

*Reconstrução da economia japonesa
1945-1973*



1290000442



TCC/UNICAMP St32r

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia



A Reconstrução Japonesa (1945 – 1973): Política Industrial e Desempenho Econômico

MONOGRAFIA

Ceci Mirna Stefanini – RA 980826

Orientador: Prof.^a Ana Lucia Gonçalves da Silva

Banca: Prof. Dr. Mariano Francisco Laplane

CAMPINAS, DEZEMBRO DE 2001

**TCC/UNICAMP
St32r
IE/442**

CEDOC/IE

Agradecimentos

Agradeço a Deus por ter guiado meus passos em mais esta conquista. A minha mãe, ao meu pai e a minha irmã pelo apoio e incentivo incondicionais. Aos amigos pelo companheirismo, a minha orientadora Ana Lucia e a todos os outros professores que com esforço e dedicação transmitiram todo o conhecimento que fez com que eu pudesse atingir este fim.

RESUMO

O objetivo maior deste trabalho é mostrar o processo de reconstrução japonesa (1945-1973). Para isso, é mostrado como se deu este processo, com maior enfoque sobre a política industrial, ressaltando o papel que o Estado japonês, principalmente por intermédio do MITI (Ministério da Indústria e Comércio Exterior), exerceu na elaboração e concretização do projeto nacional de reconstruir a indústria japonesa de forma a torná-la capaz de competir em igualdade de condições, no mercado internacional, com as indústrias mais dinâmicas dos países capitalistas avançados. Também são apresentados os motivos e as necessidades de uma política industrial ativa e da intervenção estatal num processo de industrialização e desenvolvimento de uma nação. De maneira sucinta, também é apresentado o processo de industrialização da Coreia do Sul, que contou com forte intervenção estatal. Em contraposição, faz-se referência ao Brasil dos anos 80 e, principalmente, 90, período em que há forte diminuição da intervenção estatal na economia, devido ao predomínio da visão neoliberal no governo, levando ao enfraquecimento da indústria nacional.

Palavras-chave: política industrial, economia japonesa no pós-guerra, intervenção estatal, crescimento econômico

INTRODUÇÃO.....	6
CAPÍTULO UM: BREVE PANORAMA DO CENÁRIO INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA	8
1.1 – A CONCRETIZAÇÃO DA HEGEMONIA NORTE-AMERICANA.....	8
1.2 – A ATUAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS NO JAPÃO.....	10
CAPÍTULO DOIS: O DESEMPENHO ECONÔMICO JAPONÊS NO PÓS-GUERRA	13
2.1– PANORAMA GERAL DO CRESCIMENTO DAS ECONOMIAS CAPITALISTAS	13
2.2 – O CRESCIMENTO E A MUDANÇA NA ESTRUTURA INDUSTRIAL DA ECONOMIA JAPONESA.....	14
2.3 – A PARTICIPAÇÃO DO COMÉRCIO JAPONÊS NO MERCADO INTERNACIONAL	17
2.4 – OS INVESTIMENTOS DIRETOS JAPONÊSES NO EXTERIOR	21
CAPÍTULO TRÊS: POLÍTICA INDUSTRIAL DO JAPÃO DURANTE A RECONSTRUÇÃO.....	23
3.1 – O PAPEL EXERCIDO PELO MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MITI).....	23
3.2 – A DECISÃO PELA INDUSTRIALIZAÇÃO	24
3.3 – A POLÍTICA INDUSTRIAL	25
3.4 – A ESTRUTURA INDUSTRIAL E SUAS MUDANÇAS	29
CAPÍTULO QUATRO: A IMPORTÂNCIA DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NA DETERMINAÇÃO DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL	32
4.1 –VISÕES ACERCA DA INTERVENÇÃO ESTATAL NO CASO JAPONÊS	32
4.2 – O SUCESSO JAPONÊS NÃO TENDO COMO DETERMINANTE PRINCIPAL A INTERVENÇÃO ESTATAL.....	33
4.3 – A IMPORTÂNCIA DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NO PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO.....	38
4.4 – A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL.....	41
CAPÍTULO CINCO: CORÉIA DO SUL, BRASIL E A INTERVENÇÃO ESTATAL.....	44
5.1 – O CASO DA CORÉIA DO SUL	44
5.2 – O CASO DO BRASIL	48
CONCLUSÃO.....	54
BIBLIOGRAFIA.....	56
TABELAS	
TABELA 1: TENDÊNCIAS DO CRESCIMENTO DO PNB NOS PRINCIPAIS PAÍSES CAPITALISTAS 1952-1971 - (US\$ BILHÕES DE 1972).....	14
TABELA 2: COMPOSIÇÃO SETORIAL DO PRODUTO INTERNO JAPONÊS ⁽¹⁾ - 1954-1973 - (%)...15	15
TABELA 3: EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO SETORIAL DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL JAPONESA - 1955-1975 - (%).....	16
TABELA 4: EXPORTAÇÕES JAPONÊSAS EM RELAÇÃO AO PNB - 1955-1973.....	18

TABELA 5: JAPÃO: SALDO COMERCIAL E TAXA DE CRESCIMENTO DO PRODUTO NACIONAL - 1954-1973	19
TABELA 6: EXPORTAÇÕES JAPONESAS: COMPOSIÇÃO POR ÁREAS - 1953-1974 (%)	20
TABELA 7: EXPORTAÇÕES JAPONESAS: COMPOSIÇÃO DA PAUTA – 1955–1973 (%)	20
TABELA 8: IMPORTAÇÕES JAPONESAS: COMPOSIÇÃO DA PAUTA – 1953-1973 (%)	21

INTRODUÇÃO

Como mostrou a história do século XX, o período pós-guerra foi marcado pela reconstrução física e econômica dos países afetados pela guerra, mas além disso, foi um período de grande crescimento econômico para todo o mundo, sobretudo para os países capitalistas. Dentre as economias com bom desempenho econômico está o Japão, que apresentou um crescimento extraordinário, saindo de uma situação arrasadora com o final da guerra para o posto de uma das economias mais competitivas e que mais crescia no período.

Diante deste cenário, será apresentado neste trabalho, o processo de reconstrução japonesa (1945-1973). Este estudo é importante na medida em que o exemplo japonês aponta a necessidade de uma política industrial ativa e a essencialidade da atuação e intervenção estatal em um projeto nacional de industrialização, principalmente quando o objetivo é competir no mercado internacional com países capitalistas avançados. Para tanto, este trabalho irá mostrar como se deu a reconstrução japonesa, com maior enfoque sobre a política industrial, ressaltando o papel que o Estado japonês, principalmente por intermédio do MITI (Ministério da Indústria e Comércio Exterior), exerceu na elaboração e concretização do projeto nacional de reconstruir a indústria japonesa de forma a torná-la capaz de competir em igualdade de condições, no mercado internacional, com as indústrias mais dinâmicas dos países capitalistas avançados. Além disso, será tratado, mesmo que brevemente, um pouco da similaridade entre a industrialização do Japão e da Coréia do Sul, no que se refere principalmente à intervenção estatal neste processo. Ademais, se fará um contraponto com o Brasil dos anos 80 e, principalmente, dos 90, quando a intervenção estatal deixou de ser uma marca forte na economia do país como havia sido nas décadas anteriores.

Assim, no capítulo um, é apresentado um panorama geral acerca do cenário internacional no pós-guerra. No capítulo dois, é mostrado, no período em estudo, o desempenho da economia japonesa no mercado internacional, isto é, seu crescimento econômico, a mudança na sua estrutura industrial, sua participação no mercado internacional e os investimentos diretos externos do Japão no exterior. No capítulo três, descreve-se um pouco mais detalhadamente como era a política industrial praticada pelo governo, através do MITI, além de seus impactos sobre a estrutura industrial. No capítulo quatro, são apresentados os motivos e as

necessidades de uma política industrial ativa e da intervenção estatal num processo de industrialização e desenvolvimento de uma nação. Por fim, no capítulo cinco, faz-se uma comparação entre Brasil e Coréia do Sul quanto ao papel intervencionista do Estado nos seus processos de industrialização.

CAPÍTULO UM¹

BREVE PANORAMA DO CENÁRIO INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA

1.1 – A concretização da hegemonia norte-americana

Os resultados decorrentes da Segunda Guerra Mundial provocaram uma transformação no cenário internacional em decorrência de uma nova conformação das forças políticas e econômicas. A vitória aliada provocou uma bipolarização do mundo em dois blocos, o capitalista e o socialista, além de estabelecer duas potências hegemônicas no controle destes blocos, Estados Unidos e União Soviética, respectivamente. Será privilegiado neste texto a análise do bloco capitalista, sem que se deixe de ressaltar o outro bloco quando isso se fizer necessário para a compreensão das atitudes tomadas pelo líder do bloco capitalista.

O fato de os aliados terem vencido a guerra acabou por afirmar a hegemonia norte-americana sobre o mundo capitalista, além de fazer com que os demais países capitalistas tivessem que se adaptar a esta nova ordem internacional. O estabelecimento da hegemonia norte-americana foi reforçado pelos seguintes fatos: de o território norte-americano ter permanecido praticamente intacto sob vários aspectos, ou seja, toda sua estrutura produtiva permaneceu funcionando perfeitamente; de os Estados Unidos terem uma moeda que não se desvalorizou com o conflito, acrescido de que o dólar era designado a ser a moeda de reserva mundial; ser uma economia menos dependente de fontes de energia como o carvão e auto-suficiente em petróleo; e a necessidade da Europa e do Japão de recorrer a este país para obter o capital e os bens necessários à reconstrução de cada um.

No intuito de cristalizar esta hegemonia, os Estados Unidos lançam mão, então, da idéia de internacionalização do capital que emerge neste período, embasada em dois pontos. O primeiro seria a constituição de uma hegemonia norte-americana em diversas áreas como a financeira, a comercial, a econômica, a

¹ Capítulo escrito com referência em TEIXEIRA, A. O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra. Rio de Janeiro: UFRJ.IEI, 1983. (Texto para discussão, 25) e TORRES FILHO, E. T. O mito do sucesso: uma análise da economia japonesa no pós-guerra (1945-1973). Rio de Janeiro: UFRJ.IEI, 1983. (Texto para discussão, 37).

tecnológica e a político-militar. O segundo ponto seria o de promover a generalização, pelo mundo, do padrão manufatureiro norte-americano. Além da concretização desta hegemonia, verificou-se a transnacionalização das corporações deste país pelo mundo afora.

Visando, então, estabelecer uma rede de suporte às suas intenções imperialistas e a de, certa forma, barrar o avanço do comunismo, foi feito um programa para a reconstrução do mundo. Assim, estabeleceu-se, em 1944, uma nova institucionalidade denominada de Bretton Woods e com ela foram criados o FMI, o GATT e o BIRD.

Na montagem do novo quadro internacional, foi dado um tratamento diferenciado aos países vencidos, Alemanha e Japão. Sabendo-se do potencial destas nações e pelo fato de se achar que este potencial era derivado dos governos autoritários destes países, tinha-se o intuito de transformá-las em economias agrárias e o de promover uma redemocratização social. Fazendo uma análise do caso japonês, como uma característica do capitalismo deste país, nota-se o fascismo e o imperialismo. Disso decorre uma grande concentração de poder econômico e a permanência de relações de origens feudais entre as classes dominantes e as que sofrem dominação.

Portanto, o caminho encontrado pelos norte-americanos para reorganizar e deter o controle sobre esta sociedade e a sua economia apoiava-se nas seguintes ações: 1) reforma agrária, com a repartição das terras entre pequenos agricultores; 2) pulverização do controle acionário e desmantelamento das *holdings zaibatsus*, o que levaria à extinção dos laços de propriedades entre as empresas financeiras, industriais e comerciais pertencentes a um conglomerado, bem como à sua eliminação como obstáculo à democratização; 3) formulação de uma lei antitruste; 4) estabelecimento de um mercado livre e 5) criação de partidos políticos e sindicatos visando criar um espaço institucional que proporcionasse o surgimento de uma disputa democrática, desbancando totalmente o paternalismo feudal. Com base nestes mecanismos, intencionava-se impedir que Japão recuperasse seu papel de potência do bloco asiático, além de delegar este posto à China que era, então, a mais nova aliada norte-americana na Ásia. Este desejo americano de transformar, a princípio, o Japão em um país insignificante ficou apenas na pretensão, visto que não se conseguiu fazer do Japão uma nação passível de dominação externa.

Por outro lado, tendo em vista a sombra do comunismo rondar a Europa, os Estados Unidos percebiam que a reconstrução de uma Alemanha e de um Japão mais fortalecidos seria de vital importância para a continuidade da supremacia capitalista nesta área, já que estes países ocupam uma posição estratégica no plano mundial.

O resultado é que, com o fortalecimento e crescimento econômico destas nações, a hegemonia dos Estados Unidos ficou comprometida e, assim, sua participação no comércio mundial foi se reduzindo de forma progressiva, apesar de o Estado norte-americano se constituir numa potência tecnológica e grande produtora de bens agrícolas.

1.2 – A atuação dos Estados Unidos no Japão

Visando transformar o Japão em um aliado, os Estados Unidos vão orientar os japoneses a administrar sua economia, por si mesmos, mas de modo que não entrassem em conflito com a nova ordem internacional. Assim, as reformas antimonopolistas foram abrandadas, além de ter sido necessário a realização de um plano para conter a inflação e reverter a situação deficitária do balanço de pagamentos. O programa proposto pelos americanos, denominado de Linha Dodge, tinha como objetivo implementar um orçamento fiscal superavitário, além de estabelecer uma paridade única e fixa entre o iene e o dólar.

Este programa acabou por gerar estagnação econômica, além de, por um lado, conter a inflação, mas, por outro, aumentar o déficit comercial demasiadamente, visto que, apesar do aumento das exportações, foi gerado um estoque de bens importados decorrente da incerteza quanto aos resultados do programa.

Por meio de negociações com o governo militar norte-americano de ocupação, aproveitando a insegurança norte-americana com relação ao sucesso do programa, o governo japonês conseguiu delegar ao Ministério da Indústria e do Comércio Exterior (MITI) o controle das importações e das entradas de capital externo no Japão. De posse destas armas, o governo japonês irá conseguir, então, montar uma indústria nacional forte e competitiva.

Após o encerramento da guerra, observa-se um fluxo populacional direcionado ao Japão, constituído por muitos que haviam se dispersado por toda a

Ásia. Este acréscimo de pessoas acabaram contrabalançando a perda populacional ocorrida durante a guerra. O conflito mundial acabou também destruindo todo o país e, com isso, também foi destruída sua capacidade produtiva. Como era preciso reconstruir a nação, havia a necessidade de se importar muitos bens, como equipamentos e produtos para o consumo da população. Pensando acerca dos países espalhados pelo mundo, o único deles que tinha real capacidade de atender a demanda por bens, não só do Japão, mas de todos os países que foram fortemente afetados pela guerra, era os Estados Unidos. No entanto, para que o Japão pudesse importar o que necessitava, dependia das suas exportações que, por sua vez, dependiam do seu crescimento econômico.

Um elemento que colaborou para a reativação da economia japonesa foi a Guerra da Coreia, pois os Estados Unidos recorreram à produção industrial japonesa para suprir suas necessidades materiais. Desse modo, a indústria começou a operar “a todo vapor” e os recursos gerados foram, assim, utilizados para financiar as importações que o país precisava. A Guerra da Coreia também contribuiu para a libertação japonesa das amarras norte-americanas, devolvendo ao país seu poder decisório e de controle das instituições. Isto deu por meio da assinatura do Tratado de Paz de São Francisco.

O modo pelo qual o Japão irá enfrentar a nova ordem internacional será pela via industrial, a qual irá auxiliar na resolução do estrangulamento externo e possibilitar o aumento do mercado interno de consumo. Visando solucionar a questão externa, a opção foi modernizar os setores industriais obsoletos já existentes e construir os novos setores dinâmicos e dotados de tecnologia mais aprimorada que funcionariam como o “carro-chefe” do desenvolvimento japonês (setores de equipamentos pesados e químico).

Utilizando-se do controle da entrada de capitais externos e de importações, o MITI conseguiu exercer seu poder de formulação e implantação de uma política industrial. Assim, foi possível a construção de um parque industrial competitivo no plano internacional e que possibilitou o atendimento dos interesses de longo prazo da nação japonesa, quais sejam, o de gerar divisas para solucionar o problema do balanço de pagamentos deficitário e o de não se submeter às amarras norte-americanas. Contudo, a execução deste projeto de industrialização necessitava, logicamente, de financiamento e, para atender a esta necessidade, foi criado o Banco de Desenvolvimento do Japão (1951).

Portanto, denota-se que o poder norte-americano e o seu posicionamento frente aos países vencido na guerra se alteraram significativamente. No período pós-guerra, observar-se-á a cristalização da hegemonia dos Estados Unidos sobre o mundo capitalista e, na tentativa de manter o Japão e também a Alemanha sob suas amarras, de tudo se fará para redemocratizar estas sociedades e tentar destruir suas supostas fontes de poder. Contudo, a ameaça do comunismo força uma mudança no plano norte-americano, obrigando-os a permitir o fortalecimento deste países, visto o posicionamento estratégico de cada um. Esta opção por não mais reduzir Alemanha e Japão a um nível de baixa significância, acabou por abalar a absoluta hegemonia dos Estados Unidos e permitir o nascimento de grandes potências que, num momento posterior, irão rivalizar com os Estados Unidos o posto de controle da esfera capitalista.

CAPÍTULO DOIS²

O DESEMPENHO ECONÔMICO JAPONÊS NO PÓS-GUERRA

2.1– Panorama geral do crescimento das economias capitalistas

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, foi confirmada a hegemonia norte-americana no mundo capitalista e coube a este país o papel de ajudar na recuperação dos países europeus e do Japão, tendo como um dos seus intuitos conter o avanço socialista sobre o mundo.

Dessa forma, foi possível observar, ao longo do período 1945-73, um enorme crescimento das economias capitalistas avançadas, no qual o setor industrial irá exercer forte liderança no processo tendo como impulsionadores os blocos metal-mecânico e químico. Examinando mais profundamente, nota-se que os países que apresentaram maior crescimento foram aqueles com maiores coeficientes de inversões.

Um dos fatores que proporcionaram o grande crescimento econômico observado foi, então, o desempenho dos setores mais dinâmicos da economia. Foi havendo, com o passar dos anos, uma alteração na estrutura produtiva, isto é, uma queda na participação da agricultura e uma mudança na composição setorial do PIB (sobretudo na Itália e Japão).

Fazendo uma referência breve ao crescimento europeu, nota-se que este crescimento é devido, principalmente, ao grande desempenho alemão. Ocorre na Alemanha um desenvolvimento acentuado na indústria mecânica. Outro fator que colaborou para o agigantamento da indústria alemã foi a integração dos países europeus que acontecia no período. Além disso, a Alemanha foi ampliando suas conquistas no mercado mundial, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos apresentavam declínio em suas exportações. A expansão européia promoveu complexas relações entre níveis de investimento e aumento da produtividade que foram, assim, alimentando o forte crescimento e provocando uma diversificação da demanda.

No final dos anos 60, contudo, começa a haver uma perda do dinamismo que levou as economias capitalistas avançadas a expandir suas economias,

² Capítulo escrito com referência em TEIXEIRA, A. (1983), TORRES FILHO, E. T. (1983) e LAPLANE, M.F. e SILVA, A.L.G. Japão: Aspectos estruturais e de política industrial. In: SUZIGAN, W., org. Reestruturação industrial e competitividade internacional. São Paulo: SEADE, 1989. Parte III, p. 221-340.

isto porque o padrão industrial vigente na época vai demonstrando seu esgotamento.

2.2 – O crescimento e a mudança na estrutura industrial da economia japonesa

Pertencente ao quadro das economias capitalistas com grande desempenho econômico no pós-guerra, pode-se dizer que a economia japonesa foi uma das que mais cresceu no período 1945-1973. Considerando os anos compreendidos entre 1952 e 1971 (ver Tabela 1), observa-se que o Japão teve um crescimento de 9,5% a.a., enquanto que a Alemanha Ocidental, o segundo país capitalista em crescimento, cresceu 5,8% a.a.. Se for considerado o crescimento do período como um todo, o Japão apresentou crescimento de 469,4%, quase duas vezes e meia o da Alemanha (193,1%).

Tabela 1
Tendências do crescimento do PNB nos principais países capitalistas
1952-1971 - (US\$ bilhões de 1972)

Ano		Japão	EUA	França	Alemanha Oc	R Unido
1952		53,9	577,2	78,1	94,7	85,7
1971		306,9	1089	206,7	277,6	148,3
taxa de crescimento {1952-71}	do período(%)	469,4	88,7	164,7	193,1	73
	anual(%)	9,5	3,4	5,3	5,8	2,9

FONTE: AID, citado in Torres Filho, O mito do sucesso: uma análise da economia japonesa no pós-guerra (1945-1973). Rio de Janeiro: UFRJ, IEL, 1983. (Texto para discussão. 37).

Todo este desempenho é devido ao acentuado desequilíbrio dinâmico a que a economia foi submetida, com grandes mudanças na pauta e composição do produto interno. Nota-se, assim, que a agricultura perdeu sua forte participação na composição do produto interno, saindo de 22,3% em 1954 para apenas 6,8% em 1973. Na direção oposta, observa-se a manufatura e a construção. A participação da primeira sobe de 23,8% em 1954 para 27,7% em 1973 e a da segunda de 4,3% para 8,6% no mesmo período (ver Tabela 2).

Tabela 2
Composição setorial do produto interno japonês ⁽¹⁾ - 1954-1973 - (%)

Ano	Agricultura	Manufatura	Construção	Serviços Industr (2)	Governo	Outros
1954	22,3	23,8	4,3	8,9	5,1	35,6
1960	14,9	29,2	5,5	9,2	3,8	37,4
1965	11,2	27,9	7,0	8,6	4,1	41,2
1971	6,6	29,5	7,9	8,1	4,0	43,9
1973	6,8	27,7	8,6	7,1	4,2	45,9

(1) Produto Interno Líquido a preços constantes

(2) Transporte, Comunicações e Serviços Públicos

FONTE: Banco do Japão e Agência de Planejamento Econômico, Japan Statistic Yearbook, 1976, citado In Torres Filho op cit.

Neste período de reconstrução, entre os anos de 1953-61 ocorreu um rápido processo de acumulação de capital. A indústria pesada sofre uma ampla modernização, sobretudo nos setores de equipamentos e químico, o que permite o impulsionamento dinâmico da produção industrial, devido às suas relações inter e intra-industriais (ver Tabela 3). Ocorre, então, a existência de complexa rede de ligações entre a indústria pesada (aço e maquinaria), a indústria química (química, petroquímica e fibras sintéticas) e a construção civil (metalurgia, cerâmica e construção civil).

Outro fator importante a colaborar com este desempenho econômico, foi o acelerado ritmo de crescimento do mercado interno. Isto fez com que as indústrias acima citadas tivessem ganhos potenciais de escala das tecnologias existentes. Aproveitando o momento favorável, foi instalado todo o padrão manufatureiro norte-americano de produção, com o Japão importando o que havia de mais moderno em tecnologia. Desse modo, com os investimentos realizados na área, foi possível aumentar, em um curto espaço de tempo, a produção e a demanda por bens de capital, além de ampliar a base tecnológica do setor.

Tabela 3
Evolução da composição setorial da produção industrial japonesa
1955-1975 - (%)

Setor	1955	1960	1965	1970	1973	1975
Ferro e aço	5,6	6,5	6,7	7,5	7,5	7,4
Metais não ferrosos	2,7	3,1	2,9	2,9	3,1	2,8
Metalurgia	6,0	6,5	6,1	7,1	7,6	6,6
Equipamentos	15,0	25,8	29,3	37,7	38,7	39,5
Equip. elétricos	2,7	7,8	8,3	12,9	13,9	13,6
Equip. transp.	4,5	6,6	9,5	10,3	11,3	12,9
Outros	7,8	11,4	11,5	14,5	13,5	13,0
Cerâmica e pedra	6,8	6,7	6,1	5,1	5,0	4,6
Química	8,5	8,5	8,7	9,0	9,0	9,5
Petróleo e carvão	0,9	1,1	1,4	1,5	1,6	1,7
Papel e celulose	3,8	4,1	3,9	3,3	3,1	3,1
Têxteis	21,5	17,0	14,1	10,3	9,8	9,6
Alimentos	19,0	12,2	11,7	7,6	6,7	7,6
Produtos em madeira	8,7	5,7	4,0	2,6	2,1	2,0
Outros	1,5	2,8	5,1	5,4	5,8	5,6

FONTE: MITI, Japan Statistic Yearbook, 1976, citado in Torres Filho op. cit.

Neste período, observa-se, então, crescimento concomitante da produtividade e do emprego, no bojo do movimento de: mudança estrutural, modernização industrial e construção de setores novos (com grande produtividade e oferecimento de novos postos de trabalho). Como consequência desta profunda alteração na estrutura produtiva do país, crescem também os investimentos em P&D e observam-se mudanças nas fontes de energia, isto é, passou-se a utilizar em grande escala o petróleo, o qual funcionou como base para a expansão industrial.

Reafirmando o que já foi dito, neste processo de industrialização japonesa, o setor de bens de capital funcionou como o meio difusor do progresso técnico e, devido a isso, atuou como motor de crescimento. Este setor teve, como consequência, sua participação muito aumentada na produção manufatureira, bem como aumento de participação no total das exportações do país.

Para sintetizar as idéias aqui já apontadas, segue-se um trecho do texto de Aloísio Teixeira (1983:110): "o movimento da industrialização japonesa teve como elemento essencial o mercado interno, visto que este constrói a si mesmo por uma dinâmica intra-industrial completa. Numa 1ª fase

(reconstrução), a indústria japonesa usa como apoios externos o mercado asiático, a velha estrutura de comércio e a indústria têxtil. Numa 2ª fase (realimentação intersetorial), usa ainda vantagens absolutas nos setores tradicionais e lança-se à conquista de vantagens comparativas dinâmicas, forçando o investimento e a produção nos setores de maior dinamismo internacional, onde já aparece como exportador marginal de produtos de alto conteúdo tecnológico. Finalmente, numa 3ª fase (homogeneização do parque industrial), confirma (via manutenção de elevados ritmos de crescimento de produtividade) a sua posição em termos de vantagens comparativas à escala internacional". Nesta última fase, o setor de bens de capital continua sendo o motor do crescimento e com isso a renovação tecnológica está sempre presente. Devido a esta dinâmica, o Japão foi ocupando cada vez mais o espaço que era pertencente aos Estados Unidos no mercado internacional.

É possível afirmar, então, que os três segmentos dinâmicos da economia, metalurgia, equipamentos e química, exerceram papel fundamental e estratégico na reconstrução e na Divisão Internacional do Trabalho (DIT) numa ótica competitiva. Além disso, é válido afirmar também que foi a taxa de expansão do investimento privado, com a conseqüente ampliação do mercado interno, que agiu como o motor de todo o crescimento econômico observado nos anos 50 e 60.

É importante ressaltar, também, o importante papel exercido pelas exportações, visto que foram elas que financiaram as importações necessárias à reconstrução do país. As exportações propiciadas por todo este poder de acumulação de vantagens dinâmicas criado fez com que, durante os anos 60, o Japão superasse sua tendência ao desequilíbrio externo e passasse a obter sucessivos superávites no plano externo. Contudo, mesmo com toda esta dinamização, à semelhança das outras economias capitalistas avançadas, o Japão também enfrentou quedas no seu crescimento econômico a partir de meados dos anos 60.

2.3 – A participação do comércio japonês no mercado internacional

O comércio japonês teve uma participação muito importante no crescimento econômico do país. Observando os dados, vê-se que exportações

tiveram sua participação aumentada no produto nacional ano a ano e, como uma consequência disto, pode-se dizer que a Balança de Transações Correntes se mostrou positiva por causa dos saldos comerciais positivos obtidos seqüencialmente a partir de 1965. Nota-se ainda que a exportação de produtos manufaturados teve crescimento significativo a partir de 1965, atingindo um ponto máximo no ano de 1971 (ver Tabela 4 e Tabela 5).

Tabela 4
Exportações japonesas em relação ao PNB - 1955-1973

Ano	Exportações de bens e serviços como % PNB		Balanço Transações Correntes como % PNB (preços correntes)	Índice de exportações de manufaturados relativamente à produção manufatureira (1970=100)
	Preços Correntes	Preços 1965		
1955	12,8	7,6	1,6	83,0
1960	11,4	9,1	0,4	74,0
1961	9,7	8,4	-1,8	67,2
1962	10,1	9,3	-	73,3
1963	9,6	9,0	-1,1	76,4
1964	10,0	9,6	-0,5	81,9
1965	11,2	11,2	1,1	101,7
1966	11,3	11,7	1,4	105,1
1967	10,2	11,0	-	91,4
1968	10,7	11,8	0,9	98,4
1969	11,3	12,6	1,4	99,4
1970	11,6	13,2	1,1	100,0
1971	12,5	14,6	2,6	117,5
1972	11,4	14,4	2,4	117,4
1973	10,8	13,9	-	104,8

FONTE: Banco do Japão, In Torres Filho op.cit.

Tabela 5
Japão: saldo comercial e taxa de crescimento do produto nacional
1954-1973

Ano	Saldo comercial (em US\$milhões)	Taxa de Crescimento (%)	Ano	Saldo comercial (em US\$milhões)	Taxa de Crescimento (%)
1954	-166	3,9	1964	377	13,7
1955	139	10,1	1965	1901	4,7
1956	-288	8,2	1966	2275	10,1
1957	-235	7,1	1967	1160	13,5
1958	369	3,7	1968	2529	14,2
1959	155	17,7	1969	3699	12,1
1960	3	13,2	1970	3963	10,3
1961	-864	15,2	1971	7767	6,8
1962	292	6,4	1972	8971	9,1
1963	-166	5,1	1973	3688	9,8

FONTE: Banco do Japão, In Torres Filho op.cit.

Mesmo as exportações não liderando o crescimento econômico, elas ocuparam uma função de destaque neste processo, pois foram elas que financiaram as importações de bens, matérias-primas, bens de capital e serviços. Devido a isso, não foi necessário recorrer aos Investimentos Diretos Externos (IDE) ou aos empréstimos internacionais. As exportações possibilitaram, assim, a não dependência externa cabendo, então, somente ao próprio país o controle dos seus passos, ou seja, com soberania e autonomia foi possível reconstruir uma indústria forte, no padrão de uma economia avançada e com capital nacional. De acordo com Torres Filho, as exportações deram o limite máximo do ritmo de acumulação interna do Japão e, com isso, muitas vezes, a taxa de expansão interna da indústria foi reduzida para que fosse evitada a dependência de capital externo.

O propósito do governo de atingir o crescimento econômico com independência em relação a dívidas (*growth without debt*) era forte. Agregando a isso a tentativa de não se onerar as contas externas, sabendo-se do *boom* de investimentos que ocorria, foi tomada a atitude de reduzir a taxa de crescimento da demanda global para, assim, diminuir as importações.

Se for analisado como era a inserção japonesa no mercado internacional, pode ser notado (Tabela 6) que, no período de 1953 a 1973, houve uma mudança nessa inserção. Em 1953, 70% das exportações japonesas eram destinadas a países não-industrializados, destacando-se o

sudeste asiático e somente 28,9% aos industrializados. Contudo, vinte e um anos depois, esta distribuição havia mudado bastante, com os países industrializados recebendo 36% das exportações japonesas e os países não-industrializados tendo seu percentual bastante reduzido para 45%. A outros países que não se classificam nem em industrializados ou não, são destinados 18% das exportações, parcela maior que a da Europa Ocidental.

Tabela 6
Exportações japonesas: composição por áreas - 1953-1974 (%)

Região	1953	1963	1974
Países Industrializados	28,9	43,0	36,4
EUA	18,4	27,6	23,0
Europa Oc.	9,3	13,1	13,4
Países não industrializ.	70,7	52,3	45,3
Sudeste Asiático	47,0	29,5	22,8
Outros	0,4	4,7	18,3
Total	100,0	100,0	100,0

FONTE: MITI, In Torres Filho op.cit.

Pode-se atribuir esta mudança ao fato de o Japão, após tornar sua estrutura industrial mais avançada e competitiva em setores tecnológicos de ponta, passar a exportar muito mais produtos com um teor mais alto de tecnologia, cujos compradores são, geralmente, países industrializados.

Analisando a Tabela 7, destaca-se a inversão nos itens equipamentos e bens de consumo. A exportação de bens de consumo apresentou grande redução (31,8%), enquanto a exportação de equipamentos aumentou 34,6%. Isto é bem representativo do desequilíbrio dinâmico provocado na indústria japonesa, no seu processo de reconstrução.

Tabela 7
Exportações japonesas: composição da pauta - 1955-1973 (%)

Produtos	1955	1965	1973
Insumos Básicos	24,0	23,4	20,5
Equipamentos	16,0	33,3	50,6
Bens de Consumo	46,5	25,4	14,7
Outros	13,5	17,9	14,2
Total	100,0	100,0	100,0

FONTE: Krause, L. e Sekiguchi, In Torres Filho op.cit.

Quanto às importações, não há drásticas alterações. A explicação, segundo Torres Filho, é a política de controles de compras externas pelo critério de essencialidade feita pelo MITI, que vigorou em quase todo o período referido. O aumento observado no item bens de consumo foi um reflexo de medidas de liberação do comércio a partir de 1964, segundo Laplane e Silva (1989). Outro fato importante a ressaltar é a deficiência do país em relação a matérias-primas e combustíveis, já que esta necessidade de importação gira em torno dos 60%.

Tabela 8
Importações japonesas: composição da pauta – 1953-1973 (%)

Tipo de Produto	1953	1963	1973
Mat prima e Combustível	65,5	67,7	58,2
Maquinas e Equipamentos	6,3	11,6	8,2
Alimentos	25,6	16,5	15,5
Bens de Consumo	2,6	4,2	18,1
Total	100,0	100,0	100,0

FONTE: MITI e OCDE, Economic Surveys, julho 78, In Torres Filho op.cit.

2.4 – Os investimentos diretos japoneses no exterior

Considerando o período destacado neste trabalho, quanto à questão dos IDE japoneses pode-se dizer que durante os anos 1950 e 1968, eles estavam sob fortes controles do MITI. Somente quando os IDE “abriam portas” do mercado externo para as exportações do Japão, além de investimentos que pudessem assegurar o acesso a matérias-primas para a indústria japonesa, é que eles eram permitidos pelo MITI. Contudo, do ano de 1968 em diante, o MITI passou a liberar de forma progressiva os IDE, sendo que este processo se intensificou na segunda metade dos anos 70. As áreas que apresentaram maiores IDE foram nas indústrias metalúrgica, química, petroquímica, de equipamentos eletrônicos e de equipamentos de transporte. Sobretudo após 1974, os setores com maior destaque nos IDE japoneses (setores descritos acima) foram também aqueles que tiveram sua importância aumentada na pauta de exportações. O IDE nestas áreas reflete, então, a importância dada a

estes setores durante a reconstrução industrial japonesa, setores estes que foram o “carro-chefe” do processo.

Dado, então, este processo de investimentos externos, é possível notar que houve um intenso fluxo destinado a países da América Latina e Ásia, além de que, no ano de 1974, estas duas áreas representavam por volta de 70% dos IDE do país. Também países como EUA e Canadá tiveram importância ampliada na recepção dos IDE japoneses a partir de 1974, quando estes passaram a absorver o capital japonês antes destinado a Ásia e América Latina.

Da repartição do IDE japonês pelas diversas áreas do globo, os países industrializados passaram a receber os recursos em setores mais dinâmicos, enquanto que os países em desenvolvimento eram receptores de IDE em recursos naturais. O direcionamento mais amplo dos IDE japoneses para os países desenvolvidos e em setores mais dinâmicos tem como intenção a aproximação dos principais mercados, além de procurar evitar medidas protecionistas.

Assim, por intermédio dos IDE, o Japão obteve mais um meio de ampliar sua área de comércio e com isso aumentar sua importância no jogo de forças presente no cenário internacional.

CAPÍTULO TRÊS³

POLÍTICA INDUSTRIAL DO JAPÃO DURANTE A RECONSTRUÇÃO

3.1 – O papel exercido pelo Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MITI)

No processo de formulação e execução da política industrial japonesa, sobretudo no período da reconstrução, o MITI tem papel crucial, além do fato de o desempenho deste órgão ser de suma importância para a conclusão vitoriosa da industrialização japonesa.

O MITI possui uma posição estratégica na articulação de interesses privados públicos, setoriais, regionais, etc. Desse modo, o MITI coordena ações e consegue estabelecer objetivos e prioridades para a política industrial, além de conduzir ao sucesso e continuidade destas políticas.

No quadro da reconstrução, a formulação e execução das políticas, abrangendo diversas divisões do MITI, irão recair principalmente nos setores de química e equipamentos pesados. Sendo assim, permaneceu sempre o intuito de realizar as mudanças necessárias para organizar e estruturar o setor industrial, focando sempre a manutenção da competitividade diante dos quadros nacional e internacional que se colocavam.

O MITI, em seus documentos, para a formulação de sua política industrial se atinha nos fatores tendências, impactos e estratégias. Estes fatores contribuíram de forma importante na tomada de decisões com relação ao futuro e no estabelecimento de um consenso no tocante aos problemas e prioridades da indústria.

Sempre esteve presente no MITI a preocupação de que as empresas fizessem parte da elaboração e implementação das políticas no setor industrial, para que, desse modo, as políticas pudessem ser acatadas de maneira ampla e com sucesso. Assim, pode-se dizer que esta cooperação entre os setores privado e público constitui um forte traço neste período pós-guerra.

³ Capítulo escrito com referência em TORRES FILHO, E. T. (1983), LAPLANE, M.F. e SILVA, A.L.G. (1989) e YUTAKA, K. *The postwar japanese economy:1945-1973*. In: CAMBRIDGE UNIVERSITY. *The Cambridge History of Japan. The Twentieth Century*. Cambridge University Press, 1988. Volume 6, capítulo 10, p. 494-537.

Com relação à importância do MITI neste processo, segundo Laplane e Silva (1989:316): “A principal contribuição do MITI tem consistido na arbitragem dos conflitos de prioridades e interesses entre o setor privado e o setor público, bem como entre as próprias empresas e entre diversas agências do governo”.

3.2 – A decisão pela industrialização

A decisão de industrializar o país foi tomada a partir da posição estratégica que a indústria detém para possibilitar um rápido crescimento econômico e o avanço da estrutura industrial. O objetivo do Japão de se tornar uma nação industrializada e competitiva em setores de ponta no plano internacional contrariava as intenções americanas. Isto porque os Estados Unidos pregavam o livre comércio baseado nas vantagens comparativas. Se o Japão seguisse esta recomendação, teria de explorar, em sua indústria, segmentos intensivos em trabalho, já que este era um fator de grande monta no país. Se assim fosse, é perfeitamente plausível dizer que o Japão não seria esta nação desenvolvida que é hoje e que possui papel de grande importância no cenário capitalista mundial.

Durante o processo de industrialização, o MITI exerceu função primordial na garantia de mercado interno para o capital nacional, além de promover e consolidar os grandes conglomerados.

Assim, o Estado japonês tinha um projeto nacional a ser realizado, que era a reafirmação da nacionalidade do capitalismo japonês, sendo que isto se daria via aprofundamento da industrialização. Incluídos neste projeto, estavam dois objetivos básicos: o rápido crescimento do mercado interno e o rompimento da situação estrutural de estrangulamento do balanço de pagamentos. Os setores promovidos a ser o centro dinâmico no processo de desenvolvimento eram, então, a indústria de equipamentos pesados e a indústria química, já que estas indústrias, sobretudo a de equipamentos, teriam capacidade para absorver mão-de-obra e potencial exportador.

Tendo então estabelecida a decisão de industrializar o país, formularam-se medidas no sentido de modificar a estrutura industrial que já existia e que não era fundamentada em setores dinâmicos, além de medidas que tornassem a indústria japonesa mais competitiva no cenário internacional.

Dentro deste quadro de medidas, encontravam-se muitas com o objetivo de redistribuir trabalho, capital e outros recursos produtivos. Ademais, fazer surgir concorrência entre as empresas e proporcionar a sua manutenção conjuntamente a grande nível de eficiência nas operações. Desse modo, se prepararia a indústria para enfrentar com sucesso os mercados interno e externo e as possíveis alterações que ocorrem.

3.3 – A política industrial

Logo após a Segunda Guerra Mundial, em 1946, constatou-se um primeiro esforço articulado para implantação de medidas referentes à política industrial. Foi arquitetada uma estratégia visando recompor a indústria de transformação e mineração, sendo que se aproveitaria o carvão existente no território. Com base nesta estratégia buscava-se articulação tanto para trás como para frente entre os setores siderúrgico e de mineração (carvão). Para tanto, os escassos recursos cambiais e creditícios foram centralizados e alocados com prioridades nestas indústrias. Dessa forma, se atingiu uma acelerada recuperação destes setores, iniciando, então, o processo de reconstrução que seguiu até 1953, quando se deu a Guerra da Coreia.

Após esta reativação da indústria, a política industrial estava voltada para formulação e implementação de medidas de médio e longo prazos visando estimular e expandir a competitividade do setor. Além disso, visava garantir que as exportações pudessem se expandir de acordo com as necessidades de importação de insumos e produtos.

Tendo isto em mente e utilizando uma Lei de 1949, o MITI fazia controles diretos sobre as importações de bens e serviços. Apoiado nesta Lei e lançando mão de imposições de tarifas aduaneiras, o MITI usava o orçamento de câmbio para impor um limite, fiscal e financeiro, às compras externas. Fazia isto partindo de um critério de essencialidade.

Dentro deste programa de restrições de importações, existiam três grupos, os quais eram tratados de modo diferenciado: grupo de importações mais restritas, grupo restringido e grupo com menor classificação.⁴

⁴ Classificação retirada de TORRES FILHO, E. T. (1983).

No grupo de importações mais restringidas constavam alimentos, algumas matérias básicas e outros produtos essenciais. Também existiam orçamentos de gastos e licença de importação fornecidos pelo MITI. No início, o local de compra dos bens era determinado pelo governo.

No grupo restringido estavam as mercadorias com demanda de difícil estimativa, como máquinas e bens de consumo. O MITI estabelecia o teto global de importação por categoria de produto e impunha ao importador um certificado de alocação do Ministério.

No grupo com menor classificação, havia somente limite global de gasto. O MITI utilizava os certificados de alocação e, assim, praticava ação discriminatória em favor das empresas localizadas nos segmentos das indústrias química e pesada.

Além do controle de importações, o MITI, em conjunto com o Ministério das Finanças, fazia controle do capital externo que pretendia penetrar no mercado japonês. De acordo com a Lei do Investimento estrangeiro de 1950, para que o capital estrangeiro se instalasse no país deveria haver permissão e, somente deste modo, seria permitida a repatriação dos lucros, dos dividendos e do capital investido.

Contudo, facilmente se conseguiam autorizações para um endividamento externo ou para o licenciamento de tecnologia. Os acordos de participação acionária também eram mais facilitados, desde que a parte estrangeira não superasse 15% por empresa e 5% por sócio individual, além de não haver intervenção nos rumos da empresa. Quando se tratava de setores estratégicos, tais como pesca, naval, mineração e bancário, havia um limite global reduzido a 10%.

Outro ponto de forte controle do MITI era quanto à instalação de filial fechada de empresa. Somente era permitida esta instalação quando as empresas tinham monopólio de produtos ou tecnologias que eram considerados essenciais para o Japão; como exemplo disso tem-se a Exxon, a Shell e a IBM. No tocante a *joint ventures*, dificilmente a participação estrangeira ultrapassava os 40% do capital, acrescido da necessidade de aporte técnico.

Torres Filho (1983) mostra resultados interessantes desta política bem-sucedida:

- de 1949 a 1962: entrada de quase 4 bilhões de dólares, sendo 66,3% em empréstimos comerciais e 5,7% em Investimento Direto com porcentagem no controle de empresas;
- dos 1,33 bilhões de dólares pagos em compensação ao capital externo, 47% foram pagamentos de serviços em tecnologia e 41% como retorno de empréstimos.

No final da década de 50, o Japão já estava aumentando sua participação no comércio internacional e conseguindo superar sua situação deficitária na balança de pagamentos. Contudo, dadas todas as condicionalidades para entrada no mercado japonês, os outros países capitalistas desenvolvidos exerceram pressão para que esta situação se alterasse. Desse modo, no início dos anos 60, o Japão, apesar da relutância manifestada pelo MITI, que optava pelo fortalecimento da indústria nacional no âmbito externo, tomou medidas para abertura do mercado. Iniciou-se o processo com liberalização de importações, retirando do MITI a autonomia de arbitragem legal sobre quais indústrias poderiam fazer as importações controladas.

Seguindo este processo de abertura, no período compreendido entre 1960 a 1963, houve transferência dos produtos da categoria de importação mais restringida para as outras com menor restrição. Apesar desta medida tomada, outras também foram tomadas com o intuito de minimizar o impacto desta abertura. As medidas constavam em:

- aumento temporário de tarifas alfandegárias;
- alíquotas emergenciais estabelecidas para impostos de importação de produtos estrangeiros que ameaçassem a indústria doméstica;
- ressarcimento aos exportadores de impostos de importação sobre matérias-primas usadas em produtos para exportação;
- prática de depósitos prévios sobre importação.

Levando em consideração este mecanismo de controle de importações, o Japão, em 1963, via FMI, continuava a sofrer pressão dos outros países capitalistas e por isso foi obrigado a suspender o controle de importações por máximo gasto. Entretanto, como era interessante para o Japão manter o controle de importações, montou-se um esquema para burlar esta pressão e,

com isso, foi implantado um sistema de quotas para fazer este controle. A partir deste momento até 1970, não foram constatadas mudanças significativas no processo de abertura do mercado japonês.

Pelo fato de a partir de 1963 o Japão fazer parte do FMI, foi feita ao país a exigência de redução dos controles à entrada de capital externo, mas mesmo atendendo de modo aparente a esta exigência, de forma indireta o Japão continuou a controlar os fluxos de entrada de capital. Contudo, no ano de 1967, o Japão fez um programa que facilitaria a entrada de capital no país. Este programa era composto por quatro etapas e, de acordo com a categoria a qual pertencia, o sócio poderia ter a permissão para participação no capital de uma nova empresa em até 50 ou 100%. Continuando a adotar a mesma tática que o Japão vinha desenvolvendo, a existência deste programa não alterou de forma significativa o seu mercado, visto que as categorias pertencentes a este programa estavam em setores onde o domínio japonês era absoluto e, assim, empresas estrangeiras não penetraram no mercado.

A existência de um órgão como o MITI, fazendo todo o planejamento e execução das políticas industriais, tendo em mente sempre proteção ao mercado interno, já que se estava lidando com uma estrutura industrial nascente, possibilitou a consolidação de um parque industrial sólido e competitivo ao final dos anos 60. Dessa maneira, foi possível ao MITI diminuir sua atuação normativa nos anos 70, pois a estrutura industrial japonesa já era forte o suficiente para suportar por si só a concorrência externa.

A atuação do MITI ao longo dos anos também recaiu sobre questões como cartéis e práticas monopolistas. Foi apoiado nestas estas práticas que o capital japonês pôde se desenvolver. Uma medida como o *dumping* era autorizada com o intuito de assegurar mercados externos e diminuir a capacidade ociosa, pois praticando preços muito baixos, as vendas sobem e para responder a este acréscimo de vendas se produz mais e, com isso, se ocupa a capacidade ociosa existente.

Também era utilizado um tipo de cartel referente às pequenas e médias empresas (PMEs), o cartel de recessão da PME. Os objetivos desta prática eram fazer com que a concorrência em preço fosse baixa e também diminuir a capacidade e o nível de produção naqueles setores que possuíam um nível de capacidade ociosa acima do nível predeterminado como o ótimo.

No final dos anos 50, o MITI apresentou propostas para reformas legais, as quais eram compostas de:

- diminuição das restrições à criação de cartéis de recessão;
- permissão legal para a criação de cartéis de investimento e de estabilização;
- nacionalização dos produtos industriais e incentivo às exportações.

A lógica desta proposta do MITI advinha de que, com a permissão para criação dos cartéis de investimento, o MITI poderia intervir nas decisões acerca dos investimentos em nível setorial e em nível de empresas individuais. Contudo, esta proposta do MITI foi muito combatida, exceto pelas grandes empresas industriais e financeiras.

Já em 1962, diante da probabilidade de liberalização comercial, o governo tenta mudar a legislação antimonopolista, para que, neste novo cenário, o governo passasse a ser um elemento de ajuste, guiando a economia. O alvo era incentivar a ocorrência de fusões, para concentrar a produção e, assim, eliminar um excesso de concorrência. Apesar da proposta, ela foi retirada devido à rejeição feita pelas grandes empresas. Estas grandes empresas preferiram utilizar leis específicas para a realização de fusões em dados setores, objetivando enfrentar a concorrência externa.

De acordo com Laplane e Silva (1989), o fato de o MITI ter sofrido algumas derrotas junto ao legislativo no que se refere a mudanças na legislação antitruste, abertura financeira e comercial não é evidência de perda de forças deste órgão, mas sim uma adequação às novas prioridades que foram colocadas. As alterações no modo de atuar nas políticas industriais foram devidas ao menor uso de medidas normativas e à maior abertura econômica. Esta mudança de postura seria, então, um reconhecimento por parte dos atores econômicos, tais como o governo e setor privado, de que este período de grande mobilização e esforço para realizar a almejada industrialização chegava ao seu final.

3.4 – A estrutura industrial e suas mudanças

Na elaboração de seus planos para industrializar o país, o governo elegeu indústrias-chave para conduzir todo o processo. Desde o início da

década de 50, foram feitos planos de racionalização destinados a promover alterações nestas indústrias obsoletas que tinham sido designadas a ser o “carro-chefe” da industrialização. Apesar de se ter como meta de produção fazer renascer as indústrias de aço e carvão, o objetivo mais importante a ser perseguido era a redução nos custos destas indústrias. Um fator que colaborou na ativação destas indústrias foi a Guerra da Coreia, mesmo fazendo com que o preço destes bens aumentasse bastante.

Referindo-se, um pouco, aos planos de racionalização, no primeiro deles houve uma renovação das plantas produtivas, o que tornou o processo produtivo mais eficiente. Várias empresas passaram a operar nestes parques mais modernos. Este plano de racionalização fez com que a indústria de aço japonesa entrasse, então, em moldes mais modernizados de produção, facilitando sua participação na concorrência externa.

O mesmo sucesso ocorrido com a indústria de aço não ocorreu com a indústria do carvão. As reservas japonesas desta matéria-prima não eram de boa qualidade e isto não colaborava com o objetivo de redução dos custos. Por isso, esta indústria não possuía uma boa competitividade internacional. Além disto, em 1952, houveram problemas com o carvão, fazendo com que as indústrias-chave passassem a usar outras fontes energéticas, como o petróleo e a energia elétrica, ao invés do carvão.

Além da realização destes planos de racionalização, inovações tecnológicas não tardaram a vir. Estas inovações tomavam parte na ampliação acentuada da indústria de energia elétrica e hidrelétrica, plantas de energia térmica eram importadas e novos métodos de construção eram aplicados na indústria de construção de navios.

Todos estes planos de racionalização visando renovar e modernizar a produção da indústria japonesa, além de diminuir seus custos, acabaram por abrir caminhos no mercado internacional. Uma característica destes planos a ser destacada era a relação existente entre governo e as empresas privadas. O governo fazia suas intervenções, por meio de taxas especiais, subsídios, empréstimos, controles de capital e de importações, com o intuito de promover o desenvolvimento das empresas situadas nestes setores-chave. O governo funcionava, então, como uma espécie de guia das atividades privadas no país.

Ao final do segundo plano de racionalização, que tinha a meta de aumentar a capacidade para se antecipar ao aumento da demanda, a produção de ferro e aço passou a ficar atrás apenas da produção dos Estados Unidos. Isto quer dizer que a produção japonesa tinha de tornada de alta qualidade e com grande quantidade também. A indústria do carvão continuou a perder seu espaço, devido à substituição desta matéria-prima por outras novas, mas também pelas relações trabalhistas deterioradas existentes nesta indústria.

Das opções presentes no Japão, a fonte de energia mais usada era o petróleo. O maior uso desta fonte de energia, em detrimento da energia hidrelétrica, que tinha seu uso cada vez mais declinante, promoveu mudanças em indústrias como a química, trazendo novos modos de produção e novas tecnologias. Também foram observadas inovações tecnológicas na indústria de bens duráveis. Adotaram-se métodos para a produção em massa de automóveis e eletrodomésticos, para atender à forte demanda interna que se apresentava e, também, para atender a exportação de câmeras fotográficas, transistores de rádios e outras máquinas do gênero.

A grande produção interna de veículos a motor, já nos anos 60, afetou fortemente as indústrias de ferro e aço. A modernização nestas indústrias contribuiu grandemente para a larga produção automobilística e também para ampliar a sua competitividade. Esta competitividade internacional teve um componente muito expressivo que foi a introdução no método *just-in-time*, o qual revolucionou o modo de produção mundial.

A questão da modernização tecnológica foi resolvida com uma massiva entrada de tecnologias de companhias estrangeiras. Estas tecnologias extinguiram o *gap* que existia entre a indústria japonesa e o resto do mundo ao final da Segunda Guerra. Pelo fato de o governo japonês não facilitar o Investimento Direto Externo, a introdução das tecnologias externas no país foi feita por comercialização de tecnologias. Apesar de a aquisição destas tecnologias vindas de outros países ser muito custosa, ela era compensadora pois o ganho de produtividade obtido era enorme.

CAPÍTULO QUATRO⁵

A IMPORTÂNCIA DA INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL NA DETERMINAÇÃO DE UMA POLÍTICA INDUSTRIAL

4.1 –Visões acerca da intervenção estatal no caso japonês

Quando se fala sobre o sucesso da industrialização japonesa no período pós-guerra, encontram-se argumentos que colocam sobre a intervenção estatal o sucesso deste processo, enquanto que também há argumentos contrários, ou seja, que delegam este sucesso a outros fatores. Resumimos brevemente, a seguir, alguns pontos enfatizados por ambos os lados⁶. Pelo lado favorável à intervenção, destacam-se:

- A intervenção restringe ou subordina a atuação das empresas e o funcionamento dos mercados a uma lógica geral;
- É um instrumento legítimo para desenvolver e consolidar a indústria nacional;
- A política industrial japonesa, apoiada em presença estatal no processo de industrialização, é um exemplo a ser seguido.

Pelo lado desfavorável à intervenção e à proteção do Estado, tem-se:

- Intervenção não é instrumento legítimo;
- Intervenção tem limites e caráter perverso;
- Excessiva intervenção e proteção são responsáveis (pelo menos em parte) pelos profundos desequilíbrios apresentados no intercâmbio com outros países.

No que se refere às metas e ao alcance da política industrial do Japão, de acordo com Laplane e Silva (1989), os documentos oficiais apontam elementos de um padrão de atuação estatal que não é simplesmente intervencionista, no sentido de inibidor da atividade privada. O governo enfatiza que o Estado e sua política industrial quer complementar os mecanismos de

⁵ Capítulo escrito com referência em LAPLANE, M.F. e SILVA, A.L.G.(1989), PORTER, M. E. A vantagem competitiva das nações. Rio de Janeiro: CAMPUS, 1993, ERBER, F.S. A transformação dos regimes de regulação: desenvolvimento tecnológico e intervenção do Estado nos países industrializados e no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ.FEA, 1989. (Tese apresentada para o concurso de professor titular), GADELHA, C.A.G. Desenvolvimento e política industrial: uma perspectiva neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. Rio de Janeiro: UFRJ.IE, 1999. (Tese de doutoramento),

⁶ LAPLANE, M.F. e A.L.G. (1989).

mercado. A atuação estatal é justificada em função da existência de imperfeições de mercado que impedem o bom funcionamento do mesmo.

4.2 – O sucesso japonês não tendo como determinante principal a intervenção estatal

Como um exemplo de argumentação que não confirma a intervenção do Estado como sendo o fator determinante do sucesso da industrialização e da construção da forte vantagem competitiva da nação, será descrita a visão de Michael Porter (1993) acerca do assunto.

Para Porter, vantagem competitiva é resultado de uma combinação de características específicas das indústrias e dos setores e características nacionais gerais.

Porter, diferentemente de muitos autores, não atribui ao governo japonês e às práticas administrativas japonesas o papel principal pelo desempenho atingido pelo país no seu processo de desenvolvimento. Para ele somente a prática administrativa não pode explicar tudo. Existiram forças que permitiram que as indústrias japonesas aprimorassem suas vantagens competitivas e competissem com sucesso em indústrias avançadas. O governo, para ele, tem um papel neste processo distinto do aceito pela maioria dos autores.

As grandes indústrias japonesas dificilmente são intensivas em recursos naturais. As mais significativas indústrias japonesas competitivas nos anos 80 são as ligadas a equipamentos, maquinaria, eletrônica, computação, telecomunicações, produtos de cerâmica e elétricos. O Japão tem pouca competitividade em produtos florestais, químicos e plásticos, alimentos e bebidas, produtos de toalete e relacionados à defesa. O país também é fraco quanto a serviços e apetrechos domésticos. No Japão, há a coexistência de indústrias altamente competitivas e avançadas e outras com desempenho e desenvolvimento bem aquém dos melhores produtores internacionais.

Com relação aos fatores ou recursos naturais de produção, o Japão apresenta desvantagens sistemáticas. O fato de possuir recursos naturais em deficiência, fez com que o país não tivesse sucesso internacional em áreas como produtos florestais, mineração e agricultura. No entanto, estas

deficiências contribuíram para o aprimoramento das vantagens competitivas em muitas indústrias e no crescimento da produtividade.

O Japão também tinha debilidades quanto ao capital. Após a Segunda Guerra, o Japão dispunha de recursos de capitais limitados. A estrutura financeira também foi afetada devido ao desfalecimento dos *zaibatsus*. Por outro lado, o país apresentava reais vantagens de fatores quanto aos recursos humanos devido a uma alta qualidade educacional. Mesmo com baixas disponibilidade de fatores, o Japão conseguiu contornar esta escassez de fatores.

Quanto à escassez de capital, o Japão, apoiado em um índice de poupança muitíssimo alto, promoveu uma rápida acumulação. Contribuíram para isso o hábito cultural de poupar, além do reflexo de políticas governamentais. O capital recolhido no período pós-guerra foi destinado ao Banco de Desenvolvimento e a outras instituições governamentais e disponibilizado a baixas taxas de juros e para ser usado por empresas em setores particulares, principalmente indústrias com uso intensivo de capital. Isso contribuiu para um alto índice de investimento, muitos deles agressivos em instalações de grande escala. O capital deixou de ser, portanto, um fator limitado de produção.

Outro mecanismo de criação de fatores mais significantes foi o rápido e contínuo aprimoramento de recursos humanos, os quais deram sustentação para um crescente melhoramento das posições competitivas. As empresas japonesas têm papel importante, pois são o motor das atividades de pesquisa e desenvolvimento. Nos laboratórios das grandes companhias, são feitas as grandes pesquisas. Há uma constante busca (que tem como impulso uma intensa pressão competitiva interna) pelo aprimoramento tecnológico.

A informação também é uma outra área importante de criação de vantagens no Japão. Uma massa de informações econômicas que inundam a mídia tem grande importância na rivalidade entre as empresas japonesas, com isso as empresas olham para frente e comparam seu progresso com o dos rivais, de modo constante.

Portanto, a vantagem competitiva nacional japonesa freqüentemente advém dos mecanismos existentes para criar fatores especializados de acordo com a relevância para cada indústria. Porém, é muito importante levar em

conta o estímulo dado pelas desvantagens seletivas de fatores. Por exemplo, a ausência, no Japão, de recursos naturais fez com que muitas indústrias fossem estimuladas a inovar. A falta de alguns recursos levou à redução do seu uso, além de se buscar e utilizar outros materiais novos e avançados. A dependência com relação à energia estrangeira, desde os anos 60, significava altos custos internos e também grande estímulo à busca de economia de seu uso. Isso acabou estimulando inovações na área e conferiu às indústrias japonesas uma vantagem competitiva.

Um outro determinante fator de vantagem competitiva para as empresas japonesas é a condição da demanda. A demanda interna funcionou como um importante estímulo para as companhias; com isso o mercado interno proporcionou o desenvolvimento da maioria das indústrias do Japão. Nos anos 50 e 60, as empresas investiram fortemente em instalações grandes e eficientes com a tecnologia mais avançada disponível devido à demanda crescente do mercado interno japonês, num momento em que outros países tinham uma demanda interna em desaceleração e com investimentos em fábricas já existentes e de tecnologia não avançada. Exemplos de indústrias que se beneficiaram deste movimento da demanda: aço, navios, motocicletas e máquinas de costura. Outras indústrias como robótica, copiadoras, cerâmica e semicondutores, também foram beneficiadas por este movimento em tempos posteriores. O fato de os consumidores japoneses serem exigentes quanto à qualidade dos produtos estimula a constante introdução de inovações. Este é o modo encontrado para se conquistar novos clientes.

Mais uma outra fonte notável de vantagem competitiva é a indústria correlata e de apoio. Indústrias que alcançaram sucesso geralmente nasceram de outras correlatas como, por exemplo, a indústria de máquinas de escrever, que nasceu da indústria de máquinas de costura.

Já quanto à estratégia, estrutura e rivalidade das empresas, as empresas japonesas utilizam quase sempre a estratégia de padronização e produção em massa. Por exemplo, com a indústria de máquinas fotográficas, conseguiu-se uma vantagem competitiva com a produção de modelos padronizados e em grande número. Ao longo do tempo, buscou-se uma maior automação na linha de montagem do produto, levando a indústria japonesa à liderança ou à dominação dos segmentos mais padronizados. A capacitação

obtida para a realização de tal feito foi consequência do rápido acordo quanto a padrões internacionais e internos.

Além da produção em larga escala e a padronização dos produtos, é dada uma grande ênfase na qualidade do produto. A conjunção de padronização e produção em massa é a única forma vista por muitas empresas de produzir com alta qualidade. Esta preocupação com a qualidade do produto é reforçada pela demanda e pelo intuito de superar a visão anterior de que os produtos japoneses eram de qualidade inferior.

Há também um intenso relacionamento entre os empregados e suas empresas. Tanto diretores quanto trabalhadores dedicam-se bastante. Apoiadas no aprimoramento dos conhecimentos e em normas de cooperação, as empresas com exigência de conhecimento cumulativo atingem grande sucesso. Em contraposição a isso, é observado que o sucesso é menor nas empresas que priorizam a realização individual e a competição interna.

Porter acredita que o maior determinante, tomado isoladamente, do sucesso japonês seja a natureza da rivalidade interna. O desmantelamento dos *zaibatsus* provocou um grande nível de competição interna, provocando, em decorrência, grande vantagem competitiva internacional destas indústrias.

A rivalidade interna também é estimulante para as indústrias de base e também para o recrutamento de recursos humanos e seu desenvolvimento. Um detalhe importante, contudo, é que mesmo a rivalidade interna estando presente em todas as indústrias japonesas internacionalmente bem-sucedidas, em grandes setores da economia (agricultura, papel, alimentos, construção, produtos químicos e fibras) esta rivalidade interna está, praticamente, ausente. Isto se deve, sobretudo, aos cartéis e às restrições à competição que, algumas vezes, são sancionadas pelo governo. Porém, é preciso enfatizar que, quase nenhuma destas indústrias que não apresentam a rivalidade interna obtiveram sucesso no mercado internacional. Assim, fica reforçado o argumento de Porter de que a rivalidade interna é um dos fatores mais importantes na determinação do sucesso japonês.

Nota-se também que, outras vantagens competitivas mais sustentáveis derivam de vantagens de fatores básicos (por exemplo, baixo custo da mão-de-obra).

Com relação ao papel do Estado, após a Segunda Guerra Mundial, a presença do governo para o desenvolvimento das indústrias foi massivo. O governo dirigiu o fluxo de capital e os recursos escassos para certos setores, negociou licenças de tecnologia estrangeira, limitou a entrada estrangeira, controlou as taxas de câmbio e concedeu muito estímulo ao setor de exportação.

No início, a participação governamental era positiva, pois o governo auxiliou a construção de instalações modernas em grande escala em muitas indústrias intensivas em capital e isso contribuiu para a obtenção de vantagem competitiva. Conjuntamente com o governo, atuavam os outros fatores ou as condições já citados anteriormente.

Para Porter, em muitas indústrias, a atitude governamental de limitar o número de competidores foi errada e o sucesso obtido por estas indústrias no plano internacional foi devido à visão das próprias empresas em resistir aos planos do governo e acirrar a rivalidade interna. O autor vê como essencial no desempenho japonês o grande número de rivais que exercem pressão mútua para competir globalmente. Desse modo, sem esta grande rivalidade local a proteção da indústria pelo governo não valeria de nada e o Japão não teria empresas tão competitivas internacionalmente.

Há que se considerar também o papel do acaso. Como exemplos disso, tem-se a Segunda Guerra Mundial, que desmantelou os *zaibatsus* e com isso liberou a rivalidade local; no pós-guerra, a entrada da tecnologia americana no país possibilitou a reconstrução da indústria; a Guerra da Coreia foi um importante estímulo para a economia japonesa e a Olimpíada de Tóquio em 1964 também proporcionou um aumento da visibilidade japonesa nos mercados mundiais (melhoria de infra-estrutura e criação de novos produtos).

Na visão de Porter: “ a história do sucesso japonês é construída sobre o dinamismo. As empresas foram pressionadas à inovação rápida e constante que, com freqüência, foi precursora das necessidades do mercado mundial. As empresas aprimoraram sem cessar as suas vantagens competitivas, em lugar de descansar sobre elas. A economia japonesa formou agrupamentos competitivos e aprimorou sua combinação de indústrias”.

Assim, nota-se que, na visão de Porter, o sucesso japonês é decorrente de vários fatores, sendo o principal deles a rivalidade interna e não a

intervenção estatal, como é o argumento de muitos outros autores e o que é defendido neste trabalho.

4.3 – A importância da intervenção do Estado no processo de industrialização

Neste tópico, serão apresentados argumentos em defesa da intervenção estatal num processo de industrialização, além de tentar esclarecer a natureza do papel do Estado na industrialização japonesa do pós-guerra.

No momento em que se deu a reconstrução japonesa, vigorava o sistema fordista de produção, que tem como característica a produção em massa e por isso as mercadorias são padronizadas, produzidas em larga escala e com um custo monetário baixo. O uso deste sistema de produção propiciou o aumento do consumo por parte dos indivíduos, visto que a produção em massa barateou os preços dos produtos, além do aumento salarial ocorrido. O Estado de Bem-Estar Social complementava esta norma fordista de consumo.

Já pelo lado da produção, a busca pelo progresso técnico, neste sistema, estava baseado no alcance de inovações embasadas em conhecimento científico. No tocante à estrutura produtiva, o processo fordista baseava-se na metal-mecânica e na petroquímica. Estes dois complexos caracterizavam-se por economias de escala e efeitos sinérgicos entre bens de capital, intermediários e de consumo, perpassando toda a cadeia produtiva e de serviços de apoio.

A acumulação virtuosa presenciada no período pós-guerra até a crise do padrão-ouro advém da capacidade de inovações presente nestes complexos, porém, ao se esgotar esta capacidade, tem-se posto um dos fatores da crise dos anos 70.

Quanto ao financiamento das empresas, ele é distinto entre os diversos países. No Japão, por exemplo, ocorre o apoio das grandes empresas sobre os grupos financeiros. Isto é conseqüência da própria história japonesa.

Com relação à inovação, no fordismo há o uso sistemático do conhecimento científico. As inovações são feitas por pessoas e instituições especializadas. Em adição a isto, a inovação é um processo coletivo que requer troca e cooperação entre as instituições.

Segundo Erber (1989:139): "O fordismo é capaz de gerar, através do processo de inovação, uma nova base técnica que irá abrir novos espaços de acumulação e transformar o próprio regime de regulação".

Outro aspecto importante no fordismo é o papel exercido pelo Estado. Além da defesa de território e da manutenção da ordem e da lei, o Estado regula a demanda efetiva (via políticas keynesianas), oferece serviços para reproduzir a força-de-trabalho (dentro do âmbito do Estado de Bem-Estar Social) e age como Estado desenvolvimentista, ou seja, promotor do progresso técnico e fomentador de sua incorporação ao sistema produtivo.

Assim, de acordo com Erber (1989:cap. 3), a intervenção estatal no sistema produtivo pode ser de três tipos:

- Estruturante: o Estado age diretamente montando um setor ou complexo industrial e cria, ao mesmo tempo, o mercado e seus fornecedores (tanto empresas públicas como empresas privadas);
- Fomento: o Estado define incentivos a determinadas atividades e condições para o uso destes incentivos. Contudo, ao mercado cabe a estrutura resultante do setor;
- Normalização: o Estado atua tanto em produtos como em processos.

Se for analisado o papel estatal nas economias centrais industrializadas, no período considerado, observa-se que a intervenção foi de caráter estruturante nos setores que conduziam a inovação, que requisitavam muitos investimentos em P&D.

Nesta ação estruturante, o Estado promovia, segundo Erber (1989):

- Financiamento a linhas de produção das empresas;
- Política de compras de instituições governamentais;
- Política de ordenação de oferta no mercado interno;
- Política de proteção contra importação e/ou entrada de competidores estrangeiros;
- Política de apoio à exportação.

Quando se observa as indústrias do setor intermediário, a intervenção foi fomentadora e nas indústrias receptoras de progresso técnico a intervenção foi normativa.

A questão do fator P&D tem um papel importante nas empresas porque a atitude empresarial de investir em atividades de P&D reflete a sua tentativa de melhor se posicionar frente à concorrência. O problema é que, quanto mais altamente tecnológico ou de ponta é o setor, maiores são as incertezas presentes e maiores os riscos envolvidos no esforço de estar sempre à frente e conduzir o processo. Contudo, a questão da existência da incerteza traz para o cenário um agente muito importante: o Estado. A importância preciosa do Estado no processo de industrialização e desenvolvimento de uma nação reside no fato de que ele age buscando reduzir as incertezas, promovendo informações e articulando o sistema científico com o sistema produtivo, além de articular também no interior dos dois sistemas.

Quando há a necessidade de se fazer investimentos de grande monta (particularmente em P&D), geralmente a empresa privada e o Estado Nacional têm percepções distintas de risco e tempo de retorno do investimento. Quando o investimento é muito volumoso e com um retorno de longo prazo, geralmente as empresas privadas não se interessam em fazê-lo porque consideram esta ação arriscada, seja pela quantia monetária a ser dispensada ou pelo grande espaço temporal a ser percorrido até que se obtenha o retorno, já que dentro de um espaço temporal longo, o fator incerteza está muito presente. Assim, quando há a necessidade destes tipos de investimentos para o progresso da nação, eles normalmente ficam a cargo do Estado. Desse modo, é fácil perceber porque investimentos para formação de infra-estrutura ou formação e desenvolvimento de setores que exigem uma escala mínima muito grande são, em geral, feitos pelo Estado.

Portanto, a intervenção estatal se coloca como de grande relevância diante do sistema fordista de produção: mesmo conhecendo a necessidade de se investir em desenvolvimento tecnológico e científico para alimentar o processo de acumulação, nem sempre é simples ou racional, principalmente para as empresas privadas, produzir ou se apropriar destes conhecimentos. Desta maneira, a intervenção estatal é primordial. O Estado atua nesta lacuna deixada pelo setor privado, sobretudo nos setores que conduzem a inovação.

Tendo compreendido o que foi dito acima, é fácil entender porque não é possível delegar às forças de mercado a condução de um processo de industrialização ou de condução de setores estratégicos de uma nação. Os

agentes privados não irão fazer todo o necessário no desenvolvimento destes processo se tal ação não resultar em ganhos esperados e em um curto período de tempo. Sempre que a incerteza estiver em jogo, seja uma incerteza temporal ou de retornos monetários ou ainda, além da incerteza, houver que fazer investimentos muito caros, mesmo que estes investimentos sejam capitais para o fortalecimento da nação e para estabelecer ganhos na sua competitividade, os agentes privados não os farão, pois isto não faz parte da racionalidade destes agentes. A ótica privada é a de lucros certos e de resultados imediatistas e não da promoção do bem-estar social.

No caso japonês, observa-se, então, a necessidade e a importância da intervenção estatal na condução do processo de reconstrução. O Estado munido de um plano de reconstrução do país visando a formação de uma indústria nacional com competitividade internacional tomou todas as medidas de proteção que uma indústria nascente requer e fez todos os investimentos necessários em infra-estrutura e em P&D que fossem importantes para a conquista do seu objetivo, mesmo que tais investimentos fossem incertos, caros e com um retorno somente no longo prazo.

4.4 – A necessidade de uma política industrial

No item anterior foi discutida a importância da intervenção estatal no processo de industrialização e desenvolvimento de uma nação. Agora será tratada, de modo mais específico, a necessidade da existência de uma política industrial, sendo esta um meio de intervenção estatal efetiva.

Existem diversos tipos de concepção de política industrial que varia de acordo com o paradigma que se adota. Neste trabalho, acredita-se que o Estado deve ser um agente atuante e, por isso, deve ter uma política industrial efetiva e direta, ou seja, um padrão de intervenção estatal. Contudo, é preciso ter consciência de que a política industrial não pode ser uma medida tomada de modo isolado, quer dizer, a política industrial tem de estar inserida em uma política de desenvolvimento para a nação. Conforme define Gadelha (1999): "...a política industrial (...) pode ser definida como o foco da intervenção pública na dinâmica de inovações da indústria, visando promover transformações qualitativas na estrutura produtiva e o desenvolvimento das economias

nacionais”. Ressalta-se que “o âmbito da política industrial deve necessariamente ser circunscrito às ações mais diretamente ligadas à dinâmica de inovações na indústria”.

Quando da formulação de uma política industrial, é necessário levar em consideração que ela deve ser concebida sob um padrão de intervenção privilegiando a formação de um ambiente favorável às estratégias empresariais de inovação. Assim, a política industrial deve estar articulada com as outras políticas públicas, porém, conseguindo mostrar as necessidades existentes na área industrial e, de preferência, deixando claro o modo e o grau de intervenção estatal a ser adotado.

Segundo Gadelha (1999), a ação estatal deve ser diferenciada e de acordo com a estrutura existente e com as possibilidades de mudança desta estrutura. “A vantagem competitiva nacional resulta das vantagens provenientes de um ambiente fortemente especializado, de difícil reprodução, que favorece uma determinada estrutura produtiva (...) a intervenção estatal deve ser, a um só tempo, sistêmica e estrutural”.

É importante frisar que quanto mais atrasado ou menos desenvolvido é o país, maior é a necessidade de um Estado interventor que supra as lacunas existentes na estrutura produtiva e dessa forma, assuma a responsabilidade, por meio de empresas estatais, de montar as matrizes produtivas nos setores-chave para o desenvolvimento e o fortalecimento industrial.

No tocante ao longo prazo, a política industrial deve sempre ter como objetivo a mudança estrutural, para que possa conter a inclusão de novas atividades destinadas a aumentar o dinamismo de sistema econômico e/ou fazer políticas estruturantes para implementação de novos setores e complexos industriais na matriz produtiva. Esta política pode também ter orientações visando ampliar a fronteira tecnológica internacional via programas científicos e tecnológicos, parcerias com o setor industrial, formação de recursos humanos, etc.

Quanto ao curto prazo, a alteração na estrutura tem de ter como meta melhorar e ampliar a produtividade e a qualidade da linha de produtos existentes, além de diversificar segmentos que estejam próximos do horizonte de diversificação empresarial e do domínio de aprendizado.

Portanto, nota-se como é necessária a existência de uma política industrial (articulada e coerente com as outras políticas públicas) em uma nação que tem como objetivo se desenvolver e tornar-se competitiva internacionalmente, pois só com uma política industrial ativa é que se consegue provocar as alterações necessárias na estrutura produtiva que conduzirão a uma maior competitividade e desenvolvimento industrial. Como está em Gadelha (1999): “a política industrial não constitui um mero somatório de políticas para as distintas atividades econômicas. A política visa, em última instância, a competitividade global dos Estados Nacionais, através dos estímulos e desestímulos às distintas atividades econômicas”.

No próximo capítulo, far-se-á breve menção acerca da intervenção estatal e da existência de políticas industriais efetivas, tanto na Coréia do Sul como no Brasil, nos seus processos de industrialização.

CAPÍTULO CINCO⁷

CORÉIA DO SUL, BRASIL E A INTERVENÇÃO ESTATAL

5.1 – O caso da Coréia do Sul

Quando é observado o desenvolvimento da trajetória econômica coreana, quatro pontos são destacados: 1) na sua origem histórica colonial, a Coréia do Sul fornecia basicamente insumos primários para o Japão. Intencionou-se transformar esta estrutura produtiva primária numa economia com o motor do crescimento fundado na indústria de transformação; 2) a industrialização era impulsionada buscando atender ao mercado externo; 3) alterações na composição do emprego, observando que o emprego antes localizado no setor agrícola passou para os setores de serviço e industrial e 4) o sentido do processo de industrialização era o aprofundamento industrial nos ramos de alta tecnologia.

Nas três décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, observa-se um aumento nas taxas de crescimento que é decorrente da política industrial aplicada durante este período. Dessa forma, o setor industrial passou a ter uma participação cada vez maior no PIB.

Durante todo este processo, desde a constituição do Estado coreano nota-se a presença de uma confluência de interesse em torno da industrialização aos cuidados do aparelho estatal, apoiado na sua capacidade de elaboração e implementação de um projeto de modernização. Depreende-se que a política industrial da Coréia é ativa, além de ter alto teor diretivo. Esta

⁷Capítulo escrito com referência em CHANG, H.J. *The political economy of industrial policy*. Great Britain: Macmillan Press Ltd,1994, COUTINHO, L. e FERRAZ, J.C. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papirus; Editora da Universidade de Campinas,1994. Apresentação, p. 15-27, Introdução, p. 29-64, SANTOS FILHO, O.C. e FERREIRA JÚNIOR, H.M. *Coréia do Sul e Taiwan: Aspectos histórico-estruturais e política industrial*. In: SUZIGAN, W., org. *Reestruturação industrial e competitividade internacional*. São Paulo: SEADE, 1989. Parte III, p. 341-411, COUTINHO, L. *Coréia e Brasil: solidez versus vulnerabilidade*. Revista RUMOS: economia e desenvolvimento para os novos tempos. Editorial ABDE. Ano XXIV, nº 172, p. 15, maio/2000, COUTINHO, L. *Política industrial: fator de robustecimento*. Revista RUMOS: economia e desenvolvimento para os novos tempos. Editorial ABDE. Ano XXIV, nº 174, p. 15, julho/2000, COUTINHO, L. *Política industrial: missão e agenda*. Revista RUMOS: economia e desenvolvimento para os novos tempos. Editorial ABDE. Ano XXIV, nº 175, p. 15, agosto/2000 e LACERDA, A. C. *Economia Brasileira/ Vamos sair da contramão?* Revista RUMOS: economia e desenvolvimento para os novos tempos. Editorial ABDE. Ano XXVI, nº 189, p. 4-8, outubro/2001.

política industrial ativa foi um fator fundamental para que o país tivesse um bom desempenho econômico, como a história mostra.

Fazendo um breve retrospecto do desempenho da economia coreana a partir da década de 60, a renda *per capita* coreana de 1965 a 1986 cresceu a 6,75% ao ano, enquanto o resto do mundo em desenvolvimento cresceu a 2,9%. A Coréia apresentou taxas de crescimento maiores que a do Brasil (de 1964 a 1987, o Brasil exibiu taxa anual de crescimento de 6,1%, enquanto a Coréia atingiu 8,5%). Também apresentava um crescimento da manufatura muito superior ao de outros novos países industrializados (NICs), no período de 1963 a 1972. Graças à ambição do país e ao programa de industrialização (indústrias pesada e química), a Coréia passou sem maiores problemas pelas duas crises do petróleo e exibiu crescimento acelerado das suas manufaturas.

Mesmo com a crise da dívida ocorrida nos anos 80, que abalou o mundo em desenvolvimento, a Coréia sofreu um abalo muito pequeno e suas taxas de crescimento continuaram na faixa dos 8% ao ano. Também destaca-se o fato de que, até 1975, a indústria manufatureira cresceu mais rapidamente que as indústrias pesada e química. Mas, nos anos 80, a situação se inverteu. As taxas de crescimento de ambas as indústrias foram superiores a 40%.

Observando a industrialização da Coréia a partir dos anos 60 até os 80, constata-se que a característica marcante foi a grande mudança na estrutura industrial alcançada. Chang (1994) aponta como causa deste fenomenal fato a forte política industrial aplicada pelo Estado.

Todo este desempenho alcançado pela Coréia é explicada pelo *mainstream* como sendo consequência das reformas feitas (por volta de 1965), que segundo eles, eram liberalizantes. Porém, existem outros estudiosos que mostram que as coisas não foram bem assim e que as reformas feitas não acabaram com as restrições ao livre comércio. Continuaram a haver regulações, restrições e taxações para a importação. O Estado continuou subsidiando as áreas que achou conveniente para o desenvolvimento do país. Quanto às taxas de juros, após a reforma elas não permaneceram altas por muito tempo e até os anos 80 elas eram negativas, devido à inflação. Assim, apesar das reformas feitas, e mesmo que elas tenham de alguma forma colaborado para o amplo crescimento apresentado pela Coréia, a partir dos anos 60, elas não são causas suficientes para este desempenho. O mercado

não consegue por si só gerar um crescimento assombroso numa economia. É preciso muito mais que isso. A intervenção estatal se faz imprescindível para alcançar esta meta de crescimento e desenvolvimento e estudos mostram quão persuasiva foi a intervenção do Estado coreano na busca deste objetivo.

Assim, Chang (1994) afirma que o tema central da intervenção estatal coreana foi o de construir uma economia independente. Com esta meta em mente, os *policy-makers* deram grande prioridade ao investimento, que é essencial para gerar o crescimento, para lograr a meta de fazer um *upgrade* na indústria. Também foram tomadas medidas macroeconômicas (sob o paradigma keynesiano) visando criar um ambiente que desse suporte aos altos níveis de investimentos requeridos. No entanto, este tipo de política não surte rápidos efeitos no curto prazo. Assim, outras medidas têm de ser tomadas também.

Se movendo, então, em direção aos setores de alta produtividade, os *policy-makers* concentraram seus esforços sobre indústrias com grandes economias de escala. Um outro tema que os *policy-makers* coreanos levaram em consideração era a absorção de tecnologia avançada, por parte das empresas nacionais, para que se conseguisse o *upgrade* na indústria deste país. Para isso, se requeria forte controle estatal sobre os investimentos externos diretos, por isso, eles foram evitados.

A política industrial adotada na Coréia, como ocorreu no Japão, privilegiou alguns setores-chave para comandar o processo de industrialização. Durante as várias fases deste processo, as indústrias que tinham a função de conduzir o avanço na industrialização foram mudando, contudo, desde o princípio as indústrias escolhidas sempre estiveram sob o severo controle e amparo estatal. As indústrias selecionadas sempre tiveram prioridades para aquisição de subsídios e na taxa de câmbio, em fundos de investimento estatais, em impostos preferenciais, em proteção às importações e restrição às entradas. Em troca deste amparo, as indústrias estavam sujeitas ao controle do Estado quanto aos métodos de produção, produtos, entradas, capacidade de expansão e preços. Partindo do primeiro grupo de indústrias selecionadas para conduzir o processo e industrialização, que era constituído pelas indústrias de cimento, de fertilizantes e óleo refinado, nos grupos subseqüentes, as indústrias pesadas foram ganhando prioridade, até a configuração do último

grupo, composto por indústrias de maior valor agregado, como maquinaria, eletrônica, automobilística, química, construção naval e *high-tech* (componentes semicondutores, novos materiais e biotecnologia). É importante ressaltar que, além de todo o esforço de se promover a industrialização do país, o Estado sempre buscou mecanismos e incentivos para a permanente busca pelo aperfeiçoamento e capacitação tecnológicos para que o país conseguisse ser competitivo, no mercado internacional.

Tendo visto a grande intervenção do Estado coreano na economia, surge o desejo de saber onde reside a força deste Estado para promover as grandes alterações necessárias. De acordo com Chang (1994), sugere-se que esta força estatal é devido ao seu desenvolvimento histórico originado de uma estrutura com nenhuma classe social com poder para contestar o poder estatal. As classes de origem agrária e organizações de trabalhadores foram eliminadas. Além disto, a tradição “confúcia” produziu uma sociedade onde o Estado comanda os preceitos morais. A longa tradição de centralização da história coreana parece ser um outro fator de legitimação do poder da burocracia central. Outras contribuições que ajudaram a uma efetiva implantação das políticas governamentais advêm das altas homogeneidades cultural e ideológica. Porém, só estes fatores não são suficientes. Um fato importantíssimo foi a agenda política de regime militar do General Park Chung Hee. A força deste Estado vinha, então, da combinação dos fatores apontados acima.

Na agenda do General Park estava contida a nacionalização dos bancos, provendo ao Estado o controle dos fluxos financeiros na economia. Mais adiante, isso possibilitou o controle sobre os empréstimos para investimentos. O General Park também centralizou nas mãos de um super-ministro o poder de fazer política econômica. A eliminação de conflitos de interesses entre ministros de planejamento e industrial além da mobilização da nação em torno da ideologia de “renascimento da nação”, via uma economia independente, também reforçaram a implementação de política industrial bem efetiva, mais até que a de países como França e Japão.

Feita esta observação acerca do caso da Coréia, é possível concluir, segundo Chang (1994), que uma política industrial inteligente pode ser alcançada. O governo coreano percebeu que o mercado não é capaz o

suficiente para coordenar decisões independentes. Isso não significa que este Estado não acredite na força do mercado, mas sim que o mecanismo de mercado seria ineficiente para promover as mudanças necessárias para o alcance dos objetivos do país de industrialização e ganhos de competitividade no mercado internacional. Além disso, não se pode desprezar as condições históricas da Coréia que, sem dúvida, exerceram um papel crucial no sucesso obtido.

5.2 – O caso do Brasil

Após a apresentação do caso coreano, apresenta-se a seguir uma contraposição, utilizando, para isso, o Brasil dos anos 80 e sobretudo 90, apoiado em uma breve menção acerca da diminuição da intervenção do Estado na economia brasileira, resultado de problemas macroeconômicos na década de 80, mas, principalmente, da penetração da ideologia neoliberal no país na década de 90.

Quando se olha para o processo de industrialização brasileiro, iniciado no governo Getúlio Vargas de modo mais concreto, nota-se que ocorreram grandes alterações no plano industrial. A estrutura industrial, até o final da década de 80, evoluiu muito, mas sempre sob a proteção ampla e constante do Estado. Durante o processo de industrialização conseguiu-se grande integração intersetorial e diversificação da produção. Já em 1980, os motores da produção industrial brasileira eram os complexos químico e metal-mecânico, responsáveis por 58,8% da produção total da indústria. Este dado era muito semelhante ao apresentado por países desenvolvidos como: EUA (64,4%), Japão (64,5%) e Alemanha (69,8%).

Ao contrário do ocorrido com a Coréia do Sul, que perseguiu a industrialização no mesmo período, no Brasil não havia se desenvolvido capacitação para a geração de inovações.

Durante o processo de substituição de importações, não foi feito de modo simultâneo um desenvolvimento de capacitação para criação de novos produtos e processos. Este caminho numa perspectiva de longo prazo, não forneceu a estabilidade potencial para a indústria nacional. Um fato que agravou o prosseguimento do processo de desenvolvimento da indústria

brasileira foi a crise da dívida no início dos anos 80. Devido a este problema, o governo deixou de fazer os investimentos necessários ao desenvolvimento industrial. Com isto, o parque industrial nacional foi tornando-se obsoleto, inviabilizando a prática de uma política industrial mais efetiva.

Esta falta de atenção, ocorrida no Brasil, com a necessidade de por em prática uma política industrial efetiva, a qual busque sempre o contínuo desenvolvimento da estrutura da indústria e vise a constante promoção de competitividade, não foi observada nos países da OCDE. Nestes países, a intervenção estatal e a existência de uma política industrial são de suma importância, sobretudo em um ambiente internacional com o alto grau de abertura econômica já existente nos anos 80. Assim, o governo lança mão de instrumentos buscando a contínua melhoria da competitividade das empresas nacionais, seja pelo lado das exportações, seja pelo lado do mercado interno. Mesmo havendo turbulências no âmbito fiscal, não se deixou de praticar o intervencionismo estatal promovendo, defendendo ou reforçando a competitividade.

Fazendo uma retrospectiva, desde o pós-guerra até os dias atuais, constata-se que, nos países desenvolvidos, as políticas para manutenção da competitividade foram se alterando, mas nunca deixaram de ser praticadas.

- Pós-guerra: as políticas visavam a reconstrução do sistema produtivo, restauração do sistema privado (na Europa e no Japão) e reconversão industrial para fins civis (Estados Unidos);
- Anos 50 e 60: políticas para desdobramento e intensificação do desenvolvimento industrial e fortalecimento de grandes empresas e bancos nacionais (Europa e Japão);
- Anos 70: colocou-se a questão do ajustamento energético (choque do petróleo) e programas setoriais de reestruturação;
- Fim dos anos 70: políticas de fomento do desenvolvimento das novas tecnologias de uso genérico.

Mesmo com a emergência e consolidação do neoliberalismo, nos anos 80, as políticas industriais efetivas continuaram existindo e sendo sempre remodeladas de acordo com as mudanças que foram surgindo durante os anos, seja por novas formas de competir ou novos atores que se apresentem.

De acordo com Coutinho e Ferraz (1994), ao longo dos anos 80 as políticas de fomento à competitividade tornaram-se mais focalizadas e podem ser divididas em três blocos:

- Medidas que visam especificamente a concorrência externa;
- Medidas de apoio às atividades de P&D e à difusão de tecnologia;
- Medidas que se direcionam a salvaguardar o tecido industrial dos países da OCDE, freqüentemente sob a forma de programas de desenvolvimento regional.

É importante salientar a colocação feita por Ferraz e Coutinho (1994:44): “é relevante sublinhar que as políticas de competitividade são complexas. Combinam descentralização, cooperação e mobilização de instâncias administrativas e agências diversas. Não são factíveis sem uma elevada capacidade de coordenação e exigem que as políticas industriais, tecnológicas, de comércio exterior e de regulação de concorrência estejam afinadas entre si”. Assim, para que se consiga concretizar tudo isto, a intervenção estatal se faz necessária, pois só o Estado consegue compatibilizar todas as divergências em prol de um único objetivo.

Com relação aos países do Sudeste Asiático, políticas industriais e tecnológicas têm sido muito praticadas, inclusive nos anos 80. Para a década de 90, a agenda de política de competitividade destes países tem como objetivo promover P&D, inovação e difusão tecnológica para o setor industrial.

Quanto aos países latino-americanos, nos anos 80, devido à crise da dívida e problemas de estabilização, e na década de 90, devido ao estabelecimento de governos com ideologia neoliberal, o Estado passou a ter um papel menor, menos intervencionista. Com as reformas estruturantes realizadas nos 80, foi se privilegiando a concorrência através da abertura comercial, da desregulamentação e da privatização, o que retirou das mãos de Estado o papel importantíssimo de promover, proteger e reforçar a competitividade nacional.

Na década de 90, o que se observou, no Brasil e na América Latina, foi o aprofundamento da ideologia neoliberal. Quanto ao Brasil, amparado nesta ideologia, o Estado promoveu privatizações das suas empresas estatais, sobretudo as localizadas em áreas estratégicas, como energia,

telecomunicações, siderurgia, enfim, as áreas que contribuíram significativamente para a industrialização deste país.

De acordo com Lacerda (2001), a adoção deste tipo de ideologia, aliado ao modo como foi feito o plano de estabilização (baseado numa âncora cambial) fez com que a economia brasileira ficasse extremamente dependente do capital internacional. Assim, toda vez que há problemas no mercado internacional, este país sofre com a redução de capital destinado a esta economia. Devido a isso, então, a política econômica torna-se restrita.

Porém, tendo iniciado o século XXI, o atual governo, apesar de não haver demonstrações explícitas, percebe que é necessário fazer uma mudança no discurso e admitir que é preciso um grau considerável de intervenção estatal, ou seja, somente o mercado não é capaz de viabilizar o desenvolvimento e o fomento à competitividade da indústria nacional. Entretanto, de acordo com Lacerda (2001), mesmo com esta tomada de consciência, ainda não se observa ações efetivas neste novo sentido.

É importante que se tenha esta percepção da necessidade da intervenção estatal na economia. Não se pode mais delegar ao mercado, somente, a função de atrair investimento, coordenar ações, fazer políticas de regulação e fiscalização, etc.. Talvez não caiba mais no contexto atual um Estado gigantesco, como era o Estado Desenvolvimentista, contudo não pode existir o vácuo que se presenciou na década de 90. A presença estatal no controle da economia é primordial. Isto não impede que o mercado também coloque "suas cartas na mesa". É necessário entender, então, que o diálogo entre Estado e mercado se faz necessário, mas ter sempre claro que o Estado deve manter o controle sobre o que é estratégico para o país; e isto, infelizmente, não se observou nos anos 90.

A opção pela ideologia neoliberal levou o governo a abrir mão, na década de 90, do exercício de uma política industrial, ou seja, os governos atuantes nesta década acreditavam que o mercado por si só faria todos os investimentos necessários e nas áreas necessárias para promover o desenvolvimento do país. Contudo, como foi analisado em capítulos anteriores deste trabalho, a presença do Estado no comando de um processo de desenvolvimento ou de industrialização é de suma importância, pois é o Estado que localiza, de forma mais benéfica à sociedade como um todo, as áreas em

que se deve investir, em que se deve suprir as necessidades. Como já dito anteriormente, o mercado não age visando o bem-estar social, mas sim visando o seu próprio bem-estar, ou seja, visando o lucro que uma atividade proporcionará.

Ademais, o modo como se operou a abertura comercial no Brasil foi catastrófico, pois foi uma abertura realizada de uma só vez e sem dar um apoio ou uma preparação prévia às empresas nacionais para enfrentarem a concorrência externa que viria. Assim, diante da alta competitividade das empresas estrangeiras e dada a situação de obsolescência da indústria nacional, devido à falta de investimentos ocorrida nos anos 80, a maioria das empresas nacionais não resistiu a este golpe e acabou falindo ou sendo compradas por empresas estrangeiras. Acrescenta-se ainda que a imensa abertura que foi feita provocou uma queda no ritmo de crescimento das exportações brasileiras e um grande aceleração nas importações. O resultado disso foi um grande déficit na balança comercial, que nem sempre foi coberto pela entrada de capital externo, gerando, então, déficits no balanço de pagamentos.

Segundo Lacerda (2001), esta situação de estrangulamento também fica difícil de ser contornada pelo fato de o governo se centrar muito na questão da estabilização e da inflação e deixar de lado a questão de um crescimento significativo, de modo continuado e sustentado. A necessidade do crescimento econômico de coloca, pois ele é um dos pontos que viabilizam o desenvolvimento de um país.

O desenvolvimento do país também está colocado em xeque na medida em que, além da falta de crescimento econômico, não há um projeto nacional de desenvolvimento que contemple uma política industrial e de fomento à competitividade. Além disso, não há investimentos em P&D nem incentivos para a geração de centros tecnológicos nacionais que possibilitem aumentar nossas exportações e substituir importações. É importantíssimo que se tenha no país bases que permitam a geração e o desenvolvimento das capacitações locais, visto que, só assim, é possível pensar em desenvolvimento e competitividade internacional sustentáveis no tempo.

Atualmente, vivenciando o início do século XXI, a situação da indústria brasileira não é animadora, pois a maioria absoluta das grandes empresas

atuantes e que lideram o mercado, no país, é de capital estrangeiro. Em um ou outro ramo da indústria, tem-se a participação na liderança ou a liderança por uma empresa de capital nacional, como a Petrobrás, a Votorantim ou o Pão de Açúcar. E, mesmo diante deste cenário, o governo federal não elabora uma política industrial que privilegie e incentive o desenvolvimento da indústria nacional. As empresas existentes no país ficam sujeitas a sofrer as penalidades das políticas monetária e fiscal exercidas pelo governo com o intuito de controlar a inflação ou a taxa de câmbio do país. Em nenhum momento, durante os anos 90, pensou-se se tal política estaria ajudando ou prejudicando a indústria nacional.

O que se observou nos anos 90, segundo o pensamento de Coutinho (2000), foi a perda, em várias cadeias setoriais relevantes, de valor agregado, além do retrocesso de capacitação tecnológica. A política macroeconômica aplicada, em vários momentos, no combate ao ataque à moeda nacional, apoiada na utilização de juros elevados, levou a um processo de desnacionalização e debilidade da indústria nacional, sobretudo nos setores de maior complexidade tecnológica.

Enfim, o que se tem presenciado é falta justamente daquilo que este trabalho se propôs a mostrar, ou seja, a necessidade de se ter uma política industrial efetiva e o Estado no comando do processo, ou seja, realizando a função de elaboração e execução de uma política industrial que promova a industrialização, a manutenção da sua competitividade e o desenvolvimento da nação de maneira bem sucedida.

O país somente conseguirá sair da difícil situação de dependência e competitividade débil em que se encontra para uma posição de consolidação do desenvolvimento, segundo Coutinho (2000), a partir do momento em que superar sua vulnerabilidade de balanço de pagamentos, isto é, conseguir que ele seja viável e financiável a longo prazo. Além disso, o risco-país deve ser reduzido. Para tanto, um desempenho muito expressivo se faz necessário quanto à balança comercial. Contudo, elevar as exportações e substituir importações somente será possível se saltos qualitativos forem dados na indústria brasileira por meio de uma forte política industrial voltada para o ingresso no padrão mundial de inovação e para a geração de ganhos de competitividade no mercado internacional.

CONCLUSÃO

Durante o percurso feito por este trabalho, nos três primeiros capítulos, foi possível mostrar como ocorreu a reconstrução japonesa e a formação de uma indústria altamente competitiva e moderna no Japão. Foi possível constatar, também, que este sucesso só foi alcançado devido à forte presença do Estado, apoiado na atuação do MITI, no comando deste processo. O Estado, via elaboração e implantação de uma efetiva política industrial, conseguiu construir uma sólida indústria nacional, que atendeu aos desejos daquele país de se tornar uma nação forte e altamente competitiva no cenário internacional das economias capitalistas.

No capítulo quatro, foi mostrada a importância do papel do Estado na condução de um processo de industrialização e desenvolvimento nacional. Somente o Estado, por meio da elaboração e implantação de uma política industrial ativa, consegue atingir estes objetivos. Somente o Estado consegue atender às prioridades do país, mesmo que seja necessária a realização de investimentos com baixos retornos e de longo período de maturação. Ficou claro que a lógica de atuação de um Estado é diferente da do mercado e é por isso que somente o Estado tem maiores condições de fazer com que um processo de industrialização e fortalecimento da capacidade competitiva seja bem-sucedido.

No capítulo final, buscou-se, pelo contraponto dos exemplos da Coreia do Sul e do Brasil, mostrar como diferentes atuações do Estado pode levar ao fortalecimento ou ao enfraquecimento da indústria nacional. Constatou-se que a forte presença estatal na Coreia foi de suma importância para a industrialização e o fortalecimento da sua competitividade. Quanto ao Brasil, após um longo período de intervenção estatal, período este em que se promoveu a industrialização do país, nas duas últimas décadas e com ênfase na década de 90, a intervenção estatal foi diminuindo, o que levou ao profundo enfraquecimento da indústria nacional.

Portanto, conclui-se que, para que se consiga industrializar um país e, mais que isso, uma industrialização que permita a esse país ter uma indústria que se mantenha competitiva no mercado internacional, a intervenção estatal é primordial. Somente o Estado pode conduzir, com um maior grau de eficiência,

um processo de industrialização e de permanente busca da competitividade. A comparação entre Coréia do Sul e Brasil mostra isso. De acordo com Coutinho (2000), a Coréia, ao longo do seu processo de industrialização construiu uma base de capacitação competitiva sólida, que lhe permite manter condições industriais e tecnológicas avançadas, que lhe proporciona autonomia para crescer com rapidez e com taxas de juros baixas. Já o Brasil, seguindo à risca o receituário do FMI, apresentou um resultado desanimador, nos anos 90, visto que o país tem tido um desempenho macroeconômico nada eficiente, pois não gera o crescimento que o país necessita para o seu desenvolvimento. O crescimento só acontecerá quando o país apresentar um eficiente aumento das exportações, proporcionado por uma política industrial e tecnológica de longo prazo, focado em setores de alta tecnologia, capaz de lhe conferir, assim como na Coréia, capacitação competitiva e autonomia.

BIBLIOGRAFIA

CHANG, H.J. The political economy of industrial policy. Great Britain: Macmillan Press Ltd,1994.

CHANG, H.J. The role of the state in economic change. New York: Oxford University Press,1995.

COUTINHO, L. e FERRAZ, J.C. Estudo da competitividade da indústria brasileira. Campinas: Papyrus; Editora da UNICAMP,1994. Apresentação, p. 15-27, Introdução, p. 29-64.

COUTINHO, L. Coréia e Brasil: solidez versus vulnerabilidade. Revista RUMOS: economia e desenvolvimento para os novos tempos. Editorial ABDE. Ano XXIV, nº 172, p. 15, maio/2000.

COUTINHO, L. Política industrial: fator de robustecimento. Revista RUMOS: economia e desenvolvimento para os novos tempos. Editorial ABDE. Ano XXIV, nº 174, p. 15, julho/2000.

COUTINHO, L. Política industrial: missão e agenda. Revista RUMOS: economia e desenvolvimento para os novos tempos. Editorial ABDE. Ano XXIV, nº 175, p. 15, agosto/2000.

ERBER, F.S. A transformação dos regimes de regulação: desenvolvimento tecnológico e intervenção do Estado nos países industrializados e no Brasil. Rio de Janeiro: UFRJ.FEA, 1989. (Tese apresentada para o concurso de professor titular).

GADELHA, C.A.G. Desenvolvimento e política industrial: uma perspectiva neoschumpeteriana sistêmica e estrutural. Rio de Janeiro: UFRJ.IE, 1999. (Tese de doutoramento).

LACERDA, A. C. Economia Brasileira/ Vamos sair da contramão? Revista RUMOS: economia e desenvolvimento para os novos tempos. Editorial ABDE. Ano XXVI, nº 189, p. 4-8, outubro/2001.

LAPLANE, M.F. e SILVA, A. L. G. Japão: Aspectos estruturais e de política industrial. In: **SUZIGAN, W.**, org. Reestruturação industrial e competitividade internacional. São Paulo: SEADE, 1989. Parte III, p. 221-340.

PORTER, M. E. A vantagem competitiva das nações. Rio de Janeiro: CAMPUS, 1993.

SANTOS FILHO, O.C. e FERREIRA JÚNIOR, H.M. Coréia do Sul e Taiwan: Aspectos histórico-estruturais e política industrial. In: **SUZIGAN, W.**, org. Reestruturação industrial e competitividade internacional. São Paulo: SEADE, 1989. Parte III, p. 341-411.

TEIXEIRA, A. O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra. Rio de Janeiro: UFRJ.IEI, 1983. (Texto para discussão, 25).

TORRES FILHO, E. T. O mito do sucesso: uma análise da economia japonesa no pós-guerra (1945-1973). Rio de Janeiro: UFRJ.IEI, 1983. (Texto para discussão, 37).

YUTAKA, K. The postwar japanese economy:1945-1973. In: CAMBRIDGE UNIVERSITY.The Cambridge History of Japan. The Twentieth Century. Cambridge University Press, 1988. Volume 6, capítulo 10, p. 494-537.