

catch up completo e *forging ahead* bloqueado: notas sobre o processo de desenvolvimento japonês*

full catch up and blocked forging ahead: notes on japanese development

Eduardo da Motta e Albuquerque**

Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

RESUMO

A interpretação do desenvolvimento japonês entre 1868 e 1974 requer a incorporação de elementos estratégicos e militares na sua avaliação – as articulações entre decisões estratégicas e a formulação de políticas industriais. As políticas industriais apresentadas por Ohkawa e Kohama (1989) são cotejadas com a mobilização militar das décadas de 1930 e 1940 e as políticas da Ocupação (1945-1952). O legado do período – uma nova variedade de capitalismo – é a base da era do alto crescimento (1955-1973), mas também contém as raízes do bloqueio do processo de *forging ahead*.

Palavras-chave: Processos de *catch up*. Desenvolvimento. Japão. Política industrial.

ABSTRACT

The investigation of the Japanese catch up between 1868 and 1974 needs to include strategic and geopolitical considerations. The successful industrial policies implemented might have been shaped under the influence of those strategic considerations. The industrial policies described by Ohkawa and Kohama (1989) are integrated with the military mobilization of the 1930s and 1940s and with the Occupation policies (1945-1952). The institutional result is a new variety of capitalism, that will feed the high growth era (1955-1974), but block a subsequent *forging ahead* process.

Keywords: Catch up processes. Development. Japan. Industrial policy.

* Este artigo contou com apoio do CNPq. A sua elaboração beneficiou-se de um seminário promovido no IE-UFRJ, em 15/9/1995 (Rio de Janeiro, Brasil), e de um *workshop* realizado no GRIPS, em 10/4/2013 (Tóquio, Japão). Uma versão deste artigo foi aceita para apresentação no XIX Encontro Nacional de Economia Política, promovido pela SEP. Agradecimentos: A elaboração do texto foi enriquecida por conversas com Atsushi Sunami, Susumu Takenaga, Keun Lee e Wilson Suzigan. As turmas das disciplinas Industrializações comparadas e Sistemas econômicos comparados, ministradas na FACE-UFMG, entre 2005 e 2013, contribuíram para o desenvolvimento do roteiro aqui apresentado. Este artigo contou com a participação da bolsista de iniciação científica (CAPES) Giulia Tonon da Mata Machado. Agradeço os comentários, sugestões e críticas de pareceristas da revista *História Econômica e História de Empresas*. Os erros são responsabilidade exclusiva do autor.

Submetido: 23 de março de 2014; aceito: 11 de setembro de 2014.

** Professor da FACE e do CEDEPLAR, UFMG, Gabinete n. 3.069. E-mail: albuquerque@cedeplar.ufmg.br.

Introdução

A experiência do desenvolvimento econômico e tecnológico japonês entre 1868 (início da Era Meiji) e 1974 (alcance da paridade tecnológica com os países desenvolvidos)¹ é uma das vias de acesso à civilização industrial que não “conduz a uma situação de dependência estrutural” (Furtado, 1978, p. 43-45). Ao longo do século XX, o Japão realizou dois processos de *catch up* (Odagiri; Goto, 1993) – um primeiro até a Primeira Guerra Mundial, outro após a Segunda Guerra Mundial². Uma comparação com o processo de *catch up* da Alemanha (entre 1860 e 1900) indica um hiato econômico maior³ e uma distância cultural também expressiva – a decisão em prol da “ocidentalização” é uma das mudanças introduzidas na Era Meiji.

A experiência japonesa tem excelentes descrições e discussões teóricas. Exemplos dessas elaborações são Freeman (1987) – a primeira obra que menciona explicitamente o conceito de sistema nacional de inovação – e Morris-Suzuki (1994). *Lectures on developing economics: Japan's experience and its relevance*, escrito por Ohkawa e Kohama (1989) é uma excelente referência das reflexões internas ao Japão, um esforço de sistematização e estilização do conjunto do processo, com especial ênfase na relação entre políticas industriais e as fases do processo de desenvolvimento. Ohkawa e Kohama pretendem sistematizar o conjunto da experiência japonesa, no que são muito bem-sucedidos, especialmente na construção de uma coerência *ex post* – que permite a discussão das lições mais importantes. Ressaltam, porém, que “uma observação *ex post* da experiência histórica, entretanto, não pode negar a influência do governo sobre objetivos estratégicos” (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 51). Esse reconhecimento, porém, como talvez seja o caso também de outras narrativas e avaliações das dimensões especificamente econômicas e tecnológicas

¹ Segundo os dados de Maddison (2001, p. 206, 247, 277), em 1870 o PIB *per capita* do Japão (US\$ 737,00) correspondia a 23,1% do PIB *per capita* do Reino Unido (US\$ 3.191,00). Em 1975 o Japão praticamente alcançou a renda *per capita* do Reino Unido (respectivamente US\$ 11.349,00 e US\$ 11.845,00).

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

³ Segundo os dados de Maddison (2001, p. 264), o PIB *per capita* da Alemanha era US\$ 1.821,00 em 1870, cerca de 57,1% do PIB *per capita* do Reino Unido.

do processo japonês, não implica destaque ou ênfase nos elementos políticos, estratégicos e até mesmo militares envolvidos. Embora a ênfase esteja nos aspectos estritamente econômicos, ênfase de que Ohkawa e Kohama (1989) têm consciência, o livro contém diversas passagens que indicam a existência e influência de políticas determinadas por questões estratégicas e militares (por exemplo, p. 10, 50, 87, 248, 252, 261, entre outros). Ohkawa e Kohama (1989, p. 7-8, 269-270) chegam a expor um balanço crítico do significado da fase militarista no conjunto do processo – uma distorção.

O objetivo deste texto é buscar incorporar esses elementos políticos, estratégicos e militares na avaliação do conjunto do processo de *catching up* japonês. Essa integração contribuiria para uma melhor discussão das lições do processo japonês: esse processo não pode ser visto como um mero resultado de um conjunto de definições técnicas sobre políticas industriais, mas envolve complexas articulações entre as decisões políticas e estratégicas e a definição e formatação de políticas industriais – o que tornaria o conjunto da experiência japonesa dificilmente replicável.

Este texto está dividido em três seções. A primeira apresenta uma resenha da narrativa de Ohkawa e Kohama (1989) – livro que é uma referência importante para discussões de políticas industriais. A estilização construída por Ohkawa e Kohama apresenta uma dinâmica de sucessão de fases e de políticas que é didática, mas pode sugerir uma coerência na definição dessas políticas que apenas pode ser percebida *ex post*. A segunda seção busca enfatizar a construção de raízes históricas subjacentes ao conjunto das políticas industriais implementadas, com especial ênfase ao militarismo presente entre a Restauração Meiji e a derrota na Segunda Guerra Mundial. A segunda seção apresenta um questionamento à avaliação de Ohkawa e Kohama sobre o peso do militarismo no período anterior à Segunda Guerra Mundial – o militarismo seria mais do que uma mera distorção das políticas implementadas. A terceira seção busca apresentar o arranjo institucional legado pelo militarismo (incluído aí o período da Ocupação – derivada da derrota militar de 1945), avaliando-o como o ponto de partida institucional de uma variedade de capitalismo, capaz de impulsionar o Japão pela era do alto crescimento, mas também definindo os limites geopolíticos de sua ação: *catch up* completo e *forging ahead* bloqueado.

1. O roteiro estilizado de Ohkawa e Kohama (1989)

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

A delimitação das fases estrutura as lições e pode ser sintetizada em duas grandes fases – a primeira relacionada às indústrias de bens de consumo (fase primária) e a segunda relacionada às indústrias de bens de capital (fase secundária). Cada fase é dividida em duas subfases, a primeira subfase relacionada à substituição de importações (conquista de mercado interno) e a segunda subfase relacionada à substituição de exportações (conquista de mercados externos). A Figura 1 apresenta a sucessão das fases e a duração de cada uma delas. O processo de *catch up*, iniciado em 1868, é concluído em 1975 com o alcance da paridade tecnológica – ano em que a exportação de máquinas ultrapassa 50% do total das exportações japonesas (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 155).

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

Figura 1 – Fases do desenvolvimento industrial do Japão (1868-1975)

1) Fase primária

★ 1868-1885: – exportação de produtos tradicionais

– “transição” (primeiras tentativas de política industrial)

- * 1885-1900: substituição primária de importações
 - * 1900-1919: substituição primária de exportações
- 2) Fase secundária
- * 1919-1960: substituição secundária de importações
 - * 1960-1975: substituição secundária de exportações
- 3) “Paridade tecnológica”: 1975

Fonte: Elaboração própria, a partir de Ohkawa e Kohama (1989).

1.1 Políticas iniciais para a industrialização

A primeira tentativa de política industrial não é sistemática e é baseada na “tentativa e erro” (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 250). Logo após a Restauração Meiji, a partir de 1870, com a fundação do Ministério da Indústria, um estilo de intervenção direta e abrangente é desenvolvido – o objetivo do governo era a implementação de um processo acelerado de substituição de importações (na conjuntura determinada pelos Unequal Treaties). A liderança governamental na industrialização envolveu a participação do Estado em atividades de infraestrutura e em atividades produtivas.

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

Na avaliação de Ohkawa e Kohama (1989), o processo acelerado de substituição de importações foi encaminhado desconsiderando a existência de níveis tecnológicos diferentes requeridos pelas indústrias leves e pesadas. Acrescentam os autores uma menção à existência de uma situação macroeconômica instável, agravando os fracassos financeiros das empresas públicas.

No início da década de 1880, o Ministério da Indústria é menos ativo, chegando a ser dissolvido em 1885. A dissolução do Ministério

pode ser considerada como uma marca no processo japonês, por representar o abandono de um estilo de intervenção bastante abrangente e direta. É importante anotar que nesse processo inicial há um aprendizado importante, aprendizado com um erro geral cometido pelo governo japonês.

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

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

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

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

1.2 Política de crescimento “cooperativo”

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

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

Na indústria “leve”, o governo parte da fição de seda, visando modernizar a sua produção. Por um lado o governo constrói uma “fábrica-modelo”, por outro induz a melhora na produção da matéria-prima (um outro argumento a favor da visão do chamado desenvolvimento “cooperativo” entre distintos setores). O padrão existente aqui foi o de partir de uma indústria existente (cujo desenvolvimento vinha de antes de 1860), introduzir inovações e fiscalizar e monitorar o seu desenvolvimento. Ohkawa e Kohama (1989, p. 32) argumentam que a passagem da produção tradicional para a produção moderna na indústria de seda não envolvia um hiato tecnológico muito grande, sendo uma transição não tão complexa. Transição que pôde ser feita sem muita dificuldade.

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

Em outros setores o efeito da entrada de mercadorias importadas foi negativo sobre a manufatura de produtos, tais como açúcar, papel e produtos metalúrgicos. A produção de pregos, por exemplo, foi virtualmente varrida do país pela importação da Europa. É importante lembrar que, na conjuntura dos Unequal Treaties, o poder do Japão em estabelecer tarifas era baixo: elas não poderiam ser superiores a 3% (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 259).

Nessa conjuntura, a atuação do governo adotou um estilo de promover “ajustamentos estruturais”, estabelecendo associações comerciais

(por setor e por região), através das quais poderia prover orientação tecnológica. Essas associações, que se organizaram em escala nacional, puderam promover a ligação entre atividades públicas e privadas.

Quanto à indústria “pesada”, datam de 1896 as primeiras medidas para a promoção da construção naval (o Shipbuilding Promotion Act, que teve vigência até o ano de 1919, ano de início da fase secundária). A motivação militar desse empreendimento não é subestimada: a Guerra Russo-Japonesa (1904–1905) impulsionou um maior desenvolvimento do setor, que alcança em 1910 uma situação de virtual autossuficiência.

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

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

1.3 O instável período entre as duas guerras mundiais

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

a) Um caso representativo: indústria de ferro e aço

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

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

A iniciativa governamental no setor se combinou com duas características: em primeiro lugar, com uma realidade de “coexistência” entre

a produção pública e a privada – em 1917 é publicado o Act for Promotion of the Iron-Steel Industry, que visava encorajar atividades privadas no setor –; em segundo lugar, deve-se ressaltar que o caráter da produção privada era suplementar à assumida pelo setor público.

Como avaliam Ohkawa e Kohama, “esse longo processo foi implementado com o objetivo estratégico de alcançar a autossuficiência. Tais políticas industriais, no entanto, não podem ser discutidas de forma ‘neutra’, independentemente de considerações estratégicas de defesa” (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 264).

Para os autores, duas etapas do processo seriam inevitáveis: a iniciativa inicial do governo e a coexistência entre o setor público e o privado.

b) Restrição externa e política de proteção

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

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

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

c) Instabilidade interna

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

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

Para Ohkawa e Kohama, a combinação entre condições externas instáveis e condições internas dirigidas pela mobilização militar “distorceu a trajetória ‘normal’ da fase secundária de substituição de importações do Japão” (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 269). Essa combinação estaria determinando, também, a maior duração dessa fase. Nesse período, a experiência do Japão deve servir como um exemplo negativo, afirmam os autores.

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

Essas observações contribuem para estabelecer o papel do processo de acumulação industrial e tecnológica anterior à Segunda Guerra Mundial e para estabelecer um elemento de continuidade entre as diversas fases vividas pelo Japão. O *catching up* bem-sucedido do pós-guerra tem raízes estabelecidas no pré-guerra. Os exemplos desses *spillovers* são ilustrativos. A maioria dos produtores de aviões no período de guerra entrou para a produção de automóveis e motores; produtores de munições passaram a produzir máquinas de costura; o aprendizado com a produção de equipamentos óticos para armamentos e bombas foi utilizado pelas empresas que se tornaram líderes na indústria ótica (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 275).

1.4 Em direção à industrialização completa

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

a) Proteção da competição externa

A visão estabelecida era a de que a “competição dura” poderia prejudicar o processo de *catching up*. As restrições a importações e ao investimento direto estrangeiro foram políticas importantes do período (Odagiri; Goto, 1993, p. 102).

As medidas de proteção foram: controle direto, sistema de quotas, tarifas e regulação dos fluxos de capital estrangeiro. O critério do governo japonês para a liberalização foi objetivo: a liberação de importações ocorria na medida em que se avaliava haver sido alcançada uma situação de competitividade internacional. A regulação do investimento estrangeiro – através do Foreign Investment Act, de 1950 – ainda no período da Ocupação (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 273) – pode ser vista como uma versão da intervenção administrativa que existiu nos períodos de guerra e de reconstrução (ver seções 2.3 e 2.4 adiante).

O ritmo de liberalização dessa regulação foi mais lenta do que no caso do comércio de mercadorias. A opção do governo era de “minimizar a competição no mercado interno com o capital estrangeiro para indústrias avaliadas como atrasadas” (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 273). O MITI se preocupava com o risco de as empresas estrangeiras dominarem essas indústrias. Odagiri e Goto consideram que a restrição do mercado japonês (o segundo do mundo capitalista nos anos 1960) para as firmas locais “deu-lhes um incentivo vigoroso para investir em fábricas, equipamentos e P&D” (Odagiri; Goto, 1993, p. 102).

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

b) Interação através do *administrative guidance*

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

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

Os meios da *administrative guidance* foram

a canalização de recursos financeiros através de bancos especiais (particularmente o Banco de Desenvolvimento do Japão), incentivos como isenções fiscais e medidas permitindo níveis de depreciação de capital especiais, subsídios diretos, licenças para importação de tecnologias estrangeiras etc. (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 275)

Essas medidas eram apoiadas em atos especiais, tais como os Atos de Promoção da Indústria Eletrônica (1957) e de Promoção da Indústria de Máquinas (1965).

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

Zysman (1983) atribui um *status* importante ao mecanismo de *administrative guidance* em sua discussão sobre a relação entre os sistemas financeiros e a industrialização. Para Zysman, as especificidades do arranjo financeiro japonês – um sistema baseado no crédito e com preços administrados – possibilitam uma maior capacidade de intervenção na política industrial.

c) Eliminando o hiato tecnológico

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

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

Segundo Ohkawa e Kohama (1989, p. 281), os controles deram prioridade para a tecnologia de bens de capital e de bens intermediários (as estatísticas de importação de tecnologia indicam o domínio da indústria de máquinas).

Esse esforço de importação de tecnologia, no entanto, não foi realizado sem um concomitante empenho em atividades inovativas internas.

Odagiri e Goto (1993, p.87) relatam que estudos empíricos sobre firmas japonesas encontram uma correlação positiva entre importação de tecnologia e investimentos em P&D. A partir daí avaliam que os investimentos próprios em P&D foram essenciais para que as firmas pudessem “avaliar, adaptar e melhorar a tecnologia importada”.

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

Uma característica distintiva do sistema de inovação japonês é o peso dos investimentos privados em P&D: no início da década de 1990, o setor privado respondia por quase 80% do total dos gastos nacionais em P&D. Embora a participação do setor privado tenha sido significativa, o papel do MITI não pode ser subestimado. Para Ohkawa e Kohama, há aqui uma complexa combinação entre “competição tecnológica” e interação entre os setores público e privado – a ação governamental foi fundamental, pois “o governo pode orientar tal atividade cooperativa através da seleção de firmas com as qualificações adequadas” (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 286). O setor público, em sua interação com o setor privado, nessa fase definiu alvos em indústrias específicas para a realização do *catch up* – destacam-se a indústria de máquinas, a eletrônica, a siderúrgica e a de química pesada (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 275–276, 281) –, para que determinadas indústrias alcançassem a competitividade internacional dentro de um determinado tempo (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 290).

2. Bases sociais e geopolíticas para o *catch up* japonês

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

ainda identificar precondições para todo o processo – o período anterior à Restauração Meiji.

2.1 Antes da Era Meiji: Era Tokugawa e a expedição de Perry

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

A chegada da esquadra do almirante Perry em 1853 é um marco no processo de transição que resultou no início da Era Meiji em 1868, porque desencadeou “a crise que conduziu à Restauração Meiji” (Skocpol, 1984, p. 167). Essas crises, componentes da Era Bakumatsu (1853–1868), são parte das precondições para as mudanças estruturais do próximo período (Dower, 1990, p. 50). Deve ser ressaltado que há no interior da sociedade japonesa uma organização social e uma economia que foram capazes de reagir às “pressões da sociedade ocidental” (Skocpol, 1984, 170). Os acontecimentos do período Meiji têm por suporte, alerta Braudel (1989, p. 276), progressos consideráveis realizados entre 1639 e 1868, seja desde o ponto de vista de acumulação prévia de meios econômicos e de capitais como desde o ponto de vista de tensões sociais.

Crawcour (1998) questiona interpretações que avaliam ser possível considerar apenas 1868 como um marco da transição para o “crescimento econômico moderno”. Entre as características da transição, Crawcour destaca que a Era Meiji herdou da Era Tokugawa “uma tradição de papel ativo na vida econômica e meios de cumpri-lo efetivamente” (Crawcour, 1998, p. 211). A viabilidade da construção da infraestrutura sem capital estrangeiro derivou-se de “uma tradição de governo estabelecida nessa área e [...] um sistema eficaz de tributação

[...], colocando, desde o início, nas mãos do governo uma não usual grande parte do produto material” (Crawcour, 1998, p. 211).

Para Skocpol, a Restauração Meiji é uma “revolução política centralizadora e nacionalizadora, sem obstrução dos proprietários de terra e sem revoltas apoiadas nas classes de baixo” (Skocpol, 1984, p. 172), que foi possível porque a Era Tokugawa tinha criado um poder político-burocrático, embora com centralização imperfeita. Respondendo às ameaças externas, “uns setores da elite governante da Era Tokugawa rapidamente puderam realizar uma transformação desde dentro e desde cima”, “reformas modernizadoras desde cima” (Skocpol, 1984, p. 172). A origem da primeira política industrial de 1870, descrita por Ohkawa e Kohama, deriva-se dessa articulação política.

Em termos econômicos, a economia que iniciaria o seu processo de industrialização herdou da Era Tokugawa uma agricultura organizada que não foi uma barreira ao desenvolvimento – que Skocpol (1984, p. 172) indica ser uma vantagem do Japão em relação à Rússia czarista. Ohkawa e Kohama explicitam a relação entre as fases anteriores e a primeira subfase da fase primária: o setor tradicional desenvolveu-se a partir do estoque acumulado antes dos anos 1860, desenvolvimento que corresponde à fase de exportação de produtos tradicionais (ver Figura 1).

Ohkawa e Kohama (1989, p. 30-46) discutem três setores: indústria de seda (*silk-reeling*), indústria têxtil e agricultura. Os setores tradicionais herdados da Era Tokugawa foram pontos de partida de diversos processos de modernização, nos quais o governo japonês desempenhou um papel importante através de construção de fábricas-modelo (seda e têxtil) e estações experimentais. A indústria de seda teve um papel importante na expansão inicial da manufatura (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 31). Os desenvolvimentos da produção de seda, de tecidos e de outros setores artesanais durante a Era Tokugawa estão apresentados em Shimbo e Saitô (1999), que apontam duas mudanças na economia entre os séculos XVIII e XIX: o crescimento da agricultura na região central e o desenvolvimento da indústria e do comércio em regiões rurais. No primeiro caso, há o “crescimento da produtividade no cultivo de arroz e a proliferação de culturas industriais”, no segundo há a “expansão geográfica das indústrias de artesanato, tais como têxteis, papel e seus produtos, visando mercados inter-regionais” (Shimbo; Saitô, 1999, p. 340). Crawcour destaca outro elemento, pois, “por todo o período Tokugawa,

a indústria foi se espalhando a partir de alguns centros antigos de artesanato, como Quioto e Sakai, e durante a Restauração já havia penetrado a maioria dos distritos rurais” (Crawcour, 1998, p. 213). Esses desenvolvimentos encontravam restrições tanto na produção como nos mercados, mas “a indústria tradicional vinha pressionando contra essas restrições, pelo menos desde o início do século XIX” (Crawcour, 1998, p. 213).

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

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

2.2 A influência militar nas políticas industriais até 1931

As “pressões da sociedade ocidental” mencionadas por Skocpol (1984, p. 170) envolvem questões geopolíticas e militares. Essas pressões desencadeiam todo o processo político que termina na Restauração Meiji. Esse tipo de pressão externa e esse tipo de reação interna a um país não eram novidade em 1868. Wood registra que o desenvolvimento do capitalismo e a industrialização da França e da Alemanha, em contraste com o caso britânico, “responderam mais a compulsões externas do que internas”, em um processo no qual a força motriz se encontrava em “rivalidades geopolíticas e militares, e as suas consequências comerciais” (Wood, 2003, p. 119). Para Wood, tanto a França como a Alemanha representariam “um padrão de desenvolvimento econômico liderado pelo Estado, em resposta a pressões militares externas” (Wood, 2003, p. 122-123). O caso do Japão seria outro exemplo desse padrão, talvez reforçando um outro sentido nessa relação causal: segundo Furtado, “desde seus começos a industrialização foi posta a serviço da criação de um poder militar moderno” (Furtado, 1978, p. 59).

Ohkawa e Kohama (1989, p. 250-251), na discussão das medidas de transição relacionadas a políticas iniciais de industrialização, destacam o papel do governo liderando investimentos também em indústrias pesadas – minas, fundições de ferro, estaleiros navais e fábricas de máquinas –, investimentos que seriam pouco adequados de acordo com uma sequência entre o desenvolvimento das indústrias leves antes das indústrias pesadas. No caso dessa precoce intervenção governamental na indústria pesada, “necessidades estratégicas eram mais fortes do que as econômicas devido à necessidade de defesa, interna e externamente” (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 252). A influência dessas necessidades estratégicas foram tais que determinaram uma especificidade do processo japonês, o *early start* em algumas indústrias (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 260). Em 1896 há uma legislação para a promoção da indústria naval, que será administrada para impulsionar a produção doméstica de navios – articulada com a produção de aço –, o que levou à autossuficiência em 1910 (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 260).

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

Para tanto, uma parte das decisões estratégicas do Japão envolvia a conquista do *status* de “grande poder”. Suganami descreve os anos entre 1871 e 1873 como um período no qual o “Japão ainda estava aprendendo a conhecer as concepções e os métodos de relações exteriores do Ocidente” (Suganami, 1998, p. 8-10). Entre 1871 e 1911, o Japão trava uma guerra com a China (1894-1895) – Taiwan é recebida como indenização – e outra com a Rússia (1904-1905) – a vitória nessa guerra trouxe a Coreia como um “protetorado” do Japão (Cummings, 2005, p. 142-143), país que terminou se tornando uma colônia japonesa em 1910 (Cummings, 2005, p. 145). Na Primeira Guerra Mundial, o Japão apoiou o Reino Unido, participou do Tratado de Versalhes, obtendo as possessões alemãs na China (Shantung) e as bases navais das ilhas Ma-

riana, Marshall e Carolina (ao norte do equador, Pacífico Ocidental) (Mason, 1997, p. 325). Para Suganami, na segunda década do século XX o Japão tentava consolidar “a sua posição na sociedade internacional como uma grande potência da Ásia” (Suganami, 1998, p. 10)⁴.

Iriye (1998, p. 208) avalia que, na década de 1920, o Japão teria tentado uma via de expansão pacífica no continente asiático. O fracasso dessa estratégia determinaria a entrada dos militares na sua determinação: “se o Japão buscava crescer, [...] a nação deveria estar preparada para usar a força” (Iriye, 1998, p. 209). Essa estratégia está associada a uma característica dos anos 1930, quando “este elemento de necessidades estratégicas foi mais forte” (Iriye, 1998, p. 252). Iriye (1998, p. 209) descreve nesse ponto o uso da força na Manchúria (1931) e o início da Guerra Sino-Japonesa (1937), que abrem um novo período na história econômica do Japão.

2.3 Mobilização militar (1931-1945), mudanças estruturais e *spillovers* intertemporais

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

A caracterização do período 1931-1945 é complexa. Ohkawa e Kohama avaliam o período como uma distorção e têm dúvidas sobre a natureza do capitalismo japonês do período: perguntam se teria sido um capitalismo militar ou um capitalismo de estado, “com as políticas de expansão colonial envolvidas, evidentemente” (Ohkawa; Kohama, 1989,

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

p. 261). Mas identificam no período o segundo *investment spurt*, no qual “o governo mais uma vez desempenhou um papel fundamental na moldagem da transformação industrial em direção à mobilização militar” (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 261)⁵.

As mudanças na indústria de máquinas entre 1930 e 1940, por exemplo, representam

os fortes efeitos de realocação artificial de recursos para a mobilização militar, não só para as armas também, mas para outros recursos que foram incentivados pelo governo [...]. A mobilização militar contribuiu consideravelmente para aumentar a capacidade técnica de desenvolvimento de vários subsetores da indústria de máquinas. (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 87)

E houve “efeitos de transbordamento para o desempenho do pós-guerra” (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 87).

Dower atribui ao período de guerra (entre 1931 e 1945) uma importância extraordinária – “para entender ‘o milagre japonês’, devemos examinar os anos de guerra, porque o capitalismo japonês moderno foi criado no tormento desse conflito” (Dower, 1990, p. 49). Dower contextualiza esse período: “os japoneses do pós-guerra, como os seus antecessores Meiji, buscaram reinventar-se, mas necessariamente o fizeram com o material então disponível” (Dower, 1990, p. 50).

Hara (1998, p. 262) apresenta um diagnóstico geral sobre o estoque de capital e as perdas na guerra, ressaltando a expansão do estoque de equipamento industrial que sobreviveu à guerra, uma demonstração de como avançou a industrialização do Japão durante a guerra. Esses são os resultados que Ohkawa e Kohama (1989, p. 261) identificaram como “distorções” e “efeitos do militarismo”. No processo, não houve apenas o papel de liderança do governo, mas também uma ativa participação do setor privado, “embora a estrutura industrial tenha sido ‘artificialmente’ bastante distorcida, a fim de construir indústrias ‘pesadas’ para fins estra-

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

tégicos” (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 261). Essas distorções, para Ohkawa e Kohama, requerem cautela para a análise das políticas industriais da fase da substituição secundária de importações (1919–1960, ver Figura 1).

Dower avalia que “entre a Depressão e 1945, o Japão foi submetido a uma ‘segunda Revolução Industrial’, que trazia consigo mudanças profundas na estrutura básica tanto do capital como do trabalho”, uma “‘segunda Revolução Industrial’ estimulada pela guerra” (Dower, 1990, p. 54, 58).

A descrição por Dower das mudanças no período 1931–1945 é abrangente, envolvendo mudanças industriais, tecnológicas e institucionais. Um exemplo é a indústria automobilística: “de 11 dos grandes fabricantes de automóveis no Japão pós-guerra, 10 saíram dos anos de guerra, apenas a Honda é um produto puro do período pós-rendição” (Dower, 1990, p. 54). A descrição de Dower (1990, p. 55–56) dos aspectos econômicos e industriais do esforço de guerra envolve firmas no setor financeiro, no setor elétrico, na construção naval e no setor de produtos óticos. Há ainda referências à lei de padronização industrial implantada pelo governo militar em 1940 (Dower, 1990, p. 56). Esse esforço de padronização industrial é mencionado por Ohkawa e Kohama: “no caso da indústria de máquinas-ferramentas, os avanços tecnológicos reais com base na padronização sistemática foram realizados apenas no final da década de 1930” (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 80). Entre os aspectos institucionais, Dower (1990, p. 62) destaca como a guerra fortaleceu a burocracia, que seria ainda mais fortalecida durante o período da Ocupação. A experiência com controles econômicos e mesmo com o planejamento durante a guerra é descrito por Hara (1998, p. 233–251) – controles que serão utilizados extensivamente na década de 1950 (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 281). Hara (1998, p. 247) destaca a formação do Ministério de Munições, em 1943, através de uma fusão de ministérios – Comércio e Indústria – com outros departamentos – Planejamento (Planning Board). A relação entre o Ministério das Munições e o MITI do pós-guerra é ressaltado por Dower (1990, p. 65) e por Johnson (1982, cap. 5)⁶.

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

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

No plano financeiro, Hara (1998) e Teranishi (1994) ressaltam como a experiência de financiamento de empresas durante o esforço de guerra moldou o sistema financeiro no pós-guerra. Para Hara, “a partir de janeiro 1944 cada empresa de munições teve um banco a ela designado, e a forte relação construída dessa forma – entre o banco e a empresa – criou um padrão para o sistema financeiro do pós-guerra” (Hara, 1998, p. 260). Teranishi descreve as raízes desse processo com detalhe:

Empréstimos sindicados surgiram como um movimento endógeno no setor bancário por volta de 1939, foram institucionalizados e modificados depois de 1941; e, especialmente depois de 1944, se transformaram em uma ferramenta de mobilização de fundos para a produção de munição. (Teranishi, 1994, p. 65)

Dower indica ainda um importante efeito da mobilização militar sobre a propriedade da terra: “a mobilização para a guerra simultaneamente erodiu [...] a prevalência extensiva do latifúndio no campo” (Dower, 1990, p. 60). Mudança que seria completada com a reforma agrária implementada durante a Ocupação (1945–1952).

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

Em uma apreciação geral, Ohkawa e Kohama explicitam o papel dos *spillovers*:

consideram que há um exagero na avaliação do papel do MITI, procurando ressaltar o papel das empresas privadas no processo.

Apesar do enorme dano físico sofrido pelo Japão na guerra, o conhecimento tecnológico do país e a capacitação humana sobreviveram quase intactas. Mais do que isso, o conhecimento tecnológico foi desenvolvido e amplamente difundido durante a guerra, em uma ampla gama de indústrias. Mesmo em áreas pouco avançadas, como máquinas-ferramentas, foram feitos esforços consideráveis para a superação do atraso. Os efeitos de transbordamento não podem ser subestimados na discussão do progresso tecnológico nos anos subsequentes de paz. (Ohkawa; Kohama, 1989, p. 275)

2.4 Derrota, ocupação e Guerra da Coreia

As perdas humanas do Japão totalizaram 3 milhões de mortos. Hara apresenta um diagnóstico geral sobre o estoque de capital e as perdas na guerra:

A riqueza nacional do Japão no final da guerra ficou mais ou menos no mesmo nível de 1935. No entanto, entre 1935 e 1945, o Japão se tornou significativamente mais industrializado, e o valor do estoque de equipamento industrial preservado quase dobrou. (Hara, 1998, p. 262)

A partir desse legado econômico e industrial, a derrota militar em agosto de 1945 abre uma nova fase na história econômica do Japão: o período da Ocupação (1945-1952). Um período também decisivo na moldagem institucional do processo de *catch up*. Talvez, a avaliação mais enfática é apresentada por Morris-Suzuki: “as reformas da Ocupação serviram para remover os obstáculos que tinham contido a disseminação de modernas técnicas de produção em massa” (Morris-Suzuki, 1994, p. 164).

Dower (1999, p. 530-531) comenta que o Japão estava tão despreparado para lidar com a derrota como esteve para lidar com a guerra a partir de 1941. O papel da Ocupação e das políticas implementadas pelas autoridades dos Estados Unidos define um padrão institucional que organiza a trajetória do Japão durante a fase de alto crescimento econômico, entre 1950-1973 (Lincoln, 1998).

Imediatamente após a rendição (15 de agosto de 1945), a situação geral da maioria da população é de desespero (Dower, 1999, p. 33-64, 87-120). Mas, nas esferas governamentais e privadas, movimentos importantes de recursos ocorreram. Segundo Dower, até a rendição tinham sido gastos 70% do orçamento militar para 1945 – os 30% restantes

“foram apressadamente desembolsados antes da chegada das forças de ocupação, principalmente para fornecedores de contratos militares” (Dower, 1999, p. 113). Dower ainda relata que “funcionários dos Ministérios do Exército, da Marinha e das Municções imediatamente começaram a retirar somas enormes para pagar fornecedores ou encher os próprios bolsos e os bolsos dos associados preferidos” (Dower, 1999, p. 531). Em relação aos estoques materiais, “mais tarde foi estimado que cerca de 70% de todos os estoques do Exército e da Marinha no Japão foram despachados nesse primeiro furor de pilhagem” (Dower, 1999, p. 114). Ao mesmo tempo, ainda nesse período imediatamente posterior à rendição, “o Banco do Japão voltou suas energias para a concessão de empréstimos massivos aos fornecedores militares de outrora com o propósito ostensivo de facilitar a reconversão para a produção civil” (Dower, 1999, p. 114).

A chegada das forças de ocupação é saudada por liberais e comunistas como forças de liberação. Tokuda Kyuichi, líder do Partido Comunista Japonês, após 18 anos de prisão, é libertado no início de outubro de 1945 e declara: “nossa mais profunda gratidão pela ocupação do Japão por Forças Aliadas, forças dedicadas a libertar o mundo do fascismo e do militarismo, ocupação que abriu o caminho para a revolução democrática no Japão” (Dower, 1999, p. 69).

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

Como expressão do início de discussões internas ao Japão sobre o seu futuro, um documento de março de 1946 talvez sintetize a complexidade das articulações em curso. Intitulado “Problemas básicos para a reconstrução da economia japonesa no pós-guerra”, o relatório preparado por um comitê do Ministério de Relações Internacionais não se tornou um documento oficial, mas, para Dower, “esse longo estudo

parece ter sido o documento mais próximo de um projeto de longo prazo para posteriores formulações de políticas que pode ser encontrado” (Dower, 1999, p. 538). Ao enfatizar as políticas antifeudais e antimilitaristas das forças de ocupação, reconheciam uma certa tendência em direção ao modelo dos Estados Unidos, mas criticavam uma aplicação mecânica desse modelo. Reconheciam que a idade do *laisser-faire* estava superada e que a fase atual seria de um capitalismo organizado (Dower, 1999, p. 538). A aceitação do papel dominante dos Estados Unidos não implicava, entretanto, uma colonização econômica. Na medida em que na nova ordem mundial a Índia e a China se tornariam exportadores de tecidos e de outros bens de consumo, ao Japão não restaria outra escolha senão

buscar seu nicho de exportação em outros lugares, isto é, na produção de manufaturas de alto valor agregado que simultaneamente requeressem uma elevada contribuição do insumo trabalho. Com a passagem do tempo, a vantagem do trabalho relativamente barato do Japão [...] diminuiria, exigindo ainda mais avanços tecnológicos. (Dower, 1999, p. 539)

Dower menciona que vários elaboradores desse relatório “tinham sido expurgados de posições nas universidades durante a guerra, devido às suas simpatias esquerdistas” (Dower, 1999, p. 540). O documento, ressalta Dower (1999, p. 540), deixava em aberto se o Japão adotaria um sistema capitalista ou socialista no futuro.

O ímpeto reformista do período inicial da Ocupação é transformado em função da nova geopolítica decorrente da Guerra Fria. Dower (1993) analisa as vicissitudes da Guerra Fria e seu impacto sobre a Ocupação, descrevendo quatro fases:

- 1) 1945-1947: democratização e desmilitarização;
- 2) 1947-1949: Guerra Fria *soft*;
- 3) 1949-1951: Guerra Fria *hard*;
- 4) política integrada da Guerra Fria.

Essas mudanças se refletem em transformações políticas internas decisivas. Há um período inicial de julgamento e exclusão de políticos, burocratas e empresários envolvidos com o militarismo, que é poste-

riormente revertido (após 1947 e 1949), em uma fase nomeada “curso reverso”: um realinhamento das forças de ocupação com “elementos conservadores e até mesmo de direita na sociedade japonesa” (Dower, 1999, p. 525-526) – com a exclusão de pessoas de esquerda e cerceamento de atividades sindicais (Dower, 1999, p. 432-440).

As vicissitudes desse processo foram tais que ao final, num balanço dos elementos de continuidade e descontinuidade entre o esforço de guerra e as políticas da Ocupação, incluídas aquelas relativas ao “curso reverso”, Dower conclui que “a guerra fortaleceu a burocracia e a posterior ocupação de sete anos a consolidou ainda mais” (Dower, 1990, p. 60).

A dinâmica da Guerra Fria, especialmente após o início da Guerra da Coreia, transforma o posicionamento geopolítico do Japão, com a emergência de políticas em prol do rearmamento e de recuperação de indústrias voltadas para a produção armamentista. A Guerra da Coreia foi descrita como “um presente dos deuses” (Dower, 1999, p. 541). Quase todos os setores industriais foram estimulados por compras dos Estados Unidos, “além disso, os norte-americanos se voltaram para o Japão para munição, armamento leve e bombas de napalm, apesar de, em teoria, tais produtos ainda estarem proscritos” (Dower, 1999, p. 542). Dados apresentados por Hara (1998, p. 229) mostram que em 1955 a indústria de munições no Japão ultrapassou o pico alcançado em 1944 – o ápice do esforço de guerra. Para Panitch e Gindin, “as compras norte-americanas durante a Guerra da Coreia corresponderam a uma versão japonesa do Plano Marshall, em 1952-1953 foram responsáveis por mais de dois terços das exportações do Japão” (Panitch; Gindin, 2012, p. 106-107).

3. O legado pré-1952, o *catch up* completo e o *forging ahead* bloqueado

O legado institucional da Ocupação (1945-1952) é uma estrutura bastante específica. Dower observa que a estrutura da era da Ocupação foi construída “atabalhoadamente a partir da própria forte burocracia estatal, pré-rendição, do período de guerra” (Dower, 1999, p. 546). Essa estrutura foi “astutamente perpetuada pelos japoneses para proteger seu novo capitalismo depois de 1952” (Dower, 1999, p. 546). A investigação do período da Ocupação pode ser sintetizada como o estudo da “gêne-

se binacional de uma economia liderada pelo Estado e dominada por grandes grupos (*keiratsu*)” (Dower, 1999, p. 546).

A emergência e o amadurecimento desse arranjo político e econômico em torno de um capitalismo liderado pelo Estado – e articulado em torno de grandes empresas –, uma nova variedade de capitalismo, é o legado institucional do longo processo influenciado pelo que Ohkawa e Kohama (1989) avaliam como um desvio representado pelo militarismo – a discussão da seção 2 apresenta elementos que questionam essa avaliação de Ohkawa e Kohama, indicando ao contrário o militarismo como um elemento estrutural do processo entre 1868 e 1945.

A natureza da guerra e da derrota militar, as políticas da Ocupação – com as vicissitudes impostas pela emergência e dinâmica da Guerra Fria –, são decisivas para moldar esse arranjo institucional até 1952 (Dower, 1990, 1999). Arranjo que é a base de uma nova era – a era do alto crescimento (1955-1973), do desenvolvimento e sofisticação do sistema de inovação japonês (Freeman, 1987) e o final do segundo processo de *catch up* (Odagiri; Goto, 1993). Entre os fatores que explicam o *catch up* japonês, segundo Maddison (2007, p. 155), está a “completa desmilitarização” da economia e da sociedade.

Certamente, o contexto de Guerra Fria também contribui para a era de alto crescimento – segundo Panitch e Gindin (2012, p. 293-294), com a tolerância pelos Estados Unidos de políticas como a persistência do iene desvalorizado e como o controle de capitais –; a lei de controle do comércio exterior é de 1949. Essas políticas permitem um quadro macroeconômico pró-desenvolvimento como o discutido na seção 1.4.

O *catch up* bem-sucedido, entretanto, não prosseguiu em uma fase de *forging ahead*. Na periodização de Lincoln (1998), depois da era do alto crescimento (1950-1973) há uma curta era qualificada como “divisor de águas” (1973-1974), seguida pela era do crescimento baixo (1974-1985) – o final do processo de *catch up* está entre as causas do declínio na taxa de crescimento. Um enigma importante sobre o Japão contemporâneo⁷.

⁷ É longa a lista de autores importantes com uma visão muito positiva quanto às perspectivas do Japão no período posterior ao fim do *catch up*. Exemplos seriam Freeman e Perez (1988), Patel e Pavitt (1994), Arrighi (1996), Nelson e Wright (1992).

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

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

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

Em primeiro lugar, a reintegração do Japão no capitalismo global como um importante parceiro mas em posição fortemente influenciada pelo papel hegemônico dos Estados Unidos – talvez a maior demonstração da importância dessa posição entre os países líderes do capitalismo global possa ser vista no Acordo do Hotel Plaza em setembro de 1985 – um importante divisor de águas (Brenner, 2006, p. 206–207) –, quando o

⁸ Dados do Banco Mundial – PIB em dólares correntes. Disponível em <www.worldbank.org>.

Japão (e a Alemanha) aceitou a política de valorização do iene, com a posterior deterioração da competitividade da sua indústria de transformação. Panith e Gindin avaliam os acordos do Louvre e do Plaza como uma maior integração do Japão no “sistema financeiro internacional liderado pelos Estados Unidos” (Panith; Gindin, 2012, p. 209). Panitch e Gindin avaliam que o Plaza Accord

finalmente encerrou o que até mesmo um ministro das Finanças japonês admitia como a tolerância duradoura do Estado americano com uma taxa de câmbio que corresponderia a um “subsídio às exportações do Japão para os Estados Unidos e uma importante sobretaxa nas exportações dos Estados Unidos para o Japão”. (Panitch; Gindin, 2012, p. 209)

Em segundo lugar, a memória da expansão territorial japonesa na Ásia Oriental ainda é um bloqueio importante para uma maior expressão internacional do Japão, pois a “China, as duas Coreias e, em menor medida, Taiwan e os países da ASEAN têm memórias negativas do imperialismo japonês antes de 1945 e mantêm-se desconfiadas de qualquer indício de renascimento do poder militar japonês” (Buzan, 2004, p. 112).

Essa dupla influência dos processos anteriores à Segunda Guerra Mundial tanto do *catch up* bem-sucedido como do *forging ahead* bloqueado demonstra como o papel das determinações geopolíticas – especialmente das militares, na guerra e na paz – do processo japonês devem ser considerado. A incorporação desses elementos – forjando o arranjo institucional do capitalismo japonês do pós-guerra – contribui para que se evite a avaliação das políticas industriais como mera definição técnica, desconsiderando inclusive determinantes militares decisivos, tanto no momento específico como nos efeitos intertemporais, através de poderosos transbordamentos que têm lugar na sucessão de distintas fases.

A discussão aqui realizada pode ser uma introdução para uma economia política dos processos de *catch up*, que apresentaria novos desafios para a reflexão sobre a superação do subdesenvolvimento no século XXI.

Referências bibliográficas

- AMSDEN, A. H. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York/Oxford: Oxford University, 1989.
- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro/São Paulo: Contraponto/UNESP, 1996 (1994).
- BRAUDEL, F. *Gramática das civilizações*. São Paulo: Martins Fontes, 1989 (1987).
- BRENNER, R. *The economics of global turbulence: the advanced capitalist economies from long boom to long downturn, 1945-2005*. London/New York: Verso, 2006.
- BUZAN, B. *The United States and the great powers: world politics in the twentieth-first century*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- CRAWCOUR, E. S. The Tokugawa period and Japan's preparation for modern economic growth. In: KORNICKI, P. (ed.). *Meiji Japan: political, economic and social history, 1868-1912*. London: Routledge (Routledge Library of Modern Japan), 1998, p. 205-215.
- CUMMINGS, B. *Korea's place in the sun: a modern history*. New York/London: W. W. Norton & Company/New Press (updated edition), 2005.
- DOWER, J. W. The useful war. *Daedalus*, v. 119, n. 3, Showa: The Japan of Hiroito, Summer, 1990, p. 49-70.
- DOWER, J. W. Occupied Japan and the Cold War in Asia. In: DOWER, J. W. *Japan in war & peace: selected essays*. New York: New Press, 1993 (1989), p. 155-207.
- DOWER, J. W. *Embracing defeat: Japan in the wake of the World War II*. New York/London: W. W. Norton & Company/New Press, 1999.
- FREEMAN, C. *Technology policy and economic performance: lessons from Japan*. London: Pinter, 1987.
- FREEMAN, C. Japan, a new system of innovation. In: DOSI, G. et al. (eds.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1988, p. 330-348.
- FREEMAN, C.; PEREZ, C. Structural crisis of adjustment: business cycles and investment behaviour. In: DOSI, G. et al. (eds.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1988, p. 38-66.
- FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- HARA, A. Japan: guns before rice. In: HARRISON, M. (ed.). *The economics of World War II: six great powers in international comparison*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 224-267.
- HARRISON, M. (ed.). *The economics of World War II: six great powers in international comparison*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- IRIYE, A. The failure of military expansionism. In: LARGE, S. S. (ed.). *Showa Japan: political, economic and social history, 1926-1989*. London: Routledge (Routledge Library of Modern Japan), 1998, p. 208-229.
- JOHNSON, C. *MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.

- KORNICKI, P. (ed.). *Meiji Japan: political, economic and social history, 1868-1912*. London: Routledge (Routledge Library of Modern Japan), 1998.
- LARGE, S. S. (ed.). *Showa Japan: political, economic and social history, 1926-1989*. London: Routledge (Routledge Library of Modern Japan), 1998.
- LENIN, V. I. *Imperialism, the highest stage of capitalism: a popular outline*. 1916. Disponível em <<http://www.marxists.org/archive/lenin/works/1916/imp-hsc/ch06.htm>>. Acesso em 28/4/2014.
- LINCOLN, E. The slowdown in growth. In: DRYSALE, P.; GOWER, P. *The Japanese economy*, parte 1. London: Routledge (Routledge Library of Modern Japan), 1998, p. 253-301.
- MADDISON, A. *The world economy: a millennial perspective*. Paris: OECD, 2001.
- MADDISON, A. *Contours of the world economy, 1-2030 AD: essays on macro-economic history*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- MASON, R. H. P.; CAIGER, J. G. *A history of Japan*, revised edition. Tokyo/North Claredon/Singapore: Tuttle Publishing, 1997.
- MORRIS-SUZUKI, T. *The technological transformation of Japan: from seventeenth to twenty-first century*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- NELSON, R. Institutions supporting technical change in the United States. In: DOSI, G. et al. (eds.). *Technical change and economic theory*. London: Pinter, 1988, p. 370-398.
- NELSON, R.; WRIGHT, G. The rise and fall of American technological leadership: the postwar era in historical perspective. *Journal of Economic Literature*, v. 30, n. 4, p. 1931-1964, 1992.
- ODAGIRI, H.; GOTO, A. The Japanese system of innovation: past, present and future. In: NELSON, R. (ed.). *National innovation systems: a comparative analysis*. New York/Oxford: Oxford University, 1993, p. 76-114.
- OHKAWA, K.; KOHAMA, H. *Lectures on developing economics: Japan's experience and its relevance*. Tokyo: University of Tokyo, 1989.
- OKIMOTO, D. *Between MITI and the market: Japanese industrial policy for high technology*. Stanford: Stanford University, 1989.
- PANITCH, L.; GINDIN, S. *The making of global capitalism: the political economy of American empire*. London: Verso, 2012.
- PATEL, P.; PAVITT, K. National innovation systems: why they are important, and how they might be measured and compared. *Economics of Innovation and New Technology*, v. 3, n. 1, p. 77-95, 1994.
- PATRICK, H. Japan, 1868-1914. In: CAMERON, R. et al. *Banking in the early stages of industrialization*. New York: Oxford University, 1967, 1967, p. 239-289.
- SCHAEDE, U. Understanding corporate governance in Japan: do classical concepts apply?. *Industrial and Corporate Change*, v. 3, n. 2, 1994.
- SHIMBO, H.; SAITÔ, O. The economy on the eve of industrialization. In: HAYAMI, A.; SAITÔ, O.; TOBY, R. (eds.). *Emergence of economic society in Japan 1600-1859*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SKOCPOL, T. *Los Estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Russia y China*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984 (1979).

- SUGANAMI, H. Japan's entry into international society. In: KORNICKI, P. (ed.). *Meiji Japan: political, economic and social history, 1868-1912*. London: Routledge (Routledge Library of Modern Japan), 1998, p. 3-15.
- TERANISHI, J. Loan syndication in War-Time Japan and the origins of the Main Bank system. In: AOKI, M.; PATRICK, H. *The Japanese Main Bank system: the relevance for developing and transforming economies*. Oxford: Oxford University Press, 1994, p. 51-88.
- TSUZUKI, C. *The pursuit of power in modern Japan (1825-1999)*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- WADE, R. *Governing the market: economy theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University, 1990.
- WOOD, E. M. *Empire of capital*. London/New York: Verso, 2003.
- ZYSMAN, J. *Governments, markets, and growth: financial systems and the politics of industrial change*. Ithaca: Cornell University, 1983.

