

ISSN 2318-2377



TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 505

**LIÇÕES DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO JAPONÊS:
catch up completo e forging ahead bloqueado**

Eduardo da Motta e Albuquerque

Abril de 2014

Universidade Federal de Minas Gerais

Jaime Arturo Ramírez (Reitor)
Sandra Regina Goulart Almeida (Vice-reitora)

Faculdade de Ciências Económicas

Reynaldo Maia Muniz (Diretor)
Paula Miranda-Ribeiro (Vice-diretora)

Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar)

Cássio Maldonado Turra (Diretor)

Simone Wajnman (Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Demografia)

Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira (Coordenadora do Programa de Pós-graduação em Economia)

Eduardo Luiz Gonçalves Rios-Neto (Chefe do Departamento de Demografia)

Gustavo Britto (Chefe do Departamento de Ciências Econômicas)

Editores da série de Textos para Discussão
Dimitri Fazito de Almeida Rezende (Demografia)
Gustavo Britto (Economia)

Secretaria Geral do Cedeplar
Maristela Dória (secretária-geral)
Simone Basques Sette dos Reis (editoração)

<http://www.cedeplar.ufmg.br>

Textos para Discussão

A série de Textos para Discussão divulga resultados preliminares de estudos desenvolvidos no âmbito do Cedeplar, com o objetivo de compartilhar ideias e obter comentários e críticas da comunidade científica antes de seu envio para publicação final. Os Textos para Discussão do Cedeplar começaram a ser publicados em 1974 e têm se destacado pela diversidade de temas e áreas de pesquisa.

Ficha catalográfica

A3451 Albuquerque, Eduardo da Motta e.
2014 Lições do processo de desenvolvimento
japonês: catch up completo e forging ahead
bloqueado / Eduardo da Motta e
Albuquerque. - Belo Horizonte:
UFMG/CEDEPLAR, 2014.
25 p. : il. - (Texto para discussão, 505)
Inclui bibliografia (p.24-25)
ISSN 2318-2377

CDD: 338.952

As opiniões contidas nesta publicação são de exclusiva responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo necessariamente o ponto de vista do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Faculdade de Ciências Econômicas ou da Universidade Federal de Minas Gerais. É permitida a reprodução parcial deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções do texto completo ou para fins comerciais são expressamente proibidas.

Opinions expressed in this paper are those of the author(s) and do not necessarily reflect views of the publishers. The reproduction of parts of this paper or of data therein is allowed if properly cited. Commercial and full text reproductions are strictly forbidden.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL

LIÇÕES DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO JAPONÊS:
catch up completo e forging ahead bloqueado^(*)

Eduardo da Motta e Albuquerque
Cedeplar-UFMG

CEDEPLAR/FACE/UFMG
BELO HORIZONTE
2014

^(*)Agradeço o apoio do CNPq. A preparação deste texto beneficiou-se de um Seminário promovido no IE-UFRJ em 1995 (Rio de Janeiro, Brasil) e de um Workshop realizado no GRIPS em abril de 2013 (Tóquio, Japão). A elaboração do texto foi enriquecida por conversas com Atsushi Sunami, Susumu Takenaga, Keun Lee e Wilson Suzigan. As turmas das disciplinas Industrializações Comparadas e Sistemas Econômicos Comparados, ministradas na FACE-UFMG entre 2005 e 2013, contribuíram para o desenvolvimento do roteiro aqui apresentado. Os erros são responsabilidade exclusiva do autor.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
I. O ROTEIRO ESTILIZADO DE OHKAWA E KOHAMA (1989)	7
I.1) Políticas Iniciais para a Industrialização	8
I.2) Política de Crescimento "Cooperativo"	9
I.3) O Instável Período entre as Duas Guerras Mundiais	10
I.3.a) <i>Um caso representativo: indústria de ferro e aço</i>	10
I.3.b) <i>Restrição externa e política de proteção</i>	10
I.3.c) <i>Instabilidade interna</i>	11
I.4) Em Direção à Industrialização Completa	12
I.4.a) <i>Proteção da competição externa</i>	12
I.4.b) <i>Interação através do administrative guidance</i>	12
I.4.c) <i>Eliminando o hiato tecnológico</i>	13
II. BASES SOCIAIS E GEOPOLÍTICAS PARA O CATCH UP JAPONÊS	14
II.1) Antes da Era Meiji: Era Tokugawa e a Expedição de Perry	14
II.2) A Influência Militar nas Políticas Industriais até 1931	16
II.3) Mobilização Militar (1931-1945), Mudanças Estruturais e Spillovers Intertemporais	17
II.4) Derrota, Ocupação e Guerra da Coréia	19
III. O LEGADO PRÉ-1952, O CATCH UP COMPLETO E O FORGING AHEAD BLOQUEADO	21
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	24

RESUMO

O desenvolvimento japonês entre 1868 e 1974 é pleno de lições para países subdesenvolvidos. Este texto incorpora elementos estratégicos e militares na avaliação do processo japonês - as articulações entre decisões estratégicas e a formatação de políticas industriais. As políticas industriais apresentadas por Ohkawa e Kohama (1989) são cotejadas com a mobilização militar das décadas de 1930 e 1940 e as políticas da Ocupação (1945-1952). O legado do período - uma nova variedade de capitalismo - é a base da era do alto crescimento (1955-1973). Daí um novo desafio: como realizar *catch up* em um contexto de paz e democracia?

Palavras-chave: Desenvolvimento, políticas industriais, *catch up*, Japão

ABSTRACT

The Japanese catch up between 1868 and 1974 holds important lessons for underdeveloped countries. This paper evaluates the Japanese experience including strategic and geopolitical considerations. Successful industrial policies implemented might have been shaped under the influence of those strategic considerations. The industrial policies described by Ohkawa and Kohama (1989) are integrated with the military mobilization of the 1930s and 1940s and with the Occupation policies (1945-1952). The institutional result is a new variety of capitalism that will feed the high growth era (1955-1974). Therefore a new challenge arises: how implement a catch up process in peace and democracy?

Keywords: Development, industrial policy, *catch up*, Japan

JEL: P1, O38, N45

INTRODUÇÃO

A experiência do desenvolvimento econômico e tecnológico japonês entre 1868 (início da Era Meiji) e 1974 (alcance da paridade tecnológica com os países desenvolvidos) é plena de lições para países ainda subdesenvolvidos.¹ Trata-se de uma das vias de acesso à civilização industrial que não "conduz a uma situação de dependência estrutural", segundo a visão de Celso Furtado (1978, pp. 43-45). Ao longo do século XX o Japão realizou dois processos de *catch up* (Odagiri e Goto, 1993) - um primeiro até a Primeira Guerra Mundial, outro após a Segunda Guerra Mundial.² Uma comparação com o processo de *catch up* da Alemanha (entre 1860 e 1900) indica um hiato econômico maior³ e uma distância cultural também expressiva - a decisão em prol da "ocidentalização" é uma das mudanças introduzidas na Era Meiji.

A experiência japonesa tem excelentes descrições e discussões teóricas. Exemplos dessas elaborações são Freeman (1987) - a primeira obra que menciona explicitamente o conceito de sistema nacional de inovação - e Morris-Suzuki (1994). *Lectures on developing economics: Japan's experience and its relevance*, escrito por Kazuchi Ohkawa e Hirohisa Kohama (1989) é uma excelente referência das reflexões internas ao Japão, um esforço de sistematização e estilização do conjunto do processo, com especial ênfase na relação entre políticas industriais e as fases do processo de desenvolvimento. Ohkawa e Kohama pretendem sistematizar o conjunto da experiência japonesa, no que são muito bem sucedidos, especialmente na construção de uma coerência *ex-post* - que permite a discussão das lições mais importantes. Ressaltam, porém, que "an *ex post* observation of historical experience, however, cannot neglect the influence of the government for strategic purposes" (p. 51). Esse reconhecimento, porém, como talvez seja o caso também de outras narrativas e avaliações das dimensões especificamente econômicas e tecnológicas do processo japonês, não implica em destaque ou ênfase nos elementos políticos, estratégicos e até mesmo militares envolvidos. Embora a ênfase esteja nos aspectos estritamente econômicos, ênfase que Ohkawa e Kohama têm consciência, o livro contém diversas passagens que indicam a existência e influência de políticas determinadas por questões estratégicas e militares (por exemplo, p. 10, p. 50, p. 87, p. 248, p. 252, p. 261, entre outros). Ohkawa e Kohama chegam a expor um balanço crítico do significado da fase militarista no conjunto do processo - uma distorção (pp. 7-8, pp. 269-270).

Assim, o objetivo deste texto é buscar incorporar esses elementos políticos, estratégicos e militares na avaliação do conjunto do processo de *catching up* japonês. Essa integração contribuiria para uma melhor discussão das lições do processo japonês: esse processo não pode ser visto como um mero resultado de um conjunto de definições técnicas sobre políticas industriais, mas envolve complexas articulações entre decisões políticas e estratégicas e a definição e formatação de políticas industriais - o que tornaria o conjunto da experiência japonesa dificilmente replicável. Essa agenda de uma Economia Política dos Processos de *Catch Up* apresentaria novos desafios para a reflexão sobre a superação do subdesenvolvimento no século XXI.

¹ Segundo os dados de Maddison (2002, p. 206, p. 247, p. 277), em 1870 o PIB per capita do Japão (US\$ 737,00) correspondia a 23,1% do PIB per capita do Reino Unido (US\$ 3.191,00). Em 1975 o Japão praticamente alcançou a renda per capita do Reino Unido (respectivamente US\$ 11.349,00 e US\$ 11.845,00).

² Ohkawa e Kohama (1989, p. 14) mencionam dois "turning points" no caso japonês, que correspondem a dois "investments spurts": o primeiro em 1913-1919 e o segundo no pós-1945.

³ Segundo os dados de Maddison (2002, p. 264), o PIB per capita da Alemanha era US\$ 1.821,00 em 1870, cerca de 57,1% do PIB per capita do Reino Unido.

I. O ROTEIRO ESTILIZADO DE OHKAWA E KOHAMA (1989)

O grande mérito do livro de Ohkawa e Kohama é o criterioso estudo da demarcação das fases do desenvolvimento japonês entre 1868 e 1974 e a descrição das políticas industriais vigentes em cada uma dessas fases. O resultado é uma visão dinâmica da mudança das características principais de cada uma das políticas industriais em função dos desafios enfrentados em cada fase específica.

A delimitação das fases estrutura as lições e pode ser sintetizada em duas grandes fases - a primeira relacionada às indústrias de bens de consumo (fase primária) e a segunda relacionada às indústrias de bens de capital (fase secundária). Cada fase é dividida em duas subfases, a primeira subfase relacionada à substituição de importações (conquista de mercado interno) e a segunda subfase relacionada à substituição de exportações (conquista de mercados externos). A Figura I apresenta a sucessão das fases e a duração de cada uma delas. O processo de *catch up*, iniciado em 1868, é concluído em 1975 com o alcance da paridade tecnológica - ano em que a exportação de máquinas ultrapassa 50% do total das exportações japonesas (Ohkawa e Kohama, 1989, p. 155).

Ohkawa e Kohama (1989, pp. 3-158) discutem nas Lições 1, 2, 3 e 4 as características principais de cada uma dessas fases e subfases apresentadas na Figura I. Na Lição 7 discutem as políticas industriais relativas a cada uma dessas fases - o subtítulo é sugestivo: "a interação entre os setores público e privado". É um capítulo precioso por articular a implementação das diversas políticas às fases e subfases respectivas. O alcance dos objetivos de uma determinada fase ou subfase implica na mudança da política industrial. Destaca-se assim a plasticidade e a flexibilidade das políticas em função das fases e de suas mudanças. A interação entre o setor público e o setor privado é o ponto chave das políticas implementadas. Há quatro conjuntos de políticas industriais apresentadas na Lição 7 (pp. 246-295), resumidas nas próximas subseções.

QUADRO I
Fases do Desenvolvimento Industrial do Japão (1868-1975)

I - FASE PRIMÁRIA
* 1868-1885: - Exportação de produtos tradicionais
- "transição" (primeiras tentativas de política industrial)
* 1885-1900: substituição primária de importações
* 1900-1919: substituição primária de exportações
II - FASE SECUNDÁRIA
* 1919-1960: substituição secundária de importações
* 1960-1975: substituição secundária de exportações
III - "PARIDADE TECNOLÓGICA": 1975

FONTE: Ohkawa & Kohama (1989, p. 8, Lições 1, 2, 3 e 4)

I.1) Políticas Iniciais para a Industrialização

A primeira tentativa de política industrial não é sistemática e é baseada na "tentativa e erro" (p. 250). Logo após a Restauração Meiji, a partir de 1870, com a fundação do Ministério da Indústria, um estilo de intervenção direta e abrangente é desenvolvido - o objetivo do governo era a implementação de um processo acelerado de substituição de importações (na conjuntura determinada pelos *Unequal Treaties*). A liderança governamental na industrialização envolveu a participação do Estado em atividades de infra-estrutura e em atividades produtivas.

Na infra-estrutura, o enfoque principal esteve na construção de ferrovias e de redes de telégrafos. Nas atividades produtivas, o envolvimento foi abrangente: novas minas, fundições de ferro, construção naval, montagem de "fábricas modelo" em setores como produção de seda, algodão, cimento, papel e vidro. A intervenção governamental não discriminou entre indústrias leves e pesadas, buscando sua emergência simultânea. Nas relações internacionais, o governo atua importando máquinas para viabilizar seus investimentos, assim como convidando especialistas estrangeiros para auxiliar no esforço de industrialização (em 1873, por exemplo, é fundada a Faculdade de Engenharia de Tóquio, com a participação de consultores britânicos).

No início da década de 1880 o Ministério da Indústria é menos ativo, chegando a ser dissolvido em 1885. A dissolução do Ministério pode ser considerada como uma marca no processo japonês, por representar o abandono de um estilo de intervenção bastante abrangente e direta. É importante anotar que nesse processo inicial há uma aprendizado importante, aprendizado com um erro geral cometido pelo governo japonês.

O reconhecimento de suas falhas leva a um novo padrão de intervenção, menos direto e mais mediado do que o implementado na primeira tentativa. O Programa Matsukata (1881-1884) constituiu-se em um "genuíno início de um crescimento econômico moderno" (Ohkawa & Kohama, 1989, p. 257). Foram efetivadas a estruturação de um sistema monetário moderno e do orçamento público. A fundação do Banco Central japonês (Banco do Japão) data de 1881.

A constituição do sistema bancário, retratado por Cameron et al (1967), é exemplar de um estilo de relacionamento com o exterior que se repete seguidamente no processo japonês. O sistema é construído a partir de estudos dos exemplos existentes nos países mais avançados, constituindo-se em uma montagem eclética, através da absorção de características mais adaptáveis às especificidades japonesas. O resultado envolveu um Banco Central semelhante ao modelo belga, bancos privados nacionais segundo o modelo americano, a constituição de um banco de fomento segundo o modelo francês.

E ao longo desse período que um enorme salto na "capacitação social" ocorre, com a erradicação do analfabetismo de jovens, obtido na virada do século. Data ainda desse período a fundação da Universidade de Tóquio (1886) e inúmeros esforços no sentido de contato e absorção de técnicos e técnicas dos países mais avançados (Odagiri & Goto, 1993). Uma das principais características da alocação de investimentos durante a Era Meiji foi a sua natureza dual: a combinação entre investimentos na agricultura e na indústria, no setor moderno e no tradicional. A outra característica dos investimentos do período foi a sua liderança pelo setor público, em especial pelos investimentos alocados para a infra-estrutura.

A experiência da primeira tentativa japonesa de "política industrial" e das políticas constituídas a partir do recuo realizado em função da consciência dos erros cometidos apresentam a origem de uma combinação que caracterizará o conjunto das políticas industriais praticadas a partir de então: a sua flexibilidade dinâmica.

I.2) Política de Crescimento "Cooperativo"

Em primeiro lugar, há a articulação entre a agricultura e a indústria.

Na agricultura há o que Ohkawa e Kohama denominam de uma "precoce" revolução verde, que foi resultado da adaptação de técnicas de cultivo utilizadas no exterior às condições japonesas. A criação de uma Estação Experimental é parte desse esforço de absorção e adaptação.

Na indústria "leve", o governo parte da fiação de seda, visando modernizar a sua produção. Por um lado o governo constrói uma "fábrica-modelo", por outro induz a melhora na produção da matéria-prima (um outro argumento a favor da visão do chamado desenvolvimento "cooperativo" entre distintos setores). O padrão existente aqui foi o de partir de uma indústria existente (cujo desenvolvimento vinha de antes de 1860), introduzir inovações e fiscalizar e monitorar o seu desenvolvimento. Ohkawa e Kohama (p. 32) argumentam que a passagem da produção tradicional para a produção moderna na indústria de seda não envolvia um hiato tecnológico muito grande, sendo uma transição não tão complexa. Transição que pôde ser feita sem muita dificuldade.

Já na indústria de algodão, embora também uma produção tradicional no Japão, o hiato entre os métodos tradicionais e modernos era maior, na medida em que a fiação de algodão era mais dependente de processos mecanizados (e portanto requeria maiores aportes de capital). Além disso, o estilo de desenvolvimento "concomitante" com a agricultura não pôde ser realizado, pois a qualidade do algodão japonês era baixa e a mecanização da sua produção requeria a importação de algodão de melhor qualidade. Também nesse setor, o governo estabelece uma fábrica modelo (adotando tecnologia francesa). A entrada do setor privado é posterior.

Em outros setores o efeito da entrada de mercadorias importadas foi negativo sobre a manufatura de produtos tais como açúcar, papel e produtos metalúrgicos. A produção de pregos, por exemplo, foi virtualmente varrida do país, pela importação da Europa. É importante lembrar que na conjuntura dos *Unequal Treaties* o poder do Japão em estabelecer tarifas era baixo: elas não poderiam ser superiores a 3% (Ohkawa e Kohama, p. 259).

Nessa conjuntura, a atuação do governo adotou um estilo de promover "ajustamentos estruturais", estabelecendo associações comerciais (por setor e por região), através das quais poderia prover orientação tecnológica. Essas associações, que se organizaram em escala nacional, puderam promover a ligação entre atividades públicas e privadas.

Quanto à indústria "pesada", datam de 1896 as primeiras medidas para a promoção da construção naval (o *Shipbuilding Promotion Act*, que teve vigência até o ano de 1919, ano de início da fase secundária). A motivação militar deste empreendimento não é subestimada: a Guerra Russo-Japonesa (1904-5) impulsionou um maior desenvolvimento do setor, que alcança em 1910 uma situação de virtual auto-suficiência.

Ohkawa e Kohama avaliam que os investimentos no setor de construção naval (um desenvolvimento típico da fase secundária ainda no interior da fase primária) representam menos um caso de *infant industry* do que de um *early start* da fase de substituição secundária de importações.

A transição para a fase secundária de substituição de importações pode ser demarcada, também, pelo primeiro *spurt* de investimentos privados, que ocorreu no ano de 1919: consequência da Guerra Russo-Japonesa e dos investimentos que ela determinou.

I.3) O Instável Período entre as Duas Guerras Mundiais

Nesse período ocorre a maior parte da fase de substituição secundária de importações. As características mais importantes desse período são: externamente, a existência de uma conjuntura instável; internamente, uma expansão militar substancial. Essa expansão militar, sem dúvida, influí decisivamente para a existência, na década de 1930, de um segundo *spurt* de investimentos, agora dominado pelo investimento público.

I.3.a) Um caso representativo: indústria de ferro e aço

O caso desse setor é representativo de um estilo de intervenção governamental em indústrias "pesadas".

Considerado um outro exemplo de *early start*, com propósitos estratégicos, a instalação da indústria siderúrgica foi resultado de uma intervenção direta do governo: em 1891 foi criada uma usina de propriedade estatal, que ao invés de um *revival* de curto período de intervenção estatal direta, foi um caso de planejamento de longo prazo.

A iniciativa governamental no setor se combinou com duas características: em primeiro lugar, com uma realidade de "coexistência" entre a produção pública e privada - em 1917 é publicado o *Act for Promotion of the Iron-Steel Industry*, que visava encorajar atividades privadas no setor -; em segundo lugar, deve-se ressaltar que o caráter da produção privada era suplementar à assumida pelo setor público.

Como avaliam Ohkawa e Kohama (1989, p. 264), "este longo processo foi implementado com o objetivo estratégico de alcançar a autosuficiência. Tais políticas industriais, no entanto, não podem ser discutidas de forma 'neutra', independente de considerações estratégicas de defesa". Para os autores, duas etapas do processo seriam inevitáveis: a iniciativa inicial do governo e a coexistência entre o setor público e privado. Porém, a fusão entre empresas públicas e privadas teria sido uma distorção.

I.3.b) Restrição externa e política de proteção

Ohkawa e Kohama apontam os problemas derivados de um crônico déficit nos pagamentos internacionais.

Para demonstrar as políticas artificiais do período, dado o peso do gasto militar no conjunto dos investimentos, os autores apontam um dado derivado da identificação do "hiato entre o investimento e a poupança" (incluindo o investimento militar no item investimento): em 1927 era de 1,32; em 1940 alcança o valor de 7,78.

Proteção tarifária existia nesse período, em função do fim parcial dos *Unequal Treaties* em 1899, e de seu fim completo em 1911. A proteção existente a partir daí foi seletiva: as taxas crescem para bens manufaturados através de métodos mais sofisticados. Enquanto bens de consumo tinham as tarifas mais elevadas, as máquinas ferramentas (setor dos mais atrasados na indústria de máquinas) tinham as tarifas bastante baixas. Tarifas mais baixas eram adotadas com a finalidade de absorção de tecnologias avançadas.

I.3.c) Instabilidade interna

Nesse período, em função do esforço de guerra, a política industrial não manteve o que Ohkawa e Kohama denominam "padrão de crescimento cooperativo". As políticas implementadas determinam um crescimento da intensidade de capital, não existindo políticas explícitas de fortalecimento das pequenas e médias empresas.

As políticas desse período, também, não conseguem resolver de forma satisfatória o *trade-off* entre produtividade e emprego.

Para Ohkawa e Kohama, a combinação entre condições externas instáveis e condições internas dirigidas pela mobilização militar "distorceu a trajetória 'normal' da fase secundária de substituição de importações do Japão". Essa combinação estaria determinando, também, a maior duração dessa fase. Nesse período, a experiência do Japão deve servir como um exemplo negativo, afirmam os autores.

Porém, o esforço industrial realizado sobre inspiração militar teve um importante efeito *spill-over* sobre o período do pós-guerra (p. 275). Para Ohkawa e Kohama (1989, p. 275), "o conhecimento tecnológico foi bastante aperfeiçoado e amplamente difundido em um amplo espectro de indústrias, durante os anos de guerra". Como será mencionado na discussão das fases posteriores, apesar da grande destruição sofrida pelo país, "o conhecimento tecnológico e a capacitação humana nacionais sobreviveram praticamente intactas" (p. 275).

Essas observações contribuem para estabelecer o papel do processo de acumulação industrial e tecnológica anterior à II Guerra Mundial, e para estabelecer um elemento de continuidade entre as diversas fases vividas pelo Japão. O *catching up* bem-sucedido do pós-guerra tem raízes estabelecidas no pré-guerra. Os exemplos desses *spill-overs* são ilustrativos. A maioria dos produtores de aviões no período de guerra entrou para a produção de automóveis e motores; produtores de munições passaram a produzir máquinas de costura; o aprendizado com a produção de equipamentos óticos para armamentos e bombas foi utilizado pelas empresas que se tornaram líderes na indústria ótica (Ohkawa e Kohama, p. 275).

I.4) Em Direção á Industrialização Completa

No pós-guerra um debate crucial ocorreu, basicamente confrontando as visões do Banco do Japão e do MITI (Odagiri & Goto, 1993; Freeman, 1987). A constituição da Agência de Planejamento Econômico e do MITI será decisiva para o novo padrão de desenvolvimento implementado no país. É a partir do pós-guerra que a interação entre os setores público e privado se processa de forma mais sintonizada.

I.4.a) Proteção da competição externa

A visão estabelecida era a de que a "competição dura" poderia prejudicar o processo de *catching up*. As restrições a importações e ao investimento direto estrangeiro foram políticas importantes do período (Odagiri & Goto, p. 102).

As medidas de proteção foram: controle direto, sistema de quotas, tarifas e regulação dos fluxos de capital estrangeiro. O critério do governo japonês para a liberalização foi objetivo: a liberação de importações ocorria à medida em que se avaliava haver sido alcançada uma situação de competitividade internacional. A regulação do investimento estrangeiro - através do *Foreign Investment Act*, de 1950 - ainda no período da Ocupação (Ohkawa e Kohama, 1989, p. 273) - pode ser vista como uma versão da intervenção administrativa que existiu nos períodos de guerra e de reconstrução (ver seções II.3 e II.4, adiante).

O ritmo de liberalização dessa regulação foi mais lento do que no caso do comércio de mercadorias. A opção do governo era de "minimizar a competição no mercado interno com o capital estrangeiro para indústrias avaliadas como atrasadas" (Ohkawa & Kohama, 1989, p. 273). O MITI se preocupava com o risco das empresas estrangeiras dominarem essas indústrias. Odagiri e Goto (1993, p. 102) consideram que a restrição do mercado japonês (o segundo do mundo capitalista nos anos sessenta) para as firmas locais "deu-lhes um incentivo vigoroso para investir em fábricas, equipamentos e P&D".

O ritmo da abertura, segundo o MITI, deveria tomar em consideração que uma abertura precipitada poderia atrasar o ritmo do *catching up*.

I.4.b) Interação através do administrative guidance

Esse estilo de interação entre os setores público e privado talvez seja uma das especificidades do processo japonês. Trata-se de um estilo de interação onde o governo tem a capacidade de induzir e guiar os investimentos de firmas, embora não exista uma política de intervenção direta.

Analizando as especificidades da firma japonesa, Schaede (1994) esclarece que o *administrative guidance* envolve delicadas negociações entre funcionários dos Ministérios e gerentes de empresas. Segundo Schaede, essa prática constituía de 60 a 90% da regulação da indústria.

Os meios da *administrative guidance* foram "a canalização de recursos financeiros através de bancos especiais (particularmente o Banco de Desenvolvimento do Japão), incentivos como isenções

fiscais e medidas permitindo níveis de depreciação de capital especiais, subsídios diretos, licenças para importação de tecnologias estrangeiras etc" (Ohkawa & Kohama, p. 275). Essas medidas eram apoiadas em Atos Especiais, tais como os Atos de Promoção da Indústria Eletrônica (1957) e de Promoção da Indústria de Máquinas (1965).

A política do MITI, em particular, focava sua atenção em determinadas indústrias, tendo um caráter bastante seletivo. Várias indústrias se desenvolveram sem uma atenção especial do MITI, segundo Ohkawa e Kohama: cimento, papel, vidro, bicicletas, motocicletas etc. Porém, dois exemplos importantes de intervenção do MITI foram as indústrias siderúrgica e de máquinas.

Zysman (1983) atribui um *status* importante ao mecanismo de *administrative guidance* em sua discussão sobre a relação entre os sistemas financeiros e a industrialização. Para Zysman, as especificidades do arranjo financeiro japonês - um sistema baseado no crédito e com preços administrados - possibilitam uma maior capacidade de intervenção na política industrial. O *administrative guidance* tipifica uma situação de dependência das firmas em relação aos bancos. Por sua vez, os bancos encontram-se em uma situação de dependência em relação ao governo.

I.4.c) Eliminando o hiato tecnológico

O controle da importação de tecnologia desempenha um papel central na política industrial dessa fase. Nas décadas de 1950 e 1960 esse controle foi decisivo.

O "Ato sobre o Capital Estrangeiro" (de 1950) regulava a concessão de licenciamentos para importação de tecnologia. As permissões para a importação de tecnologia eram concedidas a partir de uma lista de "tecnologias desejadas", definida pelo MITI: totalizava 33 tecnologias, concentradas nas áreas de aço, química e maquinaria.

Segundo Ohkawa e Kohama, (p. 281) os controles deram prioridade para a tecnologia de bens de capital e de bens intermediários (as estatísticas de importação de tecnologia indicam o domínio da indústria de máquinas).

Esse esforço de importação de tecnologia, no entanto, não foi realizado sem um concomitante empenho em atividades inovativas internas. Odagiri e Goto (1993, p. 87) relatam que estudos empíricos sobre firmas japonesas encontram uma correlação positiva entre importação de tecnologia e investimentos em P&D. A partir daí avaliam que os investimentos próprios em P&D foram essenciais para que as firmas pudessem "avaliar, adaptar e melhorar a tecnologia importada".

A "paridade tecnológica" foi alcançada no início da década de 1970 nos setores de aço e química, e um pouco mais tarde no setor de maquinaria.

Uma característica distintiva do sistema de inovação japonês é o peso dos investimentos privados em P&D: no início da década de 1990 o setor privado respondia por quase 80% do total dos gastos nacionais em P&D. Embora a participação do setor privado tenha sido significativa, o papel do MITI não pode ser subestimado. Para Ohkawa e Kohama há aqui uma complexa combinação entre "competição tecnológica" e interação entre os setores público e privado - a ação governamental foi fundamental, pois "o governo pode orientar tal atividade cooperativa através da seleção de firmas com as qualificações adequadas" (p. 286). O setor público, em sua interação com o setor privado, nessa fase

definiu alvos em indústrias específicas para a realização do *catch up*, para que indústrias determinadas alcançassem a competitividade internacional dentro de um determinado tempo (Ohkawa e Kohama, p. 290).

II. BASES SOCIAIS E GEOPOLÍTICAS PARA O *CATCH UP* JAPONÊS

Uma vez resenhada a estilização de Ohkawa e Kohama (1989), trata-se de perseguir as indicações sobre elementos estratégicos e militares existentes na moldagem das políticas industriais discutidas. Essas indicações, discretas mas precisas, podem ser exploradas para construir pontos de articulação com os elementos pouco enfatizados - um roteiro para complementação e aprofundamento da análise das políticas industriais implementadas após 1868, de suas determinações políticas, estratégicas e militares. Esta seção sistematiza esses elementos, buscando ainda identificar pré-condições para todo o processo - o período anterior à Restauração Meiji.

II.1) Antes da Era Meiji: Era Tokugawa e a Expedição de Perry

A expedição militar de Perry em 1853 seria um segundo encontro do ocidente com a sociedade japonesa - em 1543 os portugueses estabeleceram o primeiro contato (Maddison, 2007, p. 140). No primeiro contato, o estágio de desenvolvimento relativo do Japão - segundo Furtado, - capacitou-o a rapidamente adquirir a capacidade de produção de armas de fogo, a partir de capacidades prévias acumuladas por ferreiros e artesãos - "uma metalurgia de ferro tão avançada quanto a européia", segundo Celso Furtado (1978, p. 43). Entre 1543 e 1853, a revolução industrial transformou o ocidente, e neste segundo encontro tratava-se de assimilar não apenas uma técnica, mas "todo um sistema de civilização material" (Furtado, p. 43).

A chegada da esquadra do Almirante Perry em 1853 é um marco no processo de transição que resultou no início da Era Meiji em 1868, porque desencadeou a "a crise que conduziu à Restauração Meiji" (Skocpol, 1979, p. 167). Essas crises, componentes da Era Bakumatsu (1853-1868), são parte das pré-condições para as mudanças estruturais do próximo período (Dower, 1990, p. 50). Deve ser ressaltado que há no interior da sociedade japonesa uma organização social e uma economia que foram capazes de reagir às "pressões da sociedade ocidental" (Skocpol, 170). Os acontecimento do período Meiji têm por suporte, alerta Braudel (1987, p. 276), progressos consideráveis realizados entre 1639 e 1868, seja desde o ponto de vista de acumulação prévia de meios econômicos e de capitais como desde o ponto de vista de tensões sociais.

Crawcour (1998) questiona interpretações que avaliam ser possível considerar apenas 1868 como um marco da transição para o "crescimento econômico moderno". Entre as características da transição, Crawcour (p. 211) destaca que a Era Meiji herdou da Era Tokugawa "a traditional active role in economic life and the means to play it effectively". A viabilidade da construção da infra-estrutura sem capital estrangeiro derivou-se de "an established tradition of government in this field and ... an effective system of taxation ... putting in the hands of the government from the beginning an unusually large share of material product" .

Para Skocpol (p. 172), a Restauração Meiji é uma "revolução política centralizadora e nacionalizadora, sem obstrução dos proprietários de terra e sem revoltas apoiadas nas classes de baixo", que foi possível porque a era Tokugawa tinha criado um poder político-burocrático, embora com centralização imperfeita. As ameaças externas forçaram "uns setores da elite governante da era Tokugawa rapidamente puderam realizar uma transformação desde dentro e desde cima", "reformas modernizadoras desde cima" (p. 172). A origem da primeira política industrial de 1870, descrita por Ohkawa e Kohama, deriva-se desta articulação política.

Em termos econômicos, a economia que iniciaria o seu processo de industrialização herdou da era Tokugawa uma agricultura organizada que não foi uma barreira ao desenvolvimento (que Skocpol indica ser uma vantagem do Japão em relação à Rússia czarista, p. 172). Ohkawa e Kohama explicitam a relação entre as fases anteriores e a primeira subfase da fase primária: o setor tradicional desenvolveu-se a partir do estoque acumulado antes dos anos 1860s, desenvolvimento que corresponde a fase de exportação de produtos tradicionais (ver Figura I).

Ohkawa e Kohama (1989, pp. 30-46) discutem três setores: indústria de seda (*silk-reeling*), indústria têxtil e agricultura. Os setores tradicionais herdados da Era Tokugawa foram pontos de partida de diversos processos de modernização, nos quais o governo japonês desempenhou um papel importante, através de construção de fábricas modelo (seda e têxtil) e estações experimentais. A indústria de seda teve um papel importante na expansão inicial da manufatura (p. 31). Os desenvolvimentos da produção de seda, de tecidos e de outros setores artesanais durante a era Tokugawa estão apresentados em Hiroshi Shimbo e Osamu Saitô (1999), que apontam duas mudanças na economia entre os séculos XVIII e XIX: o crescimento da agricultura na região central e o desenvolvimento da indústria e do comércio em regiões rurais. No primeiro caso, há "productivity growth in rice cultivation and the proliferation of industrial crops", no segundo há "geographical expansion of handicraft industries, such as textiles, paper and their related products eyeing interregional markets" (Shimbo e Saitô, p. 340). Crawcour (1998, p. 213) destaca outro elemento, pois "[t]hroughout the Tokugawa period industry had been spreading from a few old craft centers like Kyoto and Sakai and by the Restoration had penetrated the majority of rural districts". Esses desenvolvimentos encontravam restrições tanto na produção como nos mercados, mas "[t]raditional industry had been pressing against these restrictions since at least the beginning of the nineteenth century" (p. 213).

Esses desenvolvimentos constituem bases para a indústria tradicional legada pela Era Tokugawa e cuja modernização será um dos objetos das políticas industriais iniciais no Japão. Ohkawa e Kohama (1989) em diversas passagens descrevem políticas públicas e de interação com o setor privado para modernizar esses setores tradicionais legados da Era Tokugawa (p. 258).

A natureza tardia do processo de desenvolvimento japonês é ressaltado por Ohkawa e Kohama (1989), ao avaliar a irrepetibilidade da trajetória britânica (primeiro o desenvolvimento da agricultura, posteriormente o desenvolvimento da indústria) e, a partir daí, definir a importância do que identificam como um padrão de crescimento cooperativo ("concurrent growth policy") entre a agricultura e a indústria (p. 257).

II.2) A Influência Militar nas Políticas Industriais até 1931

As "pressões da sociedade ocidental" mencionadas por Skocpol (1979, p. 170) envolvem questões geopolíticas e militares. Essas pressões desencadeiam todo o processo político que termina na Restauração Meiji. Esse tipo de pressão externa e esse tipo de reação interna a um país não eram novidade em 1868. Ellen Wood (2003, p. 119) registra que o desenvolvimento do capitalismo e a industrialização da França e da Alemanha, em contraste com o caso britânico, "responded more to external than to internal compulsions", em um processo no qual a força motriz se encontrava em "geopolitical and military rivalries, and their commercial consequences" (p. 119). Para Wood, tanto a França como a Alemanha representariam "[a] pattern of state-led economic development, in response to external military pressures" (pp. 122-123). O caso do Japão seria outro exemplo desse padrão, talvez reforçando um outro sentido nessa relação causal: segundo Celso Furtado, "desde seus começos a industrialização foi posta a serviço da criação de um poder militar moderno" (1978, p. 59)

Ohkawa e Kohama (1989, pp. 250-1), na discussão das medidas de transição relacionadas à políticas iniciais de industrialização, destaca o papel do governo liderando investimentos também em indústrias pesadas - minas, fundições de ferro, estaleiros navais e fábricas de máquinas (p. 251) -, investimentos que seriam pouco adequados de acordo com uma seqüência entre o desenvolvimento das indústrias leves antes das indústrias pesadas. No caso dessa precoce intervenção governamental na indústria pesada, "strategic rather than economic needs were most pressing because of the need for security defense, internally and externally" (p. 252). A influência dessas necessidades estratégicas foram tais que determinaram uma especificidade do processo japonês, o *early start* em algumas indústrias (p. 260). Em 1896 há uma legislação para a promoção da indústria naval, que será administrada para impulsionar a produção doméstica de navios - articulada com a produção de aço -, o que levou a auto-suficiência em 1910 (p. 260).

As diversas exposições do processo japonês ressaltam a enorme disposição e capacidade de aprendizado do Japão, com a descrição de como instituições e tecnologias foram pesquisadas e absorvidas (para tecnologia, ver Odagiri e Goto, 1993; para finanças, ver Patrick, 1967). A decisão de ocidentalização e industrialização envolveu a construção de um capitalismo moderno que se encontrava na fase descrita como "imperialismo clássico" por Ellen Wood (2003, pp. 124-130) - há também o que H. Suganami (1998) descreve como a "ocidentalização nas relações internacionais" do Japão.

Para tanto, uma parte das decisões estratégicas do Japão envolvia a conquista do status de "grande poder". Suganami (1998, pp. 8-10) descreve os anos entre 1871 e 1873 como um período no qual "Japan was still learning to understand Western conceptions and methods of foreign relations". Entre 1871-3 e 1911, o Japão travou uma guerra com a China (1894-5) - Taiwan é recebida como indenização -, outra com a Rússia (1904-5) - a vitória nessa guerra trouxe a Coréia como um "protetorado" do Japão (Cummings, 2005, p. 142-3), país que terminou se tornando uma colônia japonesa em 1910 (Cummings, p. 145). Na Primeira Guerra Mundial o Japão apoiou o Reino Unido, participou do Tratado de Versalhes, obtendo as possessões alemãs na China (Shantung) e as bases navais das Ilhas Marianas, Marshall e Carolina (ao norte do Equador, Pacífico Ocidental) (Mason, 1997,

p. 325). Para Suganami, na segunda década do século XX o Japão tentava consolidar "her position in international society as a Great Power of Asia" (p. 10).⁴

Akira Iriye (1998, p. 208) avalia que na década de 1920 o Japão teria tentado uma via de expansão pacífica no continente asiático. O fracasso dessa estratégia determinaria a entrada dos militares na sua determinação: "[i]f Japan was to grow, ... the nation must be prepared to use force" (p. 209). Essa estratégia está associada a uma característica dos anos 1930s, quando "[t]his element of strategic needs was strongest" (p. 252). Iriye (1998, p. 209) descreve nesse ponto o uso da força na Manchúria (1931) e o início da guerra sino-japonesa (1937), que abrem um novo período na história econômica do Japão.

II.3) Mobilização Militar (1931-1945), Mudanças Estruturais e *Spillovers* Intertemporais

Segundo Dower (1990, p. 53), em 1937 a produção industrial do Japão era o dobro do resto da Ásia, excluindo a União Soviética. Essa estatística inclui a produção em Taiwan, na Coréia e na Manchúria. Akira Hara (1998) define o período entre 1937 e 1945 como o período de guerra (contra a China a partir de 1937 e a guerra no Pacífico a partir de 1941). Em 1938, o PIB total do Japão era de US\$ 232,3 bilhões (dólares de 1990), dos quais 27% provinham de colônias do Japão (Harrison, 1998, p. 3).

A caracterização do período 1931-1945 é complexa. Ohkawa e Kohama (1989, p. 261) avaliam o período como uma distorção e têm dúvidas sobre a natureza do capitalismo japonês do período: perguntam se teria sido um capitalismo militar ou um capitalismo de estado, "with colonial expansion policies of course being implied" (p. 261). Mas, identificam no período o segundo *investment spurt*, no qual "the government again played a leading role in shaping the industrial transformation toward military mobilization" (p. 261).⁵

As mudanças na indústria de máquinas entre 1930 e 1940, por exemplo, representam "the strong effects of artificial reallocation of resources toward military mobilization not only for weapons also but for other resources that were encouraged by the government.... To enhance the technical capability of developing various subsectors of the machinery industry, military mobilization contributed a great deal" (p. 87). E houve "spillover effects on the postwar performance" (p. 87).

Dower (1990) atribui ao período de guerra (entre 1931 e 1945) uma importância extraordinária. Para Dower (1990, p. 49), "to understand 'the Japanese miracle', we must examine the war years, for modern Japanese capitalism was created in the crucible of conflict". Para Dower (1990, p. 50)

⁴ Lênin, em 1916, antes do final da Primeira Guerra Mundial, inclui o Japão entre as seis *great powers* imperialistas, descrevendo as possessões territoriais sob a sua dominação no capítulo 6 de seu famoso livro sobre o imperialismo. Para Lênin, o Japão, ao lado dos Estados Unidos e da Alemanha comporia o clube dos "novos países capitalistas" (os velhos seriam o Reino Unido e a França, enquanto a Rússia teria uma posição específica entre os seis *great powers*, ao combinar o "moderno imperialismo capitalista" com uma "rede de relações pré-capitalistas".

⁵ O período 1937-1945 (ou 1937-1952) não é tratado de forma sistemática por Ohkawa e Kohama (1989), em função do diagnóstico já indicado sobre as distorções do militarismo (p. 261). Um exemplo dessa opção pode ser visualizada na importante Figura 5.2 (p. 176), que apresenta as estatísticas das taxas de mudanças entre o investimento público e o privado entre 1888 e 1969 - não há dados para o período entre 1938 e 1952, além de uma nota explicitando que os investimentos militares estão excluídos.

contextualiza esse período: "The Japanese of postwar era, like their Meiji predecessors, may have undertaken to reinvent themselves, but they necessarily did so with materials at hand".

Akira Hara (1998, p. 262) apresenta um diagnóstico geral sobre o estoque de capital e as perdas na guerra, ressaltando a expansão do estoque de equipamento industrial que sobreviveu à guerra, uma demonstração de como avançou a industrialização do Japão durante a guerra. Esses os resultados do que Ohkawa e Kohama (1989, p. 261) identificaram como "distorções" e "efeitos do militarismo". No processo, não apenas houve o papel de liderança do governo, mas também ativa participação do setor privado, "although the industrial structure was 'artificially' greatly distorted in order to build 'heavy' industries for strategic purposes" (p. 261). Essas distorções, para Ohkawa e Kohama, requerem cautela para a análise das políticas industriais da fase da substituição secundária de importações (1919-1960, ver Figura I).

Dower (1990) avalia que "between the Depression and 1945, Japan underwent a 'second Industrial Revolution' that carried with it profound changes in the basic structure of both capital and labor" (p. 54), uma "war-stimulated 'second Industrial Revolution'" (p. 58).

A descrição por Dower das mudanças no período 1931-1945 é abrangente, envolvendo mudanças industriais, tecnológicas e institucionais. Um exemplo é a indústria automobilística: "[o]f the eleven major auto manufacturers in postwar Japan, ten came out of the war years; only Honda is a pure product of the postsurrender period" (p. 54). A descrição de Dower dos aspectos econômicos e industriais do esforço de guerra envolve firmas no setor financeiro (p. 55), no setor elétrico (p. 55), na construção naval (p. 55), produtos óticos (p. 56). Há ainda referências à lei de padronização industrial implantada pelo governo militar em 1940 (p. 56). Esse esforço de padronização industrial é mencionado por Ohkawa & Kohama: "in the case of machine-tool industry, the real technological advances based on systematic standardization were realized as late as the end of the 1930s" (1989, p. 80). Entre os aspectos institucionais, Dower (1990, p. 62) destaca como a guerra fortaleceu a burocracia, que seria ainda mais fortalecida durante o período de Ocupação. A experiência com controles econômicos e mesmo com o planejamento durante a guerra é descrito por Akira Hara (1998, pp. 233-251) - controles que serão utilizados extensivamente na década de 1950 (Ohkawa & Kohama, 1989, p. 281). Akira Hara (p. 247) destaca a formação do Ministério de Munições, em 1943, através de uma fusão de ministérios - Comércio e Indústria - com outros departamentos - Planejamento (*Planning board*). A relação entre o Ministério das Munições e o MITI do pós-guerra é ressaltado por Dower (1990, p. 65) e por Johnson (1982, capítulo 5).⁶

Dower (1990, p. 56) menciona o estímulo para atividades de ciência e engenharia - estudantes dessas áreas estavam isentos de recrutamento pelas forças armadas -, o número de graduados entre 1941 e 1945 triplicou em relação à década anterior.

No plano financeiro, Akira Hara (1998) e Juro Teranishi (1994) ressaltam como a experiência de financiamento de empresas durante o esforço de guerra moldou o sistema financeiro no pós-guerra.

⁶ Há uma vasta polêmica sobre o papel do MITI no processo de *catching up* japonês. Freeman (1987, 1988) atribui um papel estratégico na coordenação das políticas industriais e na construção da infra-estrutura necessária. Johnson (1982), Okimoto (1989), Dower (1990), Wade (1990), Amsden (1989) e Nelson (1988) consideram importante e decisivo o papel desempenhado pelo MITI. Por outro lado, Odagiri e Goto (1993) consideram que há um exagero na avaliação do papel do MITI, procurando ressaltar o papel das empresas privadas no processo.

Para Hara (1998, p. 260), "[f]rom January 1944 onwards each munitions company had its own designated bank, and the strong relationship built up this way between bank and company provided the pattern for postwar financial system". Teranishi (1994, p. 65) descreve as raízes deste processo com detalhe: "[I]loan syndication emerged as an endogeneous movement within the banking sector around 1939, it was institutionalized and modified after 1941, and specially after 1944, into a tool of fund mobilization for munition production".

Dower (1990, p. 60) indica ainda um importante efeito da mobilização militar sobre a propriedade da terra: "mobilization for the war simultaneously undermined ... the extensive prevalence of landlordism in the countryside". Mudança que seria completada com a reforma agrária implementada durante a Ocupação (1945-1952).

A conversão das atividades industriais da economia de guerra para a economia na paz oferece uma longa lista de *spillovers* intertemporais. Ohkawa e Kohama (1989, p. 275) ilustram essas conversões: a maioria dos produtores de aviões no período de guerra entrou para a produção de automóveis e motores; produtores de munições passaram a produzir máquinas de costura; o aprendizado com a produção de equipamentos óticos para armamentos e bombas foi utilizado pelas empresas que se tornaram líderes na indústria ótica.

Em uma apreciação geral, Ohkawa e Kohama (1989, p. 275) explicitam o papel dos *spillovers*: "[d]espite the enormous physical damage Japan sustained in the war, the nation's technological knowledge and human capability survived almost intact. More than that, technological knowledge was greatly improved and widely diffused during wartime, over a wide range of industries. Even in backward areas such as machine tools, special efforts were made to catch up. The spillover effects cannot be underestimated in discussing technological progress in the subsequent peacetime years" (p. 275).

II.4) Derrota, Ocupação e Guerra da Coréia

As perdas humanas do Japão totalizaram três milhões de mortos. Akira Hara (1998, p. 262) apresenta um diagnóstico geral sobre o estoque de capital e as perdas na guerra: "... Japan's overall national wealth at the end of the war stood roughly the same level as in 1935. However, between 1935 and 1945 Japan had become significantly more industrialized, and the value of surviving stock of industrial equipment had almost doubled". A partir desse legado econômico e industrial, a derrota militar em agosto de 1945 abre uma nova fase na história econômica do Japão: o período da Ocupação (1945-1952). Um período também decisivo na moldagem institucional do processo de *catch up*. Talvez, a avaliação mais enfática é apresentada por Tessa Morris-Suzuki (1994, p. 164): "the Occupation reforms served to remove the obstacles which had slowed down the spread of modern mass-production techniques".

Dower (1999, p. 530-1) comenta que o Japão estava tão despreparado para lidar com a derrota como esteve para lidar com a guerra a partir de 1941. O papel da Ocupação e das políticas implementadas pelas autoridades dos Estados Unidos definem um padrão institucional que organiza a trajetória do Japão durante a fase de alto crescimento econômico, entre 1950-1973 (Lincoln, 1998).

Imediatamente após a rendição (15 de agosto de 1945), a situação geral da maioria da população é de desespero (Dower, 1999, pp. 33-64, pp. 87-120). Mas, nas esferas governamentais e

privadas movimentos importantes de recursos ocorreram. Segundo Dower (1999, p. 113), até a rendição tinham sido gastos 70% do orçamento militar para 1945 - os 30% restantes "were hastily disbursed before the arrival of occupation forces, mainly to military contractors" (p. 113). Dower (1999, p. 531) ainda relata que "Army, Navy and Munitions Ministry officials immediately began withdrawing enormous sums to pay off contractors or line their own pockets and the pockets of favored associates". Em relação aos estoques materiais, "[i]t was later estimated that approximately 70 percent of all army and navy stocks in Japan were disbursed in this first frenzy of looting" (p. 114). Ao mesmo tempo, ainda neste período imediatamente posterior à rendição, "the Bank of Japan turned its energies to extending massive loans to erstwhile war contractors for ostensible purpose of facilitating conversion to 'peaceful' production" (p. 114).

A chegada das forças de ocupação é saudada por liberais e comunistas como forças de liberação. Tokuda Kyuichi, líder do Partido Comunista Japonês, após 18 anos de prisão, é libertado no início de outubro de 1945 e declara: "[w]e express our deepest gratitude that the occupation of Japan by the Allied forces, dedicated to liberating the world from fascism and militarism, has opened the way for the democratic revolution in Japan" (Dower, 1999, p. 69).

O termo "revolução desde cima" reaparece na história do Japão, agora impulsionada por um governo militar de uma força de ocupação (Dower, 1999, p. 69). O programa básico é "democratização e desmilitarização" (p. 81). Dower destaca o "ímpeto reformista" inicial das políticas da Ocupação (p. 76, p. 80), inspiradas no sucesso do *New Deal* (1999, p. 531). As medidas antitruste se combinavam com estímulos a formação de sindicatos e com a implementação da reforma agrária (p. 76). Na constituição preparada pelas forças de ocupação, é definido o status de um país pacifista (p. 83).

Como expressão do início de discussões internas ao Japão sobre o seu futuro, um documento de março de 1946 talvez sintetize a complexidade das articulações em curso. Intitulado "Basic Problems for the Postwar Reconstruction of Japanese Economy", o relatório preparado por um comitê do Ministério de Relações Internacionais não se tornou um documento oficial, mas para Dower "this lengthy study proved as close to a long-term blueprint for subsequent policy making as one can find" (p. 538). Ao enfatizar as políticas anti-feudais e anti-militaristas das forças de ocupação, reconheciam uma certa tendência em direção ao modelo dos Estados Unidos, mas criticavam uma aplicação mecânica desse modelo. Reconheciam que a idade do *laissez-faire* estava superada e que a fase atual seria de um capitalismo organizado (Dower, p. 538). A aceitação do papel dominante dos Estados Unidos não implicava, entretanto, em uma colonização econômica. Na medida em que na nova ordem mundial a Índia e a China se tornariam exportadores de tecidos e de outros bens de consumo, ao Japão não teria escolha: "to seek its export niche elsewhere, namely, in the production of high-value-added manufactures that simultaneously required a heavy input of labor. As time passed. Japan's relatively cheap labor advantage ... would decrease, requiring further technological advance" (p. 539). Dower menciona que vários elaboradores desse relatório "had been purged from university positions during the war for their avowedly leftist sympathies" (p. 540). O documento, ressalta Dower, deixava em aberto se o Japão adotaria um sistema capitalista ou socialista no futuro (p. 540).

O ímpeto reformista do período inicial da ocupação é transformado em função da nova geopolítica decorrente da Guerra Fria. Dower (1989) as vicissitudes da Guerra Fria e seu impacto

sobre a Ocupação, descrevendo quatro fases: 1) 1945-1947: democratização e desmilitarização; 2) 1947-1949: Guerra Fria *soft*; 3) 1949-1951: Guerra Fria *hard*; 4) política integrada da Guerra Fria. Essas mudanças refletem-se em transformações políticas internas decisivas. Há um período inicial de julgamento e exclusão de políticos, burocratas e empresários envolvidos com o militarismo, que é posteriormente revertido (após 1947 e 1949), em uma fase nomeada "curso reverso": um realinhamento das forças de ocupação com "consevative and even right-wing elements in Japanese society" (Dower, 1999, pp. 525-526) - com a exclusão de pessoas de esquerda e cerceamento de atividades sindicais (pp. 432-440).

As vicissitudes desse processo foram tais que ao final, num balanço dos elementos de continuidade e descontinuidade entre o esforço de guerra e as políticas da ocupação, incluídas aquelas relativas ao "curso reverso", Dower conclui que (1990, p. 60) "[w]ar strengthened the bureaucracy, and the seven-year Occupation that followed strengthened it further".

A dinâmica da Guerra Fria, especialmente após o início da Guerra da Coréia, transforma o posicionamento geopolítico do Japão, com a emergência de políticas em prol do rearmamento e de recuperação de indústrias voltadas para a produção armamentista. A Guerra da Coréia foi descrita como "um presente dos deuses" (Dower, 1999, p. 541). Quase todos os setores industriais foram estimulados por compras dos Estados Unidos, "[i]n addition, the Americans turned to Japan for ammunition, light weapons, and napalm bombs, although in theory such manufactures were still proscribed" (p. 542). Dados apresentados por Akira Hara (1998, p. 229) mostram que em 1955 a indústria de munições no Japão ultrapassou o pico alcançado em 1944 - o ápice do esforço de guerra. Para Panitch e Gindin (2012, p. 106-107), "American procurements during the Korean War were Japan's equivalent of the Marshall Plan; in 1952-3 they accounted for over two-thirds of Japanese commercial exports".

III. O LEGADO PRÉ-1952, O *CATCH UP* COMPLETO E O *FORGING AHEAD* BLOQUEADO

O legado institucional da Ocupação (1945-1952) é uma estrutura bastante específica. Dower (1999, p. 546) comenta: "[t]his occupation-era structure, jerry built on the presurrender state's own ponderous wartime bureaucracy, was shrewdly perpetuated by the Japanese to protect their new capitalism after 1952". A investigação do período da Ocupação pode ser sintetizada como o estudo de uma "binational genesis of this state-led, keiratsu-dominated economy" (p. 546).

A emergência e amadurecimento desse arranjo político e econômico em torno de um capitalismo liderado pelo Estado - e articulado em torno de grandes empresas -, uma nova variedade de capitalismo, é o legado institucional do longo processo influenciado pelo desvio representado pelo militarismo (Ohkawa e Kohama, 1989). A natureza da guerra e da derrota militar, as políticas da Ocupação - com as vicissitudes impostas pela emergência e dinâmica da Guerra Fria - são decisivas para moldar esse arranjo institucional até 1952 (Dower, 1990, 1999). Arranjo que é a base de uma nova era - a era do alto crescimento (1955-1973), do desenvolvimento e sofisticação do sistema de inovação japonês (Freeman, 1987) e o final do segundo processo de *catch up* (Odagiri e Goto, 1993).

Entre os fatores que explicam o *catch up* japonês, segundo Maddison (2007, p., 155) está a "completa desmilitarização" da economia e da sociedade.

O *catch up* bem sucedido, entretanto, não prosseguiu em uma fase de *forging ahead*. Na periodização de E. Lincoln (1998), depois da era do alto crescimento (1950-1973) há uma curta era qualificada como "divisor de águas" (1973-1974), seguida pela era do crescimento baixo (1974-1985) - o final do processo de *catch up* está entre as causas do declínio na taxa de crescimento. Um enigma importante sobre o Japão contemporâneo.⁷

Em termos das fases de desenvolvimento, o final do processo de *catch up* apresentou ao Japão desafios de uma fase de "disputa da liderança tecnológica" (é importante lembrar que a partir de 1972, ao superar a Alemanha, o Japão se tornou o segundo PIB do mundo - posição mantida até 2010, quando a China o ultrapassa).⁸ Os desafios dessa nova fase, certamente, são distintos dos enfrentados nas diversas transições de fases de desenvolvimento descritas por Ohkawa e Kohama (1989).

O principal desafio na transição da fase de *catch up* para a de disputa de liderança tecnológica é a transformação institucional. O arranjo institucional tão eficiente na promoção do conjunto do processo de *catch up* certamente não dá conta das novas tarefas. O conjunto das instituições - MITI, arranjo do sistema financeiro, padrão de especialização científica - deve se transformar para uma era onde o estoque de novas tecnologias disponíveis em países mais avançados se esgota. A liderança tecnológica depende crescentemente de capacitação científica interna, em esforços de P&D básico e de um novo padrão de inserção nas redes globais de tecnologia. As dificuldades do Japão nessa transição são bem conhecidas - talvez o fenômeno da inércia institucional alimentada pelo sucesso no passado seja bem ilustrado pelas décadas de 1980 e 1990.

O roteiro deste texto pode contribuir para uma discussão desse enigma, porque as razões do sucesso geral no processo de *catch up* podem incluir razões do bloqueio do prosseguimento do processo como *forging ahead*. O resultado da era militarista - a busca da afirmação do Japão como um *Great Power* seguindo o modelo imperialista praticado no início do século XX - é a derrota e a Ocupação. Dois elementos bloqueiam uma postura internacional mais assertiva, ambos consequência das opções estratégicas anteriores a 1945.

Em primeiro lugar, a reintegração do Japão no capitalismo global como um importante parceiro mas em posição fortemente influenciada pelo papel hegemônico dos Estados Unidos - talvez a maior demonstração da importância dessa posição entre os países líderes do capitalismo global possa ser vista no Acordo do Hotel Plaza em setembro de 1985 - um importante divisor de águas (Brenner, 2006, p. 206-207) - quando o Japão (e a Alemanha) aceitou a política de valorização do yen, com a posterior deterioração da competitividade da sua indústria de transformação. Panith e Gindin (2012, p.

⁷ É longa a lista de autores importantes com uma visão muito positiva quanto às perspectivas do Japão no período posterior ao fim do *catch up*. Exemplos seriam Freeman & Perez (1988), Pavitt e Patel (1994), Arrighi (1994), Nelson & Wright (1990).

⁸ Dados do Banco Mundial - PIB em dólares correntes (www.worldbank.org).

209) avaliam os Acordos do Louvre e do Plaza como uma maior integração do Japão na "US-led international financial system".⁹

Em segundo lugar, a memória da expansão territorial japonesa na Ásia Oriental ainda é um bloqueio importante para uma maior expressão internacional do Japão. Segundo Buzan (2004, p. 112), "China, the two Koreas and, to a lesser extent, Taiwan and the ASEAN countries all cultivate negative memories of Japanese imperialism before 1945, and remain suspicious of any hint of revival of Japanese military power".

A avaliação do conjunto do processo japonês oferece lições para países ainda subdesenvolvidos: a importância das políticas industriais ativas, cujo segredo está na correta interação entre o setor público e privado; a flexibilidade para articular e rearticular políticas industriais à medida que as fases do processo de industrialização se sucedem; a importância da construção de um sistema financeiro capaz de promover os investimentos de longo prazo e de criar um ambiente propício ao investimento inovativo; a importância da constituição de uma expressiva capacidade de absorção tecnológica - que define um papel da comunidade científica como "antena" dos processos científicos e tecnológicos internacionais; e, finalmente, uma clara percepção do ponto de partida legado pelas fases anteriores de desenvolvimento.

Como características negativas: o peso do militarismo; o peso do autoritarismo, do caráter incompleto da democracia construída no país e a centralização excessiva das decisões de política industrial e tecnológica em torno do MITI devem ser repensadas para países com grande dimensão continental e diversidade de demandas.

Finalmente, a discussão das determinações sociais e geopolíticas do processo japonês devem ser consideradas, para que se evite a avaliação das políticas industriais como mera definição técnica, desconsiderando inclusive determinantes militares decisivos, como discutido neste texto, tanto no momento específico como os seus efeitos intertemporais, através de poderosos *spillovers* que têm lugar na sucessão de distintas fases.

Por isso, o desafio para um *catch up* no século XXI deve ser requalificado: como realizar o *catch up* em um contexto de paz e democracia?

⁹ Panitch e Gindin (2012, p. 209) avaliam que o *Plaza Accord* "finally ended what Japan's own finance minister admitted was the American state's long-standing toleration of an exchange rate that had amounted to a 'subsidy to Japan's exports to the United States and an important surcharge on US exports to Japan'".

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRAUDEL, F. (1987) *Gramática das civilizações*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- BRENNER, R. (2006) *The economics of global turbulence*: the advanced capitalist economies from long boom to long downturn, 1945-2005. London/New York: Verso.
- BUZAN, B. (2004) *The United States and the Great Powers*: world politics in the twentieth-first century. Cambridge: Polity Press.
- CAMERON, R.; CRISP, O.; PATRICK, H.; TILLY, R. *Banking in the early stages of industrialization*. New York: Oxford University, 1967.
- CRAWCOUR, E. S. (1998) The Tokugawa period and Japan's preparation for modern economic growth. In: KORNICKI, P. (ed.) *Meiji Japan*: political, economic and social history, 1868-1912. London: Routledge. (Routledge Library of Modern Japan), pp. 205-215.
- CUMMINGS, B. (2005) *Korea's place in the sun*: a modern history. New York/London: W. W. Norton & Company/New Press (updated edition).
- DOWER, J. W. (1990) The useful war. *Daedalus*, v. 119, n. 3, Showa: The Japan of Hiroito (Summer, 1990), pp. 49-70.
- DOWER, J. W. (1999) *Embracing defeat*: Japan in the wake of the World War II. New York/London: W. W. Norton & Company/New Press.
- DOWER, J. W. (1989) Occupied Japan and the Cold War in Asia. In: DOWER, J. W. *Japan in War & Peace*: selected essays. New York: New Press, 1993, pp. 155-207.
- FREEMAN, C. Japan, a new system of innovation. In: DOSI, G.; FREEMAN, C.; NELSON, R.; et al. (eds). *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1988, p. 330-348.
- FREEMAN, C. *Technology policy and economic performance*: lessons from Japan. London: Pinter, 1987.
- FURTADO, C. (1978) *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz & Terra.
- HARA, A. (1998) Japan: guns before rice. In: HARRISON, M. (ed.) *The economics of World War II*: six great powers in international comparison. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 224-267.
- IRIYE, A. (1998) The failure of military expansionism. In: LARGE, S. S. (ed.) *Showa Japan*: political, economic and social history, 1926-1989. London: Routledge. (Routledge Library of Modern Japan), pp. 208-229.
- JOHNSON, C. (1982) *MITI and the Japanese Miracle*: the growth of industrial policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press.
- KORNICKI, P. (ed.) (1998) *Meiji Japan*: political, economic and social history, 1868-1912. London: Routledge. (Routledge Library of Modern Japan).

- LARGE, S. S. (ed.) (1998) *Showa Japan: political, economic and social history, 1926-1989*. London: Routledge. (Routledge Library of Modern Japan).
- LINCOLN, E. (1998) The slowdown in growth. In: DRYSALE, P.; GOWER, P. *The Japanese Economy*, Part 1. London: Routledge. (Routledge Library of Modern Japan), pp. 253-301.
- MADDISON, A. (2001) *The world economy: a millennial perspective*. Paris: OECD.
- MADDISON, A. (2007) *Contours of the World Economy, 1-2030 AD: essays on Macro-Economic History*. Oxford: Oxford University Press.
- MASON, R. H. P.; CAIGER, J. G. (1997) *A history of Japan - revised edition*. Tokyo/North Claredon/Singapore: Tuttle Publishing.
- MORRIS-SUZUKI, T. (1994) *The technological transformation of Japan: from Seventeenth to Twenty-first Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ODAGIRI, H.; GOTO, A. The japanese system of innovation: past, present and future. In: NELSON, R. (ed). *National innovation systems: a comparative analysis*. New York, Oxford: Oxford University, 1993, p. 76-114.
- OHKAWA, K; KOHAMA, H. *Lectures on developing economics: Japan's experience and its relevance*. Tokyo: University of Tokyo, 1989.
- OKIMOTO, D. (1981) *Between MITI and the market: Japanese industrial policy for high technology*. Stanford: Stanford University.
- PANITCH, L.; GINDIN, S. (2012) *The making of global capitalism: the political economy of American Empire*. London: Verso.
- SCHAEDE, U. Understanding corporate governance in Japan: do classical concepts apply? *Industrial and Corporate Change*, v. 3, n. 2, 1994
- SKOCPOL, T. (1979) *Los estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Russia y China*. México: Fondo de Cultura Económica (1984)
- SUGANAMI, H. (1998) Japan's entry into international society. In: KORNICKI, P. (ed.) *Meiji Japan: political, economic and social history, 1868-1912*. London: Routledge. (Routledge Library of Modern Japan), pp. 3-15.
- TSUZUKI, C. (2000) *The pursuit of power in modern Japan (1825-1999)*. Oxford: Oxford University Press.
- TERANISHI, J. (1994) Loan syndication in War-Time Japan and the origins of the Main Bank system. In: AOKI, M.; PATRICK, H. *The Japanese Main Bank system: the relevance for developing and transforming economies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 51-88.
- ZYSMAN, J. (1983) *Governments, markets, and growth: financial systems and the politics of industrial change*. Ithaca: Cornell University.