

## **O Capitalismo Coordenado Japonês: da bem sucedida industrialização no pós- guerra à crise nos anos 90.**

Alexandre Queiroz Guimarães  
Escola de Governo – Fundação João Pinheiro  
Departamento de Economia – PUC/MG

### **As Instituições e os bons resultados no pós-guerra.**

Após a derrota na Segunda Guerra Mundial e os impasses nos primeiros anos de ocupação americana, a recuperação japonesa foi marcada por elevadas taxas de crescimento econômico. Entre 1953 e 1971, o Japão cresceu a taxas de 8,8% ao ano, muito acima dos seus principais concorrentes. Esse resultado é em parte explicado pelas elevadas taxas de investimento, uma vez que a formação bruta de capital fixo elevou-se de 17,8% do PIB em 1955, para 30,6% em 1962 e para 37% na década de 1970 (Coates, 2000). Outra parte do resultado é explicada pela possibilidade de convergência, uma vez que o Japão se beneficiou de idéias e práticas mais avançadas já existentes em outros países. Mas mesmo assim, a magnitude do crescimento foi tamanha, indicando a influência de fatores institucionais, relacionados à organização do capitalismo naquele país.

Muitos autores negam a existência de algo excepcional no crescimento japonês, argumentando que o resultado deveu-se à convergência e à rápida incorporação de fatores produtivos. Além do forte aumento do investimento, possibilitado pelas altas taxas de poupança, o Japão já contava com uma força de trabalho educada, que foi incorporada à produção. Além disso, a produtividade cresceu a altas taxas, como resultado das transferências de trabalhadores dos setores de baixa produtividade, principalmente a agricultura, para outros de produtividade elevada. Por sua vez, a existência de capacidade prévia em gerenciamento, engenharia e desenvolvimento científico, fruto da industrialização anterior, teria propiciado as *capacitações sociais* necessárias para usufruir das possibilidades de convergência. Em síntese, uma vez que a distância em relação aos EUA era muito grande, a existência de pré-requisitos internos deu ao Japão a possibilidade

de usufruir de amplo estoque de conhecimento, o que propiciou taxas elevadas de aumento da produtividade.

Mesmo aceitando boa parte do argumento acima, uma questão continua em aberto. Uma vez que a possibilidade de convergência está ao alcance de todos, por que alguns países têm resultados muito melhores? Nesse sentido, entender a razão do bom desempenho japonês aponta também para suas configurações institucionais, incluindo a capacidade de mobilizar capital, o bom funcionamento de seu sistema de pesquisa e desenvolvimento, a organização das empresas e as relações de trabalho no chão da fábrica. Mas antes de abordar esse ponto, faz-se necessário comentar outro grupo de teorias, que tendem a enfatizar o papel da cultura no sucesso japonês.

Trata-se de uma linha que tende a destacar a influência da tradição confucionista na geração de um senso de lealdade e comprometimento, capaz de explicar, inclusive, o maior comprometimento dos trabalhadores com as empresas. Assim, segundo este argumento, os indivíduos estariam mais propensos a se engajarem em um trabalho em equipe e a compartilharem os objetivos com os demais. Os valores culturais ajudariam assim a explicar a pouca força dos sindicatos: os trabalhadores, ao se identificarem com a empresa, deixariam em segundo plano a solidariedade de classe.

Embora os valores culturais cumpriram e cumprem importante papel, é necessário destacar que algumas práticas não podem ser simplesmente deduzidas desses valores, tendo sido fortemente influenciadas por fatores institucionais. Práticas de comprometimento com a empresa, como o emprego vitalício, foram resultados de arranjos institucionais adotados no pós-guerra. O fato de que apenas as maiores empresas as adotem é uma boa evidência de que não são meramente decorrência de valores culturais. O mesmo vale para a fraqueza relativa dos sindicatos: estes chegaram a ser fortes no imediato pós- guerra, mas foram derrotados por uma aliança conservadora, que muito contou com recursos e com a intervenção norte-americana.

Enfatizar esse ponto não significa descartar a relevância dos fatores culturais. Alguns estudos destacam os impactos positivos de uma cultura que privilegia a ambição e a vontade de prosperar, o que teria favorecido o alto grau de preparação e engajamento de gerentes, burocratas e trabalhadores. Além disso, alguns autores destacam a importância de uma cultura de consenso, que valoriza a lealdade e a hierarquia e é mais avessa ao conflito. Isso ajudaria, por exemplo, a explicar o menor número de recursos ao judiciário, reduzindo os custos de transação e favorecendo a atividade econômica. Em síntese, os valores ajudaram, mas sua importância tem de ser entendida em conjunto com as instituições. É necessário portanto descrevê-las em mais detalhes.

Duas variáveis foram centrais para a particularidade do capitalismo japonês e para seu sucesso no pós-guerra: a organização empresarial e a estrutura de relações industriais. As grandes firmas japonesas difundiram uma série de práticas que tornaram distintivo seu modelo de relações industriais, incluindo o trabalho vitalício, o pagamento por tempo no serviço (*senioridade*), a forte autonomia dos trabalhadores no chão da fábrica, as baixas diferenças de salário entre os empregados e o forte investimento na qualificação do trabalhador. Assim, diferentemente da rígida hierarquia fordista, os trabalhadores japoneses, muito bem treinados e preparados, possuíam também maior iniciativa e autonomia no processo produtivo. Os gerentes, por sua vez, davam grande incentivo ao trabalho em equipe.

Além disso, a ligação de longo prazo, existente entre trabalhadores e empresas, preconizada pelas práticas de emprego vitalício e pelas funções de bem-estar (*welfare*) providas pelas empresas, favoreceu o maior investimento das firmas em treinamento e qualificação dos trabalhadores. Enquanto as firmas tendiam a ver os trabalhadores como ativos de longo prazo, favorecendo o investimento em qualificação, a segurança no emprego também estimulava o comprometimento dos trabalhadores. E enfim, o fato de que os acionistas tinham pouca influência, favorecia a autonomia dos gerentes para privilegiar interesses de longo prazo da empresa.

O sistema de relações industriais favoreceu o desenvolvimento do método de Produção Enxuta, a bem sucedida resposta japonesa ao fordismo, que propiciou vantagens competitivas em importantes setores, destacando o setor automobilístico e a eletrônica de consumo. Pois o método de produção enxuta teve, como um de seus pilares, a maior autonomia dos trabalhadores no chão da fábrica e as menores distâncias entre gerentes e trabalhadores. A partir daí, o método estimulou a formação de trabalhadores polivalentes, a montagem de linhas de montagem flexíveis e o trabalho em equipe.

Um grande mérito da produção enxuta foi reduzir significativamente o desperdício no processo produtivo, adotando um maior controle de qualidade nas etapas do processo produtivo e uma forte diminuição dos gastos em estoque. Foi um processo bem sucedido em função, entre outros fatores, da alta qualificação dos trabalhadores e da resultante capacidade de desempenhar várias funções e operar equipamentos mais flexíveis. Ao mesmo tempo em que representava forte redução nos custos,<sup>1</sup> o método de produção enxuta tornava o processo produtivo mais flexível, facilitando a introdução de inovações e respostas mais rápidas a mudanças nos gostos do consumidor, adaptando-se bem melhor ao contexto mais instável que passou a caracterizar o mundo a partir do final da década de 1960.

Outra especificidade do modelo japonês foi a organização assumida pelos grupos empresariais após a segunda guerra mundial. Antes da guerra, os grupos empresariais japoneses haviam assumido a forma de grandes grupos familiares, organizados em torno de um banco, os *Zaibatsus*. Estes foram desmantelados pelos norte-americanos, como parte da estratégia de reformular e democratizar a organização econômica japonesa. Mas, uma vez que a ocupação relaxou algumas regras e conferiu maior autonomia à burocracia japonesa, uma estrutura empresarial marcada por grandes grupos organizados em forma de conglomerado voltou a emergir, sinal da persistência das instituições ao longo do tempo. No entanto, os novos grupos empresariais, os *Keiretsus*, não mais apresentavam uma

---

<sup>1</sup> Como um bom exemplo, a produção enxuta possibilitou a Toyota reduzir os custos de estoque de peças para US\$ 40,00 por automóvel, enquanto estes mesmos custos nos Estados Unidos atingiam entre US\$600,00 e US\$700,00. Além disso, como enfatiza Coates (2000), a produção enxuta representou forte economia em investimentos em ferramentas, em componentes e em horas de engenharia para desenvolver o produto.

estrutura familiar; tratavam-se de empresários que tinham entre si relações pessoais e que se organizaram através de uma estrutura de ações cruzadas e do vínculo em comum com um banco comercial. A estrutura de ações cruzadas e a participação mútua nas decisões favoreceram práticas colaborativas entre as empresas, ao mesmo tempo em que a autonomia decisória da empresa era conservada.<sup>2</sup>

A conexão com os bancos era muito forte, uma vez que as empresas possuíam ações do seu financiador, que, por sua vez, emprestava para empresas nas quais tinha participação nas decisões. Além disso, a alta qualificação do corpo técnico e o controle de uma variável tão estratégica conferiram aos bancos grande influência dentro dos *Keiretsus*. Essa grande interligação entre bancos e empresas favoreceu a mobilização de capitais a custos e riscos mais baixos, tendo efeitos muito positivos sobre as taxas de investimento (Torres Filho, 2000; Dore, 1997). Mas gerou também uma situação que favoreceu o sobreinvestimento, característica que, mantida sob controle nos anos de rápido crescimento, viria a cobrar o seu preço a partir da década de 1980 (Gao, 2001).

A organização na forma de conglomerados e a proximidade entre as empresas favoreceram o engajamento conjunto em *joint ventures* e em atividades como cooperação técnica, desenvolvimento de processo e produto e absorção e desenvolvimento de tecnologia. Como bem lembra Coates (2000), o tipo de organização empresarial teria também favorecido a reestruturação da indústria em momentos de crise, facilitando a transferência de trabalhadores de setores em declínio, para setores em crescimento. Além disso, os baixos custos dos empréstimos, a relação próxima com os bancos e a pouca pressão por dividendos, dada a pouca influência dos acionistas, permitiram às empresas privilegiar estratégias de longo prazo, favorecendo também o reinvestimento dos lucros.<sup>3</sup> Em síntese, o ponto principal a se destacar é que a organização, em forma de conglomerados, propiciou formas alternativas de coordenação das decisões das firmas, ao

---

<sup>2</sup> Consolidaram-se assim grandes conglomerados atuando em vários setores da economia. Segundo Coates (2000), uma companhia tinha em média cerca de 70% de suas ações possuídas por outras companhias.

<sup>3</sup> Isto se reflete também na baixa lucratividade média das empresas japonesas, resultado que pode refletir tanto a preocupação com resultados de longo prazo como a existência de sobre-investimento. Segundo Coates (2000), a lucratividade média japonesa situava-se em 8,6%, bem abaixo dos 20% obtidos nos Estados Unidos.

mesmo tempo em que favoreceu ganhos de escopo e estimulou o desenvolvimento tecnológico e as altas taxas de investimento.

Outra interessante forma de *network* (rede) são as relações de subcontratação desenvolvidas entre as empresas e seus fornecedores. As empresas estimulam o desenvolvimento de relações de longo prazo com os fornecedores que, portanto, não são abandonados em tempos de dificuldades. As firmas fornecem também assistência técnica, treinamento e capacidade gerencial para as subcontratadas. O desenvolvimento de relações de longo prazo tem o importante resultado de reduzir os custos de transação, incentivando as empresas menores a se engajarem no desenvolvimento de produtos demandados pela firma principal. A garantia de compras exige, no entanto, excelência e competitividade, que se traduzem no grande esforço, por parte dos fornecedores, para atingir o padrão necessário.

As práticas de subcontratação permitem que os custos de transação e a incerteza sejam reduzidos significativamente, sem que as empresas precisem se verticalizar, solução adotada em vários setores nos Estados Unidos.<sup>4</sup> Preserva-se assim a flexibilidade da economia, uma vez que as empresas são mais ágeis para responder, enquanto as pequenas e médias empresas, que não adotam práticas de proteção ao emprego, absorvem os choques da economia, permitindo às grandes empresas preservarem práticas como emprego vitalício. Além disso, as práticas de subcontratação, ao permitirem a orquestração precisa do fornecimento de matérias primas e componentes, estão na raiz do desenvolvimento do sistema *just in time*, com todas suas vantagens em termos de competitividade.

Outro importante fator para o sucesso japonês foi o papel do Estado. O Japão contava com uma tradição de alta capacidade burocrática, que remonta ao século XVII e às rígidas práticas de treinamento dos samurais. O engajamento dos mesmos foi decisivo para as reformas adotadas na década de 1860, em resposta às ameaças norte-americanas (Skocpol, 1979). Além disso, as práticas de intervenção na economia se intensificaram muito a partir da década de 1920, produzindo uma burocracia econômica com grande experiência no

---

<sup>4</sup> Assim, as empresas no Japão são menores e menos integradas verticalmente do que em outros países. Segundo Coates (2000), os Estados Unidos produziam, nos anos 80, cerca de 60 a 70% dos componentes dentro da própria empresa, enquanto as firmas no Japão produziam apenas 30%, subcontratando o restante.

manuseio e no planejamento da economia. A derrota na Segunda Grande Guerra, com o enfraquecimento dos militares e dos *Zaibatsus*, resultou no fortalecimento da burocracia, que veio a ter um papel fundamental na reconstrução da economia nas décadas seguintes (Johnson, 1982).

A ação intervencionista do estado foi dirigida pelo Ministério da Indústria e Comércio Exterior (MITI), que concentrava ampla gama de instrumentos para promover os setores considerados estratégicos. O controle ao acesso a fontes de crédito, divisas e matérias primas, além de tarifas alfandegárias e várias formas de incentivos foram utilizados para moldar o comportamento das empresas e direcionar os investimentos para os setores estratégicos. Além disso, o Estado controlou a entrada de capital estrangeiro e o processo de importação de tecnologia, condicionando a entrada de multinacionais a operações de *joint ventures* com firmas nacionais e a um efetivo processo de transferência e absorção de tecnologia. Ao mesmo tempo, o MITI procurou garantir a competição entre os *Keiretsus* e o monitoramento das empresas que recebiam os incentivos, exigindo que utilizassem as técnicas mais modernas e que tivessem bom desempenho exportador (Evans, 1992). Enfim, importante papel foi desempenhado na reestruturação dos setores em declínio e na constituição de *networks* que, envolvendo ministérios, institutos de pesquisa, laboratórios e empresas, tiveram papel estratégico no desenvolvimento de um aparato de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

Assim, a capacidade do Estado é variável chave para entender o sucesso do modelo japonês. Como destaca Coates (2000), o Estado foi fundamental para mudar o centro de gravidade da economia da agricultura e da indústria leve para indústrias intensivas em tecnologia. A atuação do Estado, embora não isenta de dificuldades e problemas, foi capaz de gerar resultados que são dificilmente replicáveis em outros contextos. Para isso contou, além da alta capacidade burocrática e da existência de *networks* ligando o Estado à sociedade, a influência de variáveis geopolíticas, com destaque para a relação especial desenvolvida com os Estados Unidos.

Enfim, vale destacar os avanços na área de Pesquisa e Desenvolvimento, fortemente estimulada por iniciativas do Estado. No início, o Japão beneficiou-se da possibilidade de copiar técnicas norte-americanas; mas com o tempo, houve grande salto nas atividades de Pesquisa e Desenvolvimento, destacando o grande investimento por parte das firmas (Freeman, 1995). As empresas demonstraram, sobretudo, grande capacidade de inovação de processo, favorecidas pela relação próxima entre os departamentos de P&D, os engenheiros de produção e o chão da fábrica. Estima-se que, nos anos 90, os japoneses gastavam uma percentagem maior do PIB em P&D do que os Estados Unidos, o que teria favorecido setores de alta tecnologia como semicondutores, computadores e software (Coates, 2000)<sup>5</sup>.

Em síntese, os parágrafos acima indicam a relevância de vários fatores institucionais para os bons resultados do capitalismo japonês, uma vez que teriam favorecido as taxas de investimento, a inovação no chão da fábrica e os avanços em P&D. No entanto, faz-se também imperativo destacar alguns limites. Inicialmente, deve-se destacar a alta segmentação presente no mercado de trabalho. Estima-se que apenas 25% dos trabalhadores da indústria estavam sujeitos a práticas de emprego permanente. Grande parte da mão-de-obra estava empregada em pequenas e médias empresas, não estando sujeita a proteção ao emprego e não tendo acesso a direitos e serviços de bem-estar.

Em segundo lugar, devem-se destacar as longas horas de trabalho. Estima-se que a mão-de-obra japonesa trabalhava, em média, 500 horas anuais a mais, ou seja, dez horas a mais por semana, do que em países como Alemanha e França. Isto aponta que os bons resultados do modelo estão também centrados na intensificação da exploração do trabalho e no fato de que grande parte da mão-de-obra não contava com direitos ou proteção. Além disso, devem-se destacar as fortes desigualdades em termos de gênero: as mulheres têm menos chances, recebem menos e têm acesso a postos de trabalho inferiores. Em grande parte, a entrada da mulher no mercado de trabalho visa a amortecer a renda familiar. Em famílias em que os homens têm bons empregos, as mulheres em geral não trabalham; mas quando a renda do chefe de família não é alta, as mulheres procuram trabalhar para complementar a

---

<sup>5</sup> Entre as dificuldades, no entanto, incluem deficiência na pesquisa básica, como atestados pela baixa publicação de artigos científicos e pelo baixo número de citações em revistas científicas.



renda. Isto faz com que a desigualdade de renda entre as famílias seja muito menor do que a existente entre os indivíduos.

Enfim, vale destacar que a produção enxuta não é hegemônica na indústria, sendo utilizada em apenas alguns setores. Há também forte variação na produtividade entre os setores produtivos, sendo que ela é muito baixa em setores como agricultura, têxteis, indústria alimentícia, bebidas e no comércio a varejo.<sup>6</sup>

### **Os anos do pós-Segunda Guerra Mundial – a consolidação da coalizão conservadora<sup>7</sup>**

Nos anos do pós-guerra, o processo político no Japão foi marcado pela consolidação de um regime conservador, em que o Partido Liberal Democrático (PLD) se perpetuou no poder por mais de 40 anos. Os sindicatos foram enfraquecidos e, ao contrário dos arranjos consolidados na Europa, não houve a construção de um Estado do Bem-Estar Social abrangente. A consolidação do regime foi fortemente influenciada pela política de ocupação, uma vez que os Estados Unidos deram pouca atenção ao fortalecimento da sociedade civil e se engajaram no enfraquecimento do movimento trabalhista.

No imediato pós-guerra, a esquerda japonesa havia se fortalecido, tendo se recuperado da repressão que marcou os anos de autoritarismo. Os sindicatos contavam com grande adesão, tendo atingido, em 1949, sete milhões de membros. Naquele momento, a organização e o poder dos trabalhadores não permitiam descartar a possibilidade de uma aliança verde-vermelho, que, ocorrida em vários países europeus, deu origem a experiências social-democratas e à construção do *Welfare State*. Mas tal aliança, no entanto, não se efetivou no Japão, dificultada pela demanda dos agricultores por altos preços e proteção, medidas que não agradavam aos trabalhadores. Além disso, o flerte dos sindicatos com os camponeses assustou os fazendeiros, ao mesmo tempo em que a grande

---

<sup>6</sup> Na agricultura, por exemplo, a produtividade era, em 1988, apenas 18% da atingida nos Estados Unidos, apenas sobrevivendo devido aos subsídios e à proteção por parte do governo (Coates, 2000).

<sup>7</sup> Esta seção está fortemente baseada em Pempel (1998).

fragmentação do movimento trabalhista, que não contava com federações nacionais abrangentes e representativas, dificultou uma ação mais coordenada.

Os Estados Unidos apoiaram fortemente a constituição de um arranjo conservador, perseguindo as lideranças trabalhistas e apoiando governos de direita. O poder extraordinário possuído pelas autoridades da ocupação, foi utilizado para punir líderes trabalhistas e banir sindicalistas. Forte apoio, incluindo financiamento e abertura de canais de mobilização, foi despendido para o fortalecimento do PLD. Ao mesmo tempo, os líderes conservadores, apoiados pelas grandes empresas, engajaram-se na despoliticização dos sindicatos; foram constituídos sindicatos a nível empresarial, com o intuito de marginalizar os sindicatos nacionais. Por sua vez, as autoridades norte-americanas, buscando recuperar a economia japonesa e reduzir o ônus financeiro da ocupação, relaxaram a regulação e permitiram a reorganização dos grupos empresariais, que se fortaleceram e se aproximaram do partido conservador e dos burocratas.

A coalizão conservadora buscou as pequenas empresas como importante base de apoio, organizando uma federação para mobilizar o apoio desse segmento. Outra base de apoio estratégica foi encontrada nos agricultores, resultando na criação de cooperativas voltadas para o fornecimento de crédito, assistência técnica e auxílio à comercialização. Em síntese, procurou-se organizar e mobilizar os grupos que viriam a dar suporte ao PLD, enquanto reformas eleitorais foram adotadas para facilitar a perpetuação dos conservadores no poder.

Em um primeiro momento, houve grande polarização do debate político, incluindo propostas de rearmamento, motivadas pelos sentimentos nacionalistas resultantes da derrota na guerra. Mas, com o tempo, os conservadores foram bem sucedidos em *desideologizar* o conteúdo da agenda. As lideranças conservadoras buscaram outras formas de cimentar a aliança política, ao mesmo tempo em que abandonavam questões mais polêmicas, como a revisão da constituição. Apostaram assim em promover a recuperação econômica, encontrando na prosperidade material o fator decisivo para alcançar a coesão social. Esse projeto foi fortemente favorecido pela Guerra da Coreia, que significou forte demanda por produtos japoneses.

A recuperação econômica foi acompanhada por uma série de medidas voltadas para satisfazer os aliados e proteger os grupos mais vulneráveis. Medidas foram adotadas para fortalecer a indústria nacional, enquanto o governo promovia uma política educacional inclusiva e reservava grande montante de fundos para atividades de ciência e da tecnologia. Aos agricultores, foi concedida forte proteção tarifária, resultando na vigência de preços domésticos muitas vezes superiores aos preços internacionais. Enfim, o governo permitiu a formação de cartéis, visando promover os interesses dos pequenos empresários e comerciantes.

Em síntese, o partido conservador teve grande sucesso ao despoliticizar a agenda e colocar a economia no plano central: o rápido crescimento e as oportunidades abertas para todos, favorecidas pela abrangência do sistema educacional, constituíram-se em fatores essenciais para assegurar o apoio à coalizão. Um ponto importante a se destacar é o de que essa direção política, que garantiu vitórias eleitorais sucessivas ao PLD, não estava dada no imediato pós-guerra, sendo resultado de um arranjo construído por meio de forte ajuda dos Estados Unidos e da mobilização de vários segmentos, com destaque para as grandes empresas e para os agricultores.

### **A Crise econômica e o enfraquecimento da burocracia**

O arranjo funcionou bem até a década de 1970, embora posições dissonantes tenham se fortalecido já na década de 1960. As críticas ao arranjo conservador acumularam-se como resultado da complexificação da sociedade e do surgimento de outras demandas. As dificuldades foram então agravadas pela crise econômica dos anos 90, tendo levado à derrota do PLD em 1993. Tratou-se, no entanto, muito mais de uma derrota do partido, fortemente influenciada pelos escândalos prévios de corrupção que antecederam as eleições. O partido que ganhou as eleições continuou de direita e os conservadores controlavam 90% da casa baixa do parlamento.

Um ponto central é entender as razões da crise, desafio ainda maior quando se considera o sucesso da experiência anterior, habilmente guiada pela intervenção estatal. A reviravolta

levanta a questão de como uma burocracia de excelência, capaz de monitorar habilmente o processo de industrialização, foi incapaz de prevenir e de reverter tão grave crise econômica.

A crise está ligada à desregulamentação financeira e à incapacidade do governo de manter mecanismos de controle sobre o endividamento e sobre o sistema bancário. A liberalização financeira afetou o equilíbrio instável, alcançado previamente por meio do controle da burocracia sobre as contas de capital e sobre as operações financeiras, controle que permitiu abrandar as fontes potenciais de instabilidade presentes nas relações muito próximas e pouco controladas existentes entre bancos e empresas (Gao, 2001). Com a liberalização, tornou-se muito difícil controlar o crédito, uma vez que as empresas passavam a recorrer a inovações financeiras e a operações no exterior. A desregulamentação financeira trouxe, assim, novas opções para o financiamento das firmas: enquanto, em 1979, apenas duas empresas recorriam à emissão de títulos como forma de financiamento, esse número subiu para 500 empresas no final da década de 1980. O aumento das operações em títulos, por sua vez, subiu de US\$ 391 milhões em 1965 para US\$20 trilhões em 1989.

Em síntese, a liberalização financeira teve um duplo efeito, aumentando a possibilidade de especulação e ao mesmo tempo reduzindo a capacidade de monitoramento pelo governo. Uma vez que os mecanismos de governança corporativa e os instrumentos de regulação eram fracos, houve um aumento exponencial da especulação financeira. As firmas passaram a intensificar seus investimentos financeiros como forma de compensar as dificuldades no campo produtivo. Todo o processo foi favorecido pela política de juros baixos, que forneceu combustível para a especulação.

A crise está também relacionada à forte valorização do yen, ao forte aumento de investimentos japoneses no exterior e à política monetária adotada pelo governo. Como resultado dos saldos comerciais e da pressão norte-americana, a cotação do yen passou de 360 yens por dólar, vigente entre 1947 e 1971, para 80 yens por dólar em 1995. Nos mesmos anos 90, o Japão tornou-se o principal investidor financeiro do mundo,

aumentando significativamente sua participação mundial em operações de investimento direto, investimento em ações e títulos.<sup>8</sup> Em 1995, as firmas japonesas estavam manufaturando mais bens no exterior do que no Japão, sendo que muitas firmas intensificavam investimentos em outros países da Ásia, como forma de driblar o yen valorizado e os altos custos vigentes internamente (Gao, 2001; Torres Filho, 2000).

No intuito de compensar os efeitos do yen valorizado, sobre setores da economia, o governo japonês optou por adotar uma política monetária muito expansiva. Naquele momento, o governo subestimou os efeitos explosivos que uma taxa de juros muito reduzida poderia ter para a especulação financeira. Os juros baixos permitiram aos bancos aumentar suas operações, emprestando para pequenas e médias empresas e para o mercado imobiliário como forma de compensar a perda de grandes clientes. O resultado foi amplificar o grau de vulnerabilidade e instabilidade do sistema. Com o aquecimento da economia e o aumento do otimismo, repetiu-se fenômeno familiar às bolhas especulativas. A valorização das ações e dos imóveis, motivada pela especulação, forneceu um senso de falso colateral e facilitou ulterior contratação de empréstimos, em processo não coibido pelo frágil aparato regulatório japonês.

A crise teve várias conseqüências, incluindo a forte desaceleração da economia durante a década de 1990 e um processo de estagnação que durou mais de dez anos. A rápida queima de riqueza afetou as decisões de consumo e de investimento dos agentes, que continuaram resistentes a gastar mesmo com a redução da taxa de juros para 0,5%. Entre as vítimas da crise econômica, encontrou-se também a burocracia japonesa. Detentora de grande apoio e reconhecimento nas décadas de recuperação econômica, a burocracia sofreu forte golpe, passando a ser fortemente criticada por excesso de regulamentação e por inaptidão.

Inúmeros erros contribuíram para esse resultado, justificando, a título de exemplos, o relato de alguns eventos recentes. O primeiro exemplo foi o desastroso comportamento da

---

<sup>8</sup> O Japão respondia, no final dos anos 70, por apenas 6% do investimento direto, por 2% das ações e por 15% dos títulos negociados no mercado internacional. No final dos anos 80, a participação havia aumentado para 20% do investimento direto, 25% das transações em ações e 55% das operações em títulos.

burocracia nos eventos que se seguiram a um terremoto em Kobe. Inicialmente, o excesso de regulamentação dificultou a entrada de agências internacionais de auxílio. Em segundo lugar, as autoridades impediram que companhias de resgate utilizassem seu sistema de telefonia celular, para auxiliar nos trabalhos, alegando que a provedora em questão não tinha autorização para operar naquela região. O excesso de zelo em tal situação de emergência causou perplexidade, ao mesmo tempo em que outros erros se sucediam, incluindo a recusa à oferta de bancos de sangue estrangeiros e a proibição da participação de forças militares nas operações de socorro. Uma segunda catástrofe digna de nota foi uma grande onda de envenenamento em massa provocada por grupos religiosos, em que as autoridades públicas demonstraram total incapacidade para prevenir e para remediar o problema. Um terceiro exemplo envolveu graves erros do ministério da saúde que resultaram em doação de sangue contaminado para pacientes portadores de HIV.

Mas o mais sintomático “erro da burocracia”, que mais contribuiu para a perda de sua reputação, foi a incapacidade de prevenir e administrar a crise financeira. O governo foi lento em detectar a formação da bolha financeira; mais que isto, sua política de juros baixos foi decisiva para a forte onda especulativa que conduziu ao desastre. Nesse episódio, a burocracia econômica, até então fortemente preparada e sujeita a rígidos exames meritocráticos, mostrou-se incapaz de prevenir uma crise que causou incalculável custo econômico. Sua imagem foi adicionalmente arranhada pelas políticas posteriores de recuperação do sistema financeiro, que incluíram auxílio financeiro a empresas que haviam adotado comportamento deliberadamente especulativo, algumas mantendo inclusive relações com o crime organizado. A tudo isto somaram-se escândalos de corrupção, que resultaram na prisão de burocratas e políticos e representaram forte golpe à imagem e ao apoio popular ao partido e à burocracia.

Em todo esse processo, destacou-se a incapacidade da burocracia, tão bem sucedida em um outro momento, de se adaptar às demandas de um novo contexto. Segundo Pempel (1998), os burocratas, que eram bem treinados em uma formação generalista, útil na promoção da política industrial, mostraram-se despreparados quando as qualificações exigidas tornaram-se mais especializadas. Como resultado, a população perdeu a confiança

nos burocratas; um estudo realizado em 1997 apontou que apenas 10% da população acreditava que os burocratas estivessem agindo em interesse do bem público. Outro resultado foi a grande perda de interesse pelos cargos públicos, que no passado atraíam alguns dos maiores talentos do país.<sup>9</sup> No âmbito mais estritamente econômico, as dificuldades refletem a mudança de contexto e a redução de instrumentos disponíveis para a intervenção. No período de pre-desregulamentação financeira, como enfatizado, os instrumentos de controle impediam que a relação muito próxima entre bancos e empresas tivesse conseqüências muito especulativas. Essa capacidade de controle ficou muito reduzida, após a abertura de canais adicionais de financiamento, deixando muito expostas as falhas e lacunas do sistema de regulação japonês.<sup>10</sup>

### **Mudanças na economia e na sociedade**

Apesar da crise e de muitas mudanças, houve também conservação de muitos pontos do arranjo anterior. Em 1998, o LDP voltou a ter maioria no parlamento, enquanto a burocracia, mesmo com os golpes sofridos, conservou muitas fontes de influência. As firmas japonesas, por sua vez, continuavam competitivas e conservaram a liderança internacional em vários setores de ponta, incluindo a automobilística, a eletrônica de consumo e vários nichos do setor de telecomunicações.

No entanto, não se pode subestimar os efeitos da explosão da bolha nos anos 90, que produziu grande queima de riqueza e abrupta quebra dos mercados imobiliário e de ações. Em contraste com as décadas anteriores, o produto cresceu muito pouco ao longo da década de 90, tendo crescido menos de 1% entre 1995 e 1997 e mesmo decrescido no final de 1997. Apesar da liderança conservada em alguns setores, muitos outros sofreram perda de competitividade, reduzindo a posição do Japão nos índices que medem a competitividade internacional. As firmas de telecomunicação celular perderam terreno em relação às

---

<sup>9</sup> No passado, 43 candidatos disputavam uma vaga nos principais segmentos da burocracia; nos anos 90, este número havia reduzido para 15 (Pempel, 1998).

<sup>10</sup> Não se pode desconsiderar que os desafios implícitos na intervenção do estado na economia são consideráveis. Um dos fatos distintivos da história japonesa foi a geração de uma burocracia econômica cuja ação foi capaz de neutralizar as fontes de dificuldades, tendo cumprido papel central para o sucesso do modelo econômico. Mas a mudança de contexto inviabilizou muitos dos arranjos prévios de regulação, deixando às autoridades poucas alternativas, a não ser avançar algumas práticas de sanção pelo mercado e adotar alguns mecanismos de regulação presentes em países de capitalismo liberal.

competidoras européias e norte-americanas, enquanto o setor financeiro perdeu espaço e os bancos japoneses foram rebaixados pelas agências internacionais. O Japão demonstrou também atraso em alguns indicadores importantes, incluindo um baixo índice de conexão a telecomunicações a cabo e um baixo índice *per capita* de utilização de computadores e de acesso à internet.

Mudanças significativas ocorreram também nas contas públicas. Nos anos 60, o orçamento estava equilibrado e a dívida pública era muito reduzida. Em 1995, em contraste, o endividamento público correspondia a um quarto da receita total do governo. Como consequência, o pagamento de juros passou a representar 18% da receita do governo. Os gastos com política social também aumentaram significativamente, dada a necessidade de atender aos segmentos mais vulneráveis.

Muitas mudanças marcaram a regulação e o envolvimento do governo na economia. O governo procurou fortalecer os órgãos de regulação, aumentando sua independência. Houve também a decisão de privatizar ferrovias, companhias telefônicas e de telégrafo e, bem recentemente, a polêmica decisão de privatizar os correios, importante instituição de captação de poupanças. Reformas e redução da regulamentação marcaram também o setor de aviação, o suprimento de energia elétrica, o sistema financeiro e os fundos de pensão. Em síntese, o governo abriu muitos setores que eram até então muito protegidos, ampliando a participação do capital estrangeiro e a influência dos acionistas.<sup>11</sup> Houve mudança também no padrão de intervenção na economia, com o MITI direcionando sua ação para reformar indústrias em declínio, como a indústria de cimento, alumínio e petroquímica.

Outra mudança foi a redução nas práticas de ações cruzadas: enquanto em 1987, 72% das empresas com ações na bolsa adotavam práticas de ações cruzadas, em 1996 esse número reduziu para 60%. Continua pois ocorrendo o processo de reforma dos grupos empresariais, processo iniciado há algumas décadas. No entanto, deve-se destacar que a própria manutenção de um grau elevado de ações cruzadas marca a diferença com os

---

<sup>11</sup> Apesar disso, as importações continuavam protegidas e a participação do capital estrangeiro no mercado interno era limitada.



modelos de capitalismo liberal. A intervenção do estado continua muito maior no Japão e existem vários mecanismos que inibem a efetivação de *incorporações hostis* (Guimarães, 2006).

Fortes mudanças marcaram também a organização da sociedade. O movimento trabalhista continuou fraco e a filiação aos sindicatos continua declinando, apontando a pouca importância de sindicatos nacionais em uma economia cuja organização trabalhista se dá basicamente a nível das firmas. Por sua vez, intensificaram-se as cisões dentro da classe empresarial: enquanto os setores modernos tendem a pressionar por redução de impostos e desregulamentação em certas áreas, os setores menos competitivos continuam muito dependentes da proteção estatal. Como enfatiza Gao (2001), a abrangência ainda limitada do Estado do Bem-Estar Social torna alguns grupos muito dependentes da proteção do governo, o que reduz a capacidade de adoção de reformas mais profundas.

Mudanças vêm também ocorrendo nas práticas trabalhistas. Práticas como trabalho vitalício e *senioridade* têm sido preservadas, mas práticas de pagamento por desempenho têm sido crescentemente adotadas. Segundo Pempel (1998), tem havido inclusive redução nas horas trabalhadas. Mas apesar de muitas mudanças, que incluíram inclusive reformulação das regras de governança corporativa, os trabalhadores conservaram seus canais de participação e influências nas decisões. Muito dos aspectos distintivos do sistema de relações industriais tem sido preservado (Yamamura e Streeck, 2003).

Quando se observa o arranjo político, nota-se uma modificação na base conservadora. A principal associação empresarial deixou de apoiar o LDP, que perdeu também a forte sustentação que tinha nas áreas rurais.<sup>12</sup> Deve-se também destacar que a crise foi acompanhada por deterioração na distribuição de renda e aumento do desemprego, com grande elevação do índice de Gini e afastamento de uma distribuição mais igualitária que existia nos anos 60.

### **Bibliografia Citada:**

---

<sup>12</sup> Enquanto em 1955 o LDP obtinha 43% dos seus votos das áreas rurais, esta taxa reduziu para 13% em 1985 (Pempel, 1998).

- COATES, David (2000). *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*. Oxford: Polity Press.
- DORE, Ronald (1997). The Distinctiveness of Japan. In Crouch and Streeck (Eds). *Political Economy of Modern Capitalism*. London: Sage Publications, 1997.
- EVANS, Peter (1992). “The State as a Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change”. In Haggard, Stephen and Kaufman, Robert (eds). *The Politics of Economic Adjustment*. New Jersey: Princeton University Press.
- FREEMAN, C (1995). “The ‘National System of Innovation’ in historical perspective”. *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, v. 19, n.1, p. 5-24.
- GAO, Bai (2001). *Japan’s Economic Dilemma – The Institutional Origins of Prosperity and Stagnation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GUIMARÃES, Alexandre (2006). “Modelos de Capitalismo e Economia Política Comparada: diferenças na organização do capitalismo nos Estados Unidos, Alemanha e Japão”. Texto preparado para o 3º Encontro da Associação Latino-Americana de Ciência Política. Campinas, Universidade de Campinas.
- JOHNSON, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle – the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press.
- PEMPEL (1998). *Regime Shift – Comparative Dynamics of the Japanese Political Economy*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- SKOCPOL, Theda (1979). *States & Social Revolutions. A comparative Analyses of France, Russia & China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TORRES FILHO (2000), Ernane Teixeira. Japão: da industrialização tardia à globalização financeira. In Fiori, José Luís. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- YAMAMURA, Kozo e STREECK, Wolfgang (2003). “Introduction: Convergence or Diversity? Stability and Change in German and Japanese Capitalism.” In Yamamura, Kozo e Streeck, Wolfgang (eds). *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese capitalism*. Ithaca and London: Cornell University Press.