em funcionamento um "sistema japonês" não são triviais. Uma base organizacional cooperativa ainda é o melhor "caminho" para se efetivarem os ganhos potenciais de produtividade, advindos da revolução da eletrônica. Esta vantagem competitiva garante aos japoneses condições dinâmicas para se manterem, por um longo tempo, na vanguarda da industrialização mundial.

Foi também relevante nesse processo a redução de custos de matérias-primas e a reorganização do processo de trabalho, acompanhado do aumento da produtividade global por unidade de insumos e por complexo de produção. Tais objetivos não se limitaram a qualquer conjunto específico de setores, mas estiveram presentes em toda a indústria. Os ganhos de produtividade, aliados aos aumentos reais de salário, módicos com relação à produtividade, fizeram com que a indústria japonesa aumentasse acentuadamente sua competitividade em comparação com os demais países ricos.

No novo padrão de crescimento a política industrial foi um elemento importante para permitir que o processo de destruição criadora do tecido industrial japonês não se desse de forma caótica. Tanto os investimentos em tecnologias de ponta quanto os ajustes dos setores deprimidos foram realizados em um ambiente de coordenação que garantiu uma maior efetividade ao processo de ajustamento japonês à nova realidade internacional.

Para que a coordenação se efetivasse, as empresas dispuseram de dois locus importantes de negociação estratégica. Um no âmbito dos keiretsu, que atuaram como rede (network) de informação (tecnologia, mercado, financiamento, etc), de apoio e de ação comum das diferentes empresas do grupo. (9) Em um ambiente de menor crescimento, o mercado interno do grupo - e, portanto, o acordo de todos quanto à oportunidade do investimento - constituiu, por exemplo, um elemento importante para a efetivação da decisão de investimento. O outro locus, de natureza ainda mais geral, corresponde à coordenação institucional, liderada pelo Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI), para a definição da visão macroindustrial que deveria comandar o processo de ajuste.

4.3 A Política Industrial Japonesa

4.3.1 Uma Tentativa de Conceituação

O termo "política industrial" possui duas acepções . A primeira, de cunho mais "macro", é utilizada para descrever políticas que promovem o aumento da capacidade

produtiva da economia a longo prazo - incentivos a investir, a poupar e a realizar pesquisa e desenvolvimento - mas que deixam ao mercado a tarefa de alocar recursos às indústrias específicas. São, assim, mais voltadas para o lado da oferta em oposição a políticas fiscais e monetárias que têm por objetivo explícito o controle da demanda agregada.

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

Ambos os conceitos são muito gerais. não levam em conta aspectos como a organização industrial existente; a relação entre indústrias, empresas e bancos; os critérios de prioridade nacional; e, principalmente, o ambiente político em que decisões de política industrial são tomadas e implementadas. Assim, de acordo com estes critérios, são encontrados exemplos de políticas macro e, até mesmo,

micro-industriais em todos os países industrializados ou em industrialização. Os EUA, por exemplo, atribuem especial atenção a sua indústria de defesa e aeroespacial; já os europeus vêm, há anos, priorizando sua siderurgia.

Quando, porém, se compara a experiência de política industrial do Japão com a de países ocidentais, em particular com a norte-americana, duas diferenças saltam imediatamente aos olhos. A primeira diz respeito ao elevado grau de coordenação e coerência alcançado pelos japoneses, tanto no planejamento quanto na implementação. Para tanto, são relevantes aspectos como o controle que o Estado vem, até o momento, exercendo sobre o sistema financeiro, bem como a autonomia que as agências públicas tiveram - e ainda têm - com relação ao partido do governo e às chamadas "coalizões distributivas", que buscam angariar favores do governo para seus filiados. (10)

A natureza hierarquizada da sociedade e o relativo insulamento do aparelho público japonês garantem que, no processo de agregação de interesses, mantenha-se dominante a perspectiva da melhor opção, tendo em vista o desempenho de longo prazo do capitalismo nacional, dados certos parâmetros de compromisso social. (11) Segundo Okimoto (1986), "nenhuma política industrial, por mais brilhante que seja sua concepção, tem muita chance de atingir sucesso se o sistema político-econômico, no interior do qual é gerida, for desorganizado".

A ação do Estado - particularmente a do Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI) - é facilitada pela existência de várias "portas de acesso" ao setor

privado. A mais importante "porta de acesso" são os sistemas de coordenação dos grandes grupos econômico-financeiros, os keiretsu, que reúnem grandes empresas de um mesmo conglomerado em torno de um banco comercial. O keiretsu é composto por um network de relações empresariais de que o MITI pode fazer uso para veicular ou obter informações. O conglomerado também constitui um "espaço" de pré-conciliação de interesses privados, onde cada um dos membros do conglomerado participa de decisões estratégicas e se compromete com uma determinada estratégia global de concorrência com os demais grupos. O grupo constitui, para cada empresa individualmente, uma espécie de "rede de proteção institucional" que lhes prestará apoio no caso de frustrações de expectativas que venham a produzir situação adversa de mercado. (12)

A segunda diferença entre a política industrial japonesa e a norte-americana relaciona-se à concepção de "segurança nacional" de cada um dos países. Na visão dos EUA, a questão básica diz respeito a sua defesa de uma agressão militar externa. Já no caso do Japão, a prevenção de um ataque armado é um aspecto estratégico de menor relevância, uma vez que sua segurança externa é de responsabilidade dos EUA. (13)

Os aspectos estratégicos mais importantes da política industrial japonesa relacionam-se com as condições de operação de sua indústria e de inserção internacional de sua economia, visando a aumentar a competitividade de seus capitais em confronto com a concorrência estrangeira e simultaneamente, diminuir a vulnerabilidade externa do país. Trata-se, como na guerra, de uma estratégia

defensiva-ofensiva, mas o conceito de "segurança nacional" foi, no caso do Japão, adaptado às condições de "paz", embora não elimine a rivalidade econômica, o que, aliás, está de acordo com as "regras" do sistema internacional do pós-guerra.

Em um país que dispõe de poucos recursos naturais é de se esperar que exista uma redobrada preocupação com a disponibilidade de alimentos e matérias-primas essenciais, especialmente petróleo. Entretanto, uma decorrência menos trivial desta visão é que, para os japoneses, a garantia de sua capacidade de importar produtos estratégicos, mantendo o elevado nível de renda de sua população, requer a conquista e, posteriormente, a manutenção de uma constante vantagem concorrencial de sua indústria.

A partir a década de setenta, o principal alvo da política industrial foram as indústrias "intensivas em conhecimento". Com isto, segmentos de alta tecnologia, especialmente o de informática, passaram a ser considerados estratégicos do ponto de vista da segurança nacional japonesa, lida como segurança industrial, só que orientada para o mercado consumidor interno e internacional. O Japão se iniciava na disputa, com os principais países capitalistas, pela liderança tecnológica e industrial.

Ao lado dessa preocupação com o high-tec, existiu ainda um segundo objetivo importante: o apoio às indústrias que atravessavam dificuldades temporárias ou estruturais. Neste caso, procurou-se maximizar as potencialidades competitivas das empresas, estimulando-as a produzir bens de maior valor agregado e, simultaneamente, reduzir os custos operacionais, até mesmo mediante o

sucateamento da capacidade ociosa. Com isto, o governo buscava minimizar os problemas decorrentes da reestruturação, evitando, assim, que viessem a ocorrer falências ou rupturas desnecessárias, que provocassem descoordenação nos mercados e problemas sociais.

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

É como se, no Japão, a crise atuasse de forma a acelerar a ação dos elementos transformadores presentes no processo de destruição criadora descrito por Joseph Schumpeter (1961), em seu livro "Capitalismo, Socialismo e Democracia", mas com uma crucial diferença: a presença marcante de coordenação do estado, não como fator inibidor mas, pelo contrário, como racionalizador e coordenador das mudanças que se fazem necessárias. Neste caso, o planejamento público e o animal spirits empresarial, diluído no interior de um grupo de grandes empresas - que compartilham informações, decisões e riscos - tornaram-se forças que se potencializaram mutuamente.

Outros traços marcantes da política industrial japonesa são seu pragmatismo e seu objetivo de dar maior eficácia ao processo de investimento. Busca-se acelerar a transferência de recursos para setores considerados estratégicos a longo prazo, administrando-se, ao mesmo tempo, a desmobilização dos segmentos menos competitivos. Tal processo é apoiado em critérios dinâmicos de eficiência internacional que levam em conta preço e qualidade, mas também a relevância do setor como locus de geração e de difusão de novas tecnologias.

O Estado, por sua vez, não interfere na concorrência intra-industrial. Sua política industrial limita-se a fixar normas e critérios setoriais. não se verifica o tratamento discriminatório, especialmente entre os grandes conglomerados, nem qualquer "escolha dos campeões" (pick the winners), do tipo coreano, até porque o Japão já havia escolhido os seus há muito tempo, reconfirmado tal escolha após a crise do imediato pós-guerra. (14) Todos os keiretsu são tratados como iguais perante o Estado, tendo acesso às mesmas vantagens. A política industrial limita-se a fixar normas e critérios gerais.

Para que esses mecanismos funcionem eficientemente, é necessário que a administração dos recursos governamentais envolvidos diretamente com a concorrência industrial seja feita dentro de critérios de probidade. Há, no MITI, distorções no que se refere à disputa interna entre seus departamentos por fatias de orçamento e de poder. Existe também a necessidade de responder a demandas específicas de políticos e de alguns grupos privados. Tais pressões não chegam, todavia, a comprometer os objetivos gerais dos programas do Ministério. Na prática,

há uma enorme confiança do público no trabalho desenvolvido pelos funcionários do Ministério, especialmente pelos mais novos, que foram recrutados entre os melhores de sua geração e que ainda estão livres de preocupações com questões como, por exemplo, o emprego após a aposentadoria, o amakudari.

Finalmente, uma última questão importante relativa à política industrial japonesa é sua efetividade. Este tema foi, recentemente, objeto de um grande debate nos EUA. As opiniões são muito divergentes. Existem aqueles que identificam na política industrial uma estratégia conspirativa do Japão para dominar o mundo. Outros, em oposição, concluem pela total inutilidade das ações do MITI.

Entre os autores de maior relevância, pode-se identificar a existência de três correntes de opinião. A primeira, que tem na pessoa de Chalmers Johnson (1982) seu principal porta-voz, defende que o Japão constitui o modelo mais exemplar de uma nova forma asiática de capitalismo, que se diferencia do modelo ocidental - leia-se anglo-saxão - pela natureza burocrático-desenvolvimentista, e não simplesmente regulatória, de seu estado nacional. Nestes países, uma elite político-burocrática, apoiada em uma racionalidade econômica estritamente eficientista, age de modo cooperativo com o setor privado, fazendo uso de instrumentos de intervenção baseados em mecanismos de mercado. Estes governos têm ainda uma enorme preocupação com o padrão educacional da população e com a eliminação de grandes disparidades na distribuição da renda nacional.

Um segundo grupo, que tem como expoente Philip Trezise, nega a relevância do papel do Estado no processo de desenvolvimento do Japão no pós-guerra. Apesar de identificar a existência de uma estrutura de governo diversa da que se verifica no Ocidente, sua política industrial não é considerada eficaz. Na opinião de Trezise, o crescimento acelerado do período 1955-1973 teria ocorrido de qualquer maneira, movido pelas forças de mercado, mesmo que não houvesse qualquer política específica do Estado. Toda a responsabilidade pelas transformações ocorridas na economia japonesa é, assim, atribuída à enorme capacidade competitiva de seu setor privado. O governo, no máximo, teria administrado corretamente sua política industrial e de demanda global, de forma a não prejudicar a atuação das empresas privadas.

Com relação ao período mais recente, Trezise (1983) afirmou que:

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

A última corrente, que tem em Hugh Patrick (1986) seu maior expoente, defende uma posição intermediária. Em sua opinião, a política industrial ajudou bastante o desenvolvimento econômico japonês, mas coube ao setor privado o papel mais importante. Apesar da relativa coerência da política industrial japonesa, seus efeitos teriam sido exagerados pelos autores do primeiro grupo.

A meu ver, as opiniões de Chalmers Johnson e de Hugh Patrick estão mais próximas da realidade do que a do segundo grupo. não há como negar que o Estado e a política industrial tiveram, e continuam a ter, um papel importante no desenvolvimento japonês. Do ponto de vista mais geral, o aspecto central da controvérsia entre os dois autores resume-se à identificação do agente, ou seja, do tipo de racionalidade - pública ou privada - que foi responsável pela condução de um processo tão bem sucedido. Na maior parte das vezes, este debate reflete mais uma disputa de natureza ideológica do que a busca de uma melhor compreensão da realidade japonesa.

Se existe uma lição importante a ser tirada da experiência da política industrial do Japão, é que não se deve perder tempo com debates ideológicos, no sentido anglo-saxão liberal ou marxista ocidental do termo. Todos os esforços devem se concentrar na tarefa de fazer com que a estrutura industrial se transforme na direção desejada pelos agentes relevantes. Neste processo, o importante não é eliminar a rivalidade entre os atores, mas atenuar conflitos de interesse e buscar compatibilizar, por "consenso e coordenação", a racionalidade pública com a

privada. A esta forma de organização e de procedimento chamamos, à falta de melhor designação, de "Capitalismo Organizado". (15)

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

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

4.3.2 A Política Industrial Pré-1973: Alguns Marcos Referenciais

Entre os fatores determinantes da política de estrutura industrial japonesa durante o período do milagre econômico, um dos mais importantes foi o "desafio nacional", gerado pela derrota para os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial. O fim do sonho imperial, a destruição da guerra e as ameaças da pobreza, do subdesenvolvimento e da "colonização estrangeira" criaram a possibilidade de se obter um consenso nacional sobre o projeto de crescimento acelerado através da

intensificação da industrialização. O sucesso deste projeto foi um dos principais fatores a garantir aos japoneses a estabilidade política verificada durante o milagre, após os turbulentos anos do imediato pós-guerra.

Um segundo fator importante foi a oportunidade histórica de se fazer implementar uma determinada política de estrutura industrial, voltada para o crescimento acelerado. A estabilidade do sistema de Bretton Woods garantiu aos japoneses um horizonte de longo prazo. "O Japão tirou enorme proveito do sistema comercial aberto que se desenvolveu no mundo a partir da Segunda Guerra Mundial e os líderes do governo japonês repetidamente reconheceram os efeitos favoráveis para eles de instituições como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, o Fundo Monetário Internacional e, até 1971, as taxas fixas de cambio". (16)

Ao mesmo tempo, as estruturas industriais dos Estados Unidos e dos países europeus, especialmente a da Alemanha, serviram de "mapa" (17) para a trajetória que a indústria japonesa deveria perseguir para crescer rapidamente e tornar-se competitiva internacionalmente. A situação de país atrasado (late-comer), mas também de follower dos EUA permitiu ao Japão adquirir ou copiar as mais modernas tecnologias, identificando, porém, um caminho para disputar um espaço nacional autônomo no interior da nova ordem internacional imposta pela potência hegemônica.

Um terceiro aspecto foi a capacidade de as instituições oficiais japonesas coordenarem a implementação de uma política de estrutura industrial da amplitude e da complexidade da que se efetivou durante o período do milagre. Não há dúvida

de que entre as elites burocráticas a hegemonia coube ao MITI e, em menor escala, ao Ministério das Finanças (MoF). O poder político do MITI e sua crescente legitimidade, fruto do sucesso do processo de crescimento acelerado, foram suficientes para impedir que os tradicionais conflitos de jurisdição entre os principais ministérios e agências japonesas comprometessem a eficácia do processo de decisão estratégica.

O MITI conseguiu fazer uma "leitura" do desafio e das oportunidades históricas com que o Japão se defrontava no imediato pós-guerra, gerando como resposta uma política de estrutura industrial capaz de atender ao consenso nacional. Com isto, criaram-se as bases de longo prazo a partir das quais as empresas puderam realizar suas decisões de investimento. É verdade que nem todas as estratégias adotadas foram exitosas. Mas, relativamente a iniciativas semelhantes de países ocidentais, o custo e as conseqüências diretas dos fracassos japoneses foram muito inferiores.

O quarto aspecto é de natureza cultural. Os instrumentos de política industrial dependem diretamente de como os agentes econômicos, públicos e privados, relacionam-se entre si. A sociedade e a cultura japonesa, assim como as formas flexíveis e concorrenciais de organização dos grandes grupos, os keiretsu, abrem espaço para que medidas como "administrative guidance" e outras de natureza não impositiva, sejam extremamente eficazes. Na prática, os empresários esperam que o governo atue coordenando a política industrial, como se isto fizesse parte de seu próprio processo decisório. A interface entre os setores público e privado é permanente. Em momentos de crise e, principalmente, de ameaça externa, esta rede

de relações passa a conduzir, quase que naturalmente, a um amplo processo de consulta, na tentativa de identificar e formar consensos estratégicos.

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

4.3.3 As Bases da Política Industrial Pós-1973

A partir desse quadro geral da política industrial Pré-1973, pode-se identificar os eixos de continuidade e descontinuidade com os anos mais recentes. Em primeiro lugar, é preciso se ter presente que a crise do período 1973-1978 teve grande importância na formulação da política industrial japonesa ao longo das duas últimas décadas.

Antes do Primeiro Choque do Petróleo, já se observava o recrudescimento da crítica ao projeto de crescimento "a qualquer custo", que havia dominado a política japonesa no pós-guerra. Nas últimas eleições que antecederam 1973, as propostas favoráveis à "re-humanização" e modernização da sociedade japonesa haviam obtido grande aceitação por parte do eleitorado. As externalidades do crescimento econômico, como a poluição e a degradação ambiental, passaram a ser intensamente problematizadas. Não só os problemas "modernos" foram objeto de

questionamento, mas institutos tradicionais, como o sistema de promoção por senioridade, também começaram a ser contestados.

A recessão, o aumento da incerteza e a difícil situação internacional que se seguiram ao choque de 1973 fizeram com que as idéias de "re-humanização" do arquipélago e de renovação da sociedade japonesa fossem superadas pela "obsessão com a fragilidade". (18) Os japoneses perceberam que, apesar de todo o rápido crescimento do pós-guerra, o país continuava sendo uma economia extremamente vulnerável ao exterior e sujeita aos desígnios de outras nações que, a qualquer momento, podiam cortar-lhe o suprimento de insumos estratégicos. A crise do petróleo serviu, assim, para colocar em segundo plano as críticas e o dissenso quanto à continuidade do projeto de crescimento rápido a qualquer custo, substituindo-os, no debate político, por um novo desafio nacional: garantir o crescimento econômico e o bem-estar do Japão em um cenário internacional instável e adverso.

Além da crise externa, fatores de ordem interna também contribuíram para que se formasse um novo consenso estratégico. A situação vivenciada pelos japoneses no início da década de setenta já era muito diferente da que haviam atravessado no imediato pós-guerra. Pela primeira vez desde que iniciaram seu processo de industrialização já não estavam claramente em situação de "atraso" em comparação com os demais países industrializados. Em vários segmentos, o Japão se encontrava no mesmo nível tecnológico dos Estados Unidos. Neste sentido, não havia

mais um "mapa" para ser seguido em seu processo de industrialização. Era necessário buscar uma trajetória autônoma.

O cenário institucional também era diverso do existente na década de 50. As bases políticas de sustentação do processo de formulação e coordenação da política industrial também já não eram mais as mesmas. Com a crescente autonomia das grandes empresas e os efeitos da política de ajuste, a soldagem dos interesses nacionais, em particular os dos grandes grupos com os do resto da economia e da sociedade, se tornou mais difícil e complexa. Assim, a política industrial assou, cada vez mais, sofrer as pressões políticas do partido do governo, sobretudo por parte dos setores mais atrasados e ameaçados.

O Partido Liberal Democrata (PLD), que se mantém no poder desde o imediato pós-guerra, sofreu, por exemplo, um grande revés eleitoral em 1976. Nesse ano, a eleição do Primeiro-Ministro foi vencida na Dieta por maioria de apenas um voto. Com a reação do eleitorado às políticas recessivas de ajustamento e à perspectiva de um crescimento mais lento, o PLD passou a interferir mais nas decisões da política industrial que, até então, eram, em grande medida, tomadas com base em acordos entre a tecnocracia e as empresas líderes. Como consequência, o MITI e os demais atores da política industrial tiveram que dar atenção a um universo maior de interesses sociais, que passou a incluir "grupos perdedores" e grandes empresas independentes, já em processo de internacionalização.

Na verdade, essa mudança nas relações entre os políticos e o aparelho de Estado japonês já vinha ocorrendo desde o início da década de 1970. A própria vitória de Tanaka no interior do PLD em 1972, contra a facção mais tradicional de Takeo Fukuda, representava o prenúncio de uma nova ordem, em que os funcionários do governo deveriam passar a dar mais ouvido aos pedidos dos políticos.

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

As mudanças políticas implementadas por Tanaka não pretendiam confrontar diretamente com a burocracia, mas apenas ampliar a capacidade de condução do PLD sobre a máquina do Estado, restringindo a ampla delegação de poderes que, no passado, o Partido havia, de fato, feito às agências do governo. Neste processo, as comissões da Dieta, denominadas zoku, passaram a ter um novo papel político. Zoku, em japonês, significa tribo ou membro de uma tribo. Um parlamentar zoku, em geral, não é um ex-burocrata, mas um político veterano da Dieta, membro de uma das facções do Partido.

Cada zoku é chefiado por um don, que possui, sob seu comando, outros parlamentares, organizados em quatro níveis de hierarquia. Um parlamentar importante pode ser o don de vários zoku. Tanaka, por exemplo, foi,

simultaneamente, don dos zoku de comércio e indústria e dos correios e telecomunicações. O termo don tem, em japonês, uma acepção pejorativa, advinda do nome respeitoso dado, nos Estados Unidos, aos chefes mafiosos mais importantes, a exemplo de "Don Corleone", no filme "O Poderoso Chefão". (19)

Tais reformas políticas não chegaram, contudo, a produzir alterações radicais na condução da política industrial japonesa. Apesar da maior interferência dos parlamentares, a iniciativa continuou a ser dos ministérios que mantiveram grande apoio por parte das empresas. É este apoio que ainda garante à burocracia uma ampla margem de independência quanto às incursões do PLD. As empresas, especialmente as grandes, são importantes financiadores das campanhas eleitorais das principais lideranças parlamentares.

Neste cenário de transformações, tanto o MITI quanto o Ministério das Finanças (MoF) foram obrigados a renovar suas estratégias e seus instrumentos de ação. O MITI se encontrava, no início de 1970, em uma profunda crise de identidade. O sucesso de sua estratégia de atravessar rapidamente o "caminho" da industrialização pesada havia retirado do Ministério sua própria razão de ser.

Como já foi mencionado anteriormente, a sociedade japonesa estava criticando abertamente a atuação do MITI, que, no passado, não havia contemplado, em sua estratégia, lugar para questões importantes, como, por exemplo, o controle da poluição ambiental. O episódio da Baía de Minamata, onde várias crianças nasceram deformadas pela contaminação dos peixes com mercúrio

proveniente de resíduos industriais, marcou profundamente a opinião pública japonesa. Os burocratas do MITI, apesar de saberem com antecedência dos riscos da situação, buscaram, até o último instante, esconder o fato da opinião pública.

Os keiretsu, por sua vez, não precisavam mais de instituições que conduzissem tão diretamente suas ações. As empresas industriais já tinham porte e experiência internacional suficientes para conduzir seus próprios destinos. Estavam em situação líquida e podiam prescindir da generosidade fiscal e financeira do Estado, se e quando lhes conviesse. (20)

Finalmente, a partir da década de 80, a internacionalização deixou o MoF em dificuldades ainda maiores para intervir em seu próprio mercado interno de crédito. Mesmo assim, o Ministério ainda mantém, apesar da tensão latente com o Banco Central, a capacidade de submetê-lo a sua política de rolagem da dívida interna. O Banco do Japão continua cobrando do Tesouro taxas inferiores à do mercado interbancário para manter os títulos do governo em carteira. (21)

4.4 A Reestruturação dos Setores em Dificuldades

Após o choque de 1973, a indústria japonesa sofreu pressões negativas de diversas ordens. Os custos foram elevados em função dos aumentos ocorridos em 1973-1974 e, novamente, em 1979-1980. Ao mesmo tempo, a demanda por vários de seus produtos de exportação foi negativamente afetada pela recessão mundial e

pela concorrência de países em desenvolvimento, possuidores de vantagens absolutas em relação aos japoneses.

Foram particularmente atingidos pela crise internacional os setores de alumínio e de fibras sintéticas, pelo aumento nos custos de energia; a indústria naval, pela redução da demanda internacional; o aço a forno elétrico, as indústrias de ferro silício e de papelão ondulado, pela contração da demanda interna; e a fiação de algodão e sintéticos, pela competição dos países recentemente industrializados.

Para apoiar esses setores e, ao mesmo tempo, dar uma resposta às pressões internas favoráveis a medidas protecionistas, o governo japonês repetiu a experiência de ajustes que, no passado, havia tido sucesso em setores como o carvão (1955, 1959 e 1961) e a têxtil (1967 e 1974). Em 1978 a Dieta aprovou a Lei de Medidas Temporárias para a Estabilização de Certas Indústrias Deprimidas (LME). Esta Lei tinha por objetivo permitir a organização de acordos setoriais para reduzir a capacidade de produção; a criação de um fundo para financiar a compra de equipamentos sucateados e outros investimentos; a isenção das limitações da Lei Antimonopólio; etc.

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

- a) eliminação da capacidade produtiva excessiva;

- b) promoção de produtos mais eficientes em termos energéticos, mais avançados tecnologicamente e de maior valor agregado;
- c) redução de custos, através da racionalização dos processos de produção;
- e
- d) promoção de acordos setoriais de sustentação de preços. (22)

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

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

Já em 1974, o Ministério dos Transportes (MoT) havia recomendado a redução das horas de trabalho mas a dificuldade de se chegar a um acordo entre pequenos e grandes estaleiros retardou a adoção de medidas coordenadas de ajuste. Somente em 1978, chegou-se a um consenso e o MoT autorizou um programa setorial de reorganização no âmbito da LME.

Foi então legalmente permitida a formação de um cartel setorial e o governo praticamente proibiu novos investimentos no setor. Para promover a redução da capacidade instalada, foi formada uma empresa cujo capital era parte público e parte privado, destinada à aquisição de terrenos e equipamentos de empresas de construção naval com produção superior a 5.000 toneladas. A maior parte dos recursos gerenciados por esta companhia era proveniente de empréstimos dos main banks mais envolvidos com o setor e, principalmente, do Banco de Desenvolvimento do Japão, instituição controlada pelo governo.

O aspecto mais curioso do programa de redução da capacidade instalada do setor naval foi a parte relativa à absorção dos prejuízos oriundos do sucateamento do maquinário. Tal custo foi repassado às empresas remanescentes com um prazo de carência de 10 anos. Trata-se de um processo, talvez único, de socialização privada e setorial de perdas, no qual as firmas mais eficientes concordaram em absorver o prejuízo das menos competitivas, em troca de que o ajuste setorial não se desse de forma anárquica.

Com relação à mão-de-obra, a maioria das empresas estimulou a "aposentadoria voluntária", oferecendo um ano de salário como prêmio. As maiores transferiram parte dos trabalhadores para outras companhias do mesmo grupo com melhores perspectivas de crescimento a médio e longo prazos. Vários dos empregados da Mitsubishi Heavy Industries foram, por exemplo, deslocados para a Mitsubishi Motors. A maioria dos presidentes dos maiores estaleiros se demitiu após o início do processo de cortes de pessoal, assumindo simbolicamente a responsabilidade pela crise de sua empresa. A reestruturação também levou a que algumas das firmas subcontratadas fossem eliminadas. De um total de 90.000 em 1973, restaram apenas 53.000 em 1982.

Esse sistema de distribuição de perdas, sob comando das grandes empresas, permitiu que a indústria naval conseguisse sobreviver a uma recessão severa em condições de relativa estabilidade. Segundo Uekusa (1987),

"(...) atualmente, a indústria está obtendo bom desempenho, não houve falências em larga escala, os maiores estaleiros têm se diversificado e as empresas médias têm aumentado sua produtividade de forma sensível através da introdução de robôs, máquinas de corte de controle numérico, sistemas de computed-aided design (CAD) e assim por diante".

No caso da indústria de refino de alumínio, sua vulnerabilidade aos choques do petróleo foi extremamente elevada, já que 76% de sua fonte de

energia eram provenientes da queima de óleo combustível, contra 5% nos EUA, 6% na Alemanha Ocidental e 0% no Canadá. Estima-se que, em 1973, o custo de produção japonês alcançou entre 170.000 e 190.000 ienes por tonelada, quando o preço internacional era de apenas 129.000 ienes. Além disto, o setor foi surpreendido em um momento em que já estavam sendo implementadas realizadas decisões de duplicar a produção de 800.000 toneladas, em 1970, para 1.650.000 toneladas em 1975.

Em 1977, lançou-se um programa de redução da capacidade instalada para 1.250.000 toneladas. Como incentivo, as empresas obtiveram subsídios provenientes de parte do imposto de importação que seria arrecadado com o aumento do volume de importações em mais 400.000 toneladas.

Em 1981, após o segundo choque, a crise financeira da indústria levou a novo programa de cortes de capacidade instalada. Como benefício fiscal, as empresas de alumínio obtiveram o direito de importar, com total isenção alfandegária, por três anos, uma quantidade de alumínio refinado igual à que tivessem deixado de produzir. Em 1983, a capacidade instalada era de apenas 743.000 toneladas. Em 1987, a produção interna foi de apenas 30.000 toneladas, um montante residual.

Além do fechamento de suas plantas no Japão, as empresas adotaram outras estratégias de reestruturação a longo prazo. Iniciaram pesquisas de tecnologias de produção de alumínio menos intensivas em energia. Investiram em nove novas plantas no exterior, para abastecer o mercado japonês. Tornaram-se

fabricantes de produtos de alumínio, integrando-se verticalmente em direção à demanda final. Lançaram-se na pesquisa de novos materiais a partir da alumina.

Apesar de todas essas medidas, a sobrevivência das empresas - Mitsubishi, Mitsui, Sumitomo, Nippon e Showa - não teria sido possível sem o apoio dos respectivos keiretsu. Os main banks, além de lhes garantirem o fluxo de caixa, emprestaram-lhes recursos a taxas preferenciais. Por outro lado, as empresas do grupo, mesmo aquelas que não participaram diretamente do empreendimento, ratearam entre si os prejuízos, evitando, assim, a falência da controladora. O caso do keiretsu Mitsubishi é bastante ilustrativo. Em 1976, a Mitsubishi Chemical transformou sua divisão de alumínio em uma firma independente - a Ryoka Light Metal - mantendo apenas 21% de seu capital. Os 79% restantes foram rateados entre 17 outras empresas do grupo Mitsubishi ou suas associadas. Poucos meses depois, a Sumitomo e a Showa fizeram o mesmo.

Esses casos ilustram a relevância das relações de risk-sharing no interior dos conglomerados. Apesar de o investimento ser, muitas vezes, efetuado por uma única empresa, a responsabilidade pela decisão tomada em consenso, e, portanto, pelo sucesso ou fracasso do empreendimento é do grupo como um todo. Deste ponto de vista, cada empresa de um keiretsu é um agente específico de um bloco de capital financeiro. (23)

A siderurgia também constituiu um caso interessante de reestruturação da indústria de bens intermediários, operando uma mudança radical no processo de

produção. O uso do lingotamento contínuo ampliou-se de 20,7% da produção, em 1973, para 86,3% da produção de aço, em 1983, muito acima dos 32,1% dos americanos e dos 60,4% dos europeus. Além disso, os japoneses aumentaram a produção de aços especiais, buscando se concentrar em produtos de maior valor agregado. Algumas siderúrgicas diversificaram-se para segmentos conexos, passando a produzir robôs, semicondutores, etc.

Em 1983, os resultados obtidos com a redução de capacidade dos setores deprimidos através da LME atingiram em média 95% de seus objetivos iniciais. Entretanto, em diversos setores, devido ao impacto do Segundo Choque do Petróleo, as meta de redução de capacidade foram insuficientes para elevar a utilização da capacidade instalada para níveis iguais ou superiores a 80%. Foi o caso do alumínio, dos produtos químicos, do ferro silício e do papelão ondulado. (Anexo XI)

A manutenção de níveis elevados de ociosidade industrial fez com que, em 1983, o governo japonês reeditasse a LME, sob o novo nome de Lei de Medidas Temporárias para o Ajustamento Estrutural de Certas Indústrias (LMA). A nova lei ampliou as medidas de apoio. Além da redução da capacidade de produção, falava-se também em fusões e produção conjunta, bem como em especialização da produção e desenvolvimento de novos processos tecnológicos.

A LMA, que tinha vigência até 1988, abrangia 26 setores que, em média, deveriam ter reduzida em 23% sua capacidade de produção. O maior nível de redução era da indústria do alumínio, com 57%. A grande diferença entre a LME e a

LMA é que, nesta última, estavam presentes, pela primeira vez, vários segmentos da petroquímica.

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

A valorização do dólar a partir de 1979-1980 permitiu uma sobrevida aos setores estruturalmente deprimidos do Japão. Os ajustes que deveriam ter sido realizados no início da década de oitenta foram, de certo modo, retardados pelo processo. Todavia, a partir de 1985, com a rápida valorização do iene, vários dos problemas que estavam "hibernados" vieram à tona, somando-se a outros novos.

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

Em 1988, na medida em que terminava a vigência da LMA, foi aprovada nova lei, a de Medidas Temporárias voltadas para Facilitar o Ajustamento Estrutural da

Indústria (LMT). Contrastando com as legislações anteriores, a LMT deixou de lado a perspectiva setorial, passando a especificar os tipos de planta industrial e de equipamentos (como alto fornos, conversores, equipamentos para tubos, máquinas para fiação de fibras sintéticas, etc.) que deverão ser sucateadas em algumas regiões adversamente afetadas. A LMT fixou ainda a necessidade de as empresas apresentarem planos de reestruturação ao governo para se beneficiarem de ajuda financeira para o desenvolvimento de novas tecnologias e a introdução de novos equipamentos.

Complementarmente à LMT, foi aprovada uma nova lei de assistência aos trabalhadores desempregados pelo processo de ajuste em indústrias estruturalmente deprimidas. O governo se propõe a arcar com uma parcela, que varia de 25% a 67%, dos custos relativos a treinamento e recolocação de empregados. Foi ainda concedido a estes trabalhadores um período adicional de três meses no prazo de assistência do seguro desemprego.

4.5 A Política para os Setores de Tecnologia de Ponta

Segundo Hugh Patrick e Ken-Ichi Imai (24), são duas as principais características dos setores de tecnologia de ponta ou de alta tecnologia (high-tec). A primeira e mais importante é sua enorme dependência, do ponto de vista concorrencial, da contínua aplicação de tecnologias "intensivas em ciência", tanto em processo quanto em produto.

Não basta, porém, que apenas se estejam introduzindo inovações sofisticadas para que um setor seja considerado high-tec. É também necessário que o progresso técnico seja intenso, se dê a um ritmo acelerado e que apresente elevado conteúdo científico, ou seja, que estejam envolvidas áreas situadas na fronteira do conhecimento. Assim, a cada momento, algumas indústrias podem tornar-se ou deixarem de ser de alta tecnologia. Ao mesmo tempo, novos setores de ponta podem ser criados pelo próprio processo de pesquisa e desenvolvimento.

A outra característica importante de um setor high-tec é sua natureza estratégica do ponto de vista da evolução da matriz industrial. "A percepção da existência de externalidades e de linkages, de uma natureza quase infraestrutural, é uma das razões por que o sucesso em uma indústria de tecnologia de ponta é percebido como vital para o crescimento econômico, o bem estar e, principalmente, a preeminência de uma nação" (25).

Existem, por exemplo, segmentos da farmacêutica que são bastante intensivos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), mas tais esforços caracterizam-se por serem isolados e relativamente imunes ao desenvolvimento tecnológico de outros setores. Não é para este tipo de indústria que a política de high-tec está voltada, mas sim para aquelas que, como consequência, apresentem grandes perspectivas de impacto sobre o sistema econômico, alterando ou acelerando suas atuais trajetórias. (26)

Uma política voltada para os setores de alta tecnologia tem, assim, como objeto as "indústrias do futuro", isto é: aqueles segmentos que concentrarão e irradiarão as principais inovações tecnológicas. Dito de outra forma, trata-se de uma estratégia do tipo pickup the winners, que busca preparar um conjunto de empresas nacionais para serem os "vencedores" no plano mundial. Isto lhes garantirá - e a seu país - a possibilidade de manter, no tempo, uma taxa de lucro diferenciada com relação a seus concorrentes.

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

No passado, o baixo ritmo do progresso técnico e a situação de atraso do Japão em relação aos EUA e aos países europeus, faziam com que uma estratégia agressiva de industrialização não produzisse impactos negativos relevantes sobre a economia internacional. Entretanto, a partir de 1973, o porte da economia japonesa e sua nova estratégia de inserção externa mudaram radicalmente o panorama. A proximidade de várias indústrias japonesas com relação à fronteira tecnológica tornava mais relevante para o avanço de sua economia a implementação de uma política

agressiva para as "indústrias do futuro". A diferença, agora, é que uma estratégia agressiva, se bem sucedida tende, como se verificou, a gerar conseqüências negativas sobre a indústria de seus competidores e, portanto, maiores tensões a nível internacional.

Para se ter uma idéia da mudança na postura japonesa no que diz respeito à promoção dos setores high-tec. basta ver que até 1970, o país era muito dependente da importação e do aperfeiçoamento da tecnologia estrangeira para o aumento da produtividade de sua indústria. Desde então - e, principalmente, após 1975 - as despesas com Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) aumentaram rapidamente. Entre os países industrialmente avançados, o Japão é atualmente o que mais tem ampliado suas despesas em P&D, tornando-se, juntamente com a União Soviética (URSS), a segunda nação em gastos nesta área, sendo superada unicamente pelos Estados Unidos. (Quadro 4.6)

QUADRO 4.6

JAPÃO

INDICADORES DE DESPESAS EM P&D

Países	Ano	Despesas P&D (Em Y bi)	Part. do Governo (%)	Part. Gasto P&D no PNB (%)
EUA	1986	19.326	48,2	2,73
URSS	1985	8.860	47,0 (1)	...
JAPÃO	1986	8.415	19,6	2,53
ALEM.OCID.	1985	4.233	39,6	2,83
FRANÇA	1985	2.813	53,7	2,32

Fonte: FPC, 1989

(1) Participação do governo central

Os EUA e a URSS são duas potências militares, que direcionam para o desenvolvimento de armas e equipamentos bélicos uma parte expressiva de seus gastos com pesquisa, enquanto o Japão investe em tecnologia civil. Neste sentido, se desconsiderarmos as despesas com defesa, o Japão, desde meados da década de 70, é, entre os países capitalistas industrializados, o que mais gasta em P&D relativamente ao seu PNB. (Quadro 4.7)

QUADRO 4.7

DESPESAS EM P&D EM PROPORÇÃO AO PNB
Em percentual

ITENS	ANOS	JAPÃO	EUA	EUROPA OCIDENTAL
Gastos Totais em P&D	1967	1,58	3,07	1,78
	1975	2,01	2,38	1,81
	1983	2,67	2,73	2,08
Gastos Não Militares em P&D	1967	1,56	1,97	1,47
	1975	2,00	1,75	1,57
	1983	2,66	1,97	1,80

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

O elevado crescimento das despesas japonesas com P&D não se deveu, como em outros países, a um aumento na contribuição financeira do governo. No início da década de 70, o governo do Japão respondia por apenas 30% das fontes de recursos alocadas. Na década seguinte, esta participação se havia reduzido a 23,6% dos gastos, enquanto nos EUA, Inglaterra e Alemanha Ocidental, eram de 46,1%,

49,8% e 43,5%, respectivamente. Esta situação deve-se à aceleração do crescimento das despesas em pesquisa e desenvolvimento do setor privado japonês, decorrente do aumento da concorrência nos segmentos de tecnologia de ponta. São essas indústrias as que, relativamente, mais investem em P&D, especialmente a farmacêutica e a de equipamentos elétricos (Anexo XII).

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

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

Mais importantes do que esses dados quantitativos são as mudanças de natureza qualitativa que se operaram em seu "Sistema Nacional de Inovações". Nos últimos anos, os japoneses têm demonstrado uma capacidade superior à dos países ocidentais de difundir o novo paradigma tecnológico de informações e

comunicações, apesar de não terem tido papel importante no desenvolvimento de suas inovações-chaves. A razão deste sucesso não se encontra apenas nas inovações geradas por seu sistema de P&D, mas principalmente em toda a teia de relações científicas, tecnológicas, educacionais e industriais associadas ao Sistema Nacional de Inovações japonês (27).

Na busca de particularidades que expliquem o êxito tecnológico japonês em relação aos demais países capitalistas avançados, podem ser destacadas três diferenças básicas. A primeira consiste no uso disseminado que sua indústria fez da engenharia reversa após a Segunda Guerra Mundial, tendo por base uma organização do trabalho intensamente participativa. A engenharia reversa transformou-se, à época, no melhor método de se absorver e aperfeiçoar a tecnologia externa, sem recorrer ao investimento direto externo nem à transferência de desenhos técnicos (blue-prints) e do design de produto e de processo estrangeiros.

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

A engenharia reversa está na origem de sistemas modernos, como o just in time que atualmente são utilizados pela indústria automobilística e seus

fornecedores, reduzindo custos de capital de giro. Foi também a partir da engenharia reversa que se introduziram os "círculos de qualidade", cujo objetivo inicial era melhorar a qualidade dos produtos industriais, que a princípio eram muito inferiores aos estrangeiros. A necessidade de coordenar a produção, tanto internamente nas empresas quanto nos conglomerados, é uma das razões que levaram o sistema de decisão nas empresas japonesas a ser, aos olhos ocidentais, "curiosamente" lento.

A segunda diferença básica do Sistema Nacional de Inovações do Japão refere-se às políticas sociais relacionadas à educação e ao treinamento da mão-de-obra, de forma a adequá-la a um sistema baseado na constante mudança da técnica e no aprimoramento permanente da qualidade dos produtos. O ensino japonês favorece a formação de pessoal em ciências e engenharias. As empresas, por sua vez, promovem periodicamente o treinamento e o retreinamento de seu pessoal.

O uso da fábrica como um laboratório permanente requer também a inexistência de diferenças de status - mas não de hierarquia - entre os trabalhadores diretos e indiretos. A origem deste igualitarismo japonês é recente e decorre das políticas implementadas durante a ocupação americana. As reformas fiscais e patrimoniais impostas pelo Gen. MacArthur proporcionaram à sociedade japonesa um dos melhores perfis de distribuição de renda entre os países capitalistas. (28)

A terceira particularidade do Sistema Nacional de Inovações japonês está na presença ativa dos keiretsu. A proximidade entre empresas industriais e bancos

no âmbito dos grupos e a natureza concorrencial dos conglomerados fazem com que sejam relevadas as estratégias baseadas no progresso técnico, na qualidade e na diferenciação de produtos. Sendo uma forma estável, flexível e competitiva de organização industrial, o keiretsu permite a coordenação de estratégias de longo prazo para pesquisa, treinamento e investimento entre empresas de diferentes setores. (29)

Finalmente, a quarta especificidade do Sistema Nacional de Inovações japonês é o papel que o governo especialmente o MITI, desempenha na formulação e na implementação de políticas de ciência e tecnologia (C&T). O sistema japonês de C&T é formalmente comandado por três instituições. O Ministério da Educação e a Agência de Ciência e Tecnologia do Gabinete do Primeiro-Ministro (ACT) deveriam responsabilizar-se pela pesquisa básica, ficando as áreas de pesquisa aplicada e de desenvolvimento sob direção da Agência de Ciência e Tecnologia do MITI (AIST). A convivência entre estas instituições está longe da imagem de absoluta coordenação que muitos acreditam existir no Japão. A luta política e a disputa jurisdicional são aspectos presentes no processo de decisão e de implementação da política japonesa para os setores high-tec.

4.5.1 A Evolução da Política para os Setores High-Tec

No Japão, existe um relativo consenso de que existem três setores high-tec: informação (semicondutores, computadores, telecomunicações), novas matérias e biotecnologia. O apoio governamental à maioria destes segmentos é anterior a

1973, mas até então era feito no contexto da política industrial setorial. Os programas eram quase que exclusivamente voltados para o desenvolvimento de projetos que pudessem dar resultados comerciais, em detrimento da pesquisa básica.

As primeiras ações governamentais voltadas explicitamente para o desenvolvimento científico e tecnológico datam da segunda metade da década de 60, quando a AIST lançou seus "projetos de larga escala". Diante da necessidade de fortalecer as empresas para enfrentarem a concorrência ocidental, o governo decidiu apoiar financeiramente a pesquisa em áreas como eletrônica e informação, aviação, energia, etc. Tais projetos abriram caminho para o MITI obter alguma jurisdição sobre o desenvolvimento de tecnologia industrial.

Apesar de tais iniciativas, o Japão, até o início da década de setenta, se caracterizava por ser basicamente um consumidor, e não um produtor, de novas tecnologias. Dois fatores mudaram neste quadro. De um lado, houve uma tendência em todo o mundo, a se dar uma maior relevância ao desenvolvimento tecnológico. A redução nas taxas de crescimento da economia internacional, aliadas às perspectivas que se abriam em áreas como eletrônica e biotecnologia, atribuíram maior importância estratégica ao investimento em P&D.

A partir de 1970, o Ministério passou a dar uma maior ênfase ao apoio às indústrias high-tec. Em sua visão futurista, em um mundo dominado pelas telecomunicações, novos materiais, biotecnologia e informação, o "Japão não seria

mais uma nação com poucos recursos naturais e vulnerável comercialmente (...) mas um dos países mais bem dotados do mundo". (30)

Como consequência, os gastos em P&D foram ampliados e atingiram níveis próximos ao dos principais países da OECD. Os japoneses começaram a se preparar para disputar a liderança mundial nas áreas de invenção e de descobertas científicas. Em 1977, o MITI criou um conselho consultivo em sua Agência de Ciência e Tecnologia, com o objetivo de traçar um plano de desenvolvimento tecnológico até o ano 2000. O conselho foi constituído por 10 professores da Universidade de Tóquio (um economista, um especialista em engenharia social e administração e oito engenheiros e cientistas), dois membros de institutos de pesquisa, um escritor e jornalista, além de oito representantes de empresas privadas. O resultado do trabalho do grupo resultou no Programa de Pesquisa e Desenvolvimento de Novas Tecnologias de Base de Nova Geração (NGBT), o primeiro programa do MITI específico para pesquisa básica.

O Programa era voltado para pesquisas que exigissem longo tempo de maturação, apresentassem elevado risco e tivessem perspectiva de impacto generalizado sobre a matriz industrial. A escolha dos setores e dos projetos a serem apoiados seguiu caminhos diversos. Primeiro se buscou um consenso interno no Ministério, baseado no conhecimento de seus técnicos e em pesquisas de opinião junto ao empresariado. Partiu-se, em seguida, para se conseguir concordância das empresas posicionadas nos setores priorizadas, inclusive mediante seminários setoriais que objetivavam criar um ambiente político favorável às propostas do MITI.

Finalmente, uma vez aprovado o Programa pelo Conselho de Ministros, restava justificar cada um dos projetos nas reuniões de negociação orçamentária comandadas pelo MoF.

O principal instrumento de planejamento usado pelo MITI, como base de seu forecasting tecnológico, foi o hyáring, do inglês hearing, ou seja a reunião de informações junto ao setor privado. Estabelecidas as prioridades, utilizou-se o critério de adicionalidade para a escolha dos projetos. Buscou-se selecionar áreas onde o recurso público poderia, em pequenas doses, alavancar financiamento e maior ação do setor privado. (31)

Para o Programa NGBT, lançado em 1981, foram escolhidas as seguintes áreas prioritárias:

a) em novos materiais - cerâmica fina, membranas de separação de alta eficiência, polímeros condutivos, polímeros altamente cristalinos, ligas metálicas especiais e materiais compostos;

b) em biotecnologia - bioreatores, cultura de células estáveis de larga escala e engenharia genética recombinante; e

c) em eletrônica - elementos superlattice, circuitos integrados de terceira dimensão e circuitos integrados reforçados para condições extremas.

Para cada uma dessas áreas de pesquisa foram realizados detalhamentos exaustivos, acompanhados, quando possível, por metas quantitativas. Alguns projetos foram divididos em fases, com metas e procedimentos específicos de

avaliação. A execução do Programa envolveu 5 associações de pesquisa, em um total de 28 laboratórios do governo, 20 firmas privadas e 13 universidades. O MITI, através de sua AIST, realizou contratos para projetos específicos com firmas ou laboratórios de pesquisa. Todas as patentes pertencem à AIST e serão livremente franqueadas.

Em maio de 1986, o MITI tornou público seu Outlook for Japan's Industrial Society toward the 21st Century. Trata-se de um relatório que reúne os vários aspectos da visão do Ministério sobre as transformações que se fazem necessárias na economia japonesa até o ano 2000. Seu foco principal centra-se no redirecionamento da estrutura industrial do país a partir de uma perspectiva export-led para um crescimento baseado no mercado interno. Nesta nova estratégia, o desenvolvimento tecnológico e a maior integração internacional são os tópicos mais relevantes. Estes objetivos são aparentemente contraditórios uma vez que a maior liderança tecnológica deverá levar o Japão a intensificar seus atritos com os EUA e com outros países ocidentais. É de se esperar que o Japão venha a disputar, cada vez mais, a liderança tecnológica com os EUA até por que se tem em vista que os avanços que irão ocorrer nas áreas de informação, novos materiais e biotecnologia deverão criar novas oportunidades de investimento e novos mercados.

Apesar da enorme profissão de fé na economia de mercado e na livre concorrência, o Outlook propugna, abertamente, a necessidade de uma função coordenadora de parte do Estado - entenda-se MITI - em setores de elevada importância estratégica mas submetidos à incerteza e a funções de mercado de baixa efetividade, como é o caso dos setores high-tec.

Ao lado do objetivo de "alargar os horizontes da humanidade", o Japão deverá, de acordo com o MITI, buscar uma maior divisão internacional do trabalho. Abrir seus mercados às importações de bens e serviços em que não seja competitivo - baixo valor agregado ou elevado conteúdo de mão-de-obra não especializada - como contrapartida à liderança que exercerá nos mercados internacionais de bens mais "intensivos em conhecimento".

Esse processo deverá ser acompanhado de uma reorganização da divisão do trabalho intracorporações, no qual as empresas japonesas, através do investimento direto, deverão levar para o exterior as indústrias cuja produção deixou de ser lucrativas no Japão. Neste projeto, a participação dos países em desenvolvimento não dependerá mais tanto da sua disponibilidade de recursos naturais e de meios de transporte, mas de uma dinâmica intra-industrial e intrafirma, sob comando dos japoneses. Neste processo, a mão-de-obra qualificada relativamente mais barata será um elemento importante para a localização de investimentos diretos em setores de baixa densidade tecnológica.

4.5.2 A Política para os Setores de Informação

O MITI começou a promover os setores de informação -computadores, semicondutores e telecomunicações - já na década de cinqüenta. Naquela época, estes segmentos eram tido como de elevado potencial de crescimento e de exportação. Aspectos como economia de material, de espaço e de capital também

eram levados em conta. Não se imaginava, contudo, que destas indústrias se poderia originar um novo paradigma tecnológico que afetaria todo o sistema manufatureiro.

Durante a década de 60, foram tomadas várias medidas para promover as indústrias de computadores e de semicondutores. Isto incluía, por exemplo, a formação de uma companhia especializada na locação de computadores para fazer frente à concorrência das empresas norte-americanas, especialmente a IBM, que se instalou no Japão em 1964 e, desde então, domina cerca de 30% do mercado de mainframes. Para competir com o sistema de aluguel de computadores da empresa norte-americana, as firmas japonesas formaram uma empresa comum de leasing a Japan Electronic Computer Company, com grande apoio financeiro do Banco de Desenvolvimento do Japão.

Em meados da década, dois novos fatos aceleraram as ações voltadas para a indústria de computadores. Em 1964, a IBM lançou sua nova série 360 e, com ela, a terceira geração de hardwares. Neste mesmo ano, a empresa francesa Machines Bull, por não conseguir fazer frente às dificuldades financeiras decorrentes de seu sistema de aluguel, foi adquirida pela General Eletric norte-americana. Estes incidentes conscientizaram os japoneses da necessidade de fortalecer suas empresas e reduzir-lhes o atraso tecnológico. Foram, então, criados os primeiros consórcios de desenvolvimento de tecnologias envolvendo órgãos do governo, como a AIST do MITI e a Nippon Telephone and Telegraph Company (NTT), e empresas privadas como NEC, Hitachi e Fujitsu.

No final da década de sessenta, o MITI tinha uma visão pessimista com relação às possibilidades de sucesso das empresas japonesas de computação. Existiam seis fabricantes competindo por um mercado muito menor que o dos EUA. Neste cenário, a perspectiva de liberalização do mercado japonês e o lançamento de uma nova série 370 da IBM, baseada em circuitos integrados de alta escala (LSI), criavam novos desafios que, na visão do Ministério, só poderiam ser enfrentados por empresas de maior porte, resultantes da fusão das existentes. Esta reorganização da indústria permitiria ganhos de escala e daria às empresas japonesas porte para competir internacionalmente.

Esse diagnóstico e essa proposta se assemelham muito àquelas que o MITI havia feito à indústria automobilística dez anos antes e que haviam sido rechaçados pelas empresas do setor. O tempo lhes deu razão. A maior concentração do mercado interno não foi condição necessária para fabricantes de carros, como a Toyota, a Nissan e a Honda, desenvolverem uma capacidade de concorrência global com seus competidores americanos e europeus. O mesmo se repetiu com os produtores de hardware. É verdade que as empresas japonesas não conseguiram acuar a IBM, do mesmo modo como sua indústria automobilística fez com a General Motors americana. Mesmo assim, o crescimento da demanda interna por equipamentos de computação foi de tal ordem que, em pouco tempo, se tornou difícil conseguir um consenso favorável ao plano de concentração de mercado proposto pelo MITI.

No que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico, o MITI, diante da pressão norte-americana para liberalizar o mercado japonês, traçou, em 1971, um programa de

modernização de 5 anos, ao final do qual sua indústria de computação deveria ser capaz de enfrentar a IBM. A primeira parte do programa foi dedicada à pesquisa experimental e à racionalização da produção. Na segunda parte, foram fixadas metas para custos, qualidade e desempenho.

Na área de informação, a estratégia reconhecidamente mais bem sucedida do MITI foi adotada para o desenvolvimento dos semicondutores. A indústria tornou-se prioritária para o Ministério por sua relevância estratégica para o segmento de computação. Seu marco inicial pode ser atribuído ao "Choque TI" de 1965, quando a Texas Instruments (TI) solicitou aprovação para sua patente Kilby, fundamental para a produção de circuitos integrados.

O MITI só aprovou a patente em 1968, quando, finalmente, a Texas capitulou à proposta de formar uma joint-venture com a Sony, na base de 50% do capital; limitar sua participação no mercado japonês a 10% e licenciar sua patente, a um preço pré-estipulado, às demais empresas japonesas do setor de eletrônica. O importante é que, quando o acordo foi selado, os japoneses já tinham tido tempo suficiente para se capacitarem a concorrer neste novo mercado. Segundo Tatsuno (1986), "foi o incidente TI que firmou no Ocidente a imagem do MITI como (cabeça) do Japan Inc."

Em 1975, a indústria japonesa de semicondutores se defrontou com um novo desafio. A IBM lançou sua nova geração de computadores baseada em circuitos VLSI (Very Large Scale Integrated Circuits). Simultaneamente, foi iniciada a

liberalização do mercado interno japonês às importações de semicondutores, computadores, software e equipamentos periféricos. Para enfrentar a concorrência externa tanto a NTT - empresa estatal concessionária dos serviços de telecomunicações quanto o MITI organizaram equipes para desenvolver a tecnologia de VLSI. A NTT, apoiada em contratos de garantia de compras, formou um consórcio com a NEC, a Hitachi e a Fujitsu para desenvolver no laboratório destas empresas circuitos VLSI para seus equipamentos.

Após intensas e difíceis negociações, as empresas associadas à Japan Electronic Industry Development Association (JEIDA) e o MITI decidiram juntar esforços na pesquisa de circuitos de 64K DRAM, para enfrentar a ameaça da IBM. Em julho daquele ano, as "Cinco Grandes" - Fujitsu, Hitachi, Mitsubishi Electric, NEC e Toshiba - formaram a Associação de Pesquisa VLSI, que iniciou suas operações em março do ano seguinte. A NTT, apesar de convidada a participar do empreendimento, decidiu manter-se à margem, já que seu projeto estava mais avançado. Foi mais um exemplo da grande rivalidade que permeia a burocracia japonesa.

A tradição de grande competição entre as empresas eletrônicas japonesas criou alguns obstáculos ao projeto. Era a primeira experiência de trabalho conjunto entre diferentes equipes de pesquisadores. Por isto, foi, inicialmente, difícil garantir a circulação de informações. "A desconfiança mútua era de tal ordem que alguns engenheiros chegaram a instalar cadeados em suas portas". (32)

O apoio governamental deu-se de duas formas. O MITI forneceu cerca de 40% dos US\$ 300 milhões despendidos no projeto, através de empréstimos sem juros, a serem pagos com os lucros derivados da venda de circuitos VLSI. Além disto, a NTT colocou diretamente junto a seus fornecedores compras no valor de 10% do mercado japonês.

Em termos de seus resultados, pode-se afirmar que o projeto foi muito bem sucedido. A produção de circuitos do tipo 64K DRAM começou em 1979 e já em 1981 os japoneses havia dominado 70% do mercado mundial. Ao mesmo tempo, o preço dos chips reduziu-se rapidamente. De tal modo que, mesmo com a recessão da economia internacional, as vendas cresceram a ritmos elevadíssimos.

Em 1981, foi lançado, com um horizonte de 10 anos, o Programa de Computadores de Quinta Geração. Seu objetivo era atuar no desenvolvimento de softwares, área na qual o MITI havia identificado um enorme potencial de estrangulamento a longo prazo. O ministério havia previsto um déficit de 1 milhão de softwares na década de 90.

A perspectiva do Programa era muito ambiciosa. Os japoneses pretendiam obter a liderança internacional com um novo tipo de computador que fosse capaz de "falar" a linguagem do usuário, em vez de, como é atualmente, obrigá-lo a aprender os comandos de uma "linguagem de máquina". Trata-se de um conceito que requer o desenvolvimento de um equipamento que tenha a habilidade de inferir, entender e resolver problemas por si mesmo. Este computador "inteligente" requer:

uma nova arquitetura de hardware que trabalhe de forma paralela, permitindo um maior número de operações simultaneamente; chips capazes de aprender; e fibras óticas que ampliem a escala na transmissão de informações.

É uma tentativa de mudar radicalmente a trajetória tecnológica do setor. Em vez de objetivar o desenvolvimento de máquinas com maior e mais rápida capacidade de resposta, o Programa almejava desenvolver um novo tipo de computador, dotado de um sistema de inteligência artificial que, à semelhança com o pensamento humano, fosse capaz de lidar com expressões ambíguas.

O caráter ambicioso do Programa fez com que inicialmente várias empresas duvidassem de sua viabilidade. Entretanto, à medida que foi sendo implementado, as resistências começaram a ser vencidas. Posteriormente, outros países lançaram projetos de pesquisa semelhantes. As companhias americanas puseram de lado suas diferenças e criaram a Cooperativa de Pesquisa de Semicondutores e a Corporação para Tecnologia de Computadores e Microeletrônica. Os europeus lançaram seu ESPRIT (European Strategic Program for Research and Development in Information Technologies) e o Projeto Mega, voltado para discos de 1 megabit.

De acordo com o novo espírito internacionalista do governo japonês, pesquisadores estrangeiros têm obtido permissão de visitar o Instituto para Tecnologia de Computadores de Nova Geração (ICOT) do MITI, órgão encarregado de levar o Programa adiante. Em 1986, o ICOT abriu suas portas a visitante da Fundação de Ciência Nacional dos EUA.

A partir de 1984, o MITI passou a incluir entre suas prioridades para o setor de informação o que chamou de "Nova Mídia". Este termo é usado para designar toda mídia que faz uso das mais recentes inovações na informática e na telecomunicação, ou seja: a TV a cabo do tipo "two-ways", os teletextos e, principalmente, a rede de valor agregado (value added network ou VAN). A relevância estratégica do setor de comunicações para o MITI deve-se principalmente à evolução verificada na indústria de computação. Segundo um funcionário do Ministério: "Um computador sem software é apenas uma caixa e um computador com software é apenas um computador. Mas um computador conectado a um circuito telefônico é outra coisa: é um sistema de telecomunicação". (34)

No Japão, o conceito de telecomunicações abrange: a comunicação não-processada (telefonia), a comunicação entre um centro de processamento de dados e um terminal (caixa automática, p.e.) e a rede de valor agregado, que nada mais é do que a combinação dos dois primeiros. O VAN é um sistema em que computadores de um tipo transmitem para computadores de outro tipo, ou fazem uso de outro software, processando os dados na transmissão, isto é, adicionando-lhes valor.

Até 1982, era proibido no Japão usar linhas telefônicas para transmitir dados, sem a autorização da NTT. A partir de então, foram se acumulando pressões para a liberalização do mercado. Neste processo o MITI, "surpreendentemente", passou a defender as propostas que favoreciam a privatização da NTT e a mais ampla

desregulação do mercado de VAN, inclusive do que diz respeito à entrada de capital estrangeiro no setor.

Existem duas versões para explicar esta atitude do MITI. Uma que identifica neste episódio uma mudança de mentalidade no Ministério, em favor de atitudes mais soft com relação ao capital estrangeiro. Outra que acentua a relevância que a luta interburocrática tem no Japão. Deste ponto de vista, o objetivo principal do MITI teria sido eliminar de vez seu concorrente institucional na área de telecomunicações, o Ministério dos Correios e da Comunicações (MPT). Com isto, o MITI teria o campo livre para atuar a partir de sua influência sobre os segmentos da eletrônica.

É provável que a aritmética política interna tenha sido o fator dominante nesse caso. Mas seguramente isto só ocorreu porque o MITI realmente não via a necessidade de serem criados mecanismos defensivos para favorecer as empresas japonesas. De qualquer modo, o caso ilustra a pouca relevância que a pressão política externa exerce relativamente sobre as decisões de política industrial no Japão.

Outra recente preocupação do MITI na área de informação é com a difusão dirigida ou transferência de novas tecnologias, que redundou no Projeto Tecnópolis ou Teletopias. A idéia básica é reunir integradamente, dentro de um mesmo espaço urbano, indústrias e instituições de pesquisa, utilizando para isto os mais avançados meios de comunicação.

Com isso se procura potencializar o efeito sinérgico no desenvolvimento de novas tecnologias. Espera-se que a maior proximidade entre indústrias e centros de pesquisa amplie as possibilidades de se obter ganhos incrementais sobre os sistemas produtivos existentes, por meio do uso de tecnologias de ponta. Ao mesmo tempo, pretende-se que as instituições de pesquisa se voltem mais para o desenvolvimento de novos paradigmas tecnológicos.

A legislação relativa às tecnópolis foi aprovada em 1983, mas já antes se observava um fenômeno de aglutinação, em algumas localidades, de diferentes indústrias com o objetivo de trocar informações tecnológicas. É o caso do Grupo H de P&D, em Himeji (12 empresas); do Centro K, de Informação Industrial, de Kyoto (120 empresas); do Centro T de Desenvolvimento, de Tóquio (40 empresas); e do Grupo S de Empresas de P&D, em Shizuoka (31 empresas).

Para o aumento da difusão de tecnologias, a mera aglutinação de empresas parece permitir a aceleração do processo. Porém, para o desenvolvimento de novas tecnologias faz-se necessário um vínculo organizacional mais intenso, a exemplo do que se verificou no caso de semicondutores VLSI.

A idéia original das tecnópolis era copiar as experiências americanas do Vale do Silício na Califórnia e do Triângulo de Pesquisas na Carolina do Norte. Já existe no Japão uma experiência de parque tecnológico em Tsukuba e em Tóquio, que, pela

concentração de instituições que possui, não deixa de ser um exemplo de tecnópolis não planejada.

O mero anúncio por parte do MITI da existência de uma proposta e implantação de tecnópolis gerou uma enorme pressão política sobre o Ministério. Todos os governos locais passaram a reivindicar a instalação de uma teletopia em sua região. Até 1984, haviam sido aprovados 14 projetos.

Dificuldades de ordem financeira - política de contenção do gastos públicos - e política - existência de projetos semelhantes por parte do Ministério dos Correios e das Telecomunicações e do Ministério dos Transportes -retardaram o desenvolvimento do projeto. O programa só começou a ser deslanchado em 1986 e conta com recursos oriundos de isenções fiscais e créditos, a taxas favorecidas do Banco de Desenvolvimento do Japão.

Um aspecto particular da política para a indústria de informação foi sua maior eficácia quando comparada às experiências de seus concorrentes. Tanto os EUA quanto os países europeus - Inglaterra, França e Alemanha Ocidental - adotaram, em reação, programas de promoção e de subsídio ao desenvolvimento tecnológico de suas indústrias. Nenhum deles conseguiu obter o mesmo sucesso alcançado pelos japoneses. Entre os fatores que contribuíram para isto estão:

- a) a natureza extremamente coordenada do sistema industrial japonês;
- b) a estrutura diversificada dos keiretsu, o que lhes garante uma sólida base financeira e maior sinergia industrial;

- c) a agressividade de sua estratégia de preços, comprometendo até mesmo a rentabilidade de suas empresas a curto e médio prazo; e
- d) o ambiente altamente competitivo do mercado japonês.

Em que medida a estratégia japonesa de consorciar empresas concorrentes em torno a um projeto de P&D comum foi bem sucedida? Antes de tudo, é preciso ter claro que, no Japão, os consórcios têm caráter suplementar à ação das empresas privadas, garantindo-lhes uma base científica a partir da qual a competição pode se dar mais satisfatoriamente. Apesar do consórcio, a maior parte do trabalho de pesquisa e desenvolvimento, especialmente de tecnologias de processo e de produto, continua sendo feita pelas empresas individualmente. Em função da crescente rapidez do processo de inovação, somente elas são capazes de responder a contento às demandas do mercado.

De acordo com Okimoto (1986),

"(...) projetos nacionais de pesquisa que levem as principais empresas a trabalhar conjuntamente programas de elevada prioridade nacional - evitando desperdícios de duplicação de esforços, reunindo recursos finitos e alcançando economias de escala em pesquisa - representam uma forma, de baixo custo, de se dar um salto à frente. O problema é que poucos países são capazes de se organizar para isso. De duas uma: ou as empresas não são suficientemente inovadoras para dar um salto à frente (França) ou são

demasiadamente competitivas para cooperar ou são impedidas de fazê-lo por uma legislação antitruste aplicada de modo muito severo."

Em termos de perspectivas, o MITI acredita que a indústria de informação terá um papel estratégico ainda mais importante no futuro. Em 1987, o Ministério tornou público um estudo em que aponta que, no ano 2000, o uso de equipamentos eletrônicos tenderá a se acentuar em todos os segmentos da economia. Espera-se, inclusive, uma mudança radical no perfil do setor de informação, no qual a demanda final por esses produtos, praticamente inexistente em 1984, passe a responder por mais de 50% do mercado no ano 2000.

Segundo Ken-Ichi Imai, assessor do MITI, o Japão está se transformando em uma Information Network Society, uma sociedade que se organiza de forma sistêmica e que avança a partir da criação e da propagação da informação. Neste caso, a principal força dinâmica propulsora da economia serão as inovações que se verificarem nas tecnologias de informação e telecomunicação.

4.5.3 A Política Industrial para Biotecnologia

No Japão, a área de biotecnologia se diferencia de várias maneiras, do setor de informação. Em primeiro lugar, não há tanta possibilidade de se importar novas tecnologias. Em compensação, o Japão possui certa tradição, e mesmo liderança, em alguns segmentos, como é o caso da fermentação,

Uma outra diferença é o contexto institucional. Além da AIST, que se dedica principalmente à área de biorreatores, atuam também os Ministérios da Agricultura, Floresta e Pesca e o da Saúde e Bem-Estar, bem como a Agência de Proteção Ambiental. Apesar da multiplicidade de instituições públicas envolvida com biotecnologia, o volume de recursos alocados para P&D na área é muito pequeno. Em 1982, era de US\$ 500 mil, o que equivale a um décimo do que era aplicado pelos EUA no mesmo ano.

O setor de biotecnologia japonês é composto por um número reduzido de pequenas empresas, que detêm tecnologias específicas, e por grandes firmas dos ramos farmacêutico, químico, de alimentação e de fibras sintéticas, que não possuem programas de pesquisa bem definidos.

Somente em 1980, com o sucesso do lançamento das ações da empresa Genetech nos EUA e a aprovação da primeira patente de um ser vivo artificialmente criado é que os japoneses despertaram para a necessidade de uma política de biotecnologia. No ano seguinte, foi criado, no âmbito do MITI, o Grupo de Discussões sobre a Perspectiva de Longo Prazo da Indústria de Biotecnologia e três projetos da área foram incluídos em seu NGBT. Em 1982, foi fundado o Bureau de Promoção de Biotecnologia no âmbito do Ministério.

A ação do MITI tem se concentrado no estabelecimento de condições para que se opere um deslanche na área, reduzindo o atraso das empresas japonesas

em relação a seus competidores estrangeiros. Este é o objetivo dos três projetos de "nova geração" coordenados pelo MITI. Para isto, foram criadas três associações de P&D, para lidar com: DNA recombinante, cultura de massas celulares e bioreatores.

As possibilidades de vir a se alcançar na biotecnologia êxito comparável ao da eletrônica são muito mais remotas. Até o momento, a maior vantagem do Japão encontra-se na área de fermentação, o que talvez possa gerar resultados inovadores na cultura celular. (33) Segundo Saxonhouse (1986),

"(...) o interesse maior do MITI em biotecnologia é parte de um programa de ajuste mais geral da estrutura industrial para as indústrias químicas básicas extremamente deprimidas (...). Onze das quatorze empresas privadas participantes dos projetos de pesquisa conjunta de biotecnologia são da indústria química."

Do ponto de vista político, o MITI vem enfrentado dois obstáculos para conseguir levar adiante sua política de biotecnologia. De um lado, existe a reação das outras agência públicas que atuam na área. O Ministério da Agricultura, por exemplo, conseguiu remover do NGBT um programa de pesquisa em tecnologias de fusão celular, em favor de seu próprio programa. De outro, o MITI não conseguiu ainda criar no âmbito da Dieta um zoku forte o suficiente para manter seu programa de biotecnologia imune aos cortes orçamentários.

Mesmo assim, o MITI tem o usado um elenco de instrumentos que estão a seu alcance como: barreiras não-tarifárias, subsídios, empréstimos oficiais a juros favorecidos, compras do governo, etc. Apesar disto, o comprometimento do governo japonês na área de biotecnologia ainda é inferior ao que se verifica nos EUA e na Europa. (34)

Na medida em que as pesquisas de biotecnologia, no âmbito do NGBT, foram avançando, o MITI começou a estabelecer guidelines para a introdução das descobertas ocorridas na área de DNA recombinante no mercado de detergentes, cosméticos, enzimas, etc.

O Ministério também traçou quatro novas diretrizes para a área de biotecnologia. A primeira se refere à unificação dos padrões internacionais de segurança. A segunda se refere à geração de uma base de conhecimento autônoma na área, uma vez que, até então, os programas estiveram mais voltados para a confirmação de resultados. Atualmente, as pesquisas estão mais orientadas para a ampliação da fronteira do conhecimento em áreas como estudos oceânicos e conglomeração de proteínas, a exemplo dos plásticos altamente degradáveis.

Finalmente, as duas últimas diretrizes referem-se à intensificação da pesquisa com países em desenvolvimento que sejam possuidores de grandes recursos biológicos e à divulgação internacional das pesquisas realizadas no Japão. Em 1987, foi lançado pelo MITI e pela AST um novo programa de pesquisa básica em biotecnologia denominado Human Frontier Science Program (HFSP). Como o próprio

nome indica, o projeto visa a ampliar as fronteiras da ciência, baseado na idéia de que a atual compartimentalização das ciências naturais tolhe o desenvolvimento do conhecimento.

O HFSP foi tornado público em Veneza, durante a reunião de verão dos chefes de estado dos principais países capitalistas, com o propósito de também dar uma resposta às críticas de que o Japão investia pouco em pesquisa básica e que, mesmo quando o fazia, tolhia a participação estrangeira, bem como a difusão dos resultados no exterior. Por isto, o HSFP tem caráter de um programa internacional, apoiando a formação de grupos interdisciplinares de pesquisadores de diferentes países ou iniciativas individuais em qualquer parte do mundo.

As áreas prioritárias do HSFP são a de elucidação das funções do cérebro humano e a de pesquisa molecular em organismos vivos, campos considerados extremamente promissores na pesquisa biológica tendo, em vista as possibilidades de resultados a prazo mais curto e de impacto sobre outras áreas de estudo. No caso da primeira área prioritária, atribuiu-se ênfase especial às funções cognitivas e de aprendizado, que são de grande interesse para o segmento de informação. A dotação do programa foi de 2,4 bilhões de ienes em 1989, cerca de US\$ 18,5 milhões.

4.5.4 O Programa de Novos Materiais

A preocupação com os "novos materiais" está, em todo o mundo, relacionada ao impacto potencial que novas ligas metálicas, cerâmicas, plásticos e compósitos

de elevada densidade tecnológica possam ter em termos de redução de custos e de desenvolvimento de novos produtos em áreas importantes e promissoras, como microeletrônica, informação e sistemas de transporte e de energia. Só isto bastaria para que os novos materiais fossem considerados high-tec.

No caso de Japão, além destes aspectos tecnológicos e mercadológicos, existe também uma outra relevância, de natureza estratégica. Como o país é muito vulnerável em termos de suprimento de matérias-primas, os novos materiais abrem perspectivas de se ampliar a atual base de recursos da economia e, até mesmo, a passar a usar substâncias que estejam disponíveis no território japonês.

Por estes motivos, os novos materiais responderam por seis dos doze programas de pesquisa e desenvolvimento deslançados a partir de 1981 no âmbito do NGBT. Foram eles:

- a) cerâmicas de alto desempenho, capazes de resistir a temperaturas superiores a 1.200 graus centígrados em motores a jato ou a combustão interna;
- b) engeneering plastics de alto desempenho, com propriedades idênticas ou superiores às do alumínio;
- c) compósitos, inclusive plásticos do tipo fibro-carbono reforçados e metais fibro-cerâmico reforçados, para a indústria aeroespacial;
- d) materiais polímeros eletro-condutivos, para serem utilizados como substitutos de cabos metálicos; e

e) membranas sintéticas para técnicas osmóticas destinadas a separar elementos sólidos de líquidos e gasosos em indústrias de processo e de controle da poluição.

Em suma, os principais objetivos desses projetos são o desenvolvimento de materiais: leves mas resistentes; capazes de suportar elevadas temperaturas; portadores de elevada qualidade elétrica e magnética; oriundos de recursos naturais abundantes e eficientes energeticamente, tanto na sua produção quanto em seu uso. Para estes projetos de 10 anos, o MITI destinou a quantia de US\$ 380 milhões, a fim de complementar os recursos que as empresas privadas aportariam diretamente.

Centenas de empresas japonesas, de diferentes setores, estão atualmente envolvidas com a pesquisa de novos materiais. Empresas siderúrgicas, químicas, eletrônicas, metalúrgicas, automobilísticas e de equipamentos, assim como de vidro, cimento e cerâmica tradicional decidiram entrar nesta corrida tecnológica. As perspectivas de mercado são bastante favoráveis - US\$ 40 bilhões no ano 2.000.

Apesar de não terem se beneficiado, como as norte-americanas, de elevados gastos militares em pesquisa, as empresas japonesas possuem uma longa liderança tecnológica em alguns segmentos. A tecnologia de fibras baseada em poliacrilonitrila, por exemplo, foi desenvolvida no Japão em 1954. Também na área de cerâmica os japoneses estão bem posicionados, com firmas do porte de uma Kyocera, por exemplo.

No início de 1986, um grupo de cientistas, na Suíça, descobriu o fenômeno da supercondutividade em temperaturas mais elevadas que o zero absoluto. Em dezembro do mesmo ano, os japoneses conseguiram reproduzir a experiência e, desde então, um enorme esforço de P&D em sendo desenvolvido em três segmentos:

- a) novos materiais com supercondutividade a temperaturas elevadas;
- b) experimentos físicos de precisão, voltados para a construção de um modelo teórico de supercondutividade; e, principalmente,
- c) comercialização dos supercondutores já conhecidos.

A pesquisa com supercondutores atraiu a atenção de empresas de automóveis, aço e eletricidade, além do próprio governo. O MITI e a AST iniciaram seu próprio grupo em fevereiro de 1987 e o Ministério da Educação passou a atribuir maior prioridade à área. A exemplo de outros projetos de básicos, a supercondutividade também foi apontada como "ativo comum a toda humanidade" e os resultados das pesquisas japonesas encontram-se, em princípio, abertas a toda a comunidade internacional.

4.6 A Política para a Redução de Atritos Comerciais

O termo "Atrito Comercial" (Trade Friction) possui no Japão um significado bastante particular. Refere-se à tensão política que o Japão vem experimentando

com vários de seus parceiros comerciais, especialmente com os Estados Unidos. A origem do problema está nos efeitos adversos que um aumento abrupto das exportações japonesas provoca - ou pode vir a provocar - sobre a indústria destes países. Como resultado, os governos locais são muitas vezes levados a impor barreiras, tarifárias ou não, aos produtos japoneses, ou mesmo a solicitar que o Japão voluntariamente limite suas exportações. Quando estes desequilíbrios têm implicações macroeconômicas, na forma de um elevado e crônico superávit comercial, os japoneses também são chamados a promover o aumento de suas importações.

Na década de 80, a maior competitividade japonesa em indústrias-chaves, como automóveis, equipamentos e semicondutores, gerou uma situação de atrito comercial com os Estados Unidos e a Europa. Nestes países, a resposta à invasão de produtos do Japão tomou a forma de "denúncias" contra o dumping e o uso de outras práticas desleais por parte das empresas japoneses.

No caso do setor automobilístico, o Japão aceitou estabelecer acordos de restrição voluntária de exportações (VER) com os EUA, a Inglaterra, a França e a Itália. O VER com os EUA teve início em 1981, com a fixação de um teto de 1,68 milhão de veículos no primeiro ano, volume inferior aos 1,8 milhões exportados no ano anterior. Inicialmente, se estipulou um período de 3 anos para a vigência do acordo, mas, a partir de 1984, o VER passou a ser renovado a cada 12 meses, agora com um limite ampliado para 2,3 milhões. O Japão ficou abaixo desta quota em 1987 e 1988.

Com os ingleses, o VER não tem existência formal, mas vem sendo executado desde 1975. Existe um grupo misto, formado por representantes das indústrias automobilísticas japonesa e britânica, que coordena e acompanha a execução do acordo. No caso da França, a restrição está fixada em 3% do número de veículos licenciados anualmente e no caso da Itália - que possui um acordo com os japoneses de limitação recíproca desde a década de 60 - as vendas de carros nipônicos não podem ultrapassar 3.300 unidades por ano.

Na área de semicondutores, as autoridades japonesas e norte-americanas formaram, em 1981 um grupo misto encarregado de analisar o problema do rápido crescimento das exportações do Japão para os EUA. Em 1984, o menor crescimento da demanda internacional levou os japoneses a reduzir seus preços e a aumentar suas vendas na América do Norte, fazendo com que a indústria local apelasse para o governo contra a concorrência "desleal" do Japão. Como consequência das negociações que se sucederam, os americanos obtiveram melhores condições de acesso de seus produtos no mercado japonês e, principalmente, um acordo quanto à fixação de um preço básico comum para os semicondutores americanos e os japoneses.

Em 1987, nova questão foi aberta contra os japoneses no que diz respeito à fixação de preços de semicondutores em terceiros mercados. Diante da acusação de prática desleal de comércio, os japoneses concordaram em aumentar seus preços de exportação, apesar da reação contrária dos europeus.

As indústrias automobilística e de semicondutores constituem os exemplos mais notórios de políticas de redução de trade frictions no Japão. Existem, no entanto, vários outros acordos em vigência nos setores de aço e de fibras de poliéster, com os EUA, e de caminhões, com a Comunidade Econômica Européia.

Do ponto de vista macroeconômico, o Japão, devido ao elevado nível e ao caráter estrutural de seu superávit comercial, vem adotando medidas no sentido de ampliar suas importações a um ritmo superior ao de suas exportações. Neste esforço, além da promoção da demanda doméstica, o Primeiro-Ministro Nakasone (1984-1988) chegou mesmo a solicitar de público que os japoneses comprassem mais produtos estrangeiros.

Atualmente, a preocupação do MITI com a necessidade de aumentar as importações para evitar atritos externos é de tal ordem que está em andamento no Ministério uma proposta para se conceder incentivos fiscais para algumas importações. Espera-se que, já no orçamento de 1990, as empresas obtenham reduções em seu imposto de renda, caso atinjam certas metas de importações de manufaturados.

Em meados de 1990, os Estados Unidos e o Japão, após um ano de trabalho conjunto, deram publicidade ao relatório sobre as conversações bilaterais mantidas em torno dos obstáculos estruturais ao comércio - o Structural Impediments Initiatives ou SII. Foi uma resposta ao fato de os EUA terem colocado o Japão -

juntamente com o Brasil e a Índia - entre as nações passíveis de serem penalizadas pela Lei de Comércio americana, nos termos do artigo "Super 301".

Nessa oportunidade, os EUA apresentaram mais de 200 itens para discussão, centrados na eliminação de regulamentos que entravariam a "livre circulação de bens e de capitais" no mercado interno japonês e na promoção de investimentos públicos. Um exemplo das solicitações americanas foi a proposta de reforma da lei de zoneamento comercial no Japão que restringe a abertura de lojas com mais de 500 metros quadrados.

Outro exemplo foi a elevação do investimento público para 10% do Produto Nacional Bruto. Já no orçamento de 1991, o governo japonês, em resposta ao SII deu início a um programa de investimentos que deverá, ao longo de dez anos, montar a 430 trilhões de ienes, ou seja, US\$ 3,3 trilhões. Para tanto, o investimento público deverá crescer à taxa de 6,3% ao longo da próxima década.

Para os japoneses, um dos pontos mais sensíveis das solicitações americanas foi a proposta de liberalização do mercado do arroz. Há uma enorme pressão política no Japão para a manutenção das barreiras tarifárias neste segmento. Os agricultores estão fortemente organizados em um sistema nacional de cooperativas - o Nokyo - que tem antigas e fortes ligações com os parlamentares do Partido Liberal-Democrata.

Apesar da grande pressão que os Estados Unidos vêm exercendo, várias de suas propostas de reformas são muito semelhantes às que foram apresentadas no

projeto reformista consubstanciado no Relatório Maekawa, de abril de 1987, realizado por uma comissão de alto nível, coordenada pelo ex-presidente do Banco do Japão, Haruo Maekawa.

Trata-se de mais um exemplo da tradição japonesa de usar as pressões externas para acelerar o processo de arbitragem de conflitos internos. Como afirmou Sasaki (1990),

"(O governo) mais uma vez decidiu fazer uso de sua tática favorita de usar a pressão externa como desculpa para levar a frente reformas controversas."

CAPÍTULO 5

OS KEIRETSU E OS DESAFIOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO

"Talvez possa ser útil para os Estados Unidos (conseguirem enfrentar a concorrência japonesa) desenvolverem um ou dois keiretsu (...)." (Editorial da Revista Business Week International, de 24.09.90)

5.1 Os Keiretsu e os Seis Grandes Grupos

A indústria japonesa é comandada por um número reduzido de grandes conglomerados econômico-financeiros - os keiretsu. Estes grupos são caracterizados por um network estável e complexo de relações entre empresas, capaz de coordenar estratégias globais de concorrência sem, no entanto, tolher desnecessariamente a autonomia e a flexibilidade decisória de cada um de seus membros. Trata-se de uma forma específica de organização capitalista que se originou no Japão nas décadas de 50 e de 60 e que se diferencia das modernas corporações integradas norte-americanas e européias.

Apesar de apresentarem estruturas organizacionais e decisórias semelhantes, os keiretsu possuem configurações muito diversas. Existem grupos em que as kaisha (empresas) mantêm laços extremamente rígidos entre si ao lado de outros em que o relacionamento se dá de modo muito mais tênue e flexível. Ao mesmo tempo,

estão presentes conglomerados de menor porte, que operam com muita autonomia e independência, mesmo quando mantêm relações permanentes com um ou mais dos maiores grupos.

Atualmente, existem seis grandes conglomerados no Japão: o Mitsubishi, o Mitsui, o Sumitomo, o Fuji ou Fuyo, o Sanwa e o Dai-Ichi Kangyo. Em 1987, esses grandes keiretsu responderam, no conjunto da economia japonesa, por quase 15% de todas as vendas, 25% dos ativos, 12% dos lucros e pouco mais de 4% do emprego. (1) O maior e mais rentável de todos os keiretsu, o Mitsubishi, obteve, naquele ano, um faturamento da ordem de US\$ 175 bilhões. As 182 empresas que formavam o núcleo destes seis conglomerados (listadas no Quadro 5.1) apresentaram em conjunto lucros de mais de US\$ 50 bilhões. (2)

5.2 Do Zaibatsu ao Keiretsu

Os zaibatsu, os antigos conglomerados japoneses, eram formados por um conjunto de grandes empresas, instituições financeiras e uma trading company ou sogoshosha, controladas por uma holding ou honsha de propriedade da família que lhes emprestava o nome. A ingerência das famílias nos negócios variava muito em grau. Pouco antes da Segunda Guerra Mundial, os membros da família Mitsui, proprietária do mais antigo e tradicional grupo, já não gerenciavam as empresas que controlavam.

QUADRO 5.1

JAPÃO

COMPOSIÇÃO DOS SEIS MAIORES KEIRETSU

Setores	Mitsui	Mitsubishi	Sumitomo	Fuji	Sanwa	Dai-Ichi Kangyo
Bancos e Seguradoras	Mitsui Bank Mitsui Trust & Banking Mitsui Mutual Life Insurance Taisho Marine & Fire Insurance	Mitsubishi Bank Mitsubishi Trust & Banking Meiji Mutual Life Insurance Tokyo Marine & Fire Insurance	Sumitomo Bank Sumitomo Trust & Banking Sumitomo Life Insurance Sumitomo Marine & Fire Insurance	Fuji Bank Yasuda Trust & Banking Yasuda Mutual Life Insurance Yasuda Marine & Fire Insurance	Sanwa Bank Toyo Trust & Banking Nippon Life Insurance	Dai-Ichi Kangyo Bank Asahi Mutual Life Insurance Fukoku Mutual Life Insurance Nissan Fire & Marine Insurance Taisei Fire & Marine Insurance
<u>Comércio</u>	Mitsui & Co.	Mitsubishi Corp.	Sumitomo Corp.	Marubeni Corp	Nichimen Corp. Nissho Iwai Corp. Iwatani International	C. Itoh & Co. Kanematsu Goshu Ltd. Nissho Iwai Corp. Kawasho Corp.
Setor Primário	Mitsui Mining Hokkaido Colliery & Steamship		Sumitomo Forestry Sumitomo Coal & Mining			
Construção Civil Pesada	Mitsui Construction Sanki Engineering	Mitsubishi Construction	Sumitomo Construction	Taisei Construction	Obayashi Corp. Zenitaka Corp. Toyo Construction Sekisui House	Shimizu Corp
Alimentação	Nippon Flour Mills	Kirin Breweries		Nisshin Flour Milling Sapporo Breweries Nichirei Corp.	Itoham Foods Suntory Ltd.	

Segue ...

QUADRO 5.1 Cont.

Setores	Mitsui	Mitsubishi	Sumitomo	Fuji	Sanwa	Dai-Ichi Kangyo
Têxtil	Toray Industries	Mitsubishi Rayon		Nisshinbo Industries Toho Rayon	Unitika Ltd. Teijin Ltd.	Asahi Chetnical Industry
Papel	Oji Paper	Mitsubishi Paper		Sanyo-Kokusaku Pulp		Honshu Paper
Produtos Químicos	Mitsui Toatsu Chemicals Mitsui Petrochemicals	Mitsubishi Kasei Mitsubishi Gas Chemicals Mitsubishi Petrochemical Mitsubishi Plastics Mitsubishi Monsanto Chemical	Sumiitomo Chemical Sumiitomo Bakelite	Showa Denko Kureha Chemical Nippon Oil & Fats	Tokuyama Soda Sekisu Chemical Ube Industries Hitachi Chemical Tanabe Seiyaku Fujisawa Pharmaceutical Kansai Paint	Denki Kagaku Kogyo Kyowa Hakko Kogyo Nippon Zeon Asahi Denka Kogyo Sankyo Co Shiseido Co. Lion Corp.
Petróleo		Mitsubishi Oil		Toa Nenryo Kogyo	Cosmo Oil	Showa Shell Sekiyu
Borracha					Tokyo Tire & Rubber	Yokohama Rubber
Vidro e Cimento	Onoda Cement	Asahi Glass Mitsubishi Minning & Cement	Nippon Sheet Glass Sumitomo Cement	Nihon Cement	Osaka Cement	Chichibu Cement
Siderurgia	Japan Steel Works	Mitsubishi Steel	Sumitomo Metal Industries	NKK	Kobe Steel Nisshin Steel Nakayama Steel Works Hitachi Metals	Kawasaki Steel Kobe Steel Japan Metais & Chemicals
Metais Não-Ferrosos	Mitsui Minning & Smelting	Mitsubishi Metals Mitsubishi Cable Industries Mitsubishi Aluminum	Sumitomo Metal Mining Sumitomo Light Metal Sumitonio Electric Industries		Hitachi Cable	Nippon Light Metal Furukawa Co. Furukawa Eielectric

Segue ...

QUADRO 5.1 Cont.

<u>Setores</u>	Mitsui	Mitsubishi	Sumitomo	Fuji	Sanwa	Dai-Ichi Kangyo
Máquinas		Mitsubishi Kakoki	Sumitomo Heavy Machinery	Kubota Ltd. Nippon Seiko	NTN Toyo Bearing	Nagata Engeneeri ng Iseki & Co. Ebara Corp
Máquinas Elétricas	Toshiba Corp.	Mitsubishi Electric	NEC Corp.	Hitachi Ltd. Oki Electric Industry Yokogawa Electric	Hitachi Ltd. Iwatsu Electric Sharp Corp. Kyocera Corp. Nitto Denki Corp	Hitachi Ltd. Fuji Electric Yasukawa Electric Works Fujitsu Ltd. Nippon Columbia
Equipamentos de Transporte	Mitsui Engeneering & Shipbui lding Toyota Motor	Mitsubishi Hevy Industries Mitsubishi Motors	Mazda Motors	Nissan Motor	Hitachi Zosen Shin Meiwa Industry Daihatsu Motor	Kawasaki Heavy Industries Ishikawagima-Harima Heavy Industries Isuzu Motors
Máquinas de Precisão		Nikon Corp		Canon Corp.	Hoya Corp.	Asahi Optical
Varejo	Mitsukoshi				Takashimaya Co.	Seibu Department Store
Finanças					Orient Leasing	
Imobiliário	Mitsui Real Estate Development	Mitsubishi Estate	Sumitomo Realty & Development	Tokyo Tateinono		Nippon Kangyo Kakumaru Securities Orient Finance
Transportes e Comunicações	Mitsui-O.S.K Lines Mitsui Warehouse	Nippon Yusen Mitsubishi Warehouse	Sumitomo Warehouse	Tobu Railway Keihin Electric Express Showa Line	Hankyu Corp. Nippon Express Yamashita Shinnihon Steamship	Nippon Express Kawasaki Kisen Shibusawa Warehouse
Serviços						Korakuen Co.

Fonte: Office Franco-Japonais, maio de 1989

Em contraste, a família Sumitomo interferia diretamente nas decisões das kaisha de seu grupo. Apesar do maior ou menor grau de ingerência familiar nos negócios, era uma característica fundamental dos zaibatsu, que os diferencia dos keiretsu, a presença de um mecanismo centralizado de comando sobre toda a estrutura do grupo.

Rivais tradicionais na política e nas finanças. os zaibatsu apresentavam a particularidade de, em termos industriais, serem relativamente especializados. O zaibatsu Mitsui, por exemplo, atuava principalmente nos setores de papel, corantes sintéticos, carvão e comércio exterior; o Mitsubishi, em segmentos da indústria pesada e; o Sumitomo, na metalurgia do cobre e do alumínio. Por este motivo, até a Segunda Guerra, a competição industrial entre os grandes grupos não era, em geral, travada de forma direta. (3)

No imediato pós-guerra, esse padrão de concorrência sucumbiu diante da política antitruste e de expropriação das famílias zaibatsu, imposta pelos Estados Unidos. O governo militar promoveu a desconcentração do poder econômico em segmentos como, por exemplo, aço e papel. Em consequência, grandes empresas foram divididas em firmas menores. Esta medida, segundo os americanos, tinha o intuito de criar os "agentes atomizados", preconizados nos manuais de microeconomia como condição necessária para a existência da "concorrência perfeita". Estas medidas do governo de ocupação, se não alcançaram seus objetivos explícitos, levaram, todavia, ao fim de fortes barreiras à entradas em vários mercados industriais.

Outra medida de grande impacto sobre a configuração dos keiretsu foi a decisão norte-americana de destruir os mecanismos de controle centralizados dos zaibatsu: s Honsha foram compulsoriamente dissolvidas. O objetivo estratégico da medida era punir permanentemente as elites japonesas pela "aventura belicista" e, simultaneamente, evitar o soerguimento do poderio econômico japonês. Os conglomerados haviam constituído a base do processo de industrialização japonês e da transformação do país em potência econômica e militar. A destruição dos grupos era vista como uma garantia de que o Japão jamais voltaria a ocupar uma posição de destaque no cenário internacional.

Para "democratizar a sociedade japonesa", o Gen. MacArthur confiscou as ações das famílias zaibatsu e, em seguida, vendeu-as nas bolsas de valores, eliminando, assim, os elos formais de subordinação das kaisha. Permaneceu, porém, relativamente intocada a rede de relações pessoais entre os gerentes das diversas empresas e, sobretudo, a concentração de débitos junto ao banco comercial do antigo zaibatsu. Foi a partir deste sistema informal de relações pessoais entre gerentes e, principalmente, da concentração de débitos entre um determinado grupo de empresas e um determinado banco, que se deu a formação dos modernos conglomerados japoneses. As "empresas atomizadas e independentes" criadas pelas reformas americanas, diante dos desafios impostos pela derrota militar e pela incerteza econômica, reagiram de modo defensivo buscando mecanismos informais de consulta entre si e a seu principal banco credor. Entretanto, ao se reagruparem, as empresas zaibatsu deram origem a uma nova forma de

conglomerado - o keiretsu - e a um padrão de concorrência diverso do que havia existido no Japão pré-guerra.

Além da desconcentração do poder econômico e da expropriação das famílias zaibatsu, a política de "concorrência entre iguais", promovida pelo governo japonês, constituiu outro fator importante a impulsionar os novos conglomerados em formação à competição direta. Nas décadas de cinquenta e de sessenta, o Estado não discriminou o acesso de nenhum grande grupo aos setores em expansão, em particular os de indústria pesada, tanto de insumos de uso generalizado quanto de mecânica e elétrica pesada, escolhidos como estratégicos nos programas de industrialização. Além disto, por ser avesso à entrada do capital estrangeiro, utilizou o crédito como mecanismo básico de estímulo ao setor privado, reforçando o processo de conglomerado que estava, então, se dando em torno aos grandes bancos comerciais.

Como resultado, os city banks passaram a ter nos keiretsu importância ainda maior da que tinham nos zaibatsu. Tornaram-se, durante o período do "milagre econômico", um canal privilegiado de acesso das empresas japonesas ao principal instrumento de efetivação de suas decisões de investimento, o crédito em condições favorecidas.

Ao potencializar a concorrência entre os grandes conglomerados, o governo japonês reforçou a tendência a que os keiretsu passassem a competir diretamente. Quando um determinado grupo se lançava em uma nova indústria, os demais o

seguiram. Na medida em que as vendas cresciam rapidamente, criavam-se novas possibilidades de investimentos em mercados internos dos conglomerados, situados a jusante e a montante da matriz interindustrial. Foi o chamado "princípio do controle global" ou get-set control. Esta trajetória dos conglomerados foi assim analisada por um ex-presidente do grupo Mitsubishi:

"Não estamos fazendo isto seguindo qualquer princípio definido de controle global. Dentro de um mesmo grupo existe um grande número de empresas e se, por exemplo, surge a necessidade de entrarmos, digamos, na petroquímica, a Mitsubishi Rayon tem conexões com a petroquímica da mesma forma que a Mitsubishi Chemical Industries. Como resultado, as coisas aparecem como se seguissem um princípio geral de controle global sobre as indústrias. Penso que a verdade está, não que tenhamos a idéia de controlar tudo que existe, mas sim que estas coisas acontecem em decorrência da própria necessidade dos negócios." (4)

Esse processo deu origem aos três maiores keiretsu - Mitsubishi, Mitsui e Sumitomo - herdeiros e três dos quatro maiores zaibatsu que dominaram a economia japonesa, desde a Restauração Meiji até a Segunda Guerra Mundial. (5) Por outro lado, permitiu que surgissem também, por imitação, três novos grupos, que, movidos pela concorrência acirrada no mercado japonês, tiraram proveito das mesmas vantagens institucionais e mercado que levaram à reorganização dos antigos zaibatsu.

O quarto grande conglomerado, o Fuji, foi formado por muitas das antigas empresas do grupo Yasuda, o único dos quatro grandes zaibatsu a desaparecer após 1945. O grupo tem como elo central o Banco Fuji, antigo Banco Yasuda. Os demais keiretsu - Sanwa e Daichi-Kangyo - foram formados nas décadas de 50 e de 60 em torno dos grandes bancos comerciais que dão o nome aos respectivos grupos. Estes três grupos diferem dos outros grandes conglomerados por serem produtos típicos do novo padrão de concorrência que se instaurou no Japão após 1945, e não de eventuais relações com grupos anteriormente existentes. Apesar de diferenças de origem, pode-se identificar claramente, a partir dos dados listados no Quadro 5.1, que a concorrência entre os seis grandes keiretsu é feita de forma global e direta.

5.3 Os Keiretsu Horizontais ou de Tipo Zaibatsu

Devido à sua importância na estrutura industrial e na economia japonesa, os "Seis Grandes" foram classificados por Imai (1990) como de "tipo zaibatsu", em oposição aos demais considerados apenas, como "independentes". Outros autores preferem denominar os grandes keiretsu de horizontais, por sua diversificação, e os demais de verticais.

Os atuais keiretsu do tipo zaibatsu caracterizam-se pelo elevado grau de diversificação. Apresentam, pois, uma estrutura muito diferente da dos zaibatsu clássicos, existentes até a ocupação americana. Do ponto de vista de sua estrutura, se assemelham a um sistema planetário no qual gravitam em torno de uma "estrela-líder" - um dos city banks ou, eventualmente, uma grande empresa - um

conjunto de grandes "empresas-planetas", acompanhadas por suas "subcontratadas-satélites". Cada um dos conglomerados está em concorrência global e sistêmica com os demais. Isto, no entanto, não os impede de adotar estratégias cooperativas quando está em jogo o interesse comum em relação a competidores estrangeiros.

Para cada empresa, o grupo constitui um locus onde se compartilham negócios, riscos, informações e estratégias de longo prazo, além de controle acionário, diretorias e financiamentos cruzados. A afiliação a um keiretsu não é de natureza jurídica. Os elos de ligação entre empresas são, antes de tudo, informais e, pode-se dizer, voluntários, no sentido de que são basicamente movidos pelo interesse estratégico de cada "empresa-planeta" em seu próprio espaço de concorrência. Cada empresa (kaisha) é, em princípio, livre para deixar um grupo e juntar-se a outro, mas isto só ocorre com as kaisha de menor porte e, mesmo assim, em situações excepcionais.

O principal elo de ligação formal entre os membros de um keiretsu é a participação acionária cruzada. Em 1987, as taxas de participação entre os seis grandes keiretsu era de 24%, ou seja, quase um quarto do capital de cada empresa era, em média, controlado pelos demais membros do grupo. Esta prática é ainda reforçada pela existência de um grande número de joint-ventures formadas pelas diferentes kaisha do conglomerado.

Não se deve, contudo, supervalorizar a relevância do mecanismo de participação acionária cruzada na conformação dos keiretsu. Na verdade, os elevados

percentuais de participação acionária intragrupo refletem basicamente, a realidade dos keiretsu "descendentes" dos antigos zaibatsu. As taxas de "autocontrole" dos grupos Mitsubishi, Sumitomo e Mitsui alcançam 27,8%, 24,2% e 17,1%, respectivamente. Nos keiretsu mais novos - Sanwa, Fuji e Daichi Kangyo - estes níveis são de 15,6%, 16,5% e 12,5%, respectivamente.

A existência de uma sólida participação acionária cruzada é, no entanto, um mecanismo simbólico importante de estabilidade do grupo. As posições acionárias comuns refletem o aspecto visível de uma aliança estratégica e, por isto mesmo, não são de natureza unilateral, como no mundo capitalista ocidental. Os acionistas não são, como no ocidente, elementos externos às empresas, que possuem prerrogativas sobre a condução delas. São agentes cujos destinos estão vinculados a uma estratégia comum de atuação a longo prazo. A propriedade comum também é vista como um instrumento defensivo de preservação das empresas-membros contra operações indesejadas de "assalto" (takeover) de outros capitais.

A indicação de executivos de uma determinada kaisha para fazer parte do conselho de administração de outras empresas do mesmo keiretsu é uma outra prática bastante usual para garantir os elos de coordenação intragrupo. O Banco Mitsubishi, por exemplo, mantém 27 representantes distribuídos por 21 empresas do grupo. Os outros grandes bancos fazem o mesmo. Estes mecanismos constituem tão somente o elo visível de uma rede de relações entre executivos dos mais diferentes níveis que mantêm, através de encontros formais e informais, um sistema de informação e de consulta permanente.

O topo dessa rede piramidal de relações é, em cada grande conglomerado, formado pela reunião periódica de presidentes de empresas ou shacho-kai. No caso do grupo Mitsui, o evento é realizado na noite da segunda quinta-feira de cada mês, no Clube Nimokukai (Ni significa segunda e moku quinta-feira). Os presidentes das 29 principais empresas do grupo Mitsubishi se reúnem às sextas-feiras, no Clube Kinyokai. O mesmo se passa com os demais keiretsu, mudando apenas o local e o dia da semana ou do mês.

Os shacho-kai têm a função de congregar os principais executivos do grupo para estreitarem seu relacionamento pessoal e para permitirem uma troca "formalmente informalizada" de opiniões e informações. (6) Em geral, quando o processo decisório chega ao shacho-kai já se obteve uma avaliação e, muito provavelmente, consenso nos planos burocráticos inferiores quanto à oportunidade de levar o assunto àquele foro.

A reunião dos presidentes tem caráter informal. As decisões tomadas são de natureza propositiva, uma vez que cada empresa é, em princípio, independente das demais. O conselho não tem poder hierárquico legal sobre seus membros.

Apesar de existirem relações preferenciais, cada empresa pode e deve gerir seus negócios da melhor maneira que encontrar, desde que isto não afete diretamente decisões estratégicas previamente acordadas. Por exemplo, a Cervejaria Asahi, do grupo Sumitomo, compra determinadas máquinas em empresas do grupo Mitsubishi,

do qual faz parte sua principal rival, a Cervejaria Kirin. Entretanto, quando o grupo Mitsubishi decidiu iniciar uma montadora de automóveis, todas as empresas de seu grupo passaram a comprar carros da nova empresa, como meio de lhe garantir um mercado cativo.

A participação no Kinyokai, no Nimokukai ou em qualquer clube de presidentes é restrita a um número limitado de membros do conglomerado. Fazem parte da reunião o núcleo "duro" ou essencial, composto, em geral, por três empresas que lideram o grupo, das quais duas são o banco comercial e a trading company ou sogoshosha. Também participam do clube outras empresas do grupo que se destaquem por seu porte ou por sua posição de mercado.

No caso da Mitsubishi, o "núcleo duro" é composto pelo banco comercial, pela Mitsubishi Heavy Industries (Indústria Pesada) e pela Mitsubishi Corporation, a trading company, cujo atual presidente é também presidente do Kinyokai. Ao redor desse "núcleo", estão outras 25 empresas, estabelecidas nos mais diversos ramos que também possuem assento no clube de presidentes. Pertencem ainda ao keiretsu Mitsubishi 28 kaisha e uma centena de empresas subcontratadas de menor porte, que, no entanto, não possuem assento no Kinyokai. (Ver o Quadro 5.2)

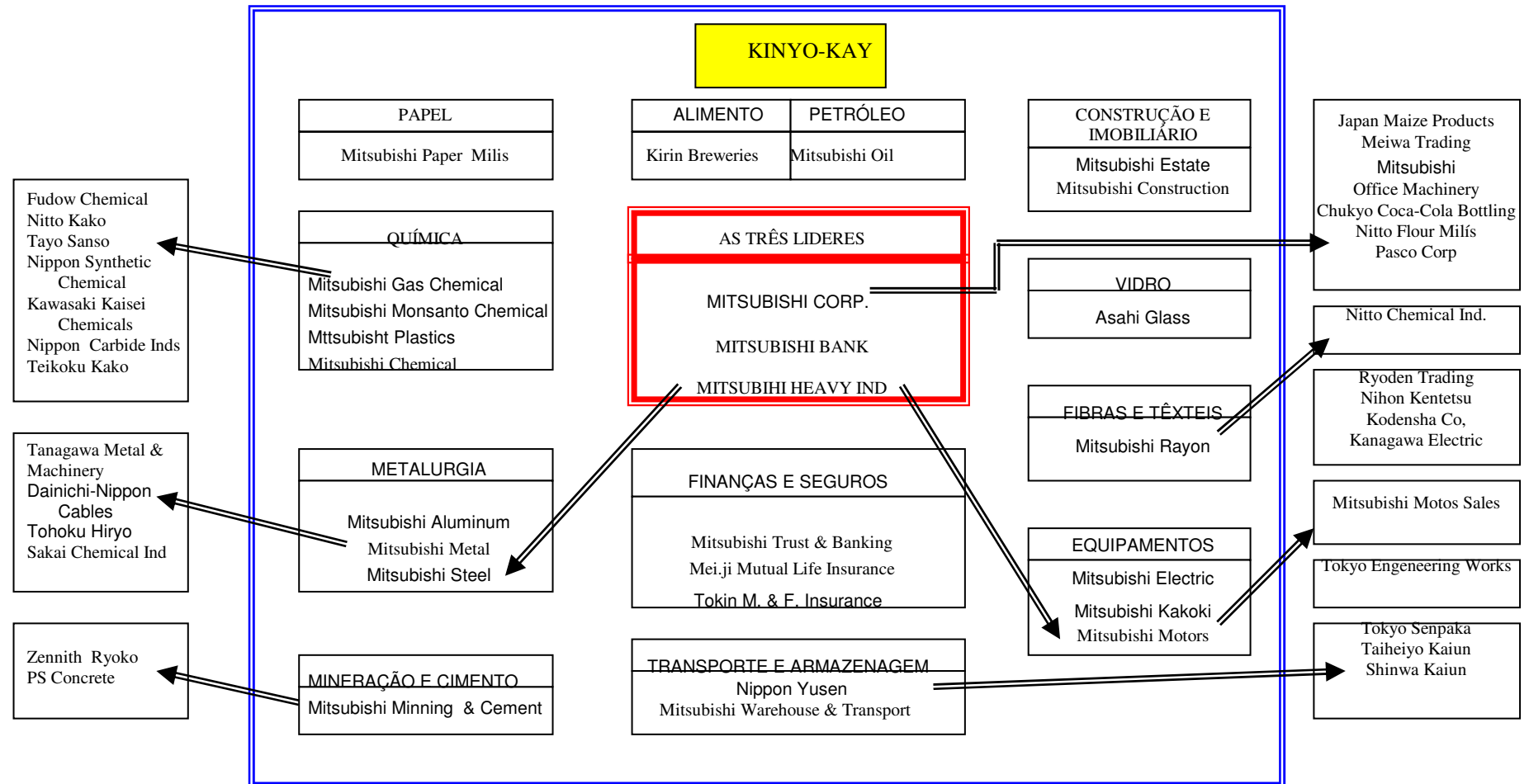
No caso do grupo Mitsui, o "núcleo duro" é formado pelo banco comercial, pela sogoshosha e pela companhia imobiliária e construtora. Outras 21 empresas também compõem, com as três anteriores, o clube de presidentes do conglomerado. Dentre estas cabe destaque a dois importantes "observadores", os

keiretsu independentes ou verticais Toyota, líder japonesa no mercado automobilístico, e Toshiba, importante kaisha da indústria eletroeletrônica.

O grupo Mitsui possui uma participação de pouco mais de 7% nesses dois grupos. A Toyota e a Toshiba são independentes do ponto de vista financeiro. Sua participação no Mitsui se dá por razões estritamente concorrenciais. Entre as principais rivais da Toyota, estão a Nissan, do grupo Fuyo, a Mitsubishi Motors, do grupo do mesmo nome, e a Mazda, do grupo Sumitomo. No caso da Toshiba estão a Mitsubishi Electric, a NEC, do grupo Sumitomo, e a Hitachi, que integra simultaneamente os grupos Fuji, Sanwa e Dai-Ichi. Não teria sentido a Toyota e a Toshiba agirem isoladamente quando suas principais competidoras poderiam dispor de maiores vantagens pelo simples fato de contarem com a sinergia de grandes keiretsu.

A possibilidade de filiação a qualquer keiretsu está, em geral, sujeita ao princípio da exclusividade, wansetto-shugi do inglês one-set principle. Há uma tendência a que cada grupo tenha uma e apenas uma empresa por ramo de atividade. Como se pode ver no Quadro 6.1, o grau de diversificação dos grandes conglomerados japoneses é bastante elevado, existindo pouca interseção - concorrência interna - entre suas empresas-membros, especialmente entre os keiretsu Mitsubishi, Mitsui e Sumitomo.

QUADRO 5.2 - O KEIRETSU MITSUBISHI



QUADRO 5.2

Cont.

Joint-Ventures do Grupo Mitsubishi
Mitsubishi Petroleum Development
Mitsubishi Research Institute
Mitsubishi Atomic Power Industries
Diamond Lease

Fonte: Office Franco-Japonais, maio de 1989

Obs: As setas presentes no quadro aponta da empresas controladoras para a controlada

Nos últimos anos, com a crise estrutural em vários setores relevantes, a regra de "uma empresa por setor" vem sendo flexibilizada. Um exemplo disto foi a autorização que a Ishikawajima-Harima (IHI), empresa de bens de capital e navios do grupo Dai-Ichi, recebeu em 1989 para se instalar na indústria de componentes eletrônicos (chips), apesar de outras empresas do mesmo ramo já pertencerem ao mesmo grupo. Neste caso, a decisão foi embasada em dois fatores. O primeiro era a necessidade de ampliar os horizontes de acumulação da IHI e o segundo a complementaridade deste tipo de atividade com suas linhas de produção.

Outra característica importante dos grandes conglomerados japoneses é a ausência de um número significativo de dupla filiação. Os keiretsu raramente se associam para atuar, no mercado japonês, em um mesmo ramo de atividade. De um total de 187 empresas pertencentes aos grandes grupos, apenas 5 participavam de

mais de uma "reunião de presidentes". A principal exceção é a Hitachi, que tem assento no Sanwa, no Dai-Ichi e no Fuyo. Outros exemplos são a Nittsu, a Nissho-Iwai e a Kobe Steel.

O princípio da exclusividade não se aplica às atividades internacionais dos keiretsu, principalmente quando está em tela a competitividade de algum setor industrial japonês frente a frente com seus concorrentes internacionais. Assim, por exemplo, quando, na década de 70, os japoneses decidiram desmobilizar sua indústria de alumínio no Japão, por causa do aumento do preço do petróleo, foi formado um consórcio de mais de 30 empresas, denominado NAAC (Nippon Amazon Aluminum Company), para investir na mineração de bauxita e na produção de alumina no Brasil.

5.4 Os Keiretsu Independentes ou Verticais

Além dos seis grandes keiretsu de tipo "zaibatsu", estão também presentes na estrutura industrial japonesa os keiretsu verticais ou independentes. Apesar de serem muito heterogêneos entre si, os keiretsu independentes são todos caracterizados pelo fato de serem liderados por uma grande empresa, geralmente manufatureira ou comercial, e terem um grau de diversificação muito inferior ao apresentado pelos grandes conglomerados.

Em termos de sua formação e estrutura, os keiretsu verticais podem ser classificados em cinco tipos. Existem grupos formados por empresas que atuam em setores diferentes de sua matriz e que, com o tempo, foram se consolidando

como corporações semi-autônomas que possuem suas próprias redes de afiliadas e subsidiárias. Um exemplo desta conformação de keiretsu independente é a Hitachi.

Um segundo tipo de conglomerado vertical é composto por empresas originadas de divisões industriais da antiga empresa-mãe que, com o tempo, expandiram-se para o mesmo segmento de produtos fabricados pela matriz. Constituíram ainda sua própria rede de distribuidores e de assistência técnica. A Matsushita Electric é um caso típico deste tipo de keiretsu.

Uma terceira conformação de conglomerados independentes é formada por empresas que, a exemplo da Toyota, organizaram ao seu redor um conjunto de subcontratantes, envolvidos em uma estrutura de produção verticalmente integrada. Já a NEC é exemplo de um outro tipo de keiretsu que adotou a estratégia de atribuir grande autonomia a suas subsidiárias industriais regionais e se expandiu para novos setores, através de um processo de spinning off de companhias satélites e de promoção de diferentes afiliadas. Finalmente, existe ainda o keiretsu cuja característica básica é o controle direto e centralizado da empresa matriz sobre suas subsidiárias ou controladas a exemplo do que ocorre com a Ferrovia Seibu e suas filias dedicadas ao turismo ou a transações imobiliárias.

A maior parte dos grandes grupos independentes é também membro de um ou mais keiretsu horizontais ou do tipo zaibatsu - onde se reúnem com outras grandes empresas dos mais diferentes setores, ao redor de um mesmo main bank. Também fazem uso de mecanismos internos de coordenação como, por exemplo, a participação

acionária cruzada e, acima de tudo, a existência de diretorias cruzadas. A Hitachi, por exemplo, tem 24 de seus dirigentes colocados nos conselhos de suas afiliadas.

5.5 O Papel dos Main Banks

De acordo com Zysman (1983), existem três tipos de sistemas financeiros: aqueles baseados em mercados de capitais, em que a alocação de recursos se dá a partir de preços estabelecidos pela concorrência; os de crédito controlados rigidamente pelo governo; e os de crédito dominados por instituições financeiras.

Essa tipologia privilegia os aspectos institucionais relacionados à existência ou não de um papel hegemônico dos bancos ou do Estado sobre os determinantes das condições de financiamento do investimento e, conseqüentemente, sobre os condicionantes estratégicos das decisões destes agentes a respeito do processo de industrialização. Todavia, a diversidade dos padrões nacionais de financiamento e de organização do capital refletem não só a estrutura dos mercados de capitais e a existência de uma liderança dos bancos ou do estado, mas também as relações entre empresas e bancos, as políticas macroeconômicas e as taxas de crescimento econômico. São, portanto, estruturas dinâmicas, sujeitas a transformações, inclusive como decorrência do próprio processo de expansão, ajustamento ou reestruturação de uma economia nacional

Desse ponto de vista, o Japão configura um caso de particular interesse. `À semelhança das empresas de outros países retardatários (latecomers), que

cresceram rapidamente, as kaisha sempre apresentaram um grau de endividamento muito elevado, comparativamente com o conjunto das nações capitalistas mais industrializadas. Assim, enquanto nos Estados Unidos, a relação entre capital de terceiros e capital próprio era em torno de 100%, no Japão os mesmos indicadores apontavam nas décadas de setenta e de oitenta níveis de três a quatro vezes superiores. Simultaneamente, os índices japoneses eram, por exemplo, comparáveis aos da Coreia. (Quadro 5.3)

QUADRO 5.3

GRAU DE ENDIVIDAMENTO DO SETOR MANUFATUREIRO (1) (Países Seleccionados)

ANOS	Em percentagem				
	Coreia	EUA	Japão	Taiwan	Alemanha Ocidental
1972	313	...	424	...	...
1973	273	...	449	...	...
1974	316	92	459	193	196
1975	339	99	488	161	210
1976	365	100	488	159	212
1977	367	97	475	172	215
1978	367	93	446	160	209
1979	377	85	418	161	211
1980	488	83	385	177	214
1981	452	79	378	176	222
1982	386	78	342	166	216
1983	361	85	324	159	218
1984	342	110	310	135	211
1985	348	...	...	...	...
1986	351	...	...	...	...
1987	340	...	...	...	...

Fonte: Liepziger, 1988 e Banco da Coreia, 1989

(1) Relação entre capital de terceiros e capital próprio

A capacidade de manter um elevado grau de endividamento, por prazo tão longo e, mesmo mais recentemente, em um período caracterizado por crescente incerteza, requer necessariamente relações muito próximas e permanentes entre instituições bancadoras e credoras. No caso japonês, coube aos grandes bancos comerciais um papel central na formação e condução dos keiretsu, sobretudo, nos grandes conglomerados.

No Japão, o status dos bancos como líderes - ou como um dos principais líderes - dos keiretsu reflete menos sua atuação como maior instituição financiadora das empresas de seu grupo e mais a função de avalista e auditor das kaisha de seu conglomerado junto ao restante do sistema financeiro. Como se pode ver no Quadro 5.4, as grandes empresas dependem de seu main bank para 30% a 40% de todos seus empréstimos junto aos city banks. Deste modo, apesar do main bank ser o principal supridor e crédito das empresas de seu keiretsu, as empresas são ainda mais dependentes dos bancos pertencentes a conglomerados competidores para realizar seus investimentos.

Trata-se, pois, de um sistema cooperativo de financiamento no qual cada main bank atua como líder de um sindicato de bancos, à semelhança do que ocorre no mercado internacional. Fornece informações confiáveis aos demais participantes, que, caso contrário, teriam que incorrer nos custos de realizar análises próprias das empresas de outros keiretsu. Este sistema permite ainda a diluição do risco, reduzindo o exposure de cada um dos bancos participantes da "sindicalização" frente a um empreendimento ou a uma empresa específica

QUADRO 5.4

JAPÃO

INDICADORES DA IMPORTÂNCIA DOS MAIN BANKS PARA AS EMPRESAS DE SEU KEIRETSU

Em percentagem

Nome do Banco		1962	1967	1972	1977	1983
Dai-Ichi Kangyo	(A)	36,5	44,7	29,9	27,1	26,1
	(B)	38,6	29,7	26,5	36,8	33,6
Mitsui	(A)	28,4	25,6	24,2	21,9	19,7
	(B)	60,4	64,8	66,9	63,8	59,2
Mitsubishi	(A)	41,4	32,0	31,0	29,4	28,0
	(B)	54,2	52,2	60,2	57,0	51,0
Sanwa	(A)	40,0	31,7	32,0	31,9	28,1
	(B)	41,3	46,6	39,4	42,3	41,2
Sumitomo	(A)	40,8	35,1	31,3	28,3	26,5
	(B)	63,9	59,6	58,4	48,3	45,3
Fuji	(A)	36,8	34,8	32,9	27,4	24,5
	(B)	35,3	43,5	41,0	43,1	38,3
Industrial Bank	(A)	39,7	42,9	38,2	40,3	37,5
	(B)	56,4	41,2	34,1	24,8	27,6
Daiwa	(A)	55,5	56,9	40,4	40,2	34,3
	(B)	28,0	18,4	15,3	14,6	13,5

Fonte: Horiuchi, 1988

(A) Relaciona os empréstimos de todas as empresas "de primeira linha" do grupo junto a seu main bank ao total de empréstimos destas mesmas empresas

(B) Relaciona os empréstimos que o banco colocou junto às empresas de "primeira linha" de seu grupo com o total de seus empréstimos a empresas de "primeira linha"

Entretanto, ao contrário das sindicalizações internacionais, o banco principal ou main bank responde perante seus concorrentes pela saúde financeira das firmas pertencentes a seu conglomerado. Este é um princípio tradicionalmente respeitado no

sistema financeiro japonês, que, normalmente, não está refletido em determinações contratuais.

Por esse motivo, o acesso das indústrias aos financiamentos necessários a seus investimentos depende, na prática mas não de juris, da prévia aprovação de seu banco principal, que age, assim, como "avalista" para as demais instituições financeiras. Este processo é denominado de yobi-mizu. Nos casos de falência, o main bank responde pelos créditos em liquidação junto aos demais bancos e os absorve como prejuízo. Portanto, neste sistema, o banco principal é o bancador de risco para todos os financiamentos tomados por empresas de seu grupo, enquanto as demais instituições financeiras atuam apenas como provedoras de funding. Esse comportamento dos main banks, tanto a nível individual quanto em conjunto, está apoiado no tratamento entre iguais que lhes é proporcionado pelo Banco Central do Japão, como bancador em última instância e provedor de liquidez do sistema bancário japonês.

Se uma empresa enfrenta dificuldades financeiras, o mercado espera que seu main bank atue de maneira a sanear-lá. Assim, quando a Akai Electric atravessou momentos de dificuldades no início da década de oitenta, coube ao banco Mitsubishi comandar o processo de recuperação da empresa. Para tanto, indicou três de seus funcionários para postos-chaves na Akai e aumentou os créditos para a empresa.

A responsabilidade pelo saneamento financeiro das empresas do grupo é, geralmente, atribuída ao banco, porque o city bank reúne os melhores quadros técnicos do conglomerado. Até mesmo as empresas de fora do "núcleo duro", cumprem, eventualmente, esta tarefa, nos casos em que se mostrem mais competentes para realizar a intervenção.

As demais empresas do grupo são, em algumas circunstâncias, chamadas a colaborar em programas de saneamento financeiro. No caso da empresa automobilística Mazda, que, entre 1979 e 1980, passou a ser administrada pelo banco Sumitomo, todas as demais empresas do grupo se comprometeram a comprar carros da Mazda para colaborar com seu reerguimento. Estima-se que o grupo, durante o período de crise da empresa, adquiriu uma média de 3000 carros por ano.

(7)

O acompanhamento que os bancos fazem do restante do keiretsu torna-se um mecanismo de pressão para que a administração das empresas alcance resultados satisfatórios, a exemplo do que ocorre no mercado americano, através do risco de um take-over. O processo japonês garante, no entanto, que a avaliação de resultados não se dê em função dos lucros apresentados em balanço a cada quatro meses, como nos Estados Unidos, mas a partir de parâmetros não-financeiros mais abrangentes, bem como de uma trajetória esperada de longo prazo. Além disto, o acompanhamento permanente dos bancos permite que, em caso de crise, a descontinuidade administrativa nas empresas não coloque em cheque suas relações de mercado nem os esquemas de coordenação intraconglomerado. Permite

também que o processo de saneamento seja iniciado tão logo se detectem as primeiras dificuldades de natureza estrutural, e não quando a situação já comprometeu demasiadamente a posição financeira ou de mercado da kaisha.

A liderança dos bancos no interior dos keiretsu tem origem na própria formação dos conglomerados. Para alguns deles, como o Mitsui, o mais antigo dos grandes grupos, trata-se de uma posição que remonta ao século XIX. O grupo Mitsui fortaleceu-se como casa de câmbio e de empréstimos, apesar de ter sido fundado, um século antes, como uma empresa comercial. Segundo Roberts (1973), "o Banco Mitsui transformou-se no órgão central da casa" a partir de 1893.

Para outros keiretsu, a liderança dos bancos tem origem nas transformações que ocorreram no mercado financeiro a partir das décadas de trinta e de quarenta deste século. Em 1927, data de uma grande crise financeira, havia 1283 bancos no Japão. Em 1932, este número havia sido reduzido para 538. Posteriormente, os governos militares japoneses apoiaram abertamente a concentração bancária como parte do esforço de guerra. Em 1945, só restavam 61 bancos, dos quais os sete maiores concentravam a maioria dos depósitos e dos empréstimos. (8)

Essas características foram mantidas pelas autoridades de ocupação e reforçadas pela política de liquidação das empresas holding dos zaibatsu. A despeito da elevada concentração de mercado no setor bancário, os americanos deixaram os bancos à margem do processo de desmontagem das grandes empresas. Simultaneamente, preservaram seus ativos, em detrimento da saúde financeira das

kaisha. Assim as empresas, apesar de formalmente independentes de seus grupos de origem, continuaram muito endividadas com seus bancos e, nas décadas de cinquenta e de sessenta, necessitaram de uma relação privilegiada com algum dos city banks para terem acesso aos créditos concessionais controlados pelo governo japonês. (9)

Ao longo da década de setenta, reduziu-se sensivelmente a dependência das grandes empresas em relação a seus main banks. Como se pode ver no Quadro 5.4, os indicadores relativos a 1983 são substancialmente inferiores aos de 1963. Trata-se de uma queda na proporção dos empréstimos tomados junto ao banco do keiretsu. Este fato não pode ser explicado pela mera diminuição do grau de endividamento das empresas, uma vez que a participação das empresas de um mesmo keiretsu nas carteiras de seus main banks não se reduziu muito. Os dados mostram que, na década de setenta, as grandes empresas japonesas buscaram claramente diversificar suas fontes de financiamento, em uma estratégia de limitar o papel de liderança exercido, até então, por seus main banks. (10)

A redução dos níveis de endividamento das empresas japonesas e a diversificação de suas fontes de financiamento no Japão e, principalmente, no exterior apontam para uma mudança clara no equilíbrio de poder no interior dos keiretsu. Indiscutivelmente, os grandes city banks já não exercem a mesma liderança que possuíam nas décadas do milagre econômico. Muitas das empresas do grupo, sobretudo as mais bem sucedidas, passaram a experimentar maior autonomia decisória com referência a seus main banks. Isto, porém, não implica dizer

que o keiretsu esteja com seus dias contados, nem que tenha se transformado em uma estrutura inorgânica. É preciso se ter presente que a necessidade de integrar uma rede de relações interempresarias para compartilhar riscos e informações, como medida defensiva dos agentes em relação à competição dos demais grupos, transformou-se em um instrumento agressivo e bem sucedido de concorrência, particularmente no plano internacional, que dificilmente poderá ser dispensado pelo capitalismo japonês.

O capitalismo japonês, ao longo de sua história, demonstrou uma enorme capacidade de sobrevivência a reformas, algumas de natureza radical. Revelou poder de adaptação e criatividade para enfrentar as inovações competitivas de seus rivais estrangeiros e se firmar como um dos atores mais importantes internacionalmente. A flexibilidade e a disponibilidade para introduzir mudanças das empresas japonesas estão, por sua vez, associadas às próprias características de organização e coordenação dos keiretsu, baseadas no compartilhamento de informações, riscos e incertezas, em todas as esferas do capital. Este padrão de relacionamento vem, no entanto, sofrendo transformações, em resposta aos desafios políticos e econômicos do processo de internacionalização e globalização ocorrido a partir de meados da década de oitenta.

5.6 As Sogoshosha e as Subcontratadas

As sogoshosha ou trading companies estão para as relações comerciais dos keiretsu assim como os bancos estão para os networks de decisões de longo

prazo. Possuem ligações com todas as companhias do grupo e prestam alguns serviços "corporativos" ligados a avaliação de risco e inteligência em mercados internacionais e países estrangeiros. As sogoshosha agem como intermediários comerciais na aquisição de matérias-primas e na colocação de produtos de grande parte das empresas do conglomerado, tanto no mercado interno quanto no exterior. Reúnem ainda ao redor de si um número expressivo de pequenas e médias empresas, que dependem das sogoshosha para ter acesso ao mercado e a financiamentos mais baratos (11).

Após a Segunda Guerra Mundial, as trading companies atuaram como o "braço internacional" os grupos. Eram responsáveis pela penetração de mercadorias e de empresas japonesas no exterior. Com a internacionalização da economia japonesas, as tradings deixaram de ter um papel tão importante quanto o do passado. Os bancos e as empresas passaram a dispor de seus próprios canais de atuação no exterior.

Mesmo assim, a participação das trading companies no comércio internacional japonês é expressiva. Em 1988, as nove maiores sogoshosha participaram com mais de 41% das exportações e mais de 74% das importações. No mesmo ano, suas vendas totais representaram US\$ 767 bilhões, dos quais US\$ 410 bilhões correspondiam a comércio exterior. Segundo estimativas da CEPAL (1991), estas mesmas empresas responderam por 9% do comércio mundial de bens.

As relações entre grandes empresas subcontratantes e as pequenas subcontratadas também vêm sendo modificadas nas duas últimas décadas. Como foi visto anteriormente, uma das principais implicações da crise do petróleo sobre as firmas japonesas foi reorientar sua estratégia, deixando de lado a priorização dos ganhos de escala pelas vantagens provenientes da melhor administração. Dentro desta perspectiva, as grandes empresas partiram para um processo de "subcontratação", reduzindo a necessidade de subsidiárias e de diversificação de atividades no interior do corpo da empresa contratante. Trata-se de um processo que foi chamado de "quase-desintegração". (12)

Os dados existentes são impressionantes. Segundo a Agência de Pequenas e Médias Empresas do Japão, entre 1966 e 1981, a proporção de empresas subcontratadas no total das pequenas e médias empresas do setor manufatureiro aumentou de 53,1% para 65,5%. No segmento de máquinas elétricas e de eletrônica, este percentual atingiu a 85,3%.

A "quase-desintegração" não ocorreu só como um mecanismo de reduzir custos de mão-de-obra e de estoques das grandes empresas. Muitas das firmas de menor porte desenvolveram tecnologias próprias que lhes permitiram acumular vantagens de custo frente à produção equivalente das empresas de maior porte. Com isto, nos últimos anos, as relações de exclusividade entre subcontratantes e subcontratadas vêm sendo rompidas, tendo em vista os ganhos decorrentes das economias de networking. Muitas subcontratadas de menor porte, mas com grande

vantagem concorrencial, passaram a ser fornecedores de mais de um keiretsu, levando a uma maior concentração e especialização das empresas de menor porte.

5.7 O Keiretsu: uma Nova Forma Dominante de Organização do Capital?

Na década de oitenta, os ganhos de competitividade decorrentes dos processos de ajuste e reestruturação de sua economia permitiu às empresas japonesas acumular enormes vantagens competitivas em relação a suas concorrentes ocidentais, tomando delas parcelas crescentes de mercado em todo o mundo. Diante deste quadro, os países desenvolvidos, especialmente os Estados Unidos, passaram a pressionar mais contundentemente o Japão para promover reformas que reduzissem os desequilíbrios bilaterais.

Uma das principais estratégias de resposta do Japão foi a aceleração do processo de globalização de sua economia para o Sudeste da Ásia, América do Norte e, em menor escala, para a Europa Ocidental. A dispersão internacional da base industrial japonesa era, até então, um fenômeno, na prática, restrito a alguns poucos keiretsu verticais, como a Honda, a Sony e a Yamaha, que haviam desenvolvido, já na década de sessenta, uma clara vocação internacional.

O sucesso dos empreendimentos japoneses nos EUA e as dificuldades de as empresas norte-americanas enfrentarem a concorrência de empresas nipônicas, sobretudo daquelas instaladas mais recentemente nos Estados Unidos, representa um fator político e econômico de permanente tensão nas relações bilaterais. Este

fato levou ao surgimento de opiniões divergentes nos Estados Unidos sobre os riscos do "desafio japonês" com relação à nação americana. Alguns, como Lee Iaccocca, presidente da Chrysler Motor Company, propugnam abertamente a necessidade de se limitar, por meios institucionais, o avanço japonês no mercado automobilístico norte-americano. Em seu livro "Uma Autobiografia", afirma que: " (...) nosso conflito econômico com os japoneses é fundamental para o nosso futuro. Estamos lutando contra uma competição terrível e, se as condições forem iguais, será uma sorte se conseguirmos empatar com eles".

Ao mesmo tempo, o economista Robert Reich da Universidade de Harvard, após anos propondo a adoção pelos americanos do modelo de política industrial japonesa, publicou um artigo de título sugestivo, "Who is U.S.", questionando o caráter nacional das grandes empresas de seu país. (13) Serão americanas, pergunta, as empresas japonesas, como Sony e Honda, que investem nos EUA e geram empregos para os trabalhadores norte-americanos ou as corporações sediadas nos Estados Unidos, como IBM e Whirlpool, que abandonam a produção doméstica e desempregam trabalhadores norte-americanos em favor de bases de produção no estrangeiro? Trata-se de uma pergunta que, se feita a um japonês, certamente receberia como resposta imediata que a Honda e a Sony são empresas japonesas e que a IBM e a Whirlpool são americanas.

Mais recentemente, o debate sobre os prós e os contras da penetração japonesa nos Estados Unidos passou a dar um maior destaque ao keiretsu. (14) Os conglomerados japoneses começaram a ser identificados como uma vantagem

importante sobre as formas organizacionais da indústria ocidental. Neste cenário, o keiretsu tem sido "acusado" de ser uma forma desleal de concorrência que ameaça os "princípios do livre mercado" e que, por isso mesmo, precisa ser politicamente enfrentada e, se possível, banida.

Ora, se é verdade que os conglomerados japoneses estão em desacordo com o figurino dos modelos de concorrência perfeita descritos nos manuais de microeconomia, o mesmo também se dá com a grande empresa integrada norte-americana. Se a Toyota, por exemplo, compra partes e peças de subcontratadas pertencentes a seu próprio keiretsu, a General Motors fabrica in-house, com menos eficiência e qualidade, os mesmos componentes.

O keiretsu pode, à primeira vista, parecer um monopólio que impede a entrada de novos competidores e a difusão de inovações. Neste caso, para torná-lo concorrencial, seria necessário partir o conglomerado em empresas efetivamente independentes. Entretanto a instabilidade das relações entre empresas e bancos autônomos, ao estilo americano, não tem se revelado um meio adequado de resposta aos desafios da reestruturação industrial e financeira da década de oitenta. Na prática, o estilo americano de organização do capital cria problemas para o desenvolvimento de uma sinergia industrial permanente, baseada em instrumentos adequados de alavancagem financeira e em instituições capazes de distribuir riscos a longo prazo. Essas dificuldades estruturais são ainda agudizadas por um ciclo de produto cada vez mais curto, sobretudo na eletroeletrônica.

Desse ponto de vista, os japoneses não podem ser criticados como "desleais" por terem tido o "bom senso" de não adotar o padrão americano de organização do capital. Seu modelo de integração empresarial flexível, baseado no networking, mostrou-se muito mais adequado às atuais condições tecnológicas e de mercado que o de seus concorrentes. Atualmente, o progresso técnico tem se dado especialmente a partir de um processo sistêmico de inovação, baseado na sinergia entre pessoas e empresas, e não, como no passado, em decisões do tipo de-cima-para-baixo. O risk-sharing e o information-sharing entre as principais empresas do conglomerado japonês permitem uma diluição do risco, uma montagem financeira mais adequada e o estabelecimento de um horizonte de longo prazo para investimentos, mais condizente com estratégias inovativas.

Enquanto alguns economistas americanos vêm os keiretsu como formas defensivas de organização, outros começaram a perceber que os conglomerados japoneses são antes de tudo os instrumentos básicos de acumulação de capital que geraram a enorme capacidade de os japoneses conseguirem continuamente ampliar a competitividade de seus produtos. Deste ponto de vista, o keiretsu deve ser entendido como uma inovação, no sentido schumpeteriano do termo, que pode e deve ser copiada.

Segundo Ferguson (1990):

"(Os keiretsu) são capazes de fazer investimentos de longo prazo em tecnologias e em indústrias, comandar a cadeia produtiva desde os

componentes e os bens de capital até os produtos finais e coordenar suas estratégias para fazer frente à concorrência estrangeira e penetrar os mercados externos. (...) Em contraste, a indústria americana tem melhor capacidade de design, mas é fragmentada, pouco capitalizada e curtoprazista. não conseguiu desenvolver as estruturas, as estratégias e as técnicas operacionais necessárias ao sucesso comercial em mercados criados por suas próprias inovações."

Um outro aspecto que revela a vitalidade do keiretsu como forma de organização do capital é a análise do modelo de globalização que vem sendo adotado pelas empresas japonesas. Respeitadas as particularidades de cada país e as opções concretas de investimento - filial integral ou joint-venture - observa-se uma tendência a se reproduzir no exterior relações de cooperação e de subordinação semelhantes às existentes no espaço econômico japonês.

Essa característica se, por um lado, revela a força do keiretsu como forma abstrata de organização, por outro, constitui também um dos elementos de fraqueza e contradição que envolvem o processo de internacionalização japonês. Se o objetivo estratégico da globalização é reduzir tensões bilaterais, especialmente no Ocidente, não basta para os japoneses instalarem empresas em solo americano ou europeu. É preciso ir mais além. É necessário abrir espaço de cooperação com os capitais americanos em todos os níveis. Isto implica, até mesmo, admitir, no futuro, a participação de empresas americanas e européias na formulação de suas estratégias corporativas, e não apenas como subcontratadas ou sócias em

empreendimentos específicos. Há algumas características do keiretsu que apontam para esta possibilidade. O conglomerado do tipo japonês é potencialmente mais "aberto" a negócios com outras empresas do que a empresa integrada americana, que, em princípio, só adquire externamente matérias-primas.

Para se reduzirem tensões bilaterais, é também necessário a formação de um grande número de japoneses em universidades americanas e européias a fim de se relacionarem com seus contrapartes ocidentais e, acima de tudo, cria mecanismos permanentes de contrapressão política que defendam, perante os governos locais, os interesses das empresas japonesas, como se nacionais fossem. Este tipo de estratégia já vem sendo largamente implementada nos Estados Unidos.

Além da cooptação, um outro meio de fortalecimento do keiretsu como forma geral de organização do capital poderá ser a resposta dos competidores ocidentais, sempre que as estratégias de concorrência das grandes empresas orientá-los no sentido de imitar os mecanismos de coordenação empresarial japoneses. Um fenômeno semelhante ocorreu na Europa no imediato pós-guerra, quando se generalizou o padrão manufatureiro americano. Nesta época, os princípios fordistas de organização do processo de trabalho, da concepção das empresas multidivisionais e da promoção das escalas de produção foram largamente adotados por empresas e governos europeus.

A versão norte-americana dos keiretsu, como propõem a Bussiness Week (1990) e Ferguson (1990) poder o se tornar uma realidade no Ocidente por dois

caminhos: a cooptação, na forma de parceria de sócios menores, ou a imitação, como resposta à agressão concorrencial japonesa. Os atuais condicionantes das empresas americanas não indicam claramente que tais trajetórias estejam necessariamente ocorrendo no futuro próximo. Porém, depois das transformações ocorridas na década de oitenta e da presença de crescente incerteza sobre os horizontes da década de noventa, estas possibilidades não devem ser facilmente descartadas. Podem vir a se tornar uma necessidade.

CAPÍTULO 6

AS MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO SISTEMA FINANCEIRO

"(...) o estudo das estruturas financeiras nacionais pode iluminar (...) os conflitos políticos que acompanham o ajustamento industrial." (1)

6.1 O Padrão de Financiamento Japonês Pré-1973.

Uma das principais características do "milagre econômico" japonês (1953-1973) foi, a exemplo do que ocorreu em outros países que se industrializaram tardiamente (2), ter conseguido sustentar um processo de crescimento acelerado, da ordem de 10% ao ano, apoiado no financiamento indireto. Este padrão de crescimento, com elevado grau de endividamento bancário, só se tornou possível graças à existência de um arcabouço institucional que, tanto no plano micro quanto no macroeconômico, garantiu às empresas, especialmente às que eram integrantes dos keiretsu, recursos em quantidade, custo e prazo adequados à realização de suas decisões de investimento e, simultaneamente, mercados crescentes que sancionassem as expectativas empresariais de preços e vendas.

Na medida em que o investimento industrial se acelerava, vitalizado pela concorrência entre os grandes conglomerados, as kaisha (empresas) tomaram

volumes crescentes e empréstimos junto aos bancos. Com isto, alcançaram níveis de endividamento que, na Europa e na América do Norte, seriam considerados demasiadamente elevados e arriscados. Pode-se observar no Quadro 5.3 que o grau de endividamento das empresas japonesas não encontra paralelo nas grandes economias ocidentais.

A especificidade do padrão de financiamento indireto japonês em relação ao prevalecente em outros países desenvolvidos também pode ser identificada no Quadro 6.1. Nos Estados Unidos, no Reino Unido e na Alemanha Ocidental, a participação dos fundos internos (depreciação e lucros retidos) no total de recursos mobilizados pelas empresas era, no início da década de 60, superior a 50%, enquanto no Japão era de apenas 24%.

6.1.1 O Sistema Financeiro

Entre as instituições do sistema financeiro japonês, os 12 maiores bancos comerciais (3), mais conhecidos por city banks, tiveram um papel destacado, tanto como principal fonte de empréstimos às empresas quanto como elo básico de coordenação das decisões de investimento no interior dos grandes conglomerados. Até 1973, os city banks dominavam 30% de todo o mercado financeiro e, de acordo com o princípio da especialização bancária então consagrado na legislação, só podiam, formalmente, tomar ou emprestar recursos por um período inferior a dois anos.

QUADRO 6.1

ORIGEM DE FONTES DE FINANCIAMENTO DAS EMPRESAS (1) (Países Selecionados)

Origem das Fontes	Em percentagem			
	Japão	E.U.A.	Reino Unido	Alemanha Ocidental
Fundos Internos	24	65	62	55
Depreciação	20	39	28	50
Lucros Retidos	4	26	34	5
Financiamento Direto	20	...	21	...
Ações	13	14	15	11
Debêntures	7	...	6	...
Financiamento Indireto(2)	56	21	17	34
Empréstimos (2)	34	11	4	...
Outros	22	10	13	...

Fonte: Miyasaki (1967)

(1) Dados relativos ao período 1958-1962, à exceção do Reino Unido, para o qual foi usado o período 1958-1960

(2) Os dados relativos aos EUA e à Alemanha incluem Debêntures

Na prática, os empréstimos eram de mais longo prazo, na medida em que os bancos prorrogavam automaticamente o débito das empresas. O mesmo acontecia com os depositantes, em sua maioria provenientes do chamado "setor pessoal". (4) Era usual vê-los "repicarem" suas aplicações nas datas de vencimento. Estas características do mercado financeiro japonês foram extremamente importantes para permitir que os grandes bancos comerciais pudessem realizar, em um contexto de taxas de juros estáveis e reguladas, um esforço de transformação de prazos, sem

colocar em risco a saúde financeira de suas empresas e, em consequência, a sua própria.

Ao lado dos city banks, existiam também três bancos de crédito de longo prazo - Industrial Bank of Japan (IBJ), Long Term Credit Bank (LTCB) e Nippon Credit Bank (NCB). Os bancos de longo prazo foram responsáveis pela maior parte dos empréstimos de longo prazo oferecidos pelos bancos japoneses durante as décadas de cinquenta e de sessenta, como seria de se esperar em um sistema financeiro sujeito a segmentação. No entanto, a principal fonte de captação de recursos dos bancos de longo prazo foram, naquele período, os city banks. Os grandes bancos comerciais encarteiravam a maioria das Debêntures emitidas pelos long-term credit banks. Assim, na prática, o LTCB, o NCB e, principalmente, o IBJ, por sua maior capacidade de análise de investimentos, cumpriam o papel de reduzir o risco, o exposure e a iliquidez dos bancos comerciais em projetos de longo prazo de maturação.

Segundo Hamada e Horiuchi (1987),

"(...) o papel essencial do sistema financeiro japonês foi (durante o milagre econômico) transformar, de uma maneira eficiente, estes passivos de curto prazo em crédito de longo prazo, que as empresas tanto desejavam. (...) No entanto, se os bancos comerciais fossem as únicas instituições financeiras a proporcionar fundos de longo prazo para as

empresas, o grau de transformação de prazo de maturação teria sido tão drástico que lhes teria ameaçado a própria viabilidade".

Além dos bancos privados, o Estado, através de seu Banco de Desenvolvimento do Japão (BDJ), exerceu, até a primeira metade na década de sessenta, um papel importante no financiamento dos investimentos industriais. Os recursos do BDJ, normalmente emprestados a taxas inferiores às do mercado, foram de fundamental importância para a reestruturação dos segmentos "estruturalmente deprimidos" e que, por isto, constituíam riscos demasiadamente elevados para os bancos privados. Como se pode verificar no Anexo XII, foram especialmente beneficiados por financiamentos do BDJ os setores de carvão, agricultura e marinha mercante. O funding do Banco era composto basicamente por recursos de origem fiscal ou provenientes dos depósitos de poupança do público junto aos correios (postal savings).

As empresas, principalmente as de maior porte, eram as grandes demandantes líquidas de recursos. Dificuldades de ordem legal e institucional limitavam-lhes, porém, a capacidade de colocarem seus papéis diretamente junto ao público. A inexistência de um mercado secundário para títulos de longo prazo de empresas não-financeiras e a presença de uma legislação restritiva que obrigava - e ainda abriga - à colateralização bancária destes papéis tornavam demasiadamente custoso seu lançamento no mercado doméstico. O crédito bancário se mostrava, assim, o instrumento mais adequado para o financiamento de longo prazo da indústria.

O mercado acionário, por sua natureza extremamente especulativa, nunca chegou a se consolidar como um instrumento de capitalização efetiva das empresas. A colocação de novos papéis chegou a ser um instrumento importante de financiamento das kaisha no início da década de sessenta. Neste período, as aplicações em bolsa tornaram-se ativos relevantes na carteira do "setor pessoal". (Anexo XII)

A reversão desse quadro deveu-se basicamente ao uso que as empresas fizeram do mercado acionário durante os momentos em que a política monetária tornou-se mais restritiva. Diante do aumento das taxas de juros e dos limites impostos à expansão do crédito bancário, as empresas aumentaram seus lançamentos, deprimindo o preço das ações. Esta prática levou a uma profunda crise que obrigou o Banco do Japão, em 1965, a refinar, em caráter emergencial, as securities companies, para evitar uma completa desestruturação das bolsas de valores. Como consequência, as famílias e as pequenas empresas tornaram-se conscientes dos riscos envolvidos em investimentos bursáteis e passaram a preferir aplicações mais garantidas, junto ao sistema bancário.

6.1.2 O Endividamento Público

Outra característica importante do sistema financeiro japonês pré-1973 foi a quase inexistência de dívida pública. Como se pode ver no Quadro 6.2, o estoque de títulos do governo era insignificante, atingindo um mínimo de 4,2% do Produto Nacional Bruto, em 1965, e um máximo de 9,8%, em 1972. Durante todo este

período, o governo, apoiado no elevado crescimento de sua economia e de sua receita tributária, praticou uma política fiscal conservadora, de equilíbrio orçamentário, baseada nos princípios do programa antiinflacionário herdado de Linha Dodge de 1949. (5) Ao mesmo tempo, acomodou as pressões monetárias do setor privado, sancionando as expectativas altistas das empresas.

A política rígida de não utilizar o endividamento público como instrumento de financiamento do governo foi, de forma ainda tímida, abandonada na segunda metade da década de sessenta. O motivo imediato foi o fato de, em 1965, a economia não ter obtido o crescimento esperado. O governo se viu, então, diante do dilema de, pela primeira vez na história do pós-guerra, realizar contenções de gastos ou aumentar impostos. Quaisquer destas duas atitudes provocaria forte reação política contrária em um público que, até então, tinha se acostumado a ser beneficiado, antes de cada ano eleitoral, por reduções de alíquotas tarifárias. Tais medidas haviam sido sempre compensadas pelos aumentos globais da receita, decorrentes do rápido crescimento da renda nacional. A saída encontrada pelo governo em 1965 foi romper com a tradição de equilíbrio orçamentário e passar a obter, junto ao mercado, o financiamento de suas despesas de investimento. Entre 1966 e 1973, a colocação de títulos passou a responder por 10% a 15% das despesas orçamentárias.

QUADRO 6.2

EVOLUÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA DO JAPÃO E DOS ESTADOS UNIDOS

Fim do ano	Japão		Estados Unidos	
	Y 100 bi.	% do PNB	US\$ bilhões	% do PNB
1953	6,2	8,8 (6,3)	230,6	62,9
1954	7,6	9,7 (5,7)	233,0	63,5
1955	8,6	10,0 (4,9)	233,2	58,3
1956	9,0	9,2 (4,2)	227,8	54,0
1957	7,3	6,6 (3,6)	226,9	51,1
1958	9,2	8,0 (3,5)	235,8	52,4
1959	11,1	8,6 (3,6)	244,8	50,2
1960	11,3	7,3 (2,9)	243,1	48,0
1961	8,5	4,5 (2,3)	250,8	47,8
1962	9,2	4,3 (2,0)	259,1	45,9
1963	10,5	4,3 (1,8)	264,7	44,4
1964	12,8	4,4 (1,5)	271,4	42,6
1965	14,5	4,2 (0,9)	275,3	39,8
1966	23,3	5,9 (2,9)	284,5	37,6
1967	32,9	7,1 (3,9)	297,7	37,2
1968	42,3	7,7 (4,4)	315,1	36,1
1969	50,3	7,8 (4,4)	321,2	34,0
1970	55,3	7,4 (4,2)	343,0	34,6
1971	63,3	7,7 (4,7)	373,8	34,7
1972	95,1	9,8 (6,2)	397,4	33,5
1973	103,4	8,9 (6,5)	425,7	32,1
1974	127,4	9,2 (6,8)	457,6	31,9
1975	185,7	12,3 (9,2)	552,5	35,7
1976	264,4	15,6 (12,8)	636,7	37,1
1977	371,4	19,7 (16,1)	716,7	37,4
1978	545,3	26,4 (20,4)	807,1	37,3
1979	660,3	29,8 (24,2)	893,2	36,9
1980	812,9	33,8 (28,0)	1.016,1	38,6
1981	972,5	38,3 (32,0)	1.149,1	39,1
1982	1.086,6	41,2 (35,4)	1.197,1	40,5
1983	1.241,6	44,3 (39,2)	1.410,7	41,4
1984	1.362,1	45,6 (40,0)	1.663,0	44,1
1985	1.480,9	49,6 (41,2)	1.945,9	48,5
1986	1.622,8	49,0 (42,3)	2.214,8	52,3
1987	1.733,9	50,3 (42,5)	2.431,7	53,9
1988	1.795,7	49,0 (41,6)	2.684,4	55,2
1989	1.797,2	48,3 (41,1)	2.953,0	56,8

Fonte: Hamada e Horiuchi, 1987, e BoJ (a), 1989 e 1991

Obs: Os dados entre parênteses mostram a relação entre o estoque de dívida do governo de médio e longo prazos e o PNB

Diante da necessidade de colocar no mercado financeiro um volume crescente de dívida pública, o governo dividiu-se entre duas estratégias: a total absorção das

emissões pelo Banco do Japão e a utilização de um sindicato de underwriters privados. A primeira opção sofreu acirrada oposição do BoJ e das instituições privadas. O Banco do Japão não queria aumentar sua subordinação ao Ministério das Finanças (MoF). A necessidade de absorver compulsoriamente a totalidade das emissões públicas limitava a capacidade de o banco central gerir a política monetária. As instituições privadas se alinhavam com o BoJ, porque viam no mercado de títulos públicos uma possibilidade de ampliação de suas operações e, portanto, de seus lucros. Após longas negociações, foi adotado o sistema de colocação de títulos junto a um sindicato de bancos comerciais e security companies, comandado pelos quatro grandes city banks; Daiichi-Kangyo, Fuji, Mitsui e Mitsubishi.

Entre 1965 e 1974, o estoque da dívida pública multiplicou-se por dez, mas, mesmo assim, neste último ano, seu montante total ainda representava menos de 10% do PNB. (Quadro 7.2) A maior parte destas colocações foi absorvida diretamente pelos bancos comerciais, cabendo ao banco central o papel de garantir condições adequadas de liquidez a estas carteiras, uma vez que inexistia um mercado secundário. Este arranjo institucional permitiu ao MoF determinar a taxa de colocação dos títulos públicos em consonância com a política de manter baixas e reguladas as taxas de juros.

6.1.3 O Controle do Crédito e das Taxas de Juros

As taxas de juros praticadas no mercado japonês eram, até o início da década de oitenta, totalmente controladas pelo governo. Com base na Lei de Ajuste Temporário da Taxa de Juros, de 1947, o Banco de Japão fixava a taxa oficial de redesconto, sobre a qual os bancos privados, seguindo um princípio de mark-up, acresciam uma margem para determinar sua taxa preferencial de curto prazo (prime rate). As taxas de longo prazo, apesar de legalmente livres, eram, na prática, fixadas a partir de acordos setoriais nos quais o governo tinha enorme influência.

Esse esquema manteve, até 1973, as taxas nominais de juros relativamente baixas e estáveis. Entretanto, os bancos conseguiam aumentar substancialmente sua rentabilidade mediante a exigência de reciprocidades dos tomadores, como saldos médios em níveis que variavam de 11%. nos city banks, a até 40%, nos bancos menores. Esta prática permitiu às instituições financeiras alcançar taxas de lucro superiores a 12% ao ano, ou seja, mais do que era, em média, obtido pela indústria manufatureira.

Além do controle sobre as taxas de juros, o governo também acompanhou permanentemente a alocação de fundos por parte do sistema financeiro. O Banco do Japão e o Ministério das Finanças apoiaram sistematicamente as iniciativas voltadas à cooperação entre instituições financeiras, através dos comitês existentes no âmbito do MoF e do MITI. Nestas reuniões,

"(...) as atitudes dos policymakers em favor de determinadas condições financeiras desejadas e de alocação de fundos eram

esclarecidas. Ao mesmo tempo, as autoridades promoviam a formação e a manutenção de comportamentos cooperativos, incluindo-se a formação de quase-cartéis entre instituições financeiras". (6)

O Ministério das Finanças conduziu sua política para o sistema financeiro com dois propósitos fundamentais. O primeiro era a limitação da concorrência extrapreço. O Ministério controlava diretamente o número e a localização das agências bancárias, o que, em um sistema de taxas reguladas e baseado na captação de poupança pessoal, era, do ponto de vista microeconômico, o fator básico de ampliação da massa de depósitos. Além disto, cumpriu à risca a legislação bancária existente, que consagrava o princípio da especialização, limitando, assim, a competição entre as instituições de diferentes segmentos de mercado.

O Banco do Japão teve uma atuação mais discreta. Até o início da década de setenta, a política monetária foi utilizada de forma restritiva apenas para enfrentar situações passageiras de desajuste da balança comercial. Nestes momentos, o Banco do Japão fazia uso do window guidance (madoguchi shidō), estabelecendo limites à expansão global dos empréstimos do setor bancário. Os instrumentos tradicionais de política monetária, tais como a taxa de redesconto e o open-market, tinham um papel secundário na regulação do mercado de crédito.

6.1.4 A Fragilidade Financeira e o Padrão de Financiamento Japonês

De acordo com a tipologia proposta por Hyman Minsky (1986), o padrão de financiamento japonês durante o período do milagre econômico pode ser classificado como predominantemente "especulativo". (7) Neste caso, o elevado grau de endividamento das empresas não permite que sua receita corrente seja suficiente para saldar todo o serviço de sua dívida.

Assim, as kaisha - e seus banqueiros - estariam, em princípio, sujeitos não só à incerteza quanto às vendas futuras do projeto financiado, o que é inerente a qualquer decisão de investimento capitalista, mas também à eventualidade de, em uma situação de elevação das taxas de juros, serem obrigadas a renegociar seus passivos em condições adversas. Com este quadro, as empresas poderiam necessitar satisfazer uma demanda adicional de crédito, de natureza relativamente inelástica, a taxas e prazos piores que os originalmente pactuados, o que, em tese, poderia colocar em cheque a viabilidade financeira do empreendimento e, conseqüentemente, a própria liquidez dos ativos do sistema bancário.

As dificuldades de natureza microeconômica não são, todavia, de difícil solução, se existir algum mecanismo de coordenação entre os capitais industrial e bancário. O quadro macroeconômico é mais problemático. Como apontou Minsky, a existência de um padrão de financiamento predominantemente especulativo é condição necessária para que se verifique instabilidade na economia, uma vez que qualquer flutuação negativa no nível geral de atividade pode facilmente se transformar em uma crise grave, graças à ação de mecanismos amplificadores endógenos de natureza financeira. Neste caso, os bancos, assim que tomam

consciência de que muitos de seus créditos envolvem um risco potencial superior ao que gostariam de aceitar, tendem a se tornar mais conservadores, restringindo suas aplicações. Esta política defensiva dos bancos torna-se, por si mesma, um fator autônomo a impedir a efetivação de novas decisões de investimento, até então consideradas "bancáveis", o que agrava a crise econômica e, conseqüentemente, a situação financeira global.

Apesar da aparente fragilidade potencial de seu padrão de financiamento, a economia japonesa, para surpresa de um observador "minskyano" desavisado, obteve, no pós-guerra, as mais elevadas taxas de crescimento entre todas as economias desenvolvidas. Além disto, e para seu total espanto, o Japão conseguiu, por duas décadas, crescer sem que eventuais flutuações macroeconômicas desencadeassem crises financeiras.

A capacidade de os japoneses sustentarem, ao longo de vinte anos, um padrão de financiamento aparentemente frágil, mas funcional para seu desenvolvimento, só foi possível graças à natureza integrada e coordenada de seu capitalismo. No interior dos keiretsu, o sistema de relações entre os capitais industrial e financeiro, baseado no princípio do "risco e na informação compartilhada" (risk-sharing e information-sharing) entre um banco e um grupo de empresas, reduz, para ambos, os riscos inerentes a uma situação de elevado grau de endividamento microeconômico. (8)

Entretanto, a coordenação entre empresas e bancos só é capaz de eliminar os riscos potenciais de fragilização financeira se for simultaneamente apoiada por políticas macroeconômicas convergentes com as decisões empresariais. Este comportamento do governo foi fundamental para que o padrão japonês de relações financeiras pudesse se consolidar e se reproduzir ampliadamente em toda a sua plenitude.

Para tanto, o Estado admitiu, implicitamente, algumas limitações a seu poder monetário, de modo a permitir que a expansão da liquidez sempre acomodasse as necessidades de crédito de longo prazo das kaisha. Isto implicava, por exemplo, o fato de a taxa de juros só ser usada como mecanismo de ajustamento por períodos curtos e dentro de restritas margens de variação, para evitar uma "contaminação" dos passivos de longo prazo. Tal limitação no poder da Autoridade Monetária era em parte compensada pela ação de dois outros fatores. Empresas muito endividadas possuem uma elevada sensibilidade a qualquer movimento da taxa de juros. Além disto, a existência de mecanismo de consulta entre governo e setor privado permitiu que "administrativamente" se aumentasse a eficácia da política monetária. Os bancos eram, por exemplo, "convidados" a restringir a taxa de crescimento de suas aplicações, contingenciando o crédito mais fortemente a alguns setores do que a outros.

A política fiscal tem, por sua vez, maior ou menor importância na sustentação de um padrão de financiamento indireto do tipo japonês em função da participação do governo na demanda final da economia. No Japão, o Estado respondia

por menos de 20% do PNB na década de sessenta, nível baixo quando comparado aos 30% geralmente prevalecentes entre os países desenvolvidos. (9) Mesmo assim, o aspecto importante da questão fiscal é que o governo não utilize seu poder de gasto para frustrar as expectativas privadas.

Finalmente, foram também importantes para a consolidação do padrão de financiamento indireto japonês as políticas governamentais restritivas ao capital estrangeiro. Empresas nacionais muito endividadas, mesmo quando organizadas em conglomerados, podem se tornar presas fáceis de concorrentes estrangeiros que disponham de superioridade financeira, industrial ou de mercado. Uma vez que as empresas nacionais consolidem suas posições de mercado e adquiram certo porte financeiro, as restrições globais à importação de produtos manufaturados ou a investimentos diretos externos podem ser eliminadas, apesar de poderem continuar sendo necessárias para o desenvolvimento de uma base nacional em setores considerados estratégicos.

No caso japonês, os keiretsu, pela amplitude de seus mecanismos de coordenação, constituíram um mecanismo suficiente para impedir a necessidade de qualquer ação defensiva unilateral por parte dos bancos, tal como previsto na teoria de Minsky. Este sistema, apesar de suficientemente articulado para acomodar flutuações de natureza endógena, mostrou-se, contudo, impotente para fazer frente a choques externos de grande magnitude, como os que se verificaram, em 1973, com o petróleo e, em 1979-1980, com os juros internacionais. O fim do sistema de Bretton Woods encontrou a economia japonesa em uma posição muito

frágil para se acomodar a um mundo sujeito a abruptas flutuações nos preços das principais commodities, nas taxas de câmbio e nas taxas de juros internacionais.

Os estragos gerados pela crise de 1973 deixaram patente que o padrão de financiamento indireto japonês não tinha mais condições de se reproduzir e precisava ser transformado. As empresas precisavam, a qualquer custo, aumentar seu autofinanciamento e reduzir seu custo financeiro. Este processo teve implicações muito fortes sobre a estrutura do sistema financeiro japonês e, portanto, sobre as bases de poder no interior dos keiretsu.

6.2 Mudanças Estruturais na Década de Setenta

A partir da crise de 1973, a estrutura do mercado financeiro japonês começou a se transformar - ou, como dizem alguns economistas nipônicos, "a se deteriorar", afetando muitas das relações cooperativas até então existentes. Os principais fatores determinantes desta transformação foram: o rápido crescimento do estoque da dívida pública; a mudança no padrão de financiamento das empresas não-financeiras; a diversificação da demanda por ativos financeiros; e, finalmente, a internacionalização do sistema financeiro. Este último fator será tratado na próxima seção deste capítulo ao serem analisadas as mudanças ocorridas na década de oitenta.

6.2.1 A Evolução da Dívida Pública

O padrão de financiamento e de endividamento do governo japonês sofreu uma grande descontinuidade em 1975. O lançamento de títulos públicos no mercado vinha, até aquele momento, sendo feito em quantidades limitadas. Entretanto, a partir daquele ano, o estoque da dívida pública passou a crescer aceleradamente, aumentando de 10 trilhões de ienes, em 1975, para 57 trilhões, em 1979. (10) Ao mesmo tempo, o grau de dependência do orçamento público com relação ao lançamento de títulos, elevou-se de pouco mais de 10% para quase 40%. Desde o início da década de oitenta, a escalada do endividamento governamental vem sendo contida. Em 1989, a participação do endividamento nas fontes de recursos do orçamento público atingiu 11,8%, o nível mais baixo em toda a década e muito próximo ao prevalecente nos anos anteriores à crise do petróleo de 1973. (Quadro 6.3)

A decisão do governo de, a partir de 1975, ampliar rapidamente sua dívida foi resultado de um dilema político. Ao final da década de sessenta, as despesas públicas apresentavam uma clara tendência a crescer mais rapidamente que o Produto Nacional Bruto, por causa dos recém-lançados programas voltados para o bem-estar (welfare) da população, como o de aumento das aposentadorias e o de subsídios às despesas com tratamento médico, que chegavam a 100% no caso de pessoas idosas. (11) Era uma maneira de o Partido Liberal Democrata (PLD), no poder desde meados da década anterior, responder à perda de prestígio eleitoral frente às bem sucedidas políticas assistenciais implementadas por governos municipais de maioria socialista-comunista. É preciso se ter também em mente que,

à época, as condições presentes e as perspectivas da receita fiscal eram extremamente favoráveis. As projeções indicavam a possibilidade de se ampliar gastos sociais sem se haver aumento de impostos.

QUADRO 6.3

JAPÃO

RECEITA E DESPESA DO GOVERNO

(Itens Selecionados)

Em bilhões de ienes e %

ANOS	RECEITA TOTAL (A)	COLOCAÇÃO DE TÍTULOS (B)	SERVIÇO DA DÍVIDA (C)	$\frac{B}{A}$ (%)	$\frac{C}{A}$ (%)	$\frac{B-C}{A}$ (%)
1973	16,8	1,8	0,7	10,6	4,5	6,1
1974	20,4	2,2	0,9	10,6	4,4	6,2
1975	21,5	5,3	1,1	24,6	5,3	19,3
1976	25,1	7,2	1,9	28,7	7,5	21,2
1977	29,4	9,6	2,3	32,5	7,9	24,6
1978	34,9	10,7	3,2	31,0	9,4	21,6
1979	39,8	13,5	4,4	39,6	10,6	29,0
1980	44,0	14,2	5,5	33,5	12,5	21,0
1981	47,4	12,9	6,7	27,2	14,1	13,1
1982	48,0	14,0	6,9	29,9	14,4	15,5
1983	51,7	13,5	6,9	26,1	15,9	10,2
1984	52,2	12,9	8,2	24,5	17,6	6,9
1985	53,2	12,3	9,2	23,1	17,3	3,9
1986	53,8	11,2	10,2	21,0	19,9	1,5
1987	58,2	9,4	11,9	16,2	20,4	-4,2
1988	56,7	8,0	11,5	14,1	20,2	-6,1
1989(1)	60,4	7,1	11,7	11,8	19,3	-7,5

Fonte: BJ, 1988 e FPC, 1989

(1) Orçamento Original.

Tais expectativas foram frustradas pela recessão de 1974-1977. A redução da arrecadação colocou o governo e o PLD diante do mesmo dilema atravessado em

1965. Mantidos os programas de governo, seria necessário aumentar impostos ou lançar maciçamente títulos no mercado. A primeira opção representaria, como foi anteriormente mencionado, uma mudança profunda na política que o Partido havia adotado ao longo do pós-guerra. A alteração dessa postura de governo não era vista com bons olhos pelos políticos, especialmente em uma época em que a liderança e a credibilidade do Partido se viam ameaçadas pela pequena maioria na Dieta e pelo escândalo Lockheed, que havia levado o Primeiro-Ministro Kakuei Tanaka a renunciar devido a denúncias de suborno.

Se a implantação de programas de welfare e a recessão da década de 70 podem explicar a origem do problema financeiro do governo, não podem, por outro lado, ser responsabilizados pelo que ocorreu a seguir. De 1977 em diante, a receita fiscal recuperou os níveis anteriores à crise do petróleo, mas, mesmo assim, as despesas governamentais continuaram crescendo até os primeiros anos da década de oitenta.

Não há evidências de que essa decisão tenha tido qualquer motivação keynesiana. O aumento nos gastos públicos não se destinou a promover uma expansão anticíclica da demanda agregada. Os dados revelam que a despesa do governo com bens e serviços - consumo e investimento - manteve-se, de 1975 a 1985, em torno de 10% do PNB. O aumento dos gastos foi basicamente proveniente de transferências. (12) Temos, no entanto, que reconhecer que, do ponto de vista do sistema financeiro, a expansão da dívida pública cumpriu um papel extremamente

relevante, mantendo o equilíbrio patrimonial dos bancos, em um cenário de elevação das taxas de juros e de redução na demanda de crédito por parte das empresas.

O próprio padrão de financiamento do orçamento público japonês, muito dependente do lançamento de títulos, passou a gerar uma pressão autônoma de despesa, decorrente do crescente serviço da dívida. Os gastos com amortização e juros se ampliaram de tal modo que em 1980 já atingiam 12,4% do orçamento, proporção três vezes maior que em 1974.

Diante desse fato e da demanda crescente dos bancos por aumento nas taxas de juros dos papéis públicos, o Ministério das Finanças (MoF) passou a recomendar, desde 1977, um aumento na arrecadação fiscal, através da criação de um imposto generalizado sobre o consumo. Em 1978, o governo declarou que o novo imposto seria introduzido em abril de 1980, mas o revés eleitoral do PLD em 1979 adiou a adoção da medida para abril de 1989, ou seja, quase dez anos depois. A reação negativa do público japonês se fez ver imediatamente. Em julho de 1989, o Partido Liberal Democrata sofreu sua pior derrota eleitoral, perdendo o controle da Câmara Alta para a oposição.

Frente à impossibilidade de aumentar impostos, o governo, com o apoio de vários grupos empresariais, lançou um programa de contenção de despesas que foi chamado, eufemisticamente, de "reconstrução fiscal". Para tanto, o gabinete Nakasone adotou o objetivo de eliminar, até 1990, a necessidade de o governo colocar novos títulos no mercado para financiar seus gastos correntes não-financeiros.

Para "abrir espaço" para as despesas crescentes com os juros, foram adotadas medidas como: o corte de subsídios às escolas privadas, o congelamento dos salários dos funcionários públicos, a redução dos benefícios com seguro saúde e a venda de empresas públicas, nas áreas de telecomunicações e ferrovias.

Por causa dessas iniciativas, a participação do endividamento no orçamento público reduziu-se de 39,6%, em 1979, para 23,1%, em 1985, e, três anos depois, para apenas 14,1%. No mesmo período, a contribuição líquida do endividamento para o orçamento fiscal - ou seja, descontando-se o serviço da dívida - reduziu-se de 29%, em 1979, para -6,1%, em 1988, o que representa uma política deliberada de manter superávits financeiros com o intuito de desacelerar o endividamento público. Apesar da política de contenção, o serviço da dívida, pela natureza estrutural de seu custo, passou de 14,4%, em 1982, para 20,9% da receita total do governo, em 1987, em detrimento dos gastos com investimentos e com pessoal. (Quadro 6.3)

Mesmo com a aceleração do endividamento do governo a partir de 1975, não houve, inicialmente, maiores dificuldades para a colocação das maciças emissões de títulos do Tesouro japonês. O sistema de sindicato de bancos, montado pelo Ministério das Finanças em 1965, continuou operando, até 1978, nas mesmas bases de antes. A redução abrupta ocorrida na demanda de empréstimos por parte das empresas privadas - em decorrência do corte em seus investimentos - criou condições para que o mercado, a despeito da política monetária mais restritiva, pudesse atender às necessidades financeiras do governo.

Diante das grandes emissões de títulos governamentais, os bancos underwriters não manifestaram preocupação com os volumes que estavam sendo lançados, mas com as condições de liquidez e rentabilidade desses papéis. Até então, o Banco do Japão (BoJ) aceitava tacitamente absorver em sua carteira até 90% dos títulos públicos emitidos há mais de um ano. Porém, com a aceleração do endividamento público, o BoJ, preocupado em manter uma política monetária restritiva, de cunho antiinflacionário, já não mais se dispôs, como no passado, e adquirir uma proporção tão grande de títulos do governo. (13) Os bancos tiveram que aumentar seu encarteiramento, passando a absorver um volume de títulos que alcançou 90% de seus novos depósitos em 1978, contra 24% em 1975,

Diante da negativa do BoJ, os bancos passaram a pressionar o MoF, para que fosse autorizado o funcionamento de um mercado secundário para os papéis públicos. O Ministério das Finanças era, no entanto, radicalmente contrário à iniciativa. Temia, e com razão, que o desenvolvimento de um mercado de segunda linha reduzisse seu poder de barganha junto ao sindicato de bancos, na medida em que haveria uma taxa de juros para títulos públicos que estaria associada às condições gerais de liquidez do mercado financeiro, e não mais apenas à capacidade de negociação do Estado junto aos bancos privados.

Em 1977, todavia, quando os bancos passaram a apresentar perdas significativas decorrentes de suas aplicações em títulos públicos, o MoF se viu obrigado a permitir que os bancos vendessem títulos com mais de um ano da data de seu lançamento. Sintomaticamente, em 1978, a Nomura Securities, a maior

security company japonesa, apresentou mais lucro do que vários dos grandes bancos. As outras grandes securities houses - Nikko, Daiwa e Yamaichi - também revelaram aumentos substanciais em seus resultados. Pela legislação japonesa, só as securities companies estavam autorizadas a transacionar títulos. Os bancos não podiam assistir impassíveis à manutenção deste privilégio lucrativo e, conseqüentemente, a sua própria "obsolescência" como instituição financeira. Tinham agora que disputar o mercado de títulos com as securities companies, dando início ao processo de desregulamentação do mercado financeiro. (14)

Entre 1977 e 1982, o volume de títulos públicos negociados no mercado secundário se multiplicou por quase 100 vezes, atingindo um valor anual de pouco menos de US\$ 1 bilhão. Como resultado, já em 1979, as taxas no mercado secundário ultrapassavam as do mercado primário, criando uma situação de impasse entre o Ministério e o sindicato dos bancos. Esta tensão, aliada ao apoio que o PLD dava à política de manter baixas e regulamentadas as taxas de juros, foi um dos principais motivos que levaram o governo a se preocupar explicitamente com a necessidade de reduzir o crescimento da dívida pública.

O enfrentamento entre o MoF e o sindicato se estendeu de 1979 até 1982. A demora esteve, em parte, ligada às contradições de interesses no interior do próprio sindicato de bancos. As instituições de crédito de longo prazo viam no aumento dos juros de títulos públicos uma ameaça à colocação de suas debêntures. Por outro lado, as securities companies não eram favoráveis a que os bancos pudessem

vender títulos públicos. Esta medida representava o fim de uma das barreiras tradicionais entre o seu mercado e o dos bancos.

Uma das maneiras tentadas pelo MoF para evitar perder o controle sobre as condições de colocação de seus papéis foi passar a fazer uso de títulos de menor prazo de maturação - 2, 3 e 4 anos, em lugar dos 10 anos. A iniciativa não foi muito bem sucedida. Entre 1979 e 1980, o Ministério recusou todas as ofertas do mercado. A partir de 1981, o cenário se alterou e os títulos de menor prazo passaram a ter maior aceitação.

6.2.2 As Taxas de Juros e o Mercado Monetário

O processo de desregulamentação financeira e o aumento do endividamento público também afetaram o mercado monetário e os mecanismos até então utilizados para a determinação das taxas de juros, ainda baseados na Lei de Ajustamento Temporário da Taxa de Juros, aprovada durante o período de ocupação. Esta legislação atribuía ao Banco do Japão poder para fixar limites máximos para as taxas de juros, uma vez que as autoridades norte-americanas haviam considerado ilegais os acordos de taxas que os bancos japoneses costumavam firmar periodicamente. O MoF, daí em diante, passou a vincular os juros dos depósitos bancários e dos títulos de curto prazo à taxa oficial de redesconto. Os juros de papéis de longo prazo estavam legalmente livres dos controles administrativos do governo. Entretanto, o MoF indiretamente exercia grande influência sobre este mercado.

As taxas de juros eram propositadamente estabelecidas a níveis baixos, de forma a promover as decisões de investimento do setor privado. Como consequência, o volume de demanda de crédito das empresas tendia a superar a capacidade de oferta dos bancos, gerando relações preferenciais entre empresas - as maiores tinham acesso mais favorecido do que as de menor porte - e situações de "superendividamento" (overloan) dos bancos comerciais com o Banco do Japão. (15) O overloan foi um instrumento importante do BoJ para submeter os bancos a suas administrative guidances. O acesso ao redesconto, acima dos limites pré-definidos, era permitido aos bancos que seguissem a política alocativa do governo.

Após 1973, a aceleração da inflação levou a que o BoJ passasse a defender mais firmemente uma reformulação do sistema de coordenação dos mercados financeiros. Na visão do banco central, o controle monetário deveria passar a ser exercido através de uma política mais flexível de taxas de juros. O MoF era contrário à proposta. O Ministério não estava disposto a abrir mão de seu controle sobre o mercado financeiro e sobre o BoJ.

Apesar das restrições do MoF, deu-se início a um lento processo de desregulamentação das taxas de juros e dos mercados financeiros. Até então, o mercado monetário japonês não havia acompanhado o processo de diversificação de ativos financeiros que se havia verificado em países da Europa e da América do Norte. As transações de curtíssimo prazo só eram realizadas através de empréstimos por um dia (overnight) ou "pelo final do mês" (over-month-end). As taxas de juros eram negociadas diretamente pelas principais instituições envolvidas e, em seguida,

aprovadas pelo Banco do Japão. Este esquema garantia que as taxas fossem mantidas a níveis baixos e relativamente estáveis.

Até o início da década de setenta, os volumes transacionados no curtíssimo prazo eram inexpressivos. Ao longo da década, a situação foi se alterando, graças à introdução de várias inovações financeiras. Em 1971, foi criado um mercado de redesconto de títulos de 2 a 4 meses (bill discount market), operando com letras de câmbio ou notas promissórias, independentemente do mercado de transações de curtíssimo prazo (call-money market). Estes mercados eram voltados exclusivamente para a intermediação de posições de caixa entre os bancos, sendo proibido o acesso direto a pessoas físicas ou jurídicas não-financeiras. As taxas de juros continuaram sendo controladas pelo Banco do Japão, que não permitia que fossem fixadas abaixo de sua taxa de redesconto.

No ano seguinte, o Banco do Japão passou a operar no bill discount market e foi criado o mercado de dólares de curtíssimo prazo, cujo acesso era vedado a residentes e a instituições não-financeiras. Este mercado tinha por função permitir aos bancos de menor porte acesso ao euromercado. Os certificados de depósito, títulos bancários negociáveis, só foram permitidos em 1979.

O mercado gensaki, cujo nome é proveniente de dois ideogramas chineses gen (passado) e saki (futuro), era o mais antigo dos mercados de curtíssimo prazo, tendo sido iniciado na década de cinquenta para permitir que as securities companies transacionassem entre si títulos sujeitos a carta-de-recompra. Este

mercado era restrito às securities companies e, portanto, estava fora do controle do Banco do Japão. Porém, com o fim das restrições aos mercados de curto prazo, os city banks foram autorizados, ao final da década de setenta, a operar no gensaki, ao mesmo tempo em que as securities companies obtiveram permissão para atuar no call-money market. Com isto, o Banco do Japão descompartmentalizava os mercados de curtíssimo prazo e os subordinava a seu controle.

Ao mesmo tempo em que se reformulavam os mercados monetários, iniciou-se a desregulamentação das taxas de captação e de aplicação dos bancos. Os juros cobrados pelo bancos passaram a ser fixados tendo como referência a taxa preferencial de curto prazo, que, por sua vez, guardava uma margem de 0,5% acima da taxa oficial de desconto. As taxas ativas do bancos acompanharam, por sua vez, as mudanças ocorridas no mercado monetário.

Já o processo de desregulamentação das taxas de captação foi mais lento e politicamente mais complexo. Em termos de governo, as negociações envolveram, além do MoF e do BoJ, também o Ministério dos Correios e das Telecomunicações, que detinha controle sobre a poupança postal. Até o final da década de oitenta, se havia caminhado pouco nesta área. (16)

6.2.3 A Mudança no Padrão de Financiamento das Empresas e a Diversificação da Demanda por Ativos Financeiros

Ao lado da escalada da dívida pública, outro fator importante a explicar as transformações verificadas no mercado financeiro japonês foi a mudança no padrão de financiamento das grandes empresas. Como vimos anteriormente, as corporações eram as principais demandantes do superávit financeiro estrutural do "setor pessoal". Este esquema lhes havia permitido obter os fundos necessários para sustentar suas altas taxas de investimento à custa de um elevadíssimo grau de endividamento. (Quadro 6.1)

A situação mudou a partir de 1974. As corporações passaram a necessitar de um volume menor de fundos de terceiros. (Anexo XIV) Em 1975, as empresas reduziram abruptamente sua demanda líquida de recursos. Em proporção do Produto Nacional Bruto, os valores caíram de 8,3% para 4%. Na prática, as kaisha passaram a autofinanciar uma proporção maior de seus investimentos.

Mesmo as grandes companhias, que continuaram a necessitar de fundos externos para investimento, reduziram sua dependência em relação aos bancos, graças ao aparecimento de novas formas de intermediação financeira. O grau de dependência destas empresas com relação a empréstimos bancários reduziu-se de 30% dos fundos emprestados entre 1973 e 1977, para 17,5%, entre 1979 e 1982. (17) O acesso ao euromercado abriu possibilidades de as corporações levantarem empréstimos a taxas inferiores às praticadas no Japão.

Diante do novo panorama concorrencial, os bancos reduziram suas taxas para os clientes preferenciais, assim como as exigências de reciprocidade. Ao mesmo tempo, a liberação do acesso das empresas ao mercado internacional tornou obsoleto o sistema de fixação de taxas de juros a partir de margens fixas sobre a taxa de redesconto do Banco do Japão. Apesar de ter sido montado para favorecer as maiores empresas, o aumento da concorrência interbancária fez com que as taxas efetivamente praticadas pelo mercado fossem sendo reduzidas, até que ficassem abaixo dos níveis estabelecidos pelo Banco do Japão e pelo Ministério das Finanças.

A mudança no padrão de concorrência no mercado financeiro japonês fez com que as empresas se tornassem mais independentes de seus bancos também no que se refere a suas aplicações. As kaisha passaram a empregar suas disponibilidades de caixa em ativos financeiros que oferecessem maior rendimento.

O mercado japonês há muito dispunha de alternativas mais rentáveis do que os juros oferecidos pelos bancos. Desde meados da década de 60, as securities companies ofereciam títulos com taxas mais elevadas, sujeitos a carta de recompra. Entretanto, eram poucas as empresas que podiam se esquivar das exigências de reciprocidade impostas pelos bancos. A redução de seu poder de mercado fez com que os bancos, em resposta ao acirramento da concorrência, fossem obrigados a elevar suas taxas de juros para grandes depósitos, ao custo de reduções em suas margens de lucros. Nem todas as vantagens obtidas pelas grandes empresas foram

estendidas aos pequenos depositantes, mas, de uma maneira geral, os aplicadores japoneses passaram a ser mais conscientes das possibilidades de obterem maiores rendimentos sobre suas aplicações.

Assim, um dos aspectos mais notáveis da crise da década de setenta foi gerar condições para que se alterasse o equilíbrio de poder e, conseqüentemente, o padrão de distribuição de lucros no interior dos keiretsu. Diante de um cenário de menores taxas de crescimento e de maior incerteza, tornou-se mais importante para as grandes empresas reduzir custos e dispor de mais flexibilidade do que cultivar suas relações de lealdade com seus main banks. Segundo Hamada e Horiuchi (1987), "os elos entre bancos e empresas tornaram-se mais tênues e os grandes bancos perderam grande parte de sua influência neste sistema de relações".

A diversificação da demanda por serviços financeiros também foi um motivo relevante para explicar as inovações financeiras ocorridas no mercado japonês. O rápido crescimento verificado no volume global de ativos financeiros, especialmente do "setor pessoal", reduziu os custos transacionais e permitiu uma maior diferenciação no mercado. No caso, houve uma perda de importância dos depósitos bancários, especialmente os à vista, em favor dos depósitos de poupança postal, dos fundos de investimento (trust) e dos seguros.

O crescimento da poupança postal refletiu, por exemplo, uma maior demanda por ativos que apresentassem maior retorno e que fossem isentos de imposto de

renda. Entre 1969 e 1980, a participação da poupança postal no total de ativos do setor pessoal se elevou de 9,1% para 17,4%. (Anexo XIII) Como o sistema financeiro dos Correios não estava subordinado ao Ministério das Finanças, mas ao Ministério dos Correios e das Telecomunicações (MCT), suas taxas de captação eram administradas de forma mais flexível que a dos bancos. O MCT também representou, na prática, uma barreira "confiável" à ação dos fiscais de impostos do MoF, permitindo que os limites legalmente estabelecidos para isenção fossem amplamente burlados.

6.3 A década de Oitenta: Desregulação e Internacionalização

Desde meados da década de setenta, a maior parte das medidas de liberalização adotadas pelo Ministério das Finanças e pelo Banco do Japão foi consequência da constatação, por parte das autoridades governamentais, de que a estrutura do sistema financeiro, baseada na especialização de instituições e de mercados, já não era mais compatível com as oportunidades de lucro e com o equilíbrio de poder entre os diversos agentes envolvidos.

O aumento da rivalidade e dos atritos entre os diferentes atores econômicos levou à ruptura o "pacto nacional de desenvolvimento", que havia dado sustentação ao crescimento acelerado e coordenado do período do "milagre econômico". Este processo de rompimento tem nas reformas financeiras ocorridas na década de oitenta um dos exemplos mais claros das transformações por que passaram a economia e a sociedade japonesas nos últimos vinte anos.

Com a crise, as grandes empresas agiram de modo a quebrar a hegemonia absoluta que os bancos impunham ao restante do conglomerado. As corporações, além de disporem de maior liquidez em decorrência da redução de seus investimentos, passaram a alavancar recursos junto ao mercado internacional. Para isto, simplesmente ignoraram as limitações institucionais impostas pela legislação e pelas autoridades governamentais e começaram a fazer uso das oportunidades que lhes eram oferecidas por um sistema financeiro internacional então em rápida expansão. Os bancos japoneses, ao verem reduzido seu poder de mercado, também foram obrigados a inovar, passando a disputar clientes com outras instituições do euromercado, inclusive com as "Quatro Grandes" securities companies.

Com o tempo, a globalização do espaço competitivo passou a contaminar as bases políticas de sustentação do status quo do próprio sistema financeiro doméstico. O princípio da segmentação rígida de mercados já não refletia as reais oportunidades de lucro e de poder. Cada grupo -city banks, long-term credit banks e securities companies -passou a se interessar pelos ganhos que outros segmentos estavam auferindo, uma vez que seus mercados cativos já não eram suficientes para lhes garantir a taxa de acumulação necessária para fazer frente ao novo padrão de concorrência no mercado financeiro.

Esse mesmo conflito de interesses se reproduziu no interior da burocracia, mais especificamente no MoF. Cada Departamento (Bureau) do Ministério passou a defender os interesses dos segmentos sob sua jurisdição. Em nenhuma outra área da

economia japonesa ficou tão nítido o papel desempenhado pela burocracia estatal na administração das crises políticas decorrentes do rompimento do status quo, em função do processo de ajustamento e de reestruturação econômico à crise internacional.

A reforma do sistema financeiro japonês vem ocorrendo, lentamente, refletindo um processo contínuo e permanente de conflitos e acomodações. A cada ciclo de negociações, são promovidas mudanças na legislação, refletindo acordos gerais de natureza provisória.

Nesse cenário, três aspectos merecem ser ressaltados pela importância que possuem na conformação do novo sistema financeiro que ora está em gestação no Japão. O primeiro é a liberalização das taxas de juros e a subordinação do sistema da poupança postal aos interesses dos bancos e do BoJ, um episódio que ficou conhecido por "Guerra dos Cem Anos". O segundo é a eliminação das barreiras institucionais ao lançamento, pelas empresas, de títulos de longo prazo de sua emissão, no mercado japonês. Este processo também está relacionado à eliminação de limitações legais - o famoso Artigo 65 - a que bancos e securities companies concorram diretamente. O terceiro aspecto compreende o processo de internacionalização das instituições japonesas e o papel que vêm tendo no sistema financeiro internacional.

6.3.1 A Liberalização do Juros e a Guerra dos Cem Anos

A desregulamentação do mercado bancário começou a se efetivar em 1981. A Lei Bancária foi emendada, de forma a permitir que os bancos pudessem agir mais livremente, tanto no que diz à abertura de agências quanto com relação aos serviços que quisessem oferecer. Dois anos depois, os bancos foram autorizados a negociar títulos públicos de qualquer prazo de maturação e, no ano seguinte, começaram a poder atuar como dealers no mercado de títulos públicos. Estas operações são importantes para ajustar os movimentos dos mercados de moeda e de capitais relacionados com o balanço de pagamentos.

Apesar dessas iniciativas liberalizantes, não se havia conseguido, até 1985, criar um mercado secundário de títulos públicos. Mesmo com o Banco do Japão se mostrando abertamente favorável à iniciativa, argumentando ser um instrumento necessário para regular a liquidez em um sistema financeiro menos regulamentado, o MoF continuava resistindo. Como afirmou um economista do BoJ: "Era necessário introduzir maior racionalidade (sic) à política fiscal mediante a aplicação de taxas de juros realistas sobre a dívida pública". (18) Na visão do Ministério, um mercado secundário institucionalizado para títulos públicos reduziria sua capacidade de controlar as taxas de juros aplicada aos papéis do governo, o que traria efeitos perversos sobre a política fiscal.

A partir de 1985, o mercado financeiro japonês passou a ser também pressionado pela necessidade de refinanciamento dos primeiros títulos, lançados no

início da escalada do endividamento público, em 1975. Neste período, o estoque de obrigações do governo havia aumentado de 10 trilhões de ienes para 134 trilhões. (19) Diante deste fato, as Autoridades Monetárias perceberam a necessidade de desregular o mercado, já que os agentes passaram a dispor de opções de investimento em títulos públicos de prazo mais curto.

Mesmo assim, só se conseguiu efetivar totalmente a liberalização das taxas de juros ao final da década de oitenta. O MoF argumentava que isto só seria possível após a equalização das taxas relativas aos pequenos depósitos, caso contrário o sistema ficaria muito instável. A crítica se referia diretamente ao poder que o Ministério dos Correios e das Comunicações detinha de fixar as taxas de juros da poupança fiscal, o que o MoF há muito queria eliminar. Isto levou ao episódio conhecido por "Guerra dos Cem Anos", uma vez que a rivalidade entre os bancos e o sistema de poupança postal datava de mais de um século.

A polêmica em torno da poupança postal esteve relacionada a dois aspectos mais importantes. De um lado, à isenção de impostos de que gozavam seus depositantes, diferentemente do tratamento fiscal dispensado aos bancos; de outro, à autonomia do Correios em relação ao MoF no que dizia respeito à determinação das taxas de captação.

Como vimos anteriormente, a concorrência do sistema postal com os bancos começou a ficar mais presente a partir da década de setenta. Com a queda dos lucros e a tendência à securitização das operações financeiras, os bancos passaram a

pressionar firmemente pelo fim dos privilégios dos Correios. O MoF também veio em apoio aos bancos, uma vez que a evasão fiscal na poupança dos Correios era elevada. Apesar da isenção máxima de 3 milhões de ienes por depositante, os Correios aplicavam o limite a cada conta individualmente e, simultaneamente, permitia-se que uma mesma pessoa detivesse mais de uma conta em seu próprio nome ou nos de outras pessoas. Como no Japão inexiste um cadastro centralizado de pessoas físicas e jurídicas - a exemplo do que ocorre no Brasil, na prática, o limite de isenção era meramente formal. Isto levou a que, em março de 1979, existissem 236 milhões de contas abertas no sistema postal, o que equivale a mais de duas contas por cada homem, mulher e criança residentes no Japão.

Na primeira metade da década de oitenta, houve várias iniciativas no sentido de tolher a autonomia do sistema postal e de unificar a estrutura das taxas de juros. Entretanto, todas as medidas foram bloqueadas pela pressão que os funcionários dos Correios, que possuem grande influência política nas pequenas cidades, e os poupadores exerceram sobre os parlamentares do PLD.

O quadro se alterou nos anos seguintes, graças à convergência de interesses de outros atores políticos, que até então haviam se mantido à margem do problema. As empresas, preocupadas com a redução nas alíquotas de imposto de renda em outros países industrializados e com o crescimento da dívida pública, passaram a favorecer a taxação dos juros da poupança postal. Ao mesmo tempo, os governos estrangeiros, especialmente dos Estados Unidos, às voltas com pesados déficits comerciais com o Japão, reivindicavam a introdução de uma maior

taxação da poupança japonesa, como meio de se estimular o aumento do consumo interno e, conseqüentemente, a redução do superávit comercial japonês, através de uma ampliação das importações. (20)

Em setembro de 1987, a Dieta finalmente aprovou projeto de lei que reduziu drasticamente as isenções fiscais sobre a renda proveniente de juros. À exceção de pessoas com mais de 65 anos, deficientes físicos e mães solteiras, todos passaram a ser taxados, na fonte, em alíquota única de 20%.

6.3.2 O Artigo 65

Em 1948, o governo militar de ocupação norte-americano impôs aos japoneses uma Lei de Mercado de Capitais, baseada na Lei Glass-Steagall, que, em seu artigo 65, consagrava o princípio da segmentação entre o mercado bancário e o de títulos. Os bancos seriam impedidos de vender ou subscrever títulos e ações. As securities companies, por sua vez, não poderiam captar depósitos ou oferecer empréstimos, à imagem de suas contrapartes norte-americanas.

Os legisladores americanos queriam, assim, criar as bases para que se "democratizasse" o mercado financeiro japonês, impedindo que os grandes bancos recuperassem a posição de liderança que haviam obtido no passado. Entretanto, ao tomarem essa decisão, as autoridades de ocupação se adiantaram ao governo japonês, arbitrando, favoravelmente às securities companies, uma dura

disputa política que vinha sendo travada nos bastidores entre estas instituições e os bancos.

Em contrapartida, os bancos conseguiram, na mesma oportunidade, impor uma concessão favorável a seus interesses, consagrando o princípio da colateralização obrigatória dos títulos lançados pelas empresas. As kaisha, seguindo uma tradição iniciada na década de trinta, teriam que obter necessariamente a fiança dos bancos para poderem lançar títulos de sua emissão e, para isto, precisavam pagar-lhes uma determinada comissão. Com este subterfúgio, aumentava-se o custo das decisões de financiamento direto e subordinava-se o lançamento de títulos das empresas ao interesse dos bancos. Havia ainda outras disposições no Código Civil japonês que limitavam a capacidade de as empresas emitirem títulos diretamente.

Dois anos depois, os bancos conseguiram criar uma nova brecha na legislação. Foi concedida autorização para que os três bancos de longo prazo, o Banco de Tóquio e outros bancos menores pudessem emitir debêntures de 3 a 7 anos, prazos que não competiam com os depósitos captados pelos bancos comerciais, limitados a período máximo de dois anos.

Ao longo das décadas de cinquenta e de sessenta, os grandes bancos comerciais absorveram mais da metade dos títulos lançados por empresas e bancos de longo prazo. Com isto, os city banks puderam, na prática, controlar o volume de emissões no mercado, evitando uma eventual competição entre suas atividades de captação e empréstimo e as de financiamento direto. As debêntures emitidas

pelas instituições de longo prazo funcionavam como um instrumento de redirecionamento de recursos no interior do sistema bancário.

As empresas também enfrentavam limitações extralegais para colocarem suas obrigações. Muitas vezes, as taxas de juros praticadas para a colocação de títulos no mercado eram inferiores às cobradas pelos bancos para empréstimos a longo prazo. Mesmo assim, as kaisha não conseguiam encontrar tomadores para seus papéis. O motivo deste aparente paradoxo é que o MoF, em seu intuito de evitar pressões sobre os custos da dívida pública, queria que as taxas de juros para seus papéis fossem fixadas a níveis baixos e que estes papéis não fossem revendidos, evitando a formação de um mercado secundário. Assim, quando os bancos adquiriam obrigações privadas, eram, à semelhança dos títulos públicos, obrigados a "carregar" os títulos até o seu final. Não é de surpreender que as empresas tivessem dificuldades de encontrar tomadores e que o mercado para seus papéis ficasse relativamente atrofiado. (21) Como se pode ver no Quadro 7.1, apenas 7% dos recursos captados pelas empresas no início da década de sessenta era proveniente do financiamento direto.

Se esse esquema institucional era favorável aos bancos e ao governo, por que então não houve reação por parte dos agentes que, em princípio, podiam se considerar prejudicados: por exemplo, as securities companies e as empresas?

A resposta a esta pergunta está nas vantagens que o status quo garantia a estes grupos. As securities companies estavam satisfeitas com a exclusividade nos

ganhos com corretagem e nas comissões de underwriting. Estas margens eram obrigatórias e fixadas pelo governo, o que limitava a concorrência. Apesar de existirem mais de 250 securities companies funcionando no Japão, quatro destas instituições - a Nomura, a Nikko, a Daiwa e a Yamaichi - dominavam, e ainda dominam, 75% do mercado. Às "Quatro Grandes" não interessava propor mudanças no sistema. Prejudicar o interesse dos bancos, liberalizando o mercado de títulos, podia gerar pressões para que também fossem desregulamentados os mercados cativos das securities companies.

As empresas, até a crise da década de setenta, também não manifestaram grandes objeções ao sistema de financiamento existente. Durante o período do "milagre econômico", sua maior preocupação era com a garantia de um fluxo de crédito firme. Quanto maior o volume de investimento, mais se tornava estrategicamente importante, para a viabilização do projeto, a presença de um grande banco garantidor do empreendimento. Além disto, as empresas desejavam dispor de um banco que se dispusesse a lhes propiciar crédito adicional, no caso de serem obrigadas a enfrentar situações adversas. Por este serviço, concordavam em pagar um prêmio a seu main bank, na forma de taxas de juros mais elevadas. (22) Finalmente, os custos de colateralização praticamente eliminavam o diferencial entre os juros praticados para títulos e para empréstimos bancários.

A ruptura desse quadro institucional ocorreu em meados da década de setenta. Em decorrência da crise econômica, as empresas começaram a reduzir seus níveis de endividamento. Com uma menor necessidade de investimentos,

passaram a depender mais de seus próprios fundos e a captar recursos mais baratos. Como o mercado de títulos japonês era restrito, muitas firmas passaram a buscar opções no exterior, mais precisamente no euromercado, então abarrotado de petrodólares. Entre 1973 e 1975, a participação do financiamento direto no total das fontes das empresas aumentou de 11,5% para 20,4%. (23)

O MoF buscou restringir a ação das empresas japonesas no exterior, impondo-lhes as mesmas exigências de capital e ativos existentes no mercado interno. Mesmo assim, os custos de financiamento no euromercado continuavam sendo muito inferiores aos praticados no Japão, na medida em que não se exigia colateralização e existia uma flexibilidade de taxas e de operações que reduzia substancialmente os juros finais.

O resultado foi que as empresas japonesas passaram a usar cada vez mais o sistema financeiro internacional. Basta ver que o euromercado, que em 1971 respondia por 1,7% do corporate financing das firmas japonesas, chegou, ao final da década de setenta, a ser responsável por quase 20% e, em 1984, atingiu 36,2%. Neste último ano, mais da metade dos títulos de corporações japonesas foram emitidos no euromercado. Ainda hoje, os japoneses são os principais tomadores de recursos neste mercado. (Quadro 6.4)

Na medida em que não conseguiam impedir seus clientes de operar no euromercado, os city banks preferiram se unir a eles no exterior a mudar o status quo doméstico. No mercado internacional não existem impedimentos a que bancos

transacionem títulos e muitos bancos japoneses já vinham se estabelecendo na Europa, desde o início da década de setenta

QUADRO 6.4

PARTICIPAÇÃO DOS JAPONESES NO MERCADO INTERNACIONAL DE TÍTULOS

Países/ Áreas	1987		1988		1989	
	US\$ bi	%	US\$ bi	%	US\$ bi	%
OECD (1)	166,6	92	213,4	94	237,8	94
Japão	44,4	25	51,3	23	97,8	39
Outros	13,4	8	13,7	6	16,1	6
Total	180,8	100	227,1	100	253,9	100

Fonte, OECD, 1990

(1) Inclui o Japão

Tudo parecia correr no sentido de uma nova acomodação quando as securities companies decidiram romper o silêncio e reclamar que os bancos japoneses, ao transacionarem títulos no exterior, estavam violando o artigo 65 da Lei de Mercado de Capitais do Japão. Era como se a soberania das leis japonesas não se limitasse às fronteiras nacionais, mas fosse aplicável ao "espaço" da concorrência entre os agentes econômicos japoneses. O aspecto que mais preocupava a securities companies era a perda de seu monopólio dos instrumentos de financiamento direto das empresas para os city banks.

Um acordo preliminar foi alcançado em 1975. Os três setores do Ministério das Finanças com jurisdição sobre o problema - o departamento de bancos, o de securities e o internacional - firmaram um documento conjunto - conhecido por "Acordo dos Três Departamentos" - onde estabeleciam os princípios que deveriam regular a concorrência entre bancos e securities companies no exterior. Os bancos poderiam participar diretamente de operações de underwritings no exterior, desde que não ameaçassem as posições de mercado das securities companies.

Na primeira metade da década de oitenta, foram feitas pequenas alterações no status quo. Contudo, a crescente disputa entre os rivais internos e a pressão externa pela liberalização do mercado financeiro japonês levaram a que novo acordo fosse firmado em 1985. As securities companies passaram a poder atuar no mercado secundário de títulos bancários e emprestar recursos a clientes que tivessem títulos públicos como colateral. Em contrapartida, os bancos foram autorizados a oferecer depósitos de curto prazo com melhores remunerações e a se tornarem brokers de brokers. Apesar da pressão das securities companies, o mercado de câmbio continuou sendo monopólio dos bancos.

Ao mesmo tempo em que se processava a desregulamentação das atividades internacionais das instituições financeiras japonesas, também se iniciou um processo de reformulação do mercado interno de títulos, cujos volumes haviam crescido muito entre 1974 e 1984. Neste último ano, o mercado secundário japonês só era menor que o norte-americano. Entretanto, em oposição ao que ocorria nos Estados Unidos, a maior parte dos títulos transacionados no Japão era de emissão

pública. O estoque de obrigações privadas correspondia a apenas 14% do volume existente nos EUA e apenas 4% dos fundos levantados pelas empresas japonesas eram sob a forma de títulos. (24)

Na medida em que, com a crise da década de setenta, as empresas se tornaram mais independentes dos bancos, estas instituições tiveram que mudar seus procedimentos para contornar a queda nos spreads e a redução nas exigências de reciprocidade. Para atrair clientes, os bancos começaram a emitir, em 1979, certificados de depósitos e, em 1985, certificados do mercado monetário.

Apesar de iniciativas do Kendaren e do MITI de propor a redução dos entreves a que as empresas japonesas lançassem títulos no mercado doméstico e a despeito da redução dos custos da fiança bancária, o mercado de títulos privados praticamente se manteve estagnado. As empresas, aparentemente, não estavam interessadas em solucionar o problema, uma vez que o euromercado apresentava condições adequadas a suas necessidades.

Os city banks é que começaram a se preocupar com a questão devido às crescentes pressões dos banqueiros estrangeiros e do governo dos Estados Unidos no sentido de serem relaxadas as restrições ao lançamento de "papéis" estrangeiros no mercado financeiro japonês, como mecanismo de hedge para os títulos em ienes laçados no euromercado. Em 1984-1985, o MoF finalmente se curvou aos interesses externos. Foi a "gota d'água" para que os bancos aceitassem iniciar um processo controlado de mudanças. As exigências de colateralização foram

sendo, pouco a pouco, abrandadas e os limites mínimos de capital foram substituídos por um sistema de rating, a exemplo do que ocorre nos mercados financeiros ocidentais. Em contrapartida, os bancos foram autorizados a atuar plenamente como underwriters na colocação no mercado internacional de títulos de empresas japonesas.

6.3.3 O Processo de Internacionalização

Já vimos que a possibilidade de as empresas tomarem, no exterior, empréstimos a custos inferiores aos praticados no mercado interno foi um dos fatores determinantes das transformações do mercado financeiro japonês na década de setenta. Como resposta à internacionalização, as instituições financeiras japonesas se apressaram em diversificar suas atividades no exterior, não só acompanhando seus clientes, mas também passando a disputar um espaço próprio em um sistema internacional que crescia a taxas muito elevadas.

Os bancos eram tradicionalmente voltados para as atividades em seu mercado interno. Apesar de terem acompanhado as empresas em seu processo de internacionalização, na verdade, isto se tratava de uma medida que, em boa parte, representava uma mera extensão de suas operações domésticas. Diante da existência de uma demanda crescente por serviços que não podiam ser fornecidos no Japão, empresas, bancos e securities companies começaram a atuar no exterior, como meio de viabilizar a introdução de inovações em seu relacionamento financeiro.

Esse quadro começou a mudar na década de oitenta. As operações internacionais dos bancos passaram a ser uma finalidade em si mesmas. Em 1985, o volume de empréstimos internacionais dos bancos japoneses já superava o de instituições congêneres americanas e inglesas. (Quadro 6.5)

QUADRO 6.5

ATIVOS E PASSIVOS INTERNACIONAIS DOS BANCOS POR PAÍS DE ORIGEM (1985)

Em US\$ bilhões		
PAÍSES	ATIVOS	PASSIVOS
Japão	639,6	621,5
Estados Unidos	580,3	545,6
França	221,0	207,8
Reino Unido	182,5	181,5
Alemanha	164,9	142,8

Fonte: Banco de Compensações Internacionais, citado em Viner (1987)

O ajuste macroeconômico levado a cabo entre Estados Unidos e Japão após a valorização do iene de 1985, o endaka, acelerou ainda mais a expansão das atividades das instituições financeiras japonesas no exterior. Os city banks se apropriaram da maior fatia do fluxo de capitais, que passou a deixar o mercado japonês em direção a outros países. (25)

Nesse processo, os maiores bancos comerciais japoneses, incluindo-se o Banco de Tóquio, ampliaram suas atividades varejistas em todo o mundo, através de um processo de participações acionárias, aquisições e fusões em mercados tão diferentes como Inglaterra, Hong-Kong, Singapura, Canadá, Suíça, Estados Unidos, etc. Nos EUA, a maioria dos bancos japoneses passou a ter seu centro de operações na Califórnia, a despeito do centro financeiro internacional norte-americano estar situado em Nova Iorque. Esta escolha está relacionada ao fato de a Califórnia ser o principal parceiro comercial do Japão entre os estados norte-americanos.

Nem todos os bancos foram exitosos em seu processo de internacionalização. O principal caso de insucesso é o Banco de Tóquio, o mais antigo banco internacional japonês. Com a desregulamentação do mercado interno, o Banco perdeu seu papel de liderança no exterior e teve sua competitividade erodida. Em junho de 1986, perdeu a classificação de AAA (Triple A), junto à Moody's, empresa de classificação de risco. O motivo imediato do rebaixamento do Banco de Tóquio foram os problemas relacionados com a carteira de empréstimos da instituição, principalmente com países do Terceiro Mundo. Entretanto, a Moody's apontou a estreita base do Banco de Tóquio no mercado doméstico japonês como o principal fator estrutural de perda de competitividade do banco a longo prazo.

Os bancos de crédito de longo prazo também participaram intensamente do processo de internacionalização. A redução do crescimento da demanda por crédito no mercado interno levou estes bancos, em especial o Industrial Bank of Japan

(IBJ), a acelerar sua atuação no exterior como meio de sustentar sua taxa de lucro. O IBJ tornou-se um dos 20 maiores underwriters no euromercado em 1986. Um rival do IBJ, o Long Term Credit Bank of Japan, comprou uma participação de 20% em uma broker norte-americana especializada em fusões e aquisições e passou a assessorar firmas japonesas interessadas na compra de empresas nos Estados Unidos.

O início do processo de internacionalização das securities companies é mais antigo. Data de 1953, quando a Yamaichi abriu um escritório em Nova Iorque. Em meados da década de sessenta, todas as "Quatro Grandes" já possuíam escritórios em várias cidades da Europa e da América do Norte. Na década seguinte, foi a vez da Ásia e do Oriente Médio. O objetivo destes escritórios era vender a investidores estrangeiros títulos ou ações de empresas japonesas. Todavia, a aceitação externa dos securities japoneses era bastante limitada. À exceção de Hong-Kong, todos os demais escritórios eram deficitários até 1979. (26)

Esse quadro se alterou substancialmente na década de oitenta. A nova lei de câmbio estimulou as aplicações de japoneses no exterior. Simultaneamente, um boom do mercado de ações do Japão, iniciado em 1979, atraiu a atenção de investidores estrangeiros para o mercado acionário japonês. Em consequência, as atividades externas das "Quatro Grandes" começaram a florescer.

A partir de 1982, as securities companies se lançaram ativamente em underwriting no exterior, especialmente nos Estados Unidos. A desregulamentação

do mercado norte-americano abriu oportunidades de negócios junto às empresas locais. Entretanto, o sucesso das "Quatro Grandes" em retirar os clientes privados de bancos tradicionais americanos foi, até 1986, bastante limitado.

No mercado de títulos públicos, a situação foi diferente. Graças aos mega-superávits do Japão e aos desequilíbrios externos e internos dos EUA, os investidores japoneses tornaram-se grandes compradores de títulos do governo americano. Os volumes de aquisições dos japoneses no início de 1986 alcançaram de US\$ 4 bilhões a US\$ 9 bilhões mensais, dos quais 70% foram intermediados por Nomura, Nikko, Daiwa e Yamaichi.

Em 1986, pelos menos duas das "Quatro Grandes" adquiriram o status de dealers do Tesouro americano para a colocação de seus títulos no mercado primário, um sinal de que haviam sido aceitas como membros de pleno direito junto ao establishment financeiro dos EUA. Era o coroamento de uma mudança nos métodos operacionais destas empresas que, desde 1984, se haviam lançado em um processo de americanização de seu staff.

Para tanto, foi reduzido o contingente de empregados japoneses, inclusive nos escalões mais altos. Em meados de 1986 a Nikko contratou o segundo executivo mais importante do Federal Reserve por um salário anual de US\$ 700.000. Era um valor que, junto com outros benefícios indiretos, somava mais do que os maiores salários pagos para os principais executivos da matriz, em Tóquio. Em poucos

meses, as outras "Três Grandes" também contrataram altos executivos do Sistema da Reserva Federal.

Essa estratégia tinha como objetivo aumentar o poder de concorrência das maiores securities companies junto aos investidores institucionais japoneses interessados em ampliar aplicações no mercado de títulos públicos norte-americanos. Não havia mais motivos para que preferissem instituições norte-americanas. As "Quatro Grandes" tinham, agora, o mesmo status que suas rivais.

A internacionalização também levou as empresas japonesas a se interessarem em desenvolver, elas mesmas, atividades financeiras. Em 1984, o MoF eliminou as restrições a que instituições não-financeiras pudessem realizar um grande número de operações financeiras no exterior. Logo em seguida, as maiores sogoshosha ou trading companies estabeleceram subsidiárias financeiras em centros internacionais, como Londres. Pouco tempo depois, empresas industriais, como o Nippon Steel, também fizeram o mesmo. Em 1986, mais de 50 empresas japonesas participavam ativamente do mercado londrino.

Era o início do zaitech, um neologismo que reúne a palavra zai, que, em japonês, significa dinheiro e é a raiz para o termo zaimu (financiamento), com tech, do inglês technology por analogia com high-tech. Os japoneses usam o termo zaitech para denominar as atividades de arbitragem conduzidas por empresas não-financeiras. A palavra tem uma conotação de "nova tecnologia" de administração

financeira voltada para aumentar os lucros e a liquidez das corporações, através de receitas não-operacionais, em lugar da produção e venda de bens e serviços.

Com os ajustes ocorridos nas empresas japonesas na década de setenta e de oitenta, a tendência foi de muitas delas aumentarem substancialmente seus saldos de caixa. Com a desregulamentação do mercado financeiro, estas corporações passaram a aproveitar as oportunidades que os mercados interno e internacional lhes proporcionavam em termos de juros, câmbio, etc.

Apesar da explícita reação negativa de vários líderes empresariais japoneses à nova política financeira das grandes empresas todas as grandes companhias se aproveitaram do zaitech. A crítica era ao fato de que os lucros gerados na produção deveriam ser utilizados para fortalecer a posição de longo prazo das empresas nos mercados em que operam, e não para gerar lucros não-operacionais.

Entretanto, tais afirmações eram mais "jogo de cena" para salvar a face de líderes empresariais e de suas empresas do que uma real determinação produtivista. Basta tomar como exemplo o então presidente da Sony, Akio Morita. Enquanto ele afirmava que "é uma noção prejudicial que a gerência financeira seja mais lucrativa que investimentos em bens reais" (27), sua empresa obtinha, por meio de operações zaitech, 56% de seus lucros antes de impostos. A Toyota chegou a atuar tanto em arbitragens financeiras com seus US\$ 850 milhões de saldos de caixa, passando a ser conhecida como Banco Toyota. Em 1986, um grande número de empresas

compensou grande parte de suas perdas com a valorização do iene (endaka) com zaitech. (Quadro 6.6)

As operações mais atraentes eram aquelas que associavam a captação de recursos no euromercado com aplicações na bolsa de valores em Tóquio. Em alguns casos, a empresa emissora obtia custos negativos. Isto significa dizer que algumas kaisha chegaram a ganhar dinheiro apenas com a captação de recursos. Muitos destes fundos eram, em seguida, aplicados em operações a futuro na bolsa de valores japonesa, que então estava em um processo de boom. Nem todas as empresas foram ganhadores nesse jogo. O primeiro grande desastre ocorreu em setembro de 1987. Uma indústria química sofreu perdas no mercado de títulos superiores a seu patrimônio líquido. Mesmo assim, o processo especulativo continuou ao longo da década de oitenta.

QUADRO 6.6

JAPÃO

PRINCIPAIS CORPORAÇÕES ZAITECH EM TERMOS DE LUCROS PRÉ-IMPOSTOS (1986)

Em trilhões de ienes e percentagem

EMPRESAS	LUCROS	PROPORÇÃO DE LUCROS NÃO-OPERACIONAIS (ZAITECH)
Toyota	99,0	45,5
Matsushita	58,1	55,7
Nissan	53,4	151,1
Sharp	18,2	74,6
Sony	17,2	56,9

Fonte: Wako Economic Research Institute, citado em Viner (1987)

O zaitech cumpriu um papel extremamente funcional para as empresas durante a endaka. Diante da queda das exportações e da redução nas margens de lucro, o zaitech foi um instrumento importante para que as empresas se mantivessem lucrativas e promovessem os investimentos de que necessitavam para revitalizar suas posições de mercado com novos produtos e novas tecnologias.

O zaitech é o mais claro sintoma das mudanças que estão ocorrendo no padrão de financiamento e de organização industrial no Japão. Como foi visto anteriormente, as empresas já não são mais tão dependentes de um main bank nem precisam mais se submeter a suas rédeas financeiras. Podem, agora, atuar mais independentemente, o que complexifica o processo decisório em relação ao o esquema que vigorou durante o período do "milagre econômico".

Com relação ao mercado interno, a tendência é que, em pouco tempo, venham a desaparecer as diferenças entre os city banks e os bancos de longo prazo. Já não existe mais a barreira legal a que os bancos comerciais realizem operações ativas de mais de dois anos. (28) Permanecem, no entanto, as limitações do lado do passivo. Os bancos comerciais continuam impedidos de captar depósitos a prazo superior a dois anos.

Uma tendência presente no processo de inovação financeira no Japão é o da criação, de fato, de bancos múltiplos. A separação entre securities companies e

bancos tem ficado cada vez mais tênue, na medida em que umas passaram a invadir áreas que antes eram exclusivas das outras. Porém, algumas limitações, como a de os bancos não poderem subscrever ações e títulos privados no mercado interno japonês, ainda deverão permanecer por algum tempo.

CAPÍTULO 7

AUGE E DECLÍNIO: IMPACTOS DA REESTRUTURAÇÃO JAPONESA SOBRE AS RELAÇÕES ECONÔMICAS NIPO-BRASILEIRAS

Ao longo do pós-guerra, o Brasil tornou-se um dos mais importantes parceiros do Japão em todo o mundo. A base de do relacionamento bilateral foi a complementaridade potencial entre as duas economias tanto, em termos comerciais quanto de investimentos. O Brasil podia fornecer matérias-primas e produtos agrícolas, enquanto o Japão tinha condições e interesse em oferecer vários insumos industriais básicos e bens de capital. O mercado interno brasileiro era muito protegido da concorrência externa e crescia rapidamente. As margens de lucro eram elevadas e o governo possuía uma clara política de favorecimento ao investimento direto externo. Diante disto, já em meados da década de cinqüenta, indústrias têxteis japonesas decidiam estabelecer suas primeiras filiais no mercado brasileiro.

Todos esses fatores levaram os japoneses a escolher o Brasil, já na primeira metade da década de cinqüenta, como palco de um de seus mais ambiciosos projetos nacionais. Desbancando outros concorrentes internacionais, um consórcio de bancos e empresas japoneses conseguiu se associar a um dos grandes projetos siderúrgicos brasileiros da época, a USIMINAS. Era uma demonstração ao mundo de que um Japão já recuperado da guerra buscava espaço próprio entre as grandes potências industriais. Segundo Kagami (1989), a USIMINAS foi, ao lado dos projetos de celulose no Alasca e de petróleo na Arábia, um dos três "projetos nacionais no

exterior" do Japão, na década de cinquenta, implementados com "grande apoio do governo japonês, para demonstrar a tecnologia japonesa e para provar o renascimento do sucesso industrial do período do pós-guerra". (1)

Em decorrência da instabilidade política e econômica do Brasil, o relacionamento bilateral foi, nos anos sessenta, caracterizado pela estagnação. Já na década seguinte, a situação se alterou radicalmente. A aproximação entre os dois países alcançou, então, seu "período de ouro". Tanto o Brasil quanto o Japão estavam, à época, sofrendo os efeitos adversos do Primeiro Choque do Petróleo e viam no desenvolvimento de projetos comuns de investimento, um meio para responder aos desafios adversos impostos pela crise internacional.

No Japão, se observava o renascimento da "obsessão com a fragilidade externa" (2), reforçando a orientação tradicional da política de segurança nacional japonesa de sempre "garantir acesso a tudo que for essencial à manutenção da economia nacional". (3) Por causa do choque do petróleo, os japoneses decidiram reduzir a capacidade de produção interna em "indústrias estruturalmente deprimidas", ampliando importações, e diversificando suas fontes de suprimentos agrícolas. Naquele momento, o Brasil, juntamente com a Austrália e o Canadá, foi considerado um exportador confiável e economicamente viável de insumos industriais básicos. Todos os três são países continentais, com vantagens externas absolutas em vários mercados primários, e não apresentavam ressentimentos antinipônicos da mesma intensidade que os potenciais parceiros comerciais do Japão na Ásia.

O Brasil era, portanto, um dos principais candidatos a suprir as necessidades japonesas de crescentes de importações de insumos de uso generalizado, como aço e alumínio, que seriam geradas pela reestruturação destas indústrias no Japão. A exploração do potencial agrícola brasileiro também fazia parte da estratégia de reduzir a dependência do Japão com relação às exportações norte-americanas de alimentos. A soja é um exemplo clássico desta iniciativa. O Projeto Cerrado foi iniciado em 1974, com recursos do governo japonês, com o objetivo de desenvolver uma tecnologia de produção adequada ao cerrado brasileiro. Como resultado, o Brasil se tornou, ao longo da década de setenta, concorrente direto da soja norte-americana no mercado japonês. (4)

Simultaneamente, o Brasil, com seu Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, havia feito uma clara opção por manter o crescimento de sua economia nos níveis históricos do pós-guerra (7% a.a.), respondendo ao quadro externo adverso com o aprofundamento de seu processo de industrialização. Para reduzir o coeficiente importado da indústria, o governo havia atribuído prioridade aos investimentos nos setores de insumos básicos e bens de capital. O Presidente Geisel, então recém-empossado, também anunciava que, em lugar do alinhamento automático com os Estados Unidos, adotado pelos governos militares anteriores, sua política externa seria mais independente, calcada nos princípios do "ecumenismo, do pragmatismo e do bilateralismo". (5) Neste novo contexto, o Japão era visto como um parceiro estratégico que podia ser mobilizado no intuito de ampliar as opções brasileiras de: importação de produtos manufaturados e tecnologia; atração de capital e empréstimos externos; e ampliação de mercados exportadores.

Na década de oitenta, houve uma profunda reversão no quadro das relações bilaterais. A economia brasileira atravessou o mais longo período de instabilidade e baixo crescimento de sua história recente. Devido à necessidade de enfrentar a crise da dívida externa, as importações passaram a ser fortemente controladas, as exportações, subsidiadas e o investimento público, cerceado. Em razão disto, todos os investidores estrangeiros, inclusive os japoneses, adotaram uma postura mais cautelosa, retardando seus projetos no Brasil.

Enquanto a economia brasileira atravessava sua "década perdida", o Japão emergia na arena internacional em uma posição de crescente destaque. Sua indústria havia sido reestruturada com enorme sucesso, ajustando-se com vantagens à realidade externa. A adoção de novas tecnologias permitiram uma substancial redução no consumo de energia e de matérias-primas por unidade de produto industrial. Ao mesmo tempo, os preços destes insumos haviam declinado no mercado internacional, deixando definitivamente para trás cenários pessimistas de escassez permanente destes bens. O desenvolvimento de mercados futuros permitiu que os japoneses reduzissem a incerteza com relação ao suprimento de longo prazo de commodities estratégicas. Como consequência, a garantia de importação de bens primários ou semiprocessados, com base em acordos bilaterais, tornou-se cada vez menos importante, tanto em termos econômicos quanto de segurança nacional.

Atualmente, o mais importante tópico da estratégia internacional japonesa são os desequilíbrios comerciais com seus principais parceiros, em especial os

Estados Unidos. Com base neste diagnóstico, o Japão, a partir da valorização do iene, de 1985, decidiu acelerar o processo de globalização de sua indústria. tendo como parceiros preferenciais os EUA, a Europa, os NIC asiáticos e os países da ASEAN - Tailândia, Malásia, Indonésia e Filipinas. Não estão incluídos neste rol o Brasil e a maioria dos países latino-americanos. (6) Pela primeira vez em quase quarenta anos, as relações nipo-brasileiras atravessam um longo período de esfriamento, sem perspectivas claras de reversão a curto e médio prazo.

Neste capítulo se buscará apresentar um quadro geral das relações econômicas entre o Brasil e o Japão. Serão analisados os principais aspectos relativos a comércio, investimento, financiamento e ajuda, nas décadas de setenta e de oitenta. No capítulo de conclusões, a seguir, serão tecidos alguns comentários sobre as perspectivas do relacionamento bilateral na década de noventa, à luz das relações privilegiadas dos dois países com os Estados Unidos.

7.1 As Relações Comerciais

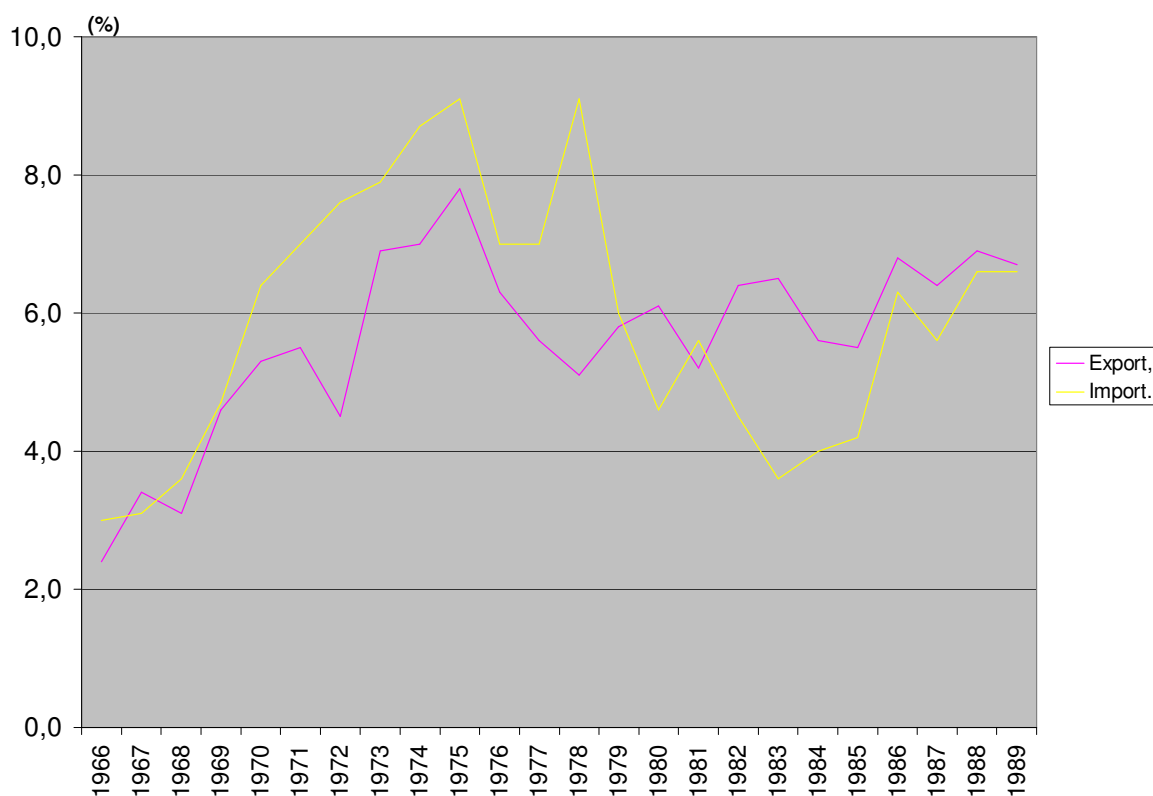
Ao longo da década de setenta, o comércio entre o Brasil e o Japão expandiu-se rapidamente. Exportações e importações cresceram a taxas superiores a 20% ao ano. Em consequência, o Japão se tornou o segundo maior parceiro comercial do Brasil. Os dois países estavam, então, muito interessados em aproveitar a complementaridade de suas economias para aprofundar o relacionamento bilateral. Os recursos naturais abundantes e o crescente mercado interno brasileiro

despertavam grande interesse nos japoneses. Em contrapartida, o Japão podia oferecer bens de capital, tecnologia, investimentos e financiamentos. Em 1975, a participação japonesa no comércio exterior brasileiro atingiu seu máximo: 7,8% nas exportações e 9,1% nas importações. (Gráfico 7.1)

GRÁFICO 7.1

BRASIL

PARTICIPAÇÃO DO JAPÃO NO COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL



Fonte: CACEX/Banco do Brasil

Obs: Exportação para o Japão/ Exportação Total (X)
 Importação para o Japão/ Importação Total (M)

Os conflitos bilaterais com os Estados Unidos também constituíram um elemento importante de aproximação entre os dois parceiros. O Brasil era um competidor potencial dos EUA em vários produtos agrícolas e o Japão era fortemente dependente de importações de alimentos provenientes dos Estados Unidos. No momento em que os EUA fizeram uso de sua liderança no mercado internacional de produtos agrícolas para pressionar, política e economicamente, o Japão, o desenvolvimento de novos produtos de exportação na agricultura brasileira passou a ser visto pelos japoneses como uma prioridade estratégica. (7)

O caso da soja é bastante ilustrativo. Em meados de 1973, a administração Nixon impôs um embargo às exportações norte-americanas, mesmo para os contratos já firmados. Os Estados Unidos ocupavam uma posição de oligopolista no mercado internacional de soja e o Japão era extremamente dependente da importação desse grão em sua dieta alimentar. O embargo era, assim, uma forma de pressionar economicamente o Japão para que se tornasse "mais cooperativo" com os interesses norte-americanos. (8)

Naquela época, o Brasil era um produtor marginal de soja, mas possuía grande potencial de expansão. Assim, quando o Primeiro-Ministro japonês, Kakuei Tanaka, visitou o Brasil em 1974, um dos principais projetos bilaterais de interesse japonês foi o desenvolvimento de novas áreas de produção no Cerrado brasileiro. No início da década de oitenta, o Brasil havia se tornado o segundo maior exportador de soja em todo o mundo, superado apenas pelos Estados Unidos.

Inicialmente, o Projeto Cerrado foi financiado com recursos da Japan International Cooperation Agency (JICA), a agência do governo japonês voltada para a cooperação técnica. A JICA foi escolhida para aportar recursos à fase inicial do Projeto pelas condições favoráveis que podia oferecer: 0 anos de prazo de amortização e taxas de juros entre 0,75% e 2,25%. Em 1985, outra agência do governo japonês, a Overseas Economic Cooperation Fund (OECF), também passou a financiar o Projeto Cerrado. Foi então concedido um empréstimo concessional de US\$ 91 milhões. (9)

A soja foi apenas um dos produtos de primário-exportadores em que o Brasil, nos últimos anos, passou a ameaçar a posição americana no mercado internacional. Outros exemplos são a carne de frango e o suco de laranja. Enquanto, em 1976, as exportações brasileiras de frango eram desprezíveis, em 1983, o Brasil era um dos cinco maiores exportadores em todo o mundo. (10) O suco de laranja brasileiro começou a ser vendido no exterior no final da década de setenta. Dez anos depois, quando, por pressão norte-americana, os japoneses decidiram abrir seu mercado de suco de laranja, o Brasil foi novamente utilizado pelos japoneses para frustrar a tentativa das grandes distribuidoras americanas de controlar o mercado japonês. (11) No início da década de oitenta, o Japão não importava quantidades significativas de suco brasileiro. Em 1989, as exportações brasileiras de concentrado de laranja para o Japão haviam atingido US\$ 30 milhões, mais da metade do total das importações japonesas daquele item. (12)

Para os policymakers brasileiros, os japoneses também eram tidos como importantes competidores potenciais dos Estados Unidos. Graças a acordos bilaterais, o Japão se tornou, na década de setenta, um grande supridor de máquinas, equipamentos e tecnologia para o Brasil, aproveitando as oportunidades criadas pelo Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento. Em consequência, o comércio bilateral tornou-se extremamente favorável aos japoneses. Como se pode ver no Quadro 7.1, os déficits brasileiros em relação ao Japão atingiram um máximo de cerca de US\$ 360 milhões entre 1974 e 1979. Este quadro se alterou na década de oitenta, O Brasil passou a acumular superávits com o Japão, graças à política de ajustamento econômico adotada para fazer frente à crise da dívida externa. Entre 1981 e 1984, o saldo bilateral brasileiro passou de um pequeno déficit para um superávit de quase US\$ 1 bilhão. As exportações para o Japão aumentaram neste período em apenas US\$ 0,3 bilhão, enquanto as importações foram cortadas a menos da metade, passando de US\$ 1,24 bilhão para US\$ 0,55 bilhão.

Outro fator determinante dos superávits brasileiros com o Japão foram os investimentos realizados na segunda metade da década de setenta, voltados para a substituição de importações. A dependência externa foi reduzida em bens como máquinas e equipamentos, aço, metais não-ferrosos, produtos petroquímicos, fertilizantes, papel e celulose.

Entre 1982 e 1987, o comércio bilateral virtualmente estagnou. As importações do Japão foram reduzidas e as exportações praticamente não cresceram. (Gráfico 7.2) Este quadro começou a se alterar nos últimos três anos. As exportações

ultrapassaram US\$ 2,3 bilhões em 1988 e 1989, ao mesmo tempo em que as importações cresceram 25% neste último ano, atingindo US\$ 1,2 bilhão, um valor ainda inferior ao de 1981.

QUADRO 7.1

BRASIL

EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO COM O JAPÃO (Média anual do período)

Em US\$ milhões

	1964-73	1974-79	1980-84	1984-89
<u>BRASIL-BAL. COMERCIAL</u>				
Exportações Totais	2644,6	11128,8	22499,1	28478,0
Importações Totais	2479,9	13504,2	18757,1	15021,8
Saldo	164,7	-2375,6	3742,0	13456,2
<u>BRASIL-JAPÃO</u>				
Exportações	122,7	681,6	1338,7	1847,3
Importações	150,8	1040,5	759,1	887,9
Saldo	-28,1	-358,9	579,6	959,4

Fonte: Banco do Brasil, CACEX

Atualmente, o comércio bilateral representa 6,7% das transações externas brasileiras e apenas 0,7% das japonesas. O Japão continua sendo o segundo maior parceiro do Brasil, seguido de perto por vários países europeus. A posição brasileira no ranking japonês é a 21^a. Em termos de países latino-americanos, o Brasil disputa historicamente com o México o primeiro lugar. (13)

As exportações brasileiras para o Japão são muito concentradas em produtos primários ou semi-industrializados de baixo valor agregado, como minério de ferro,

aço, alumínio, celulose, soja e suco de laranja. Estes itens responderam por 76% da pauta em 1989. As importações de equipamentos elétricos e máquinas representaram 60% da pauta no mesmo ano. (14) Estes dados revelam que, apesar das mudanças estruturais que ocorreram nas economias dos dois países nas décadas de setenta e de oitenta, o comércio bilateral continua sendo baseado no padrão tradicional de complementaridade.

7.2 O Investimento Direto Japonês no Brasil

A primeira onda de investimentos diretos japoneses no Brasil ocorreu entre o final da década de cinquenta e o início da de sessenta. ã época, a economia brasileira estava crescendo rapidamente e muitas empresas estrangeiras se mostraram atraídas, tanto pelas perspectivas de expansão de um mercado fortemente protegido quanto pelos incentivos fiscais e creditícios oferecidos pelo governo. Em meados da década de cinquenta, começaram a se instalar as primeiras indústrias japonesas, como Toyobo e Kanebo, ambas da indústria têxtil. Em 1961, 45 companhias haviam se estabelecido no Brasil, a maior parte nos segmentos de comércio exterior e de produção de matérias-primas e equipamentos têxteis. (15)

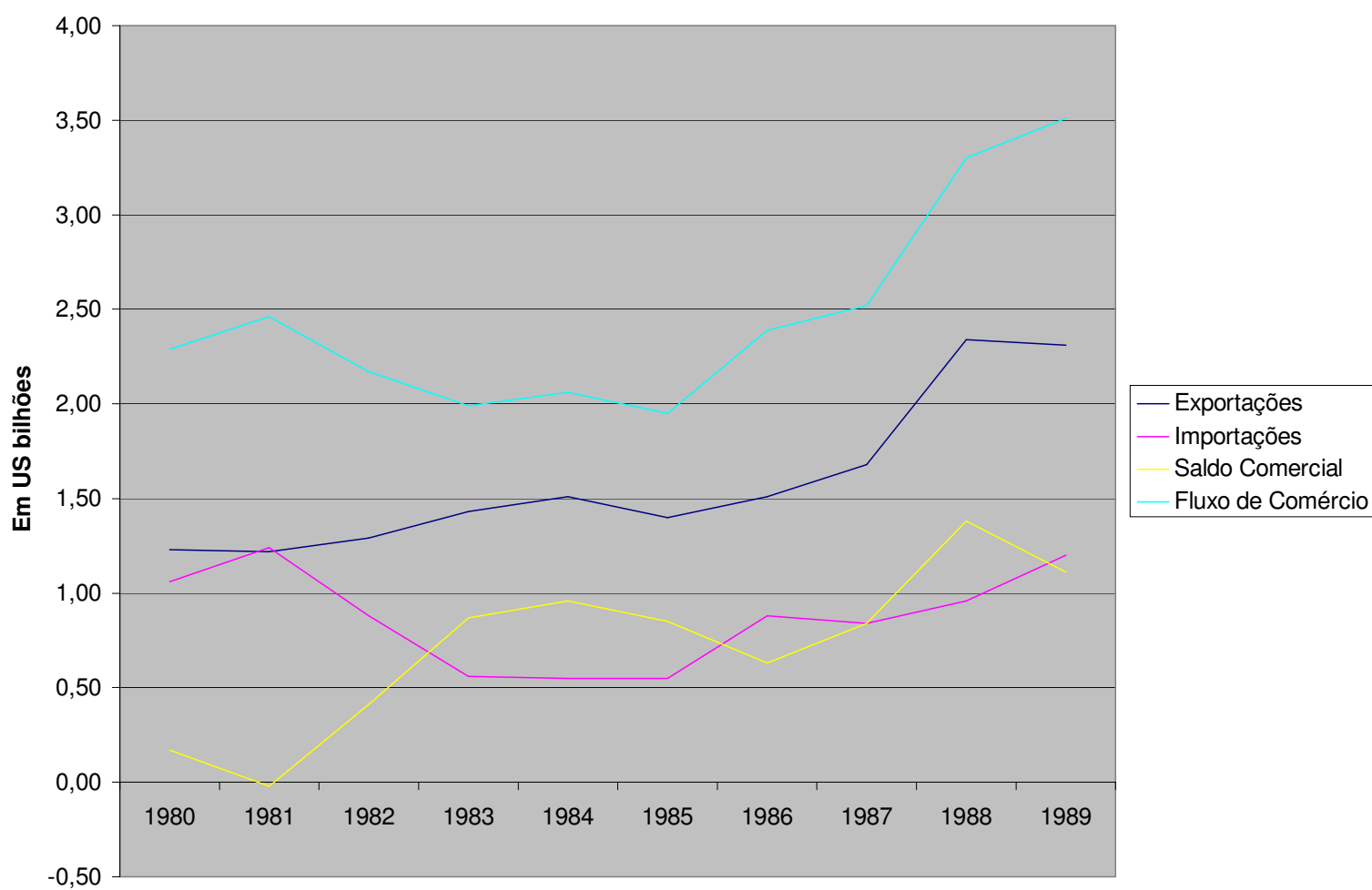
Nesse período, os japoneses deram início, no Brasil, a três importantes projetos de investimento industrial: a USIMINAS, o maior complexo siderúrgico da América Latina, uma joint-venture sob liderança da Nippon Steel; a Ishibrás, o

maior estaleiro brasileiro, subsidiária da Ishikawajima-Harima; e a Toyota Motor Company, uma pequena linha de montagem de caminhonetes, estabelecida em 1958.

GRÁFICO 7.2

BRASIL

EVOLUÇÃO DO COMÉRCIO BILATERAL COM O JAPÃO



Fonte: Banco Central do Brasil

Após 1962, os investidores japoneses suspenderam novos projetos. A redução no crescimento, as altas taxas de inflação e as dificuldades no setor externo, aliadas a uma profunda instabilidade política, levaram a atitude de maior cautela.

A segunda onda de investimentos japoneses no Brasil teve início já no final da década de sessenta, assim que foram dissipados os fatores de instabilidade interna e foi retomada a trajetória de crescimento. Em 1970, o total de investimento do Japão era de US\$ 157 milhões, ou seja, 4% de todo o capital estrangeiro registrado no Banco Central do Brasil. A maior parte desses recursos foi investida no comércio exterior e na indústria manufatureira, principalmente naval, aço e têxtil.

Era um valor pequeno quando comparado aos US\$ 1.200 milhões investidos pelos norte-americanos e aos quase US\$ 600 milhões aportados por alemães, canadenses, suíços e ingleses. Entretanto, do ponto de vista japonês, o volume de seus investimentos no Brasil era substancial, haja vista que o Japão se caracterizou como investidor tardio no mercado internacional.

A partir de 1972, o investimento direto japonês no Brasil entrou em sua "fase de ouro". Mais de 360 projetos foram implementados, formando um total de US\$ 1,6 bilhões em novos investimentos. Em meados da década de setenta, o fluxo de investimentos japoneses atingiu seu auge. O resultado foi que, em 1979, o Brasil era o terceiro maior hospedeiro de capital japonês em todo o mundo, atrás dos Estados Unidos e da Indonésia. O Brasil reunia, então, 8% dos investimentos

japoneses no exterior e metade de todos seus aportes realizados em países da América Latina. (16)

Esse boom de investimentos nipônicos no Brasil foi decorrente da ação de dois fatores básicos. O primeiro foi o caráter otimista das expectativas japonesas com relação ao Brasil. Os japoneses acreditavam que a economia brasileira manteria sua trajetória de crescimento rápido ao longo das próximas décadas. Além disto, o mercado brasileiro era tido como bastante aberto ao capital estrangeiro e não se verificava um forte sentimento antijaponês na população brasileira, ao contrário do que ocorria - e ainda ocorre - em outros países asiáticos em processo de rápida industrialização.

O segundo fator foi o choque de 1973. Devido ao aumento do preço do petróleo, o Japão foi obrigado a reduzir sua capacidade de produção em vários produtos intermediários, aumentando simultaneamente suas importações. O Brasil era detentor de recursos naturais e hidroelétricos inexplorados e tinha condições de se tornar uma das principais fontes de exportação para o Japão, tanto de insumos industriais - alguns de alto conteúdo energético - quanto de alimentos. Do ponto de vista brasileiro, era uma forma de diversificar a pauta e aumentar o valor agregado de suas exportações.

O Brasil também foi muito atingido pelo choque de 1973 e havia feito uma decisão estratégica de intensificar seu processo de industrialização, mediante a "substituição de importações" de insumos básicos e bens de capital. Havia também

uma postura favorável do governo brasileiro à formação de joint-ventures com empresas estrangeiras, como forma de se promover a rápida transferência de tecnologia do exterior.

Entre os principais projetos bilaterais iniciados na década de setenta, destacam-se: a NIBRASCO, empresa de pelotização de minério de ferro; a CST, Companhia Siderúrgica de Tubarão; a CENIBRA, voltada para a produção de celulose; e o complexo ALBRAS-ALUNORTE, direcionado para a produção de alumínio. Alguns destes projetos são altamente intensivos em energia.

Todos esses empreendimentos eram baseados em parcerias com grandes empresas estatais brasileiras - Companhia Vale do Rio Doce e Siderbrás - que haviam, por muitos anos, mantido negócios com companhias japonesas. A ALBRAS-ALUNORTE é um exemplo interessante deste relacionamento. O projeto foi oficializado por meio de um acordo bilateral assinado entre os governos japonês e brasileiro durante a visita do Presidente Geisel ao Japão, em 1976. A proposta incluía uma refinaria de alumina e uma fundição de alumínio no valor de US\$ 2,5 bilhões. A CVRD tornou-se majoritária, com uma participação de 51%. O restante do capital ficou sob controle japonês, através da Nippon Amazon Aluminum Company (NAAC), um consórcio de 33 companhias japonesas, liderado pela OECF. O projeto foi basicamente financiado por um sindicato de 23 bancos japoneses, comandado pelo Export-Import Bank of Japan (JEXIM), instituição controlada pelo governo japonês. Mesmo assim, a ALBRAS-ALUNORTE esteve longe de se tornar um sucesso. Quando, no início da década de oitenta, o preço da alumina se reduziu

no mercado internacional, os japoneses pararam de aportar recursos ao empreendimento.

O recuo dos japoneses no alumínio não foi um fato isolado. Na verdade, o boom de investimento japoneses no Brasil havia chegado ao fim. Apesar de o Japão ter, em termos de fluxos, se tornado o principal investidor direto em todo o mundo, os investimentos japoneses no Brasil minguaram. As novas inversões reduziram-se a menos de US\$ 100 milhões por ano, nível igual a 60% dos valores registrados em 1970. (Quadro 7.2)

A mudança de comportamento das empresas japonesas com relação ao Brasil deveu-se, em parte, às transformações que ocorreram na economia internacional. Os preços dos produtos primários apresentaram, então, uma tendência à redução em termos reais, ao mesmo tempo em que a oferta tornou-se mais abundante. Como resultado, o investimento direto tornou-se um instrumento cada vez menos relevante para os japoneses conseguirem garantir importações de insumos estratégicos. O Japão defrontou-se também com novos desafios. A valorização do iene levou à necessidade de se realocar no exterior, principalmente na Ásia - Coreia do Sul, Hong-Kong, Singapura, Malásia, Tailândia, Indonésia e Filipinas - as indústrias voltadas para produtos de baixo valor agregado. Simultaneamente, os Estados Unidos e a Europa estavam restringindo importações do Japão e as empresas japonesas precisavam instalar montadoras nestes países, como forma de garantir sua posição nestes mercados. (17)

QUADRO 7.2

BRASIL

INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO

Em US\$ milhões e percentagem

	Antes de 1970	1971-1980	1981-1985	1986-1988	Total (1)
Em Valores Acumulados no Período					
E.U.A.	1201.3	4321.0	2776.9	610.4	8900.1
ALEM. OC.	572.2	2358.3	1590.7	151.1	4712.4
JAPÃO	156.9	1767.1	749.4	285.2	2958.5
OUTROS	1849.7	7292.2	4247.3	858.7	14132.1
TOTAL	3780.1	15653.6	9364.3	1905.0	30703.1
Em Valores Médios Anuais					
E.U.A.	(2)	432.1	555.4	203.5	494.4
ALEM. OC.	(2)	235.8	318.1	50.4	261,8
JAPÃO	(2)	176.7	149.9	95.1	164.4
OUTROS	(2)	729.2	849,5	286.2	785.1
TOTAL	(2)	1565.3	1872.9	635.0	1705.7
Em Percentagem					
E.U.A.	31.8	27.0	29.7	32.0	29.0
ALEM. OC.	15.2	15.1	17.0	7.9	15.3
JAPÃO	4.1	11.3	8.0	15.0	9.6
OUTROS	48.9	46.6	45.3	45.1	46.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim Mensal, Março de 1989

(1) Total Acumulado

(2) Dado não Disponível

O Brasil, até o momento, não teve participação relevante no novo padrão japonês de divisão do trabalho -nem como mercado final nem como base de exportação. Na década de oitenta, os capitais japoneses aqui estabelecidos tiveram frustradas suas expectativas otimistas com relação ao desempenho econômico do país. Muitas das subsidiárias brasileiras não tiveram a autonomia e a flexibilidade necessárias para se adaptar ao contexto de crescente instabilidade macroeconômica. Tinham que esperar que as decisões fossem tomadas pela matriz em Tóquio. (18)

As empresas japonesas também reclamam muito do comportamento do governo brasileiro como sócio em diversas joint-ventures. Diferentemente dos americanos e dos europeus, os investidores japoneses no Brasil demonstraram uma clara preferência por ter o governo direta ou indiretamente associado a seus investimentos de maior porte. Esta parceria, em sua visão, era uma forma de proporcionar maior estabilidade política e econômica ao empreendimento. Devido à crise fiscal e às divergências de estratégia empresarial, o governo deixou de cumprir compromissos ou tomou atitudes que contrariaram os interesses japoneses, gerando um importante contencioso bilateral. episódio mais grave é, sem dúvida, o caso da redução da participação acionária japonesa na USIMINAS. (19)

A postura de centrar suas decisões de investimento no Brasil em parceria com o governo provavelmente deverá ser revista no futuro. No novo padrão de investimento direto japonês, os setores manufatureiros em expansão são tipicamente privados e voltados para o consumo de massa. Este perfil empresarial

já está presente, no Brasil, nas joint-ventures japonesas nos setores de eletrônica, especialmente nas empresas instaladas na Zona Franca de Manaus.

7.3 As Relações com o Sistema Bancário Japonês

7.3.1 Os Bancos Privados

Diferentemente de seus concorrentes americanos e europeus, os grandes bancos privados japoneses foram extremamente tardios em seu processo de internacionalização. Até o início da década de setenta, o Banco de Tóquio era o único que realmente operava em mercados externos, possuindo uma ampla rede de agências em outros países. Os outros city banks e os bancos de longo prazo tinham uma atuação de caráter nitidamente paroquial. Em contrapartida, o Banco de Tóquio possuía uma base doméstica extremamente limitada, evitando concorrer diretamente com as demais instituições financeiras japonesas.

Essa nítida divisão do trabalho era resultante de uma estratégia defensiva adotada pelo governo japonês já no início da formação do sistema financeiro nacional. As transações comerciais e as operações de câmbio eram, até a Segunda Guerra Mundial, monopólio de um banco estatal, o Yokohama Specie Bank, que operava diretamente em vários países, inclusive no Brasil. Com as reformas do pós-guerra, as atividades de câmbio foram estendidas a todos os bancos e o Yokohama Specie Bank foi privatizado, sob o nome de Banco de Tóquio. Mesmo assim, a escassez de recursos humanos especializados em finanças internacionais e o porte relativamente pequeno de seus bancos, comparativamente aos concorrentes

americanos e europeus, levaram os japoneses a optar por uma estratégia de centralização de suas atividades financeiras internacionais no Banco do Tóquio.

Esse status quo começou a ser rompido a partir do Choque de 1973. Com a crescente internacionalização das empresas japonesas, todos os grandes bancos japoneses - ou seja, os city banks e os bancos de crédito de longo prazo - começaram a expandir suas operações internacionais. Este momento coincidiu com a reciclagem dos superávits dos países exportadores de petróleo e com o crescente endividamento externo de vários países do Terceiro Mundo, entre os quais o Brasil.

Inicialmente, os bancos japoneses se limitaram a participar de operações sindicalizadas por instituições de outras nacionalidades. Entretanto, já ao final da década de setenta, estavam disputando agressivamente uma posição no mercado internacional e já lideravam operações por sua própria conta. O Brasil era então tido pelos bancos e pelas grandes empresas japonesas como um país promissor e um mercado de elevada rentabilidade para os bancos emprestadores estrangeiros. Neste cenário, a tradicional agressividade concorrencial nipônica, voltada para aumentar ou garantir market shares, levou os bancos japoneses a ampliar rapidamente seus créditos para o Brasil. O exposure brasileiro representava, em 1982, pouco mais de 10% de todos os empréstimos de médio e longo prazos realizados por bancos privados japoneses no exterior. Em decorrência, os japoneses tornaram-se o segundo maior grupo de bancos credores do Brasil. (20) Na América Latina, apenas o México havia conseguido junto aos bancos japoneses um volume de empréstimos superior ao obtido pelo Brasil.

Como consequência da crise da dívida externa, o Brasil, assim como os demais países latino-americanos, deixaram de ser considerados oportunidades relevantes no horizonte de longo prazo dos bancos japoneses. Era uma mudança substantiva com relação ao que havia acontecido nos anos anteriores. Basta ver que, ao final de 1983, 31% de todos os empréstimos externos de seus bancos havia sido concedido a países da região - o México havia recebido 11% e o Brasil 9%. Comparativamente, só o conjunto dos países membros da OECD, com 37% dos débitos, constituía um mercado mais importante do que a América Latina. (21)

Essa situação se alterou rapidamente na segunda metade da década. Como se pode ver no Quadro 7.3, entre 1985 e 1987, a redução da participação do Brasil e da América Latina no volume total de empréstimos externos dos bancos japoneses foi dramática. Isto, no entanto, refletiu o rápido crescimento global das operações financeiras internacionais dos bancos japoneses, e não uma redução, em termos absolutos, de suas aplicações no continente.

Com a crise decorrente da moratória mexicana de 1982, o Brasil foi obrigado a se retirar do mercado voluntário de crédito, passando a renegociar sua dívida externa privada através de um comitê, formado por representantes de doze grandes instituições financeiras internacionais, sob a liderança dos bancos norte-americanos. Os japoneses se fizeram representar no comitê pelo Banco de Tóquio. A explicação oficial para esta escolha foi o fato de o banco possuir o maior exposure com o Brasil e a maior experiência internacional entre as instituições japonesas. Deste ponto de

vista, tratava-se de uma opção de caráter meritório. O Banco de Tóquio aparentemente reunia as melhores condições para lidar com o problema da dívida externa japonesa. Era o "campeão" japonês. (22)

QUADRO 7.3

DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DOS EMPRÉSTIMOS DE MÉDIO
E LONGO PRAZO DOS BANCOS JAPONESES

Regiões	Em percentagem				
	1983	1984	1985	1986	1987
Países da OECD	37	38	39	42	49
América Latina	31	31	27	24	19
México	(1)	11	(1)	7	5
Brasil	(1)	9	(1)	6	4
Ásia	13	13	14	15	14
Europa Oriental	6	6	7	7	7
Outros (2)	13	12	13	12	11
TOTAL	100	100	100	100	100
Em US\$ bilhões	78	92	117	161	233

Fonte: Ministério das Finanças do Japão e The Japan Research Institute

(1) Dados não disponíveis

(2) Inclui os organismos internacionais

A versão oficial da escolha do Banco de Tóquio é, porém, uma meia verdade. Os motivos reais da indicação do Banco foram basicamente decorrentes de sua maior fragilidade financeira vis-à-vis os demais city banks. Seu maior exposure internacional, associado a uma reduzida base de captação de fundos no mercado

japonês fizeram com que o Banco de Tóquio fosse mais afetado do que os demais bancos japoneses pela crise externa. Estes mesmos fatores fizeram com que, logo em seguida, o banco viesse a perder sua classificação de AAA (triple A) junto ao Moody's. (23)

Em função disto, o Ministério das Finanças do Japão considerou que, se os interesses do Banco de Tóquio fossem adequadamente atendidos pelo Comitê e pelos representantes brasileiros, os demais bancos japoneses estariam certamente obtendo melhores condições financeiras para seus créditos do que efetivamente necessitavam. Deste ponto de vista, o Banco de Tóquio foi escolhido por ser o "elo frágil" entre seus pares, o que, internamente, representou uma derrota para as posições defendidas por outros bancos japoneses, como o Industrial Bank of Japan, que propunham estratégias que penalizassem menos os países devedores, como o Brasil. (24)

A escolha foi do agrado dos bancos americanos. Suas posições encontravam mais eco junto ao Banco de Tóquio do que junto a qualquer outro grande banco japonês. Na prática, o Banco, por sua posição frágil, não só apoiou toda a estratégia dos bancos americanos, como adotou uma postura ainda mais radical no que se refere à aceleração dos pagamentos da dívida externa brasileira. Tratava-se de uma estratégia defensiva do Banco de Tóquio para manter uma liderança débil e permanentemente contestada entre os grandes bancos japoneses. Quanto mais aparecesse como "duro", melhor a repercussão junto a seus pares.

O governo norte-americano também recebeu muito bem a indicação do Banco de Tóquio. Era uma resposta positiva às pressões que vinha fazendo junto a Tóquio para um apoio irrestrito à iniciativa americana de conduzir a negociação em termos favoráveis a seus bancos.

A postura do Banco de Tóquio fez com que muitos negociadores brasileiros defendessem a opinião de que os bancos japoneses eram ainda mais inflexíveis que os americanos. (25) A visão brasileira com relação ao Japão começou a mudar a partir de 1987, quando o novo Ministro da Fazenda, Sr. Bresser Pereira, encontrou no governo e em alguns bancos japoneses uma postura mais favorável a suas posições. Pouco depois, o Japão tornou público sua nova proposta de negociação da dívida externa, que ficou conhecida por Plano Miyazawa. A proposta japonesa foi imediatamente rechaçada pelo governo americano, mas suas teses foram, posteriormente, incorporadas ao Plano Brady.

Ao longo da década de oitenta, os bancos japoneses foram o único grupo a aumentar sua participação no endividamento brasileiro, a curto, a médio e a longo prazo. Na segunda metade da década de 80, a participação dos japoneses na dívida externa brasileira com os bancos comerciais aumentou de 13,4% para 15,1%. Foram também o único grupo a aumentar seu exposure no Brasil a curto e a longo prazo. (Quadro 7.4) Este fato reflete, contudo, mais aspectos contábeis - valorização do iene em relação ao dólar - e os atrasos dos pagamentos dos juros devidos pelo Brasil do que um comportamento diferenciado por parte dos bancos japoneses. Ao final de 1989, o Japão continuava sendo o segundo credor do Brasil.

QUADRO 7.4

DÍVIDA EXTERNA BRASILEIRA COM OS BANCOS PRIVADOS (1)

Em US\$ bilhões e percentual

País de Origem	1985				1989			
	Longo Prazo	Curto Prazo	TOTAL Valor	Part.	Longo Prazo	Curto Prazo	TOTAL Valor	Part.
E.U.A.	18.6	5.6	24.2	31.4	17.0	8.2	25.2	32.1
Japão	8.8	1.5	10.3	13.4	9.9	2.0	11.9	15.1
R.Unido	8.5	0.8	9.3	12.1	7.8	1.0	8.8	11.2
Brasil(2)	7.6	0.6	8.2	10.6	6.5	0.1	6.6	8.4
Outros	23.5	1.5	25.0	32.5	22.0	4.2	26.1	33.2
TOTAL	67.0	10.0	77.0	100.0	63.2	15.5	78.6	100.0

Fonte : Banco Central do Brasil, Relatório Anual, 1985 e 1989

(1) De acordo com o país de origem dos bancos

(2) Agências de bancos brasileiros no exterior

A despeito das evidências empíricas, a verdade é que o Brasil ficou completamente alijado dos fluxos e novos empréstimos internacionais do Japão que, neste período, aumentaram rapidamente, em decorrência dos grandes superávits comerciais acumulados pelo país. Entre 1984 e 1987, o volume total de empréstimos externos do Japão aumentou 153%, elevando-se de US\$ 92,1 bilhões para US\$ 233 bilhões. Neste mesmo período, a participação do Brasil neste montante caiu de 9% para 4%. (Quadro 7.3)

A maior parcela da dívida brasileira com os bancos privados japoneses estava, ao final de 1989, concentrada no Banco de Tóquio, com US\$ 1,2 bilhão.

Outros seis grandes bancos também estão incluídos entre os 30 maiores credores privados do Brasil e são, em ordem decrescente, o Mitsubishi Bank, o Sumitomo Bank, o Fuji Bank, o Industrial Bank of Japan, o Long Term Credit Bank of Japan e o Sanwa Bank. Estas instituições detinham, em conjunto, 5,2% da dívida externa brasileira registrada naquela data, ou seja, mais da metade de todos os créditos de médio e longo prazo dos bancos japoneses com o Brasil. (Quadro 7.5)

QUADRO 7.5

BRASIL

PRINCIPAIS BANCOS CREDORES JAPONESES (1)

Em US\$ bilhões

Nº de Ordem	Nome do Banco	Valor (2) Emprestado	Participação no Total (3)
10	Bank of Tokyo	1249,4	1,26
17	Mitsubishi Bank	879,6	0,89
18	Sumitomo Bank	849,1	0,89
25	Fuji Bank	670,0	0,67
26	Industrial Bank of Japan	655,5	0,66
27	Long Term Credit Bank	641,1	0,65
30	Sanwa Bank	577,6	0,58
TOTAL		5522,3	5,02

Fonte : Banco Central do Brasil

(1) Entre os 30 maiores bancos credores

(2) Posição de 31 de dezembro de 1989

(3) No total da dívida registrada no Banco Central

A posição oficial dos bancos privados japoneses não se alterou muito ao longo da década de oitenta. Apesar de o Banco Mitsubishi também ter sido incluído no

comitê para a renegociação da dívida brasileira, como um segundo representante do Japão, o Banco de Tóquio ainda é o porta-voz japonês.

7.3.2 A Posição das Agências Oficiais de Crédito

As agências governamentais de financiamento externo tiveram um papel secundário no endividamento externo brasileiro. Em 1982, o valor total de seus créditos era de US\$ 4,2 bilhões, o que correspondia a menos de 5% do total da dívida naquela data. A maior parte destas operações tinha origem em financiamentos a importações de trigo e de máquinas e equipamentos. O principal país credor eram os EUA, através de seu Export-Import Bank e da USAID. A Alemanha Ocidental estava em segundo lugar, por meio do Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Em seguida estava o Japão, por intermédio de seu Eximbank (JEXIM).

Ao longo do período que se seguiu à crise da dívida externa brasileira, as agências governamentais ampliaram continuamente seu exposure com relação ao Brasil. De acordo com o Quadro 7.6, o saldo destas instituições alcançou, ao final de 1989, US\$ 13,4 bilhões, um montante três vezes superior ao total da dívida até 1982. Este valor equivalia a 11,7% da dívida brasileira naquela data.

À primeira vista, o aumento do exposure das agências oficiais poderia ser interpretado como uma ação compensatória destas instituições às restrições dos

bancos privados em continuar emprestando novos recursos ao Brasil. Quando, no entanto, se analisam os dados mais detidamente, se observa que, nos últimos anos, o fluxo de novos recursos transferidos ao Brasil de forma bilateral foi muito inferior ao crescimento verificado nos saldos de aplicações das instituições públicas

QUADRO 7.6

BRASIL

ENDIVIDAMENTO EXTERNO BRUTO JUNTO A AGÊNCIAS OFICIAIS

Em US\$ milhões

Anos	Eximbank EUA	Eximbank Japão	USAID (1)	Trigo (2)	KFB (3)	Outros	Total
1982	934	477	569	839	613	258	3690
1983	981	502	562	1168	722	469	4404
1984	789	384	503	1375	644	2477	6172
1985	674	796	506	1125	796	4342	8239
1986	633	510	484	696	1167	6735	10225
1987	532	602	506	661	1503	8866	12670
1988	457	523	490	444	1398	9691	13003
1989	355	370	476	97	1528	10553	13379

Fonte : Ministério das Relações Exteriores do Japão

(1) Commodity Credit Corporation - Acordo do Trigo

(2) Junta do Trigo Canadense

(3) Kreditanstalt fur Wiederaufbau

De acordo com o Quadro 7.7, o desembolso de financiamentos oficiais vem apresentando uma queda substancial ao longo da segunda metade da década de 1980, Todas as instituições oficiais reduziram expressivamente a liberações de

recursos ao Brasil, à exceção do JEXIM. Houve dois fatores mais importantes a influenciar este comportamento geral. De um lado, se verificou uma redução nas importações brasileiras de trigo, fruto da maior auto-suficiência interna. De outro, ocorreram atrasos nas negociações com o Clube de Paris que redundaram na suspensão temporária de pagamentos.

QUADRO 7.7

BRASIL

DESEMBOLSOS DE FINANCIAMENTOS OFICIAIS

Em US\$ milhões

Anos	Eximbank EUA	Eximbank Japão	CCC (1)	CWB (2)	KFB	Outros	Total
1984	114	4	398	253	150	-	919
1985	190	18	361	124	45	-	738
1986	33	67	66	94	26	6	293
1987	3	48	86	89	66	10	302
1988	1	33	-	1	25	1	61
1989	15	24	-	-	10	1	50

Fonte : Banco Central do Brasil, Relatório Anual, vários números

(1) Commodity Credit Corporation - Acordo do Trigo

(2) Junta do Trigo Canadense

(3) Kreditanstalt fur Wiederaufbau

Os aumentos dos saldos das agências oficiais deveram-se, assim, a um processo de natureza mais compulsória do que voluntária por parte de suas administrações. Como pode ser visto no Quadro 7.5, o aumento do exposure destas instituições de crédito decorreu do crescimento do saldo registrado na rubrica "outros". Este item, em boa medida, concentra dívidas renegociadas de bancos e

forneecedores que tinham garantia de instituições oficiais de crédito externo. Na medida em que os pagamentos destas obrigações foram centralizados, as instituições oficiais de crédito tiveram que honrar os avais que haviam concedido.

Do ponto de vista do total de compromissos diretamente assumidos, o saldo das aplicações do Eximbank do Japão foi sensivelmente reduzido entre 1987 e 1988. Não foi possível se obter dados consolidados de todas as operações do banco japonês no Brasil. De acordo com o JEXIM, trata-se de uma informação de natureza confidencial, estrategicamente relevante para as futuras negociações junto ao Clube de Paris. O Banco Central do Brasil também não divulga os dados do Clube de forma desagregada. Entretanto, as estimativas são de que o saldo global das dívidas do Brasil deve se situar entre US\$ 600 milhões e US\$ 1 bilhão. É um valor modesto para o porte e os objetivos do JEXIM. (26)

Nos últimos anos, o banco tornou-se um instrumento relevante do governo japonês para, no âmbito do chamado Fundo Nakasone, ampliar a reciclagem dos superávits externos do Japão, especialmente para países em desenvolvimento extremamente endividados, como o Brasil. O JEXIM chegou a abrir negociação com o governo brasileiro para a utilização de recursos do Fundo da ordem de US\$ 965 milhões, relativos a quatro projetos: US\$ 585 milhões com as Centrais Elétricas de S. Paulo para a Termoelétrica de Paulínea; US\$ 180 milhões com a Companhia Brasileira de Transportes Urbanos (CBTU) para o financiamento do projeto de trens urbanos de Fortaleza; e os US\$ 200 milhões restantes divididos entre o Banco

Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Brasil (BB), para o financiamento de importações.

Entretanto, até setembro de 1991, não havia ocorrido nenhum desembolso destes recursos, em decorrência da suspensão, por parte do governo brasileiro, do pagamento do serviço da dívida externa aos bancos privados e ao Clube de Paris. Este problema, aliado à reavaliação de prioridades realizada pelo novo governo brasileiro, prejudicaram a continuidade das negociações com relação aos projetos de São Paulo e de Fortaleza. Novas oportunidades de investimento vêm sendo discutidas pelo governo brasileiro e o JEXIM nas áreas de exploração de petróleo na Bacia de Campos (RJ); transmissão e distribuição de energia elétrica; alumínio; celulose; e com o BNDES.

A atitude do governo Collor, de reabrir negociações com o JEXIM sobre projetos já aprovados, alegando problemas técnicos, gerou uma grande irritação junto à burocracia do Banco. De acordo com a tradição japonesa, a aprovação de um projeto de cooperação implica o consenso de todos os níveis técnicos e hierárquicos da instituição. A desistência brasileira deixou os burocratas do JEXIM em posição difícil ("perderam a face") junto a seus superiores e ao governo e gerou um clima de animosidade com relação ao Brasil. Como a burocracia do JEXIM poderia ter aprovado algo que, posteriormente, fosse considerado indesejado pelo governo do país receptor da ajuda?

Recentemente, o governo japonês decidiu ampliar de US\$ 30 bilhões em três anos para US\$ 65 bilhões em cinco anos o volume de recursos a ser reciclado através dos mecanismos do Fundo Nakasone. Deste montante, caberá ao JEXIM transferir US\$ 13,5 bilhões, dos quais US\$ 4,5 bilhões em paralelo ao Fundo Monetário Internacional e o restante mediante outras modalidades. Os novos projetos brasileiros a serem financiados no âmbito desta ampliação ainda não foram definidos. As iniciativas nesta área estão suspensas até a regularização dos atrasos do Brasil junto ao Clube de Paris.

Além do JEXIM, outra instituição japonesa que desempenhou um papel relevante na cooperação financeira bilateral foi a OECF (Overseas Economic Cooperation Fundo). Os primeiros empréstimos do Fundo ao Brasil datam de 1981. Foram destinados à construção do porto de Praia Mole, no Espírito Santo, e de Vila do Conde, no Pará, ambos associados à infra-estrutura para o escoamento de produtos brasileiros direcionados à exportação para o Japão. Em Praia Mole, o aporte da OECF foi em torno de US\$ 90 milhões e, em Vila do Conde, de US\$ 22 milhões. Foi ainda concedida à Portobrás um financiamento de US\$ 53 milhões para a compra de dragas.

Desde então, houve apenas mais uma operação fechada, em 1985, no valor de US\$ 91 milhões, relacionada à irrigação no Cerrado. Neste caso, o OECF deu continuidade a um projeto exitoso que teve início em 1979, com apoio do governo japonês, através da JICA.

A criação do Fundo Nakasone alterou o porte das aplicações da OECF no Brasil. Dentro deste novo programa do governo japonês, o Fundo escolheu quatro novos projetos, que totalizam US\$ 478 milhões. O maior deles objetiva o reaparelhamento do principal porto do país, o de Santos, em São Paulo, e monta a US\$ 215 milhões. Existem ainda os projetos de irrigação do Jaíba, de US\$ 110 milhões, e o de eletrificação das Centrais Elétricas de Goiás, de US\$ 96 milhões. Por fim, foram também destinados US\$ 57 milhões para a irrigação no Nordeste, a cargo da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF).

Apesar do estado adiantado das negociações, nenhum destes projetos foi contratado até setembro de 1991, devido à suspensão dos pagamentos do Brasil ao Clube de Paris. Segundo funcionários do governo brasileiro, os atrasos não afetaram diretamente os compromissos com a OECF. Já os técnicos da OECF afirmaram o contrário. De qualquer modo, na medida em que o Brasil regularize sua situação junto às agências bilaterais, especialmente os atrasados relativos a créditos concedidos após 1983, a expectativa é de que não só venham a ser contratados os projetos anteriormente referidos, como uma nova rodada de negociações venha a ser iniciada, relativa a novos recursos do chamado Fundo Nakasone II.

CONCLUSÕES

A internacionalização da economia japonesa e sua dimensão mundial não permitem, como nas décadas de cinquenta e de sessenta, que sua dinâmica possa ser analisada apenas à luz de seus fatores internos. As atitudes e as estratégias desenvolvidas pelo Estado e pelos grandes conglomerados nipônicos têm, atualmente, implicações que transcendem os limites do espaço nacional japonês. Do mesmo modo, as principais decisões tomadas atualmente nas arenas econômicas e políticas internacionais têm que, de algum modo, reconhecer ou envolver os interesses do Japão. O êxito econômico japonês, ao longo da década de setenta e de oitenta, foi de tal magnitude que levou o país a ocupar uma posição mais ativa na ordem mundial.

Mesmo assim, as políticas de coordenação macroeconômicas internacionais levadas a cabo pelas autoridades monetárias e fiscais japonesas neste período tiveram um cunho nitidamente defensivo no contexto geral da coordenação do G-3, formado por Estado Unidos, Alemanha e Japão. A diplomacia japonesa também foi enquadrada nesta mesma ordem, menos na Ásia, onde os japoneses gozam de uma maior liberdade de ação. Já os grandes conglomerados, compostos por empresas e bancos, foram extremamente agressivos em suas estratégias de mercado. Promoveram suas estratégias expansivas externas, de certo modo, à revelia de sua burocracia de Estado. Além disto, responderam de forma agressiva às flutuações

internacionais e aos percalços do balanço de pagamentos, mudando constantemente a estrutura de financiamento da dívida externa americana, partindo inicialmente dos títulos públicos, passando pelos ativos imobiliários e pela compra de ações, e, finalmente, pelo investimento direto.

Qualquer que seja a perspectiva que se adote para analisar o Japão atual, estão sempre presentes questões como internacionalização, globalização - na qual são hoje os agentes mais ativos - e a possível partilha, com o Japão, do poder hegemônico americano no cenário mundial. Entretanto, os aspectos militares e diplomáticos da nova inserção internacional japonesa estão longe de estar claros. Mesmo na Ásia, área de influência mais próxima do Japão, os japoneses se encontram rodeados por vários de seus inimigos e rivais históricos, que reagem abertamente a qualquer iniciativa que envolva um maior poder do Japão na região. Estes são os principais desafios externos que os japoneses precisarão enfrentar na década de noventa.

No Japão, há uma percepção clara de que as relações com os países ocidentais tendem, cada vez mais, a ser conflituosas. Alguns consultores políticos do Gaimusho (Ministério das Relações Exteriores) acreditam que, no futuro próximo, o aumento do poderio econômico japonês poderá levar o país a uma posição de crescente fragilidade externa - não mais econômica, como no passado, mas basicamente política. Segundo eles, com a derrocada do Leste Europeu e da União Soviética, o centro dos conflitos e das atenções das potências internacionais tende a se deslocar do Atlântico Norte para o Pacífico, tendo em posições

antagônicas o Japão e os países ocidentais liderados pelos Estados Unidos. Os EUA, mesmo debilitados economicamente, conseguiriam, assim, continuar mantendo um enorme poder de pressão sobre o Japão, obrigando-o a financiar as estratégias norte-americanas, nos planos doméstico e internacional. Dentro desta perspectiva, a questão básica passa então a ser: por quanto tempo este frágil equilíbrio de poder será mantido? (1)

Essa situação bilateral entre Estados Unidos e Japão seria impensável no início da década de oitenta. As maiores preocupações estratégicas dos EUA eram então com a União Soviética e a perspectiva de vitória política a partir de uma derrota econômica dos russos, forçados a acompanhar os americanos na aceleração da corrida armamentista. Naquele momento, a hegemonia americana, depois de ter sido profundamente abalada durante o governo Carter, estava novamente assegurada por uma política do dólar forte, mantida por taxas de juros elevadas, e por uma economia em crescimento, absorvendo os excedentes de produtos e de capitais do restante do mundo, em particular os do Japão. Com o grande aumento nas taxas de juros americanas, os EUA obrigaram os demais países a se tornarem exportadores líquidos de bens e de capitais para os Estados Unidos, mesmo quando isto implicava a implementação, por seus parceiros, de políticas internas recessivas. (2)

Nesse cenário, o Japão era visto como um país que havia realizado, de forma muito competente, o ajuste de sua economia e a reestruturação de sua indústria. Após ser atingida por dois choques do petróleo e pelo aumento das taxas

de juros internacionais, a economia japonesa já não mostrava o mesmo vigor de seu passado "milagreiro", quando o crescimento foi de quase 10% ao ano, mas, mesmo assim, era, entre os países desenvolvidos, o que tinha obtido o melhor e mais estável desempenho.

No final da década de setenta, a maior preocupação dos EUA com o Japão era em relação aos desequilíbrios comerciais entre os dois países. Mesmo este problema parecia já estar em vias de solução. Os Estados Unidos haviam levantado barreiras comerciais à importação de alguns produtos japoneses, como foi o caso de televisores e automóveis. Esperava-se que, com os Acordos Voluntários de Restrição às Exportações, estariam criadas as circunstâncias necessárias para que as empresas americanas recuperassem as posições perdidas nos mercados doméstico e internacional.

O aumento das taxas de juros norte-americanas e a conseqüente valorização do dólar no mercado internacional vieram, porém, a agravar a posição comercial dos EUA, reduzindo a competitividade de suas exportações. Esta situação tinha como contrapartida um ajuste, pelo lado do balanço de capitais, com a entrada de vultosos recursos financeiros, que foi celebrada, á época, como uma demonstração da recuperação do poderio norte-americano.

Só em meados da década de oitenta, os americanos se deram conta de que haviam subestimado os japoneses. Já então o Japão estava apresentando mega-superávits comerciais com todos os seus principais parceiros e, em particular,

com os EUA. Entre 1981 e 1986, o saldo comercial global japonês havia saltado de US\$ 2 bilhões para US\$ 93 bilhões, dos quais a metade era com os Estados Unidos. Diante deste quadro, a resposta americana foi provocar uma valorização abrupta do iene - o endaka - como forma de se contrapor ao poderio econômico japonês.

A delonga dos americanos em adotar medidas drásticas contra o Japão deveu-se, inicialmente, ao fato de os EUA atribuírem o sucesso comercial do Japão à manutenção, por parte dos japoneses, de práticas desleais de comércio, como o dumping. De acordo com esta visão, os produtos nipônicos, graças às margens elevadas praticadas no mercado interno, estariam sendo vendidos no exterior abaixo de seu custo de produção. Entretanto, ao mandarem equipes de técnicos norte-americanos analisar várias fábricas japonesas, ficaram atônitos. Verificaram que, no plano microeconômico, a maior competitividade japonesa devia-se não a políticas neomercantilistas, mas, o que era pior, a mudanças que se haviam verificado na estrutura e na organização industrial japonesa.

A estratégia do Japão de enfrentamento da crise internacional da década de setenta havia sido muito diferente da americana. Os japoneses haviam feito uma clara opção por promover transformações dinâmicas e positivas em sua indústria, tanto no nível micro quanto no estrutural. De um lado, reduziram a capacidade de produção e os custos dos setores de bens intermediários, adequando-os à nova realidade internacional. De outro, lançaram-se na busca da liderança tecnológica e industrial, em escala mundial, nos segmentos mecânico e eletrônico. Com isto, buscaram abrir um novo horizonte de acumulação para seu sistema manufatureiro

e, ao mesmo tempo, adequá-lo à nova realidade de um preço do petróleo mais elevado e de um iene mais valorizado.

Esse projeto era, inicialmente, defensivo. Seus objetivos principais eram criar bases para que o Japão reduzisse sua enorme vulnerabilidade externa em termos comerciais e, além disso, garantir condições para que o capital japonês obtivesse um espaço próprio na concorrência internacional.

Algumas circunstâncias, de certa forma imprevistas por seus impactos sistêmicos, deram a essa estratégia uma característica marcadamente ofensiva. A primeira advém das vantagens que os japoneses, ao longo do processo de ajuste, acumularam, não só em termos tecnológicos, mas também no que se refere a novas formas de organização da produção. O inesperado sucesso alcançado pelo kanban e pela mecatrônica são dois exemplos da inventividade e da capacidade de adaptação das empresas japonesas. (3)

Além disso, é importante ter presente que os grandes conglomerados japoneses - os keiretsu - conduziram os ajustes de curto prazo sem comprometer as condições de competitividade a longo prazo. Ao contrário de outros países ocidentais, mantiveram o emprego da mão-de-obra qualificada e preservaram o caráter integrado de seus sistemas industriais em seu próprio espaço nacional. Esta estratégia permitiu-lhes incorporar e desenvolver, com mais facilidade do que seus competidores, novas formas de organização, baseadas na automação programada, na reorganização do processo de trabalho e nas economias de escopo. Estas

inovações alimentaram sinergeticamente sua estrutura, permitindo à indústria japonesa produzir e difundir inovações mais rapidamente que seus concorrentes.

Apesar do sucesso de seu processo de reestruturação, a crise internacional provocou mudanças cruciais nas formas de conglomeração que haviam vigido no Japão a partir da década de cinqüenta. Os main banks que haviam comandado o processo de acumulação em seus respectivos keiretsu se viram abrigados a compartilhar sua liderança com empresas de grande porte, internacionalizadas, geradoras de grandes saldos de caixa, participantes ativas do mercado financeiro internacional e dotadas, portanto, de autonomia gerencial, tecnológica e financeira. Tornou-se, portanto, mais difícil para os bancos impor decisões e estratégias comuns, mas, mesmo assim, os mecanismos de obtenção de consenso, como o networking, continuaram garantindo a coordenação global em cada conglomerado.

As forças centrífugas da internacionalização constituem, no entanto, um fato irrefutável. À primeira vista, o aumento do autofinanciamento das empresas japonesas poderia ser visto, por antinomia com a tese "minskyana" da fragilidade financeira, como um fator de maior estabilidade macroeconômica, a longo prazo. Todavia, as possibilidades de perda de sinergia e de aumento da lógica financeira nas decisões empresariais, em prejuízo da perspectiva produtivista imperante até recentemente, lançam dúvidas e certo pessimismo com relação às perspectivas de o capitalismo japonês conseguir se manter como modelo de "capitalismo organizado". Mesmo assim, é indispensável lembrar que os japoneses, muito mais do que seus parceiros ocidentais, possuem uma longa tradição de atuação cooperativa, em todos

os níveis, o que se contrapõe às forças desagregadoras do mercado internacional. É mais provável que os japoneses, e não os países capitalistas do Ocidente, consigam adequar suas economias e seus institutos de coordenação às possíveis tendências de desagregação interna, decorrentes da globalização.

Segundo Tavares (1990),

"(...) chamamos de capitalismo organizado aqueles onde relações orgânicas entre a burocracia de Estado, bancos e grandes empresas industriais são importantes em seu desenvolvimento histórico (...), onde a intervenção estatal foi decisiva não somente na regulação macroeconômica mas também na política industrial. Estas relações estruturais deram lugar a verdadeiros networks que permitem que as pressões recíprocas dos agentes econômicos privados e do Estado, ocorram de forma ordenada, de forma a preconiliar interesses e a levar a consensos estratégicos na política de reestruturação industrial, ademais de permitir a coordenação operacional da política econômica".

Desse ponto de vista, o "capitalismo organizado" não constitui uma exclusividade da experiência do Japão, mas também está presente em vários outros países. A grande novidade nipônica é ter atingido um grau de cooperação absolutamente impensável para padrões ocidentais. Coordenação, potencializando a concorrência, é uma característica essencial da natureza organizada do capitalismo japonês. Neste sentido, o sucesso internacional do Japão aponta no

sentido de, no futuro, se vir a afirmar, em novas bases, o sistema de organização japonês como uma forma potencialmente estruturante do capital em um cenário de incerteza estrutural. Se alguma estrutura nacional conseguiu responder à altura aos desafios decorrentes das constantes mutações que vêm se verificando no sistema capitalista, esta estrutura foi a japonesa.

A estrutura de organização japonesa não pode, porém, ser vista como algo estático que pode ser facilmente emulado. Pelo contrário, apresenta uma grande flexibilidade que lhe permite produzir transformações positivas, necessárias para manter a continuidade de seu processo de acumulação, sem que estas transformações tenham gerado, até o momento, pressões desestruturantes insuportáveis sobre os mecanismos de cooperação.

A estratégia de globalização enunciada recentemente pelo governo japonês parece ser novamente uma tentativa de afiançar e racionalizar a conduta das grandes empresas, premidas pelos novos desafios da economia internacional. O governo japonês e os keiretsu, a partir do endaka, redirecionaram suas estratégias de reestruturação, passando a enfatizar a internacionalização e a globalização como dados de uma realidade já em curso. O padrão de investimento direto japonês, tradicionalmente baseado na divisão internacional do trabalho com a economia nacional japonesa, foi gradativamente abandonado, em favor do objetivo de garantir mercados externos, principalmente os Estados Unidos e a Europa, e para a transferência para o exterior, especialmente para os países da ASEAN e os NIC asiáticos, dos segmentos de baixo valor agregado e de pouca intensidade tecnológica,

em troca de uma integração crescente com a indústria e os mercados controlados por empresas japonesas.

O investimento direto foi apenas uma das formas de internacionalização do capital japonês. Na verdade, a maior parte dos recursos acumulados, a partir dos mega-superávits, tomaram a forma financeira, começando pelos títulos do governo norte-americano e avançando, posteriormente, para outras formas de ativos financeiros. O resultado foi que o Japão rapidamente se tornou o principal credor líquido do mundo, tomando uma posição tradicionalmente detida pelos Estados Unidos. Entre 1980 e 1989, o volume de ativos líquidos externos dos japoneses aumentou de US\$ 30 bilhões para quase US\$ 300 bilhões.

A internacionalização tem ocorrido sob comando dos grandes conglomerados japoneses que vêm estendendo e estreitando sua rede pela Ásia, pela Europa e pela América do Norte. As conseqüências deste processo são ainda imprevisíveis. Se o objetivo estratégico da globalização é reduzir tensões bilaterais, especialmente com o Ocidente, não basta para os japoneses instalar empresas em solo americano ou europeu. É preciso ir mais além, abrindo espaço de cooperação com os capitais americanos e europeus em todos os níveis. Isto implica, até mesmo, admitir, no futuro, a participação de empresas americanas e européias na formulação de estratégias corporativas, a nível dos conglomerados, e não apenas como subcontratadas ou sócias em empreendimentos específicos. Algumas características do keiretsu apontam para esta possibilidade. O conglomerado de tipo japonês é potencialmente mais "aberto" a negócios com outras empresas do que a corporação

integrada americana, que, em princípio, opera mais setorializada e verticalizada que as grandes empresas japonesas.

Outro aspecto importante das instituições japonesas é o fato de serem flexíveis e pragmáticas diante de situações de aumento dos conflitos com o exterior. Frente à reação agressiva dos países hospedeiros de capital japonês, principalmente na Europa continental e nos EUA, os japoneses vêm desenvolvendo uma estratégia de formar joint-ventures com empresas nacionais. Esta resposta parece, contudo, ser insuficiente. Com a perspectiva de agravamento do conflito externo, a internacionalização da estrutura dos keiretsu pode vir a se tornar uma estratégia necessária.

A cooptação é, assim, uma possibilidade otimista, a médio e longo prazo, de criação de uma ordem empresarial, baseada no keiretsu como forma dominante de organização. A curto prazo, no entanto, as evidências apontam uma direção distinta. O sucesso dos empreendimentos japoneses nos EUA e as dificuldades de as empresas norte-americanas enfrentarem a concorrência de empresas japonesas, sobretudo daquelas instaladas nos Estados Unidos, representam um fator político e econômico de permanente tensão nas relações bilaterais. Os conglomerados japoneses começaram a ser identificados pelos norte-americanos como uma vantagem importante sobre as formas organizacionais da indústria ocidental. Neste cenário, o keiretsu vem sendo "acusado" de ser uma forma desleal de concorrência que ameaça os "princípios do livre mercado" e que, por isso mesmo, precisa ser politicamente enfrentada e, se possível, banida.

Apesar de alguns autores já estarem aventando a hipótese de que estamos vivendo os primeiros dias de uma era de hegemonia japonesa, os elementos analisados nesta tese demonstram que a liderança econômica japonesa ainda está longe de ser completa. (5) Em termos políticos, militares e culturais, esta possibilidade ainda está longe de corresponder à realidade. Mesmo na Ásia, o Japão encontra dificuldades em impor seus interesses. Em foros regionais, os japoneses normalmente se utilizam dos australianos para encaminhar suas iniciativas de maior impacto. Neste cenário, qualquer iniciativa firme por parte do Japão de, por exemplo, acelerar seu rearmamento ou de impor diretamente seus interesses aos países da região colocará em cheque a estratégia japonesa de construir, ao seu redor, uma zona de prosperidade econômica na "Bacia do Pacífico".

O Japão também não é capaz de, por si mesmo, implementar políticas globais. Na verdade, os japoneses têm cumprido um papel auxiliar para as iniciativas americanas, realizando grandes contribuições financeiras. Trata-se de uma estratégia de condução de política internacional semelhante à que a Inglaterra propôs aos EUA ao final da Segunda Guerra - os ingleses entrariam com sua experiência e os americanos com o dinheiro. Entretanto, os EUA, ansiosos para exercer plenamente seus privilégios de potência hegemônica, rapidamente descartaram a Inglaterra. O Japão não tem hoje condições de fazer o mesmo com os Estados Unidos.

A fragilidade política internacional do Japão tem ficado patente em vários episódios recentes. Os países ocidentais têm ostensivamente bloqueado todas

as iniciativas japonesas que visem a atribuir ao Japão um poder de decisão ou um prestígio internacional condizente com sua posição econômica. Em 1987, o Plano Miyazawa para a dívida externa do Terceiro Mundo foi imediatamente bombardeado pelo governo americano, que, poucos meses depois, lançou a Iniciativa Brady, com propostas muito semelhantes às japonesas. Do mesmo modo, foi vetada a proposta do Japão de nomear um japonês para a presidência do Banco Mundial, instituição tradicionalmente dirigida por norte-americanos. Aliás, uma deficiência marcante da internacionalização japonesa, como poder global, é a falta de participação do Japão nos organismos multilaterais de crédito na dimensão de seu poderio econômico.

Os EUA não podem hoje menosprezar integralmente os interesses japoneses em suas estratégias. A superioridade da tecnologia civil japonesa e a importância crescente do iene para a manutenção da estabilidade do dólar como moeda internacional transformaram, de forma indesejada para ambos os lados, o Japão em um parceiro relevante para as decisões dos Estados Unidos, na qualidade de potência "ainda" hegemônica. A evolução do relacionamento destas duas potências constituirá um dos determinantes básicos de ordem ou desordem e flutuações mais ou menos acentuadas na economia internacional na década de noventa. Porém, ainda é cedo para se poder identificar trajetórias possíveis para este relacionamento. Uma coisa, no entanto, é certa: a globalização da economia e das empresas japonesas é um processo que se acelerará inexoravelmente na década de noventa.

Um último aspecto que caberia ser abordado nestas conclusões diz respeito às perspectivas de relacionamento bilateral entre o Brasil e o Japão. O Brasil encontra-se, até o momento, completamente alijado do processo de internacionalização japonês e isto ocorre pela primeira vez em nossa história recente. Até 1979, o Brasil era um dos principais parceiros do Japão. Era, por exemplo, o terceiro maior país hospedeiro de investimento direto japonês em todo o mundo. Na década de 80, verificou-se uma brusca reversão neste relacionamento privilegiado. Houve uma frustração das expectativas que os capitais japoneses haviam depositado no Brasil na década de 70, gerando uma enorme retração em seus planos de investimento em nosso país. Este recuo se deve a três fatores:

a) as transformações industriais e tecnológicas verificadas na década de 70 condenaram os países exportadores de matérias-primas, como o Brasil, a uma posição secundária na nova divisão internacional do trabalho que vem sendo comandado pelo Japão;

b) nossa economia não possui a dimensão e as perspectivas de crescimento de mercados como os Estados Unidos e a Europa; e

c) não configuramos nossa indústria para ser exportadora de manufaturados, como alguns países asiáticos.

Apesar de todas essas dificuldades, existem algumas evidências que apontam a possibilidade de as relações Brasil-Japão poderem ser revitalizadas em um futuro muito próximo. Em função da rapidez do processo de internacionalização japonês, existem barreiras políticas nos EUA, na Europa e no Sudeste da Ásia que introduzem algumas limitações a que os japoneses avancem nessas áreas com a rapidez

desejada. Exatamente por existirem tais limitações, o Brasil pode voltar a ser uma área de interesse para o Japão.

Torna-se, para tanto, fundamental reverter o cenário pessimista que atualmente envolve as relações entre os dois países. Seria necessário, antes de tudo, identificar oportunidades de investimento para o capital japonês no Brasil, quer diretamente quer através do aporte de recursos financeiros. Os segmentos exportadores de produtos primários ou de manufaturados com baixo valor agregado, como ferro e aço, soja, frango e, mais recentemente, suco de laranja constituem áreas de interesse comum, do ponto de vista da lógica tradicional da divisão internacional do trabalho, e continuarão a sê-lo no futuro próximo. Entretanto, por causa do porte da economia brasileira, a dimensão de investimentos necessários para o desenvolvimento destes segmentos não é suficiente para reanimar o relacionamento bilateral entre os dois países. O mesmo também se aplica aos projetos voltados para a defesa e a manutenção do meio-ambiente.

As duas áreas que poderiam atrair um volume considerável de investimentos japoneses são a de infra-estrutura e a industrial. A primeira tem grandes possibilidades de obter recursos junto ao governo japonês, através do chamado "Fundo Nakasone". O rol de projetos que já foram ou estão sendo negociados revela uma clara preferência das agências públicas nipônicas por financiar projetos voltados para inversões em portos, eletrificação e sistemas de transportes. Do ponto de vista brasileiro, as oportunidades de investimento nestes segmentos são vultosas e urgentes. Deste ponto de vista, a maior dificuldade de

montar uma estratégia bilateral com o Japão está, de um lado, na dificuldade de o setor público brasileiro conseguir identificar adequadamente seus projetos prioritários e reformular o padrão financeiro das grandes empresas estatais destes setores, de modo a permitir que gerem recursos suficientes para servir suas dívidas e acumular capital. De outro, está a limitação dos japoneses de subordinar suas decisões de financiamento às condicionalidades dos organismos internacionais e aos limites políticos estabelecidos pelas grandes potências para o apoio ao Brasil. Diferentemente dos países asiáticos, o Japão dificilmente proporá estratégias para o Brasil em contradição com os interesses do governo norte-americano. A negativa do apoio japonês à rodovia para o Pacífico é um claro exemplo destas limitações.

Os investimentos japoneses na área industrial são, em princípio, de maior dimensão e menos sujeitos a interferência política. Uma vantagem inicial seria o fato de já estarem instaladas no país grandes empresas japonesas, como é o caso da Ishikawajima, da Toyota, da Honda, da Mitsubishi, da Matsushita, etc. É verdade que estas empresas se instalaram aqui para disputar posições em um mercado interno que, esperavam, deveria manter uma trajetória de crescimento acelerado. Diante da frustração destas expectativas, muitas das matrizes deixaram suas filiais brasileiras "a sua própria sorte". Mudar esta perspectiva não é um trabalho fácil. Pelo contrário, requer tempo e poder de persuasão. Entretanto, é necessário ter presente que o processo de globalização das empresas japonesas está em curso e deve continuar se acelerando no futuro próximo.

Deveriam ser identificadas possibilidades concretas de investimento japoneses, principalmente, nas áreas que estão se internacionalizando mais rapidamente, como é o caso da metal-mecânica e da eletrônica. Entretanto, tais ações só terão eficácia caso venham associadas a uma estratégia de longo prazo que seja capaz de novamente comprometer os setores público e privado japoneses com o futuro da economia brasileira. Um esforço brasileiro nessa direção iria ao encontro de inúmeras indicações de que é possível, em um futuro não muito distante, retomar o fluxo de recursos do governo japonês e, em um momento seguinte, o investimento direto privado. Apesar da crise e do distanciamento político, novas oportunidades de investimento no Brasil continuam sendo analisadas pelos departamentos de acompanhamento internacional dos grandes conglomerados japoneses. Para estas empresas, o momento é de ampliar, e não de reduzir, horizontes de investimento. Os benefícios de participar do processo de globalização japonesa parecem auspiciosos. O Japão é um país com crescente poder financeiro e político a nível internacional. É, também, um centro cada vez mais relevante de difusão de tecnologias de ponta e o grande mercado de manufaturados que está se abrindo para o mundo.

Não será fácil nem rápido o processo de mudar o quadro atual de retraimento do interesse japonês pelo Brasil. Dificilmente se conseguirá reeditar o boom de investimentos diretos da década de setenta. Entretanto, não há nada que condene o Brasil a ficar completamente ao largo do processo de internacionalização da economia japonesa.

NOTAS

INTRODUÇÃO

- (1) Ver Amsden, 1989, e Torres, 1983
- (2) Segundo o Prof. Antonio Barros de Castro, um dos manuais de geografia econômica que ele teria utilizado em seu curso secundário, na década de cinquenta, incluía o Japão no rol dos países subdesenvolvidos.
- (3) Ver Iacocca, (1985, Vogel, 1986, Gilpin, 1987, Okimoto e Inogushi, 1988
- (4) Ver Torres, 1987
- (5) Para uma análise deste debate, à luz da experiência da política industrial japonesa, ver o capítulo 4 desta tese
- (6) Citado em Miyazaki, 1964
- (7) Ver Kaplan, 1972, e Iacocca, 1985
- (8) Ver Yamamura e Yasuba, 1988, e Dore, 1986
- (9) Ver o capítulo 5
- (10) Ver Torres, 1983

1. OS CONDICIONANTES DO MILAGRE ECONÔMICO (1953-1973)

- (1) Ver Torres, 1983
- (2) Ver Torres, 1983
- (3) Ver Tavares e Teixeira, 1981
- (4) O termo zaibatsu tem uma conotação depreciativa e poderia ser traduzido por grupo fechado de pessoas da área financeira ou "panelinha" financeira; o termo keiretsu significa um conjunto de empresas industriais e financeiras com fortes ligações entre si e é utilizado para denominar uma forma de conglomeração distinta do zaibatsu do pré-guerra; para uma

análise das diferenças entre os keiretsu e os zaibatsu ver Torres, 1983, e o capítulo 5 desta tese

- (5) Ver o Capítulo 5, especialmente o Quadro 5.4
- (6) Para o conceito de fragilidade financeira ver Minsky, 1986, e também os capítulos 5 e 6
- (7) Ver Roberts, 1989
- (8) Ver Torres, 1983, especialmente o Quadro J no Anexo Estatístico
- (9) Ver Torres, 1983
- (10) Segundo Tavares (1990), "chamamos de capitalismo organizado aqueles onde relações orgânicas entre a burocracia de Estado, bancos e grandes empresas industriais são importantes em seu desenvolvimento histórico (...), onde a intervenção estatal foi decisiva não somente na regulação macroeconômica mas também na política industrial. Estas relações estruturais deram lugar a verdadeiros networks que permitem que as pressões recíprocas dos agentes econômicos privados e do Estado, ocorram de forma ordenada, de forma a preconiliar interesses e a levar a consensos estratégicos na política de reestruturação industrial, ademais de permitir a coordenação operacional da política econômica".

2. A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA JAPONESA PÓS-1973

- (1) Tanaka havia publicado um best-seller no Japão intitulado "Construindo um Novo Japão: Um Plano para Remodelar o Arquipélago Japonês"
- (2) Ver Nakamura, 1983
- (3) Ver Torres, 1983
- (4) Ver Balassa, 1988
- (5) Ver Sato, 1987
- (6) Ver Nakamura, 1983
- (7) Para uma análise mais detalhada da questão do financiamento público japonês pós-1973, ver o Capítulo 6
- (8) Ver BoJ (a), 1989

- (9) De 1979 até 1984, com a valorização do dólar, a taxa cambial manteve-se favorável à moeda japonesa. Esta situação se reverteu rapidamente a partir de 1985. Em menos de dois anos, o iene passou de 240 a quase 120 por dólar americano.
- (10) Estas transformações endógenas à indústria japonesa serão objeto de análise nos capítulos 3 e 4
- (11) Ver Mishkin, 1986
- (12) O baixo comprometimento fiscal desse "programa emergencial" é um exemplo da determinação do governo japonês de reduzir seu endividamento. A partir de 1980, o governo japonês começou a se preocupar com corte de seu déficit que chegou, naquele ano, a atingir 5,5% do PNB. Desde então, a necessidade líquida de recursos do governo vem diminuindo nominalmente, mediante o estabelecimento de limites máximos estritos para a expansão dos gastos públicos. Em consequência, o déficit governamental reduziu-se a 2,4% em 1988, segundo o Banco do Japão (a), 1989; para um análise do financiamento público japonês pós-1973 ver também o Capítulo 6 .

3. A NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO JAPÃO

- (1) Ver WFM, 1987 (a)
- (2) Ver Komiya e Itoh, 1988
- (3) O petróleo é um bom exemplo deste ajuste: de um máximo de 281,2 milhões de K.L. importados em 1979, o Japão limitou-se a comprar 188,8 milhões de K.L. em 1986, ou seja, 2/3 do volume de 1979, fundamentalmente pela redução na demanda de óleo combustível do setor industrial (Ver BoJ, 1988)
- (4) Ver BoJ, 1988
- (5) Para uma discussão do tema, ver Bergsten e Cline, 1985
- (6) Ver Tavares, 1985 e Marris, 1985
- (7) Esse diferencial reflete as taxas médias de câmbio de 194,60 e 242,49, relativas a 1978 e 1982; se, entretanto, se tomar a taxa mínima de 1978 (175,50) e a máxima de 1982 (278,50), o diferencial passa a ser de 59%
- (8) Ver Bergsten e Cline, 1985, p. 6, 50 e 127

- (9) Ver Zysman e Cohen. 1987, e Dertouzos, 1989
- (10) Ver Bergsten e Cline, 1985
- (11) Ver Bergsten e Cline, 1985
- (12) Ver o Capítulo 4
- (13) Kanban é uma palavra japonesa que significa "anotação visível" mas passou também a denominar um sistema de técnicas, aperfeiçoadas no Japão, para o aumento da produtividade e da qualidade industrial, buscando, a partir da criatividade dos trabalhadores, aproximar a produção por lotes (batch), baseada na divisão e no encadeamento do trabalho humano, da lógica da produção em processo contínuo, onde a interferência direta do homem é muito reduzida e, por isto, a produtividade e a qualidade do produto final podem ser mais homogêneas; o sistema kanban também ficou conhecido como just-in-time, ou produção apenas-a-tempo, pelo aspecto de buscar encadear as diversas etapas de produção e, com isto, reduzir em muito a necessidade de estoques. (Ver Schomberger, 1984 e o Capítulo 4)
- (14) As economias de escopo referem-se "às economias obtidas no volume de produção de um conjunto de produtos em oposição às economias de escala, adquiridas através da produção de um único produto", ver Zysman e Cohen, 1987
- (15) Entrevista com o Professor Kotaro Horisaka da Universidade de Sophia, Tóquio, 1989
- (16) Para uma análise do zaitec, ver o Capítulo 6
- (17) Ver o Capítulo 4 e Torres, 1988
- (18) A Europa passou a ser a segunda principal área de investimentos japoneses a partir de 1985
- (19) Para uma análise dos investimentos japoneses no Brasil, ver o Capítulo 7
- (20) Ver EPA, 1989, pg.21
- (21) Ver IBJ, 1989, pg.14
- (22) Ver Newsweek, 9 de outubro de 1989
- (23) Ver Yoshitomi, 1990
- (24) Entrevista realizada com funcionários do MITI, Tóquio, outubro de 1989

- (25) Para uma descrição mais aprofundada das instituições japonesas envolvidas com ODA, ver o Anexo A

4. A REESTRUTURAÇÃO INDUSTRIAL

- (1) Ver o Capítulo 2 e Torres, 1983
- (2) Ver Torres, 1983
- (3) A elasticidade preço da demanda se explica para os segmentos industriais consumidores de novos produtos
- (4) Ver Zysman e Cohen, 1987
- (5) Do inglês, workstation
- (6) Ver Zysman e Cohen, 1987
- (7) O termo automação programada refere-se a um sistema de produção cujas funções podem ser cumpridas praticamente sem a interveniência do homem - automação - e cujas máquinas podem realizar diferentes tarefas, fácil e rapidamente, através de instruções programadas
- (8) Ver Jaikumar, 1987.
- (9) Ver o Capítulo 5
- (10) Ver Olson, 1982
- (11) Um exemplo destas limitações de ordem social é a relevância que passou a ter a questão ambiental na política industrial japonesa após o episódio da Baía de Minamata quando, ao final da década de 60, bebês nasceram com deformações físicas por causa da poluição química industrial; as autoridades governamentais, apesar de terem tido conhecimento prévio do fato, nada fizeram para impedir o mal funcionamento da indústria
- (12) Ver o Capítulo 5
- (13) Os EUA têm, até o momento, vedado ao Japão qualquer possibilidade de se tornar uma potência militar autônoma

- (14) Para uma análise do processo de industrialização coreano no pós-guerra, ver Amsden, 1989, e Torres (b), 1990
- (15) Para uma outra definição do conceito de capitalismo organizado, ver Tavares, 1990
- (16) Ver Johnson, 1982, pg.15
- (17) "(Em estratégias de atualização tecnológica, catch-up) os mapas do futuro estão disponíveis na história industrial dos competidores (mais avançados)", Zysman, 1983
- (18) Ver Boltho, 1985 e Yamamura, 1986
- (19) Ver Yamamura, 1986
- (20) Ver o Capítulo 5
- (21) Para uma análise da internacionalização financeira do Japão, ver o Capítulo 6
- (22) O MITI promoveu acordos de preço na siderurgia a forno elétrico, na indústria de fertilizantes químicos e na de navios.
- (23) Para uma análise dos keiretsu, ver o Capítulo 6
- (24) Ver Patrick, 1986 e Imai, 1988
- (25) Ver Patrick, 1986
- (26) Ver Freeman, 1987
- (27) De acordo com Freeman, 1987, o conceito de sistema nacional de informações relaciona-se ao gerenciamento do processo produtivo e às formas pelas quais as inovações de processo e produto são geradas e disseminadas através da economia
- (28) Ver Torres, 1983
- (29) Ver Torres, 1983 e o capítulo 5
- (30) Ver Johnson, 1989
- (31) Esse critério não foi aplicado às universidades do governo, pois, por razões de disputa jurisdicional, toda vez que o MITI contrata uma pesquisa na área acadêmica, o Ministério da Educação, em represália, reduz, em igual montante, o orçamento da instituição.

- (32) Ver Okimoto, 1986
- (33) Ver Imai, 1986
- (34) Ver Saxonhouse, 1986

5. OS CONGLOMERADOS: OS DESAFIOS DA INTERNACIONALIZAÇÃO

- (1) Ver Office Franco-Japonais, maio de 1989
- (2) Ver Business Week, 1990
- (3) Ver Torres, 1983
- (4) Citado em Miyazaki, 1967
- (5) Para uma análise da política de ocupação norte-americana, ver Torres (1983)
- (6) Digo "formalmente informalizado" porque no Japão, mesmo em situações de conflito, tem-se sempre que manter as aparências de um bom relacionamento pessoal, ou seja: manter a "face"
- (7) Ver Aoki, 1987
- (8) Ver Rozembluth, 1989
- (9) Ver Torres, 1983
- (10) Para mais detalhes sobre as mudanças no padrão de financiamento das empresas japonesas, ver o capítulo 7
- (11) Ver Torres, 1983
- (12) Ver Aoki, 1987
- (13) Ver Reich, 1983 e 1990
- (14) Ver Ferguson, 1990, Business Week, 1990, Zysman e Cohen, 1989, e Imai, 1990

6. AS MUDANÇAS NA ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO

- (1) Ver Zysman, 1983, pg.16
- (2) Para a importância histórica do sistema bancário no financiamento do processo de acumulação industrial, ver Gerschenkron, 1968, especialmente o "Post-Scriptum"; ver também Zysman, 1983, e, para uma análise da experiência coreana, ver Torres (c), 1990
- (3) São considerados city banks os seguintes bancos comerciais: Daichi-Kangyo, Fuji, Sumitomo, Mitsubishi, Sanwa, Tokai, Mitsui Taiyo Kobe, Kyowa, Daiwa, Saitama, Hokkaido Tokushoku; além destes, também se inclui o Banco de Tóquio, que difere dos demais, por ser o único originalmente formado para atuar em transações financeiras e comerciais com o exterior e que, por isto, tem uma reduzida rede de captação no Japão e foi, ainda, autorizado, a partir de 1962, a emitir debêntures bancárias, privilégio dos bancos de crédito de longo prazo.
- (4) De acordo com as estatísticas japonesas, o chamado "setor pessoal", inclui consumidores, non-corporatebusiness, agricultores e organizações sem fins lucrativos. Como se pode ver no Anexo XIII, o setor de pessoal, que é historicamente superavitário, apresentou, ao longo do tempo, uma grande propensão a acumular poupanças na forma de ativos financeiros. A origem desse fenômeno remonta ao final da Segunda Guerra Mundial. Àquela época, as altas taxas de inflação, aliadas à redistribuição social da renda e da riqueza, fizeram com que o volume de ativos financeiros detidos pelos setores não-financeiros, especialmente o "setor pessoal", fosse extremamente baixo. Com a retomada do crescimento, as famílias passaram a dar preferência aos ativos bancários, por razões de custo transacional, liquidez, divisibilidade e segurança. Posteriormente, esta demanda potencial foi exacerbada pela inexistência de mecanismos de seguro social o que levou as famílias japonesas a apresentarem uma propensão a poupar relativamente elevada, em termos internacionais; ver Torres, 1983, principalmente os Quadros XX, XXI e H
- (5) Ver Torres, 1983
- (6) Ver Hamada e Horichi, 1987.
- (7) Minsky, 1986, aponta a existência de três padrões de financiamento: o hedged, que ocorre quando uma empresa espera fazer face ao serviço de sua dívida apenas com a receita de suas vendas; o especulativo, quando a parcela de juros do financiamento de um investimento é integralmente paga pelas receitas correntes da empresa, mas toda ou parte da amortização tem que ser renegociada periodicamente junto ao mercado financeiro; e o Ponzi, quando nem mesmo os juros podem ser integralmente pagos com as receitas correntes da empresa.

- (8) Para um detalhamento das relações entre bancos e empresas no Japão, ver o Capítulo 5
- (9) Ver Noguchi, 1987, especialmente o Quadro 1
- (10) Ver Banco do Japão, 1987
- (11) Até 1982, o orçamento do governo passou de 18,3% do Produto Nacional para 34,4%, ver Noguchi, 1987, especialmente o Quadro 3
- (12) Ver Hamada e Horichi, 1987 e Noguchi, 1987, especialmente o Gráfico 1
- (13) Ver Rosembluth, 1989
- (14) Para uma análise das disputas entre bancos e securitycompanies, ver a seção 6.3
- (15) Para uma análise da situação de overloan dos bancos comerciais japoneses durante o período do milagre econômico, ver Torres, 1983
- (16) Para uma análise do processo de desregulamentação das taxas de captação das instituições financeiras japonesas, ver a seção 6.4
- (17) Ver Hamada e Horiuchi, 1987.
- (18) Entrevista realizada em Tóquio, em setembro de 1989
- (19) Ver Viner, 1988
- (20) Ver o capítulo 4
- (21) Ver Rosembluth, 1989
- (22) Para uma análise do papel do main bank, ver o capítulo anterior sobre os keiretsu
- (23) Ver Rosembluth, 1989
- (24) Ver Rosembluth, 1989
- (25) Ver o capítulo 2
- (26) Ver Viner, 1987
- (27) Citado em Viner, 1987

- (28) A mudança foi mais legal do que efetiva, uma vez que os city banks sempre realizaram operações de empréstimo por mais de dois anos, só que negociadas bianualmente

7. AS RELAÇÕES ECONÔMICAS ENTRE O BRASIL E O JAPÃO

- (1) Ver Kagami, 1989
- (2) Ver o Capítulo 4
- (3) Ver Patrick, 1986
- (4) Ver Hollerman, 1988
- (5) Ver Abdenur, 1985
- (6) Ver Torres, 1990, e IBJ, 1989
- (7) Ver Hollerman, 1988
- (8) De acordo com Hollerman, 1988, Pierre Rinfret, um conselheiro econômico do Presidente Nixon, declarou no Tokyo Foreign Correspondents Club, em outubro de 1973, numa conferência patrocinada pelo Departamento de Estado do governo americano que o embargo da soja foi utilizado "com malícia ... (com o objetivo de) sinalizar algo para o povo que pensava que nosso poder econômico estava enfraquecido e, falando francamente, os japoneses têm se mostrado cada vez mais cooperativos desde então".
- (9) Entrevista com Yutaka Hongo, representante da JICA no Brasil, Brasília, Setembro de 1990
- (10) Ver Carvalho, 1988
- (11) Entrevista com diplomatas brasileiros em Tóquio, setembro de 1989
- (12) Dados obtidos junto à Japan External Trade Organization - JETRO, Rio de Janeiro, Julho de 1990
- (13) Ver Tsuneta, 1989
- (14) Ver Banco do Brasil, 1990
- (15) Ver Hollerman, 1988 e BNDES, 1990
- (16) Ver Torres (a), 1990

- (17) Ver o capítulo 3
- (18) Ver Kamara, 1981 e Kagami, 1989
- (19) Em uma entrevista ao jornal Folha de S. Paulo, de 5 de dezembro de 1990, Hiroshi Sato, Presidente da Nippon Steel, a maior acionista privada japonesa na Usiminas, criticou abertamente as políticas externa e doméstica do governo brasileiro, declarando explicitamente que os funcionários do governo "não têm tempo para se preocupar com os problemas japoneses (no Brasil)". Do mesmo modo, um alto funcionário do poderoso Ministério das Finanças do Japão firmou em uma entrevista em Tóquio, em setembro de 1989, que o Brasil não deve esperar por novos investimentos japoneses até que tenha sido encontrada uma solução razoável para o caso Usiminas".
- (20) Ver Torres (a), 1990
- (21) Ver Horisaka, 1990
- (22) Ver Stallings, 1989, e entrevistas com banqueiros e funcionários do governo japonês em Tóquio, Setembro de 1989, e Rio, Agosto de 1990
- (23) Ver Horisaka, 1990
- (24) Entrevista com Professor Yoshiaki Nakano, conselheiro do ex-Ministro da Fazenda, Luis Carlos Bresser Pereira, S.Paulo, Maio de 1990
- (25) Entrevista com Professor Paulo Nogueira Batista Junior, conselheiro do ex-Ministro da Fazenda, Dilson Funaro, São Paulo, Março de 1990
- (26) Para mais informações sobre o JEXIM e a OECF, ver Anexo A

CONCLUSÕES

- (1) Ver Iacocca, 1985, Vogel, 1986, Okimoto e Inogushi, 1988
- (2) Ver Tavares, 1985
- (3) Ver os Capítulos 4 e 5
- (4) Para o conceito de financeirização, ver Braga, 1991

BIBLOGRAFIA

ABDENUR, R., **O Marco Econômico e Global das Relações Brasil-Estados Unidos**, em Hirst, Mônica (ed.) Brasil-Estados Unidos na Transição Democrática, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1985

AMEX BANK REVIEW, Divergent Trends in Japan and Germany: The Impact of Real Interest Rates, Vol. 17, nº 3, Londres, 1990

AMSDEN, A., Asia's Next Giant, Oxford University Press, N. Iorque, 1989

AOKI, M., **The Japanese Firm in Transition**, em Yamamura e Yasuba (eds.), The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation, vol. 1, Stanford, 1987

_____, **Toward an Economic Model of the Japanese Firm**, Journal of Economic Literature, Março de 1990

BALASSA, B. e Noland, M., Japan in the World Economy, Institute of International Economics, Washington, 1988

BANCO CENTRAL DO BRASIL, Relatório Anual, Brasília, 1983, 1984, 1985, 1986, 1989, e 1990

BANCO DE COMPENSAÇÕES INTERNACIONAIS (BIS), Relatório Anual, Basileia, 1990 e 1991

BANCO DO BRASIL (CACEX-DEPEC), Intercâmbio Brasil-Japão: Participação no Comércio Exterior Brasileiro, Rio de Janeiro, Maio de 1990

BANCO DO JAPÃO (BoJ), Economic Statistics Annual, Tóquio, 1987, 1988 e 1989

_____, (a), Comparative Economic and Financial Statistics, Tóquio. vários anos

_____(b) , Monthly Statistics of Japan, Tóquio, Agosto de 1990 e Julho de 1991

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES), Investimento Direto Japonês no Exterior, Rio de Janeiro, 1990

BERGSTEN, C. e CLINE, W., The United States - Japan Economic Problem, Institute for International Economics (IIE), Washigton, 1985

BOLTHO, A., Was Japan's Industrial Policy Successful?, Cambridge Journal of Economics, setembro de 1985

BOUZAS, R. et alli, Informe sobre la Conyuntura Econômica Internacional, FLACSO, Buenos Aires, 1988

BRAGA, J., A Financeirização da Riqueza, Economia do Setor Público, Textos para Discussão, ano 6 nº 3, FUNDAP, São Paulo, 1991

BUSINESS WEEK INTERNATIONAL, Mighty Mitsubishi is on the Move e Editorial, 24 de setembro de 1990

CARVALHO, M., **Exportações de Frango Congelado**, Revista Brasileira de Comércio Exterior, Julho de 1988

CEPAL (Comiss o Econômica para a América Latina), Relaciones Comerciales entre Japón y América Latina: Desafios e Oportunidades, Santiago do Chile, junho de 1991

COOPER, R., Some Reflections on Industrial Policy for the United States, Texto apresentado à Conferência Industrial Policy: Past, Present and Future, Tóquio, 1989

DERTOUZOS, M., Lester, R. e Solow, R., Made in America, The MIT Press, Cambridge, 1989

DORE, R., A Case of Technology Forecasting in Japan: The Next Generation Base Technologies Development Program, The Tecnical Change Center, 1983

, Flexible Rigidities, The Athlone Press, Londres, 1986

ECONOMIC PLANNING AGENCY (EPA), Economic Survey of Japan, Tóquio, 1987 e 1989

, (a) Economic Statistics Monthly, Tóquio, Outubro de 1990 e Julho de 1991

EXPORT-IMPORT BANK OF JAPAN, Annual Report, Tóquio, 1989

FERGUSON, C., Computers and the Coming of the U.S. Keiretsu, Harvard Business Review, Julho-Agosto de 1990

FOREIGN PRESS CENTER OF JAPAN (FPC), Facts and Figures, Tóquio, 1987 e 1989

FREEMAN, C., Changes in the National System of Innovation, OECD, Paris, 1987
, Technology Policy and Economic Performance Lessons from Japan, Pinter Publishers, Londres, 1987

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI), Estadísticas Financieras Internacionales, maio de 1989

FURTADO, João, Produtividade na Indústria Brasileira: Padrões Setoriais e Evolução, Dissertação de Mestrado, Universidade de Campinas, Campinas, 1990

GERLACH, M., **Keiretsu Organization in the Japanese Economy**, em Johnson, C., Tyson, L. e Zysman, . (eds), Politics and Productivity, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Estados Unidos, 1989

GREGORY, G., New Materials Technology in Japan, em Foster, T. (ed.), The Materials Revolution, Basic Blackwell, Londres, 1988

HAMADA, K., e HORIUCHI, A., The Political Economy of the Financial Market, em Yamamura, K. e Yasuba, Y. (eds), op.cit., 1987

HOLLERMAN, L., Japan's Economic Strategy in Brazil: Challenge for the United States, Lexington Books, Toronto, 1988

HORISAKA, K., Japanese Banks and the Latin American Debt Problem, Revista de Economia Política, setembro de 1990

HORIUCHI, A., PACKER, F., e FUKUDA, S., **What Role Has the "Main Bank" Played in Japan?**, Journal of Japanese and International Economies, Junho de 1988

HORNE, J., Japan's Financial Markets. George Allen and Unwin, Londres, 1985.

IACOCCA, L. e NOVAK, W., Iacocca: Uma Autobiografia, Livraria Cultura Editora, São Paulo, 1985

IMAI, K., Industrial Policy for High Technology Industries em Patrick, H.(ed.), Japan's High Technology Industries, University of Tokyo, Tóquio, 1986

_____, Industrial Policy and Technological Innovation, em Komyia, R., Industrial Policy in Japan, Academic Press, Tóquio, 1988

_____, Technological Innovation and Industrial Policy in Japan,, Texto apresentado à Conferência Industrial Policy: Past, Present and Future, Tóquio, 1989

_____, **The Legitimacy of Japan's Corporate Groups** , Economic Eye, Autumn 1990

INDUSTRIAL BANK OF JAPAN (IBJ), **Factors Behind Japanese Direct Investment Abroad**, Quarterly Survey, nº 80, Tóquio, 1989

JAIKUMAR, R., Post-Industrial Manufacturing, Harvard Business Review, Nov.-Dez. 1986

JAPAN EXTERNA TRADE ORGANIZATION (JETRO), White Paper on International Trade, Tóquio, 1988

- JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY, Annual Report, Tóquio, 1989
- JOHNSON, C., MITI, MPT and the Telecom Wars, em Johnson, C., et alli (eds.), op. cit., Bellinger, 1989
- KAGAMI, M., Japanese Business Activities in Brazil, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago do Chile, 1989
- KAKIZAWA, K., Mihara, A. e Okada, K., The SII and Beyond: Three Politicians Speak Out, Economic Eye, Verão de 1990
- KAPLAN, E., Japan: The Government-Business Relationship, Departamento de Comércio dos Estados Unidos, Washington, 1972
- KAWARA, I., **Trends in Japan's Direct Investment Abroad in FY 1979**, Exim Review, 25 de maio de 1981
- KISHI, K. Flaws in the Design of the Public Works Program, Economic Eye, Primavera de 1991
- KOMIYA, R. e ITOH, M., Japan's International Trade and Trade Policy, 1955-1984, em Inogushi, T. e Okimoto, D. (eds.), The Political Economy of Japan: The Changing International Context, Stanford University Press, Stanford, 1988
- KOMIYA, R. e MUTSUNORI, I., Japan's Industrial Policy in the 1980's, Texto apresentado à Conferência Industrial Policy: Past, Present and Future, Tóquio, Japão, 1989
- KOIKE, Y., Japan's Industrial Adjustment in the 1970's and 1980's, Texto apresentado à Conferência Ajuste Econômico e Crise Política, Rio de Janeiro, Brasil, 1990
- KURODA, M., Japan's Trade and the Yen, The Amex Bank Review, abril de 1987

- KALECKI, M., Teoria da Dinâmica Econômica, Os Pensadores, vol. XLVII, Editora Abril, São Paulo. 1976
- LAFER, C., **A Visita do Presidente Reagan e as Relações Brasil-Estados Unidos**, O Brasil e a Crise Mundial, Editora Perspectiva, São Paulo, 1984
- LIMA, Maria R., Moura, G., **A Trajetória do Pragmatismo**, Revista Dados, Vol, 25, 1982
- LONG TERM CREDIT BANK OF JAPAN e INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, Current Brazilian Economy and Business Opportunities, Tóquio, 1988
- LOOPESKO, B. e JOHNSON R., Realignment of the Yen-Dollar Exchange Rate: Aspects of the Adjustment Process in Japan, mimeo, 1987
- MARRIS, S., The Deficits and the Dollar: the World Economy at Risk, Institute of International Economics, Washington D.C., EUA, 1985
- MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E DO COMÉRCIO EXTERIOR DO JAPÃO (MITI), The Progress of Japan's Structural Adjustment and Prospects for the Industrial Structure, Tóquio, 1987
- _____, Statistics of Japanese Industries, Tóquio, 1989
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO JAPÃO, ODA Annual Report, Tóquio, 1988, 1989 e 1990
- MINSKY, H., Stabilizing an Unstable Economy. Yale University Press, New Haven, 1986
- MISHKIN, F., U.S. Macroeconomic Policy and Performance in the 1980s: An Overview, em Patrick, H. e Tachi, R. (eds), Japan and the United States Today: Exchange Rates, Macroeconomic Policies, and Financial Markets Innovations, Columbia University, N. Iorque, 1986
- MIYAZAKI, Y., **Rapid Economic Growth in Post-War Japan**, The Developing Economies, junho de 1967

NAKAMURA, T., The Postwar Japanese Economy, Tokyo University Press, Tóquio, 1983

NAKATANI, K., **Trends in Japan's Direct Investment Abroad in FY 1985**, Exim Review, março de 1987

_____. **Trends in Japan's Direct Investment Abroad in FY 1986**, Exim Review, março de 1988

NIKKO SECURITIES, Japanese Investments in Foreign Securities, Texto apresentado à Conferência Asia-Pacific Capital Markets, São Francisco, 1987

NOGUCHI, Y., Public Finance, em Yamamura, K. e Yasuba, Y. (eds), op. cit., 1987

OFFICE FRANCO-JAPONAIS, **Les Conglomerats**, Japon: Economie et Societé, nº 226, maio de 1989

_____, **Mitsui**, Japon: Economie et Societé, nº 235, março de 1990

OFFICE OF THE PRIME MINISTER (OPM), Japan Statistical Yearbook, Tóquio, vários anos

OKIMOTO. D., Industrial Policy and Technological Innovation: The Japanese Case, Texto apresentado à Conferência Industrial Policy: Past, Present and Future, Tóquio, 1989

_____, Between MITI and the Market, Stanford University Press, Stanford, 1989

OKIMOTO D. e INOGUSHI, T., Introduction, em Okimoto, D. e Inogushi, T., op.cit., 1988

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD), Japan Economic Survey, Paris, 1978, 1981 e 1985

_____, Economic Outlook, Paris, 1986

- _____, Financial Market Trends, Paris, Maio de 1990
- OTSUKA, R., Industrial Reestructuring Through Tecnological Blending, em FPC (ed.), Opinions on Japan's Economic Reestructuring, Tóquio, 1987
- OLSON, M., The Rise and Decline of Nations, Yale University Press, New Haven, 1982
- OVERSEAS ECONOMIC COOPERATION FUND, Informe Anual, Tóquio, 1989
- OZAKI, R., How Japanese Industrial Policy Works, em Chalmers, J. (ed.), The Industrial Policy Debate, São Francisco, 1984
- PATRICK, H., Japanese High Tecnology Industrial Policy in Comparative Context, em Patrick, H. (ed.), High Tecnology Industries: Lessons and Limitations of Industrial Policy, University of Tokyo Press, Tóquio, 1986
- _____, Thoughts on Government Policies Regarding Declining and Troubled Industries in Japan and the United States, Texto apresentado à Conferência Industrial Policy: Past, Present and Future, Tóquio, 1989
- REICH, R., The Next American Frontier, Penguin Books, 1983
- _____, Who is US?, Harvard Business Review, janeiro de 1990
- ROBERTS, J., Mitsui: Three Centuries of Japanese Business, Weatherhill, Tóquio, 1989
- ROSENBLUTH, F., Financial Politics in Contemporary Japan, Cornell University Press, New Haven, 1989
- RUSH, H. e BESSANT, J., Integrated Manufacturing, Brighton Business School, 1987 (mimeo)
- SARDENBERG, R., **A Política Externa do Brasil nas Duas Últimas Décadas**, Curso de Introdução às Relações Internacionais, Vol. VI, Editora da Universidade de Brasília, 1983

SASAKI, T., Structural Defects in the Japan-U.S. Relationship, Economic Eye, Primavera de 1990

SATO, K., Saving and Investment, em Yamamura, K. e Yasuba, Y. (eds), op. cit., 1987

SAXONHOUSE, G., Industrial Policy and Factor Markets: Biotechnology in Japan and in the US, em Patrick, H. (ed.), op.cit., 1986

SCHUTZE, C., Industrial Policy: A Dissent, The Brookings Review, Fall 1983

SCHOMBERGER, R., Técnicas Industriais Japonesas, Pioneira, São Paulo, 1984

_____. Fabricação Classe Universal, Pioneira, São Paulo, 1988

SCHUMPETER, J., Capitalismo, Socialismo e Democracia, Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1961

SCOTT, B., ROSEMBLUTH J e SPROAT, A., Case Studies in Political Economy, Japan 1854-1977, Harvard Business School, Cambridge, 1980

SEKIGUSHI, S. e HORIUCHI, T., Trade and Adjustment Assistance, em Patrick, H. (ed.), op. cit., 1976

SHINKO, K., The Computer Industry, em Komyia, R. (ed.), op. cit., 1988

STALLINGS, B., **Japón y la crisis de la deuda latinoamericana**, América Latina Internacional, FLACSO, Argentina, Buenos Aires, dezembro de 1989

_____, **The Reluctant Giant: Japan and the LatinAmerican Debt Crisis**, Journal of Latin American Studies, 22, 1990

SUZUKI, Y., Financial Innovation in Japan: its Origins, Diffusion and Impacts, em De Cecco, M. (ed), Changing Money, Basel Blackwell, Londres, 1988

, (ed.). The Japanese Financial System, Claredon Press, Londres, 1987

TAKAOKA, H., **Trends in Japan's Direct Investment abroad in FY 1987**, Exim Review, março de 1989

TANAKA, N., Aluminum Refining Industry, em Ryutaro K., Masahiro O., e Kotaro Suzumura (eds.), Industrial Policy in Japan, Academic Press, Inc, Tóquio, 1988

TATSUNO, S., The Tecnopolis Strategy, Prentice Hall Press, Englewood Cliffs (N.J.), 1986

TAVARES, J., A Política Comercial Brasileira e a Integração Latino-Americana, Texto para Discussão nº 233, Instituto de Economia Industrial-UFRJ, Rio de Janeiro, 1990

TAVARES, M., A Retomada da Hegemonia Norte-americana, Revista de Economia Política, abril-junho de 1985

, Reestructuración Industrial y Políticas de Ajuste Macroeconómico en los Centros, IEI-UFRJ, Rio de Janeiro. 1990, (mimeo)

TAVARES, M., e BELLUZZO, L., As Ilusões da Inflação, Revista Senhor, 27.02.1985

TAVARES, M. e TEIXEIRA, A., La Internacionalización del Capital y las Transnacionales en la Indústria Brasileña, Revista de la Cepal, agosto de 1981

TORRES, E., O Mito do Sucesso: Uma Análise do Economia Japonesa no Pós-Guerra, 1945-1973, Instituto de Economia Industrial-UFRJ, Textos para Discussão nº 37, Rio de Janeiro, 1983

_____, Da Lógica da Ação Coletiva à Teoria da Maturidade: Uma Crítica ao Pensamento de Olson, Instituto de Economia Industrial-UFRJ, mimeo, Rio de Janeiro. 1987

_____, Reestruturação Industrial e Política Industrial no Japão Pós-1973, Anais da Anpec, Belo Horizonte, 1988

_____, (a) O Novo Ciclo de Investimento Direto Japonês e o Brasil, Texto para Discussão nº 237, Instituto de Economia Industrial-UFRJ, Rio de Janeiro, junho de 1990 (a)

_____, (b) **O Novo Ciclo do Investimento Direto Japonês e os NIC Latino-Americanos**, Anais do Seminário "A Inserção Internacional do Brasil nos Anos 1990, S.Paulo, Brasil; CORECON-SP, Março de 1990

_____, (c) Industrial Performance and Industrial Structure Policy: the Experience of Japan After 1973, Visiting Research Fellow Monograph Series nº 177, Institute of Developing Economies, Tóquio, Agosto de 1990

_____. Coréia do Sul: Um Paradigma de Industrialização Retardatária, Série Documentos nº 4. Instituto de Economia Industrial-UFRJ, Rio de Janeiro, outubro de 1991

TREZIZE, P., Politics, Government and Economic Growth in Japan, em Patrick, H., e Rosovsky, H. (eds.), Asia's New Giant: How the Japanese Economy Works, Brookings, Washington, 1976

_____, Industrial Policy is Not the Major Reason for Japan's Success, Brookings Review, 1983

TSUNETA Yano Memorial Society, Nippon: A Charted Survey of Japan 1989/90, Tóquio, 1989

UEKUSA, M., Industrial Organization, em Yamamura e Yasuba (eds.), The Political Economy of Japan, vol. I, Stanford University Press, Stanford, 1987

UEKUSA, M., **The Oil Crisis and After**, em Komiya, R., Okuno, M. e Suzumura, K., (eds.), op.cit., 1988

UEKUSA, M. e HIDEKI, I., Industrial Policy in Japan, mimeo.

VINER, A., Inside Japan's Financial Markets The Japan Times, 1987

_____, The Emerging Power of Japanese Money, The Japan Times, 1988

VOGEL, E., Pax Nipponica?, Foreign Affairs, Primavera de 1986

WHEELER, J et alli, Japanese Industrial Development Policies in the 1980's, Hudson Institute, 1986

WORLD FINANCIAL MARKETS (WFM), Japan under Pressure, abril de 1987

_____, The World Economy Post-October 19,
dezembro de 1987

_____, Is Japan Adjusting Enough?, março de
1988

_____. Japan: the world's leading foreign investor,
10 de novembro de 1989

YAMAMURA, K., Caveat Emptor: The Industrial Policy of Japan, em Krugman, P. (ed.), Strategic Trade Policy and the New International Economics, 1986

YAMAMURA, K. e YASUDA, Y., Introduction em Yamamura, K. e Yasuda, Y. (eds.), op. cit., 1988

YANEZAWA, Y., The Shipbuilding Industry, em Patrick, H. (ed.), op.cit., 1986

YOON, Y., The Political Economy of Transition: Japanese Foreign Direct Investments in the 1980s, World Politics, Outubro de 1990

YOSHITOMI, M., **Perspectivas para o Comércio Internacional nos Anos 1990: Desequilíbrios, Competição em Tecnologia Avançada e Liberalização**, Informativo Econômico, Centro de Estudos Japoneses, Fundação Getúlio Vargas, Abril de 1990

ZYSMAN, J., Governments, Markets and Growth, Cornell University Press, Ithaca (N. Iorque), 1983

ZYSMAN, J. e COHEN, S., Manufacturing Matters, Basic Books, Nova Iorque, 1987

ANEXO
ESTADÍSTICO

ANEXO I

ÍNDICES DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL (Países Seleccionados)

(1980 = 100)

ANOS	JAPÃO	EUA	R.U.	RFA	FRANÇA	ITÁLIA
1979	95,5	101,9	106,9	99,9	100,7	94,7
1980	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1981	101,0	102,2	96,9	98,1	99,0	98,4
1982	101,3	94,9	98,7	95,0	98,0	95,4
1983	104,3	100,6	102,4	95,6	98,0	92,3
1984	114,2	111,8	102,6	98,5	100,0	95,4
1985	118,5	113,9	108,1	102,9	101,0	96,5
1986	118,2	115,2	110,5	104,9	102,0	99,2
1987	122,3	119,5	114,4	105,3	104,0	103,1
1988	133,8	126,3	118,5	109,2	108,0	108,3
Crescimento Acumulado (%)						
1979/88	3,8	2,4	1,2	1,0	0,8	1,5
1984/88	5,2	4,7	3,0	2,7	2,0	3,3

Fonte: FPC, 1987 e Banco do Japão (a), 1989

ANEXO II

JAPÃO

PRINCIPAIS INDICADORES MACROECONÔMICOS (Variações Anuais)

Em % e US\$ bilhões							
ANOS	PNB (1)	FBCF (2)	Exp. (3)	Gov. (4)	Desemp. (5)	Infl. (6)	C.C. (7)
1973	7,9	12,6	7,1	0,5	1,3	11,7	-0,1
1974	-1,4	-9,5	23,2	0,4	1,4	24,5	-4,7
1975	2,7	-1,2	0,7	-2,8	1,9	11,8	-0,7
1976	4,8	2,7	15,1	-3,7	2,0	9,3	3,7
1977	5,3	4,0	10,7	-3,8	2,0	8,1	10,9
1978	5,2	8,5	-0,7	-5,5	2,2	3,8	16,5
1979	5,3	5,3	6,2	-4,7	2,1	3,6	-8,8
1980	4,3	0,0	17,7	-4,4	2,0	8,0	-10,8
1981	3,7	3,1	15,6	-3,9	2,2	4,9	4,8
1982	3,1	0,8	3,6	-3,6	2,3	2,7	6,9
1983	3,2	-0,3	4,2	-3,7	2,7	1,9	20,8
1984	5,1	4,9	17,5	-2,1	2,7	2,2	35,0
1985	4,9	5,8	5,6	-0,8	2,6	2,1	49,2
1986	2,5	5,8	-5,2	-1,1	2,8	0,6	85,8
1987	4,5	10,3	3,8	-0,3	2,8	0,1	87,0
1988	5,7	13,3	7,9	...	2,5	0,7	...

Fonte: OECD, Economic Outlook, Dezembro de 1988 e Bank of Japan, 1989 (a)

- (1) Produto Nacional Bruto
- (2) Formação Bruta de Capital Fixo
- (3) Exportações
- (4) Saldo das Contas do Governo
- (5) Desemprego
- (6) Inflação
- (7) Saldo em Conta Corrente

ANEXO III

JAPÃO

BALANÇA DE PAGAMENTOS (Itens Seleccionados)

Em US\$ bilhões

ANOS	Exp. (X)	Imp. (M)	X-M	Serv.	Conta. Corrente	Capitais de LP
1970	19,0	15,0	4,0	-1,8	2,0	-1,6
1971	23,6	15,8	7,8	-1,7	5,8	-1,0
1972	28,0	19,1	8,9	-1,9	6,6	-4,5
1973	36,3	32,6	3,7	-3,5	-0,1	-9,8
1974	54,1	53,0	1,5	-5,8	-4,7	-3,9
1975	54,7	49,7	5,0	-5,4	-0,7	-0,3
1976	66,0	56,1	9,9	-5,8	3,7	-1,0
1977	79,3	62,0	27,3	-6,0	10,9	-3,2
1978	95,6	71,0	24,6	-7,3	16,5	-12,4
1979	101,2	99,4	1,8	-9,5	-8,7	-13,0
1980	126,7	124,6	2,1	-11,3	-10,7	2,3
1981	149,5	129,6	19,9	-13,6	4,8	-9,7
1982	137,6	119,6	18,0	-9,8	6,9	-15,0
1983	145,5	114,0	31,5	-9,1	20,8	-17,7
1984	168,3	124,0	44,3	-7,7	35,0	-49,7
1985	174,0	118,0	56,0	-5,2	49,2	-64,5
1986	205,6	112,8	92,8	-4,9	85,8	-131,8
1987	224,6	128,2	96,4	-5,7	87,0	-136,5
1988	259,7	164,7	95,0	-11,3	79,6	-130,9

Fonte: BoJ, 1988 e (a)

ANEXO IV

JAPÃO

COMPOSIÇÃO DAS EXPORTAÇÕES

Em percentagem

PRODUTOS	1965	1970	1976	1980	1985	1987
<u>SETORES</u>						
Máq. e Equip.	35,2	46,3	53,8	62,7	71,8	74,6
Equip. Elétrico	9,1	12,3	11,0	14,4	22,2	22,2
Equip. Ñ-Elétr.	7,4	10,4	12,1	13,9	16,8	19,5
(Eq. Escrit.)	(0,3)	(1,7)	(1,4)	(1,8)	(4,4)	(6,3)
Instr. Precis.	...	5,7	4,7	7,9	4,8	5,0
Equip. Transp.	14,7	17,8	26,1	26,4	28,0	27,9
(Veículos)	(2,8)	(6,9)	(11,1)	(17,9)	(19,6)	(19,6)
Ferro e Aço	15,3	14,7	18,3	12,5	7,7	5,5
Têxteis	18,7	12,5	6,7	4,8	3,5	3,0
Outros	24,3	20,1	14,2	14,8	12,6	16,9
<u>CATEGORIAS DE USO (1)</u>						
Bens de Capital	...	...	40,3	40,1	46,5	51,1
Bens de Cons. Dur.	...	...	22,6	27,4	30,0	27,7
Insumos Indust.	...	...	31,4	28,4	20,,4	18,2
Outros	...	...	5,7	4,1	3,1	3,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

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

ANEXO V

JAPÃO

EXPORTAÇÕES JAPONESAS PARA OS ESTADOS UNIDOS

Em US\$ bilhões

Itens	1974	1980	1985
Exportações Totais (A)	55,7	129,8	175,6
Export. p/ EUA (B)	12,8	31,4	65,3
Export. Máqs. (C)	27,9	81,5	126,2
Exp. Máq. p/ EUA (D)	7,1	23,0	52,5

Em percentagem

Exp.EUA/Exp.Total (B/A)	23,0	24,2	37,2
Exp.Máq./Exp.Tot. (C/A)	50,0	62,3	71,9
Exp.Máq.EUA/Exp.EUA (D/B)	55,5	73,0	80,0
Exp.Máq.EUA/Exp.Máq. (D/C)	25,4	28,2	41,6

1980-1974 1985-1980

Aumento de B / Aumento de A	25,1	74,0
Aumento de C / Aumento de A	72,3	97,6
Aumento de D / Aumento de B	85,5	87,0
Aumento de D / Aumento de C	29,7	66,0

Fonte: OECD, 1981, FPJ, 1987 e OPM, 1976

ANEXO VI

JAPÃO

COMPOSIÇÃO SETORIAL DO INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO

Em US\$ milhões e %

SETORES	1951-1979		1980-1988	
	US\$	%	US\$	%
Manufatura	10,9	34,3	38,9	25,2
Química	2,3	7,2	4,2	2,7
Metais (1)	2,1	6,6	5,6	3,6
Têxtil	1,5	4,7	2,3 (2)	0,5
Elétr.e Eletr.(3)	1,3	4,1	8,9	5,8
Transp.	0,8	2,5	6,2	4,0
Máq. Geral	0,8	2,4	4,1	2,6
Mineração	6,5	20,4	7,4	4,8
Comércio	4,6	14,5	15,4	10,0
Finanças	2,1	6,5	39,9	25,8
Imobiliário	0,9	2,7	19,7	12,7
Outros	6,8	21,6	33,3	21,5
TOTAL	31,8	100,0	154,6	100,0

Fonte: Exim Review, maio de 1981 e WFM, 1989

(1) Inclui ferro e aço e não-ferrosos

(2) Dado de 1987

(3) Inclui elétrica e eletrônica

ANEXO VII

JAPÃO

MERCADOS DE DESTINAÇÃO DAS VENDAS DE FÁBRICAS JAPONESAS LOCALIZADAS NO EXTERIOR

		Em %		
Localização das Empresas		Ásia	América do Norte	Europa
Mercados Locais	1980	63,9	84,9	96,4 (1)
	1986	54,7	92,8	95,9 (1)
Japão	1980	9,8	7,8	0,3
	1986	15,8	3,3	1,2
Terceiros Países	1980	26,4	7,3	3,3
	1986	29,5	3,3	1,2

Fonte: IBJ (1989)

ANEXO VIII

JAPÃO

INVESTIMENTO DIRETO POR PRINCIPAIS ÁREAS GEOGRÁFICAS

Em %		
ÁREAS	1951-1979	1980-1987
Ásia	27,2	16,8
(NIC)	(10,0)	(8,0)
América do Norte	25,8	41,4
América Latina	17,5	18,2
(NIC)	(11,2)	(3,1)
Europa	12,2	16,0
Outros	17,3	7,6
TOTAL	100,0	100,0

Fonte: Exim Review, maio de 1979 e março de 1989

ANEXO IX

JAPÃO

MUDANÇAS ESTRUTURAIS NO SETOR MANUFATUREIRO (1974 - 1984)

Em taxas de crescimento (%)

Setores	JAPÃO	EUA	FRANÇA	RFA	R.U.
<u>A.PRODUÇÃO INDUSTRIAL</u>					
Setor Manufat.	5,5	4,0	1,4	1,7	-0,5
Metais Não-fer.	3,9	2,5	4,0	2,0	-0,4
Metalurgia	3,3	2,5	1,8	0,7	-0,7
Mecânica Geral	5,8	4,2	0,4	2,1	-1,3
Equip. Elétrico	16,4	7,2	3,5	3,1	1,5
Equip. Transporte	3,4	3,9	3,4	2,9	-2,9
Química	6,0	5,2	2,3	2,4	1,8
Metais de base	2,8	3,4	0,1	0,5	-1,8
Siderurgia	2,3	2,0	-1,4	-0,5	-4,1
Têxteis	0,5	0,8	1,3	1,2	-2,1
Alimentos	1,6	3,0	-1,4	-1,9	1,1
<u>B.PRODUTIVIDADE</u>					
Setor Manufat.	6,0	2,2	3,3	2,4	3,5
Metais Não-fer.	5,2	2,2	3,0	2,8	4,2
Metalurgia	4,1	2,5	4,1	2,0	3,9
Mecânica Geral	5,9	4,1	3,0	2,9	2,3
Equip. Elétrico	13,2	4,5	4,4	3,5	3,9
Equip. Transp.	4,2	3,2	4,4	1,6	1,7
Química	8,1	3,7	3,6	1,3	4,8
Metais de base	5,1	4,2	3,2	2,2	2,0
Siderurgia	5,2	3,0	3,7	6,9	3,8
Têxteis	3,0	1,9	2,6	-2,2	3,3
Alimentos	-1,4	2,9	1,8	1,4	3,5

Fonte: OECD, 1985

ANEXO X

PARTICIPAÇÃO NAS IMPORTAÇÕES TOTAIS DA OECD
SETORES DE PONTA

Em percentagem

Produtos		JAPÃO	EUA	FRANÇA	RFA	R.U.
Elétric. ponta	1973	22,8	22,3	26,6	9,5	9,2
	1983	37,6	31,5	17,4	8,0	8,0
Computadores	1978	5,2	37,3	15,2	...	...
	1983	18,0	38,3	12,9	...	...
Outras Máqs. de Escrit.	1978	43,8	11,3	22,2	...	...
	1983	58,3	18,0	11,9	...	...
Telecomunic.	1973	26,5	34,4	25,8	...	...
	1983	41,8	44,4	16,0	...	...
Video K-7 e Gravadores	1973	26,5	34,4	25,8	...	...
	1983	89,3	4,5	5,5	...	...
Televisores	1973	34,9	13,3	21,4	...	...
	1983	51,0	8,8	24,3	...	...
Maqs. Fotog. Relog. etc.	1973	22,0	22,0	24,7	...	...
	1983	40,2	22,6	15,9	...	...
Outros Produtos de Ponta	1973	5,6	60,7	22,4	11,6	16,5
	1983	7,1	59,8	27,7	13,4	18,8
Prods. Farm.	1973	3,5	20,8	30,1	...	...
	1983	4,1	29,9	24,7	...	...
Apar. Naveg. Aérea.	1973	1,1	123,0	5,5	...	...
	1983	1,1	92,1	30,9	...	...
Instrums. De Precisão	1973	11,3	37,2	33,1	...	...
	1983	15,0	46,3	26,9	...	...

Fonte: OECD, 1985

ANEXO XI

AJUSTAMENTO DAS INDUSTRIAS EM RECESSÃO

Em mil toneladas

Setores	Capacid. Instal.	Objetivo Redução (A)	Reduç. Efet. (B)	(B/A) (%)	Taxa Util. Cap	
					1978	1983
Aço Elétr. e Martin	20790	2850	2720	95	68	80
Alumínio	1642	930	899	97	73	59
Fibras de Nylon	367	74	73	98	79	89
Fibras de Poliéster	350	45	37	82	77	86
Filamento (1)	431	85	96	113	80	93
Filamento (2)	398	78	71	90	77	95
Amônia	4559	1190	1190	100	62	62
Uréia	3985	1790	1670	93	50	57
Ácido Fosf.(3)	934	190	174	92	58	64
Fiaç. Lã e Alg.	1204	67	52	78	70	85
Fios de Lã	182	18	18	96	64	83
Ferrossil.	487	100	100	100	55	64
Papel. On- dulado	7549	1147	1083	94	63	69
Canteiro Naval	9770	3420	3580	105	51	79

Fonte: EPA, 1985

(1) de poliacrilonitrila

(2) de poliéster

ANEXO XII

JAPÃO

PARTICIPAÇÃO DOS FUNDOS PÚBLICOS NO FINANCIAMENTO DE EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS (1954-1967)

Indústrias	Percentagem
Mineração de Carvão	49,8
Ferro e Aço	4,1
Equipamentos	10,4
Química	7,4
Têxtil	14,8
Agricultura, Pesca e Florestas	50,0
Transportes Aquáticos	41,4
Transportes Terrestres	15,5
Energia Elétrica	26,8
TOTAL (Incl. outras inds.)	18,8

Fonte: Banco do Japão

ANEXO XIII

JAPÃO

ESTRUTURA DOS ATIVOS FINANCEIROS DO SETOR PESSOAL, 1954-1987

Em percentagem

Final do ano	Total (Y 100 bilhão)	Moeda e depósit. à vista	Depósi- tos a prazo	Poup. Postal	"Trust" e Seguros	"Secu- rities (Total)	Títu- -los Gover.	Ações
1954	43,6	28,6	30,0	9,7	9,0	19,8	1,7	15,7
1955	52,6	26,8	31,1	9,7	10,6	19,4	1,3	16,2
1956	65,2	25,3	30,8	9,6	10,9	21,5	0,8	18,6
1957	76,4	22,7	32,7	9,6	11,6	19,9	0,6	16,5
1958	91,8	20,5	33,3	8,9	12,5	22,0	0,7	17,8
1959	116,3	18,9	32,0	8,3	12,7	25,3	0,5	20,5
1960	143,4	18,4	31,1	7,8	12,9	28,2	0,3	21,9
1961	169,8	18,8	31,0	7,5	13,6	29,1	0,2	20,5
1962	207,1	17,8	29,4	7,2	13,7	29,0	0,1	20,9
1963	235,5	18,5	30,9	7,5	14,6	26,7	0,2	18,8
1964	276,4	18,4	31,4	7,8	15,1	24,2	0,3	16,6
1965	333,8	17,3	31,2	7,8	15,1	24,3	n.a.	17,6
1966	385,9	17,6	32,3	8,2	16,1	23,5	n.a.	16,6
1967	450,4	17,7	33,0	8,7	16,6	20,6	n.a.	13,7
1968	539,7	17,2	32,3	9,0	16,6	22,1	n.a.	15,4
1969	666,1	17,0	31,1	9,1	16,2	24,1	n.a.	17,5
1970	724,9	18,0	33,7	10,2	18,0	19,0	0,5	11,7
1971	862,9	17,9	32,9	10,7	18,2	19,7	0,5	11,7
1972	1.119,4	17,8	31,5	10,5	16,9	23,0	0,5	15,4
1973	1.279,5	19,2	33,8	11,6	17,4	17,9	0,5	10,2
1974	1.486,9	18,4	34,5	12,4	17,8	16,7	0,6	8,8
1975	1.787,7	16,6	34,5	13,1	17,8	17,9	0,5	9,9
1976	2.092,9	16,0	34,0	14,0	18,1	17,6	0,8	9,0
1977	2.397,7	15,1	33,9	15,2	18,3	16,9	1,5	7,8
1978	2.781,7	14,8	33,0	15,7	18,2	17,6	2,1	8,2
1979	3.123,9	14,1	33,5	16,3	18,6	16,8	2,3	7,6
1980	3.468,5	12,5	33,9	17,4	19,0	16,4	2,5	7,3
1981	3.880,9	12,0	33,9	17,5	19,6	16,4	2,8	7,1
1982	4.292,3	11,6	33,2	17,8	20,5	16,6	3,0	6,8
1983	4.797,1	10,5	32,2	17,7	20,9	18,3	3,0	7,9
1984	5.267,7	10,3	31,3	17,5	21,5	19,4	3,0	8,5
1985	5.721,3	9,8	31,0	17,6	22,4	19,1	2,9	8,5
1986	6.422,8	9,6	29,4	17,0	22,8	21,1	2,3	10,9
1987	6.903,2	9,8	29,1	16,7	24,0	20,3	1,6	10,0

Fonte: Banco do Japão, Flow of Funds Accounts, vários números

ANEXO XIV

JAPÃO

SUPERÁVIT OU DÉFICIT FINANCEIRO DOS SETORES NÃO-FINANCEIROS 1954-1987

Em percentagem do PNB

Ano	Govern. Central	Govern. Local	Corporações	Pessoal	Externo
1954	-0,0	-2,2	-4,7	5,9	0,2
1955	-0,6	-1,6	-5,0	7,6	-0,9
1956	1,2	-1,3	-8,0	7,0	0,1
1957	1,9	-1,2	-10,9	7,1	2,0
1958	0,8	-1,2	-5,4	6,3	-1,4
1959	0,2	-1,0	-8,7	9,5	-1,0
1960	1,5	-1,0	-10,1	8,9	-0,3
1961	2,4	-1,6	-12,2	8,8	1,8
1962	1,5	-2,6	-8,7	9,0	0,1
1963	1,1	-2,5	-8,4	7,7	1,1
1964	0,3	-2,6	-8,3	9,3	0,6
1965	0,3	-3,0	-3,9	7,5	-1,0
1966	-0,6	-3,0	-3,6	8,4	-1,1
1967	-0,6	-2,3	-6,2	8,9	0,1
1968	0,1	-2,7	-5,5	8,5	-0,7
1969	0,6	-2,1	-5,4	8,0	-1,2
1970	1,3	-2,1	-6,7	7,7	-0,9
1971	0,9	-2,7	-6,1	9,2	-2,4
1972	0,6	-3,2	-7,6	11,1	-2,1
1973	1,0	-3,8	-7,4	8,6	0,0
1974	0,7	-4,3	-8,3	10,0	1,0
1975	-2,7	-4,5	-4,0	10,3	0,1
1976	-3,2	-4,1	-3,9	11,2	-0,6
1977	-3,9	-3,2	-2,5	10,9	-1,5
1978	-5,3	-3,7	-1,0	10,9	-1,7
1979	-4,4	-3,4	-3,0	9,1	0,9
1980	-3,2	-3,5	-3,5	8,1	1,1
1981	-3,8	-3,6	-3,1	11,1	-0,5
1982	-4,0	-3,1	-3,9	11,0	-0,7
1983	-3,9	-2,9	-3,0	10,3	-1,8
1984	-3,3	-2,5	-1,7	9,8	-2,8
1985	-2,1	-2,0	-1,9	9,8	-3,6
1986	-2,3	-1,8	-1,3	10,2	-4,3
1987	-0,6	-0,8	-2,2	2,9	-3,6

Fontes: Banco do Japão e Agência de Planeamento Económico do Japão

ANEXO XV

JAPÃOEXPORTAÇÃO DE MAQUINAS E BENS
DE CONSUMO DURAVEIS

Em US\$ bilhões

Itens	1975	1976	1977
Exportações Totais	55,7	67,2	80,5
Exportações de Máquinas e Bens de Cons. Duráveis	30,0	39,6	49,7
Em percentagem			
Export. de Maq. e BCD / Exportações Totais	54%	59%	62%
Aumento das Export. de Maqs. e BCD / Aumento das Exportações Totais	-	83%	80%

Fonte: A partir de dados citados em Nakamura, 1983

ANEXO XVI

JAPÃO

DESPESAS DE P&D INTRAMUROS POR INDÚSTRIA

Em percentual sobre vendas				
Setores	1976	1978	1980	1982
Toda a Indústria	1,42	1,57	1,48	1,78
Manufatura	1,64	1,82	1,73	2,15
Alimentos	0,49	0,52	0,58	0,63
Têxteis	0,66	0,77	0,77	1,13
Papel e Celulose	0,47	0,49	0,41	0,52
Ferro e Aço	1,02	1,08	1,14	1,50
Metais Não-Ferrosos	0,96	1,00	1,03	1,57
Metalurgia	1,00	1,08	1,15	1,43
Química	2,39	2,71	2,55	3,05
Farmacêutica	5,05	5,00	5,45	5,56
Equipamentos	1,79	1,93	1,90	2,34
Equip. Elét.	3,60	3,74	3,71	4,52

Fonte OPM, 1983

ANEXO XVII

JAPÃO

COMPOSIÇÃO DO SETOR MANUFATUREIRO

Em percentagem

Setores	1955	1965	1975	1985
Ferro e Aço	5,6	6,7	7,4	6,4
Metais Não-Ferrosos	2,7	2,9	2,8	2,2
Metalurgia	6,0	6,1	6,6	4,4
Equipamentos	15,0	29,3	39,5	48,6
Equip. Elétricos	2,7	8,3	13,6	25,3 (1)
Equip. Transporte	4,5	9,5	12,9	10,4 (1)
Química	8,5	8,7	9,5	9,5
Petróleo e Carvão	0,9	1,4	1,7	1,7
Papel e Celulose	3,8	3,9	3,1	3,0
Têxteis	21,5	14,1	9,6	5,8
Alimentos	19,0	11,7	7,6	7,0
Outros	17,0	15,2	12,2	11,7

Fonte: Torres, 1983 e BJ, 1987

(1) Estimado a partir de dados de 1984

ANEXO XVIII

JAPÃOPARTICIPAÇÃO DAS EXPORTAÇÕES NA PRODUÇÃO
DO SETOR DE ELETRÔNICA

Em percentagem

Setores	1975	1980	1983
Eletrônica de grande público	55,2	69,7	70,5
Eletrônica profiss.	25,8	26,9	38,3
Sist. Telecom.	10,8	14,9	23,8
Computadores	6,1	10,5	34,7
Compon. Eletrônicos	25,8	26,9	38,3
Semicondutores	17,8	21,5	20,7
Circ. Integrados	11,5	32,1	37,2
TOTAL	39,1	48,9	52,0

Fonte: OECD, 1985

ANEXO XIX

JAPÃO

COMPOSIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES

Em percentagem

PRODUTOS	1965	1970	1975	1980	1985	1987
Combust. Fósseis	19,9	20,7	44,3	49,8	43,1	34,7
Materiais Primas	39,5	35,4	20,1	17,0	14,0	17,2
Alimentos	18,0	13,6	15,2	10,4	12,0	19,8
Máquinas e Equip.	8,8	12,1	7,4	7,0	9,6	15,0
Outros	13,8	18,2	13,0	15,8	21,3	13,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: OPM, 1983 e FPCJ, 1987

ANEXO XX

JAPÃO

FATORES DE EXPANSÃO MONETARIA (Itens Seleccionados)

Em bilhões de ienes

ANOS	Exp. Monet.	<u>Rec. L. Tesouro</u>		Crédito do Banco do Japão
		Total	Títulos	
1970	7,5	4,9	6,1	13,3
1971	8,5	-23,9	-14,8	-19,2
1972	19,5	1,1	-15,8	22,2
1973	17,9	23,2	-12,7	57,2
1974	15,7	-9,5	-13,7	16,4
1975	9,5	-24,0	-31,9	-12,1
1976	14,0	6,2	-65,9	12,1
1977	14,2	-1,4	-74,5	18,7
1978	22,7	13,3	-113,0	15,2
1979	13,6	8,5	-95,5	7,8
1980	2,8	19,4	-100,2	2,9
1981	8,9	43,3	-84,0	-35,6
1982	11,9	-2,8	-86,6	16,3
1983	10,4	-14,7	-111,5	24,2
1984	19,9	8,9	-77,1	6,2
1985	10,2	-42,8	-72,3	49,0
1986	14,1	-4,4	-46,6	20,6
1987	23,0	3,0	-25,0	10,6

Fonte: BoJ, 1988

ANEXO XXI

COMPOSIÇÃO DOS ATIVOS E PASSIVOS EXTERNOS (1)
(Países Selecionados)

Em percentual

Itens	Japão		EUA	R.U.
	1986	1985	1985	1985
1. Ativos	100	100	100	100
1.1 Setor Privado	87	85	86	96
Invest. Direto	8	10	24	12
Securities	35	33	12	12
Créd. Bancário	35	32	47	68
1.2 Setor Público	13	15	14	4
2. Passivos	100	100	100	100
2.1 Setor Privado	90	87	77	96
Invest. Direto	1	2	17	8
Securities	26	28	20	4
Dív. dos Bancos	59	52	36	88
2.2 Setor Público	10	13	23	4

Fonte: Nikko, 1987

(1) Posição de final do ano

ANEXO XXII

TÍTULOS DO TESOUREIRO DOS EUA

Em US\$ bilhões

Compradores	1984	1985	1986
Estrangeiros	16,5	28,8	25,2
Inst. Oficiais	0,5	8,1	14,3
Outros	16,0	20,7	10,9
Japão	6,3	17,9	3,9

Fonte: Federal Reserve Bulletin, abril de 1987

ANEXO XXIII

JAPÃO

COMPOSIÇÃO DAS IMPORTAÇÕES POR ÁREA DE DESTINO

Em percentagem

ÁREAS	1955	1960	1970	1980	1986
Estados Unidos	31,2	24,5	29,4	17,4	23,0
Europa Ocidental	6,9	8,8	10,4	7,4	14,3
Oriente Médio	7,6	10,0	12,4	31,7	14,6
Sudeste da Ásia	26,9	20,3	16,0	22,6	23,3
Outros	27,4	36,4	31,8	20,9	24,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: BoJ, 1987

ANEXO XXIV

JAPÃO

FONTES EXTERNAS DE FINANCIAMENTO INDUSTRIAL, 1947-1981 (Média Anual)

Em percentagem

Período	Ações	Títulos	Empréstimos Instituições Privadas	Fundos de Governo	Empréstimos Internacionais
1947-52	11.5	3.2	71.7	13.6	...
1953-57	16.3	3.6	70.9	9.3	...
1958-62	16.6	5.6	70.1	7.8	1.9
1963-67	8.4	3.6	79.8	8.1	0.8
1968-72	6.5	2.7	82.8	8.0	1.2
1973-77	5.9	4.3	78.5	11.1	...
1978-81	8.3	4.6	73.0	14.2	...
1982-86	10.5	...	...	...	...

Fonte: BOJ, Economics Statistics, and Economics Statistics Annual, vários números

ANEXO A

A Cooperação Econômica Internacional Japonesa: Conceitos e Instituições

De acordo com os critérios do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (DAC/OECD), a cooperação econômica dos países membros da OECD com as nações em desenvolvimento pode se dar através de três mecanismos:

- a) a assistência oficial para o desenvolvimento (ODA), que constitui a ajuda propriamente dita;
- b) os fluxos oficiais de recursos não-concessionais (OOF); e
- c)) os fluxos privados (PF).

São classificados como assistência oficial ao desenvolvimento os recursos que atendem simultaneamente aos seguintes requisitos: serem transferidos por instituições oficiais, ou por suas agências executivas; terem por objetivo a promoção do desenvolvimento econômico e do bem-estar dos países em desenvolvimento; e possuírem um caráter concessional, ou seja, incluir um elemento de doação (grant) igual ou superior a 25%. A ODA consiste de doações de capital (capital grant assistance), cooperação técnica, subscrições de capital e contribuições às agências da Organização das Nações Unidas e às instituições financeiras internacionais, além de empréstimos governamentais. A ODA , reconhecida como assistência no sentido mais genuíno do termo.

As principais agências japonesas de ODA são a Japan International Cooperation Agency - JICA (Agência de Cooperação Internacional do Japão), entidade sob supervisão do Ministério das Relações Exteriores, e o Overseas Economic Cooperation Fund - OECF (Fundo de Cooperação Econômica com o Exterior), órgão comandado pelo Ministério do Planejamento japonês (Economic Planning Agency - EPA) em conjunto com o Ministério da Relações Exteriores, o Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI) e o Ministério das Finanças (MoF).

A JICA foi criada em 1974, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento das nações do Terceiro Mundo e promover a cooperação do Japão com estes países. Com esta iniciativa, o governo japonês centralizava em uma única instituição atividades de cooperação técnica, de serviços de emigração e de desenvolvimento agrícola e comercial com o exterior, até então dispersas.

A JICA é por excelência, a Agência japonesa encarregada de gerenciar a cooperação técnica com países em desenvolvimento. Seu objetivo, fomentar a transferência de tecnologias, de modo a promover o desenvolvimento das nações economicamente mais atrasadas. Sua ação está vinculada, em sua maior parte, à transferência de informação de natureza interpessoal com a ida de estrangeiros ao Japão para treinamento ou com visita de peritos japoneses aos países em desenvolvimento. Em 1989, o orçamento da JICA atingiu 116,1 bilhões de ienes, ou seja, pouco mais de US\$ 900 milhões.

Comparativamente a outros países da OECD, a escala da cooperação técnica japonesa ainda , reduzida. De acordo com os dados de 1987, a França despendia três vezes mais do que o Japão para esta finalidade e os EUA duas vezes mais. A distribuição regional revela que o Japão utiliza a cooperação técnica como um instrumento ainda limitado de política externa, mais de acordo com sua posição de superpotência internacional. O continente asiático absorve 60% dos recursos envolvidos, cabendo à América Latina 18,5% e à África 11%.

Em 1989, a cooperação técnica japonesa com o Brasil alcançou US\$ 24,8 milhões, o que coloca o país em sexto lugar no mundo, atrás apenas de nações asiáticas de grande importância estratégica para o Japão, como Indonésia, Tailândia, China, Filipinas e Malásia. Do ponto de vista brasileiro, o Japão ocupa o segundo lugar em cooperação técnica, de acordo com os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Isso representou a vinda de 77 peritos japoneses e de 129 integrantes de missões de estudo. Além disto, 320 profissionais brasileiros foram obter treinamento no Japão e equipamentos no valor de US\$ 3,3 milhões foram doados.

Desde o final do ano passado, a JICA e o Ministério das Relações Exteriores do Brasil, através da Agência Brasileira de Cooperação, vem desenvolvendo um novo sistema operacional, denominado de programação e avaliação conjunta. Até então, a estimulação de projetos era feita de diversas formas, gerando uma demanda muitas vezes fora das prioridades e da capacidade de apoio do Japão. Com a programação conjunta, os governos dos dois países

escolheram como prioritárias as áreas de meio ambiente, em primeiro lugar, e de indústria, agricultura e saúde, em segunda posição.

Atualmente, a JICA administra o fornecimento de bolsas de estudos a estrangeiros, envio de especialistas japoneses ao exterior, a doação de equipamentos e de recursos para finalidades humanitárias, etc. Com relação à cooperação técnica, poucas atividades do governo japonês estão fora do controle direto da JICA. As principais exceções são certas bolsas de estudo e pesquisas conjuntas (joint research), de responsabilidade do Ministério da Educação ou de instituições governamentais especializadas, e as ações desenvolvidas por organismos não-governamentais, mesmo que com subsídios oficiais.

Além de cooperação técnica, a JICA pode, excepcionalmente, conceder empréstimos a empresas japonesas que desejem proceder a investimentos de impacto positivo sobre as economias de países em desenvolvimento. Estas iniciativas devem ser de baixo retorno econômico ou de elevado risco comercial. Devem ainda ser de natureza piloto, ou seja, terem escala reduzida e serem voltados para a experimentação de novas tecnologias que possam posteriormente ser difundidas. Um dos maiores financiamentos realizados pela JICA destinou-se às etapas iniciais dos programas agrícolas do Cerrado brasileiro.

Os empréstimos de natureza concessional (concessional loans) do governo japonês são geridos pela OECF. O Fundo de Cooperação Econômica com o Exterior foi criado em março de 1961, com o propósito de contribuir para a estabilização

econômica e para o desenvolvimento da indústria em países do Terceiro Mundo. Seu objetivo era cumprir um papel complementar às ações do Eximbank do Japão e dos demais bancos japoneses. O apoio da OECF pode ser realizado através de quatro modalidades:

- a) empréstimos a governos estrangeiros, incluindo empresas públicas e governos locais;
- b) empréstimos a projetos de desenvolvimento de empresas japonesas e locais;
- c) participação acionária em projetos de desenvolvimento; e
- d) apoio a sistemas de estoques reguladores, conforme acordos internacionais de mercadorias.

Nem todos os países em desenvolvimento se qualificam como beneficiários potenciais do Fundo. Apenas os que apresentam uma renda per capita inferior a um determinado limite máximo são elegíveis. O valor deste "teto" não é divulgado oficialmente, mas se estima que seja atualmente entre US\$ 1400 e US\$ 1800. Há, no entanto, a possibilidade de o governo japonês abrir excepcionalidades em função de interesses específicos. O Brasil esteve durante muitos anos fora da lista dos países beneficiários da Fundo, pelo fato de ser um país de renda média. Mesmo assim, por decisão específica do governo japonês, a OECF veio a financiar projetos brasileiros de interesse nacional japonês na segunda metade da década de 70.

No caso da OECF, os aportes de capitais a firmas japonesas são feitos, em geral, através da constituição de consórcios, no Japão, para investimentos específicos em nações em desenvolvimento que sejam considerados de interesse estratégico para a economia japonesa. Nestes casos, a OECF detém a maior participação entre os sócios japoneses, mas sua permanência no empreendimento deve, em princípio, ser de natureza temporária, até que o projeto passe a ser rentável.

O Brasil, pelo nível de desenvolvimento de sua economia e por sua localização geográfica, tem sido pouco aquinhoado pela ajuda oficial ao desenvolvimento do governo japonês. Ao longo da década de oitenta, o Japão aplicou no Brasil menos de 0,76% de seus recursos em assistência externa, ou seja, cerca de US\$ 46 milhões por ano, tanto através de cooperação técnica quanto de empréstimos. (Quadro A.1) Em 1988, o montante chegou a US\$ 66,4 milhões. As principais agências internacionais de assistência do Japão são a OECF e a JICA.

O Fundo de Cooperação Econômica com o Exterior apresentou, no início de 1989, um saldo de aplicações da ordem de US\$ 37,3 bilhões (Y 4,9 trilhões) e compromissos assumidos da ordem de US\$ 62,4 bilhões (Y 8,2 trilhões). Em 1988, a OECF despendeu recursos da ordem de US\$ 3,8 bilhões, duas e meia vezes mais do que em 1985.

Trata-se, assim, de uma instituição que, em termos financeiros, hoje quase do mesmo porte do Export-Import Bank do Japão e que vem se transformando

em um instrumento de crescente relevância de financiamento externo do governo japonês. A maior parte destes recursos (95%) foi aplicada através de empréstimos a governos estrangeiros e o restante por meio de créditos e investimentos a empresas japonesas e locais.

QUADRO A.1

BRASIL

Fluxo de Assistência Oficial do Governo japonês (ODA)

Em US\$ milhões				
Anos	Empréstimos	Doações		Total
		Ajuda	Coop. Técn.	
1960-80	89,3	2,0	48,4	139,6
1981	15,3	-	16,1	31,4
1982	35,8	-	14,6	50,5
1983	12,5	-	14,6	27,1
1984	19,9	-	15,8	35,6
1985	24,9	-	15,7	40,6
1986	8,4	-	23,9	32,3
1987	55,0	-	27,1	82,1
1988	31,6	0,2	34,6	66,4

Fonte : Ministério das Relações Exteriores do Japão

Em termos de compromissos assumidos pela OECF at, 1988, 80,5% foram direcionadas para a Ásia. Do restante, a África abocanhou 9,4% e a América Latina 5,8%. O Brasil responde por 1,5% destes recursos, o que equivale a cerca de US\$ 911 milhões, dos quais US\$ 650 milhões destinados a operações de capitalização de empresas. Nesta modalidade operacional, o Brasil, o principal país beneficiário da

OECF em todo o mundo, com 20%. A participação acionária do Fundo está dispersa entre a Usiminas, o projeto Albras-Alunorte e Cenibra. Isto reflete a importância que o Brasil tem para o Japão como hospedeiro de investimento direto e como exportador de produtos primários ou semi-elaborados.

Os outros fluxos oficiais de crédito ou OOF abrangem os recursos de natureza não-concessional de agências governamentais direcionados para créditos para exportações, importações e investimento diretos externos. A principal órgão do governo japonês encarregado de OOF, o Export-Import Bank do Japão (Eximbank), instituição subordinada ao Ministério das Finanças.

O Eximbank foi fundado em 1950, com o objetivo de promover as exportações japonesas. Em 1953, foi autorizado a também apoiar importações, basicamente de matérias-primas estratégicas para o Japão. A partir de então, suas atividades foram continuamente expandidas, passando a também abranger o financiamento de investimentos diretos externos, de serviços técnicos, de projetos de desenvolvimento de governos estrangeiros, e importações de manufaturados e, finalmente, de financiamento diretos do tipo não-atados a finalidades pre-determinadas (untied). Em 1975, houve uma separação mais bem definida entre as áreas de atuação do Eximbank e do OECF, ficando ao Fundo a atribuição de administrar os créditos concessionais japoneses emprestados ao exterior.

Os empréstimos direcionados para a exportação de produtos japoneses, do tipo supplier's ou buyer's, têm suas condições fixadas através de um acordo

internacional no âmbito da OECD denominado Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits ou simplesmente Consensus. Nas demais operações, as condições são bastante variáveis, mas, em geral, mais favoráveis do que as praticadas no mercado internacional.

Do ponto de vista de suas operações ativas, o JEXIM possuía, em março de 1989, empréstimos no valor de US\$ 39,6 bilhões, colocando-se como uma das maiores do mundo do seu tipo. Destes recursos, a maior parte se destinava a créditos para exportações (35%). Trata-se de uma mudança substancial no papel histórico do banco, tendo em vista que, dez anos antes, 80% de seus recursos estavam concentrados nesta modalidade de apoio. O financiamento de importações respondia por 16% e os créditos para investimentos externos atingiam 27%. Os empréstimos untied vêm crescendo nos últimos anos. Em 1988, 15% dos empréstimos do banco eram nesta modalidade de operação, contra 10% no ano anterior.

Em termos de regiões do mundo, as principais aplicações do JEXIM, como era de se esperar, concentram-se na Ásia (38%). A América Latina, a segunda área que mais recursos obteve do banco, com 17% do total, ou seja, US\$ 6,7 bilhões. Uma particularidade da atuação do banco no continente, que mais da metade de suas aplicações veio sob a forma de créditos a exportações japonesas, um tipo de operação que vem deixando de ser importante no JEXIM.

A análise dos dados do Quadro A.2, relativos à evolução dos comprometimentos do JEXIM, revela que o banco tende, no futuro próximo, a ser um importante agente do governo japonês no que se refere a ajuda aos países extremamente endividados do Terceiro Mundo. Em 1988, 59,4% dos comprometimentos do banco tomaram a forma de empréstimos do tipo não-atado a qualquer operação comercial ou de investimento de empresas japonesas. Destes recursos, a metade ser aplicada através de co-financiamentos com organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Estes dados apontam uma mudança importante no papel que o JEXIM vem desempenhando como instrumento de cooperação externa do Japão.

QUADRO A.2

Evolução dos Compromissos Assumidos pelo Eximbank do Japão

Tipo de Empréstimos	Em percentagem				
	1984	1985	1986	1987	1988
Exportação	68,4	40,2	19,9	22,2	11,4
Importação	5,7	26,3	24,6	12,3	8,1
Investimento Diretos	25,2	20,5	22,5	32,3	21,1
Não-Atados	-	11,4	32,6	33,2	59,4
Governamentais	6,7	1,6	3,4	-	-
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte : Eximbank do Japão, Relatório Anual, 1989