



O ESTADO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL
JAPONESA

Banca Examinadora:

Prof. Orientador: Arthur Barrionuevo Filho

Prof.

Prof.

Em memória de meu pai.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ELVINO JOSÉ BARBOSA

O ESTADO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL
JAPONESA



Proposta de Dissertação ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV para obtenção de título de mestre em Economia.

Área de Concentração: ECONOMIA DE EMPRESAS.

Orientador: Prof. Arthur Barrionuevo Filho.

SÃO PAULO
1995

BARBOSA, Elvino José. *O ESTADO NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA INDUSTRIAL JAPONESA*. São Paulo. EAESP/FGV. 1995. XXXVI+188+xxxi p. (Dissertação de Mestrado ao Curso de Pós-Graduação da EAESP-FGV, Área de Concentração: Economia de Empresas.)

Resumo: Busca uma análise da permanência da Elite Burocrática Japonesa no poder e na formulação e condução da Política Industrial nos anos seguintes ao Pós-Segunda Guerra. Essa permanência, possibilitada e fortalecida pelas orientações tomadas pelas Forças de Ocupação, favoreceu a retomada da orientação industrial por parte do Estado, via Elite Burocrática, partidos políticos e grupos econômicos (*zaibatsu* ou *zaikai*).

Palavras-Chaves: Elite Burocrática, partidos políticos, MICI, MOF, aliança, grupos de pressão, comitês, *batsu*, *zaikai* (ou *zaibatsu*), consenso.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO 1

CAPÍTULO 1

A Política Industrial Japonesa 1

1.1 Introdução 1

1.2 O Período de Rápido Crescimento Econômico 2

1.3 A Política Industrial 4

1.3.1 O Problema da Escassez de Recursos 4

1.3.2 O Problema da Oferta 5

1.3.3 O Problema Decorrente das Peculiaridades Históricas 5

1.4 Os Dois Ministérios Decisivos na Implantação da Política Industrial 7

1.5 As Fases e Objetivos da Política Industrial 8

1.6 Os Resultados da Política Industrial	11
--	----

1.7 O Governo e o Setor Privado.....	15
--------------------------------------	----

CAPÍTULO 2

A Permanência da Elite Burocrática no Poder no Pós-Guerra.....	19
--	----

2.1 A Continuidade Institucional	19
--	----

2.2 A Inadequação da Nova Constituição	21
--	----

2.3 A Permanência da Elite Burocrática	23
--	----

2.4 O Retorno dos Ex-Oficiais.....	27
------------------------------------	----

CAPÍTULO 3

A Elite Burocrática e o P. D. L.	35
---------------------------------------	----

3.1 A Orientação Pró-Indústria dos Partidos Políticos no Pós-Guerra.....	35
--	----

3.2 A Aliança entre a Elite Burocrática e os Partidos Políticos.....	44
--	----

CAPÍTULO 4

A Elite Burocrática, o MICI e a Política Industrial	47
---	----

4.1 O MICI.....	47
-----------------	----

4.2	O MICI e o Controle do Comércio Externo.....	49
4.3	Os Mecanismos de Controle.....	54
4.3.1	O MICI e o Controle do Comércio Externo.....	54
4.3.2	O MICI e o Controle da Atividade Industrial.....	59
4.3.3	O Controle da Importação de Tecnologia.....	65
4.4	A Elite Burocrática e os <i>Batsu</i>	67
4.5	A <i>KEIDANREN</i>	72
4.6	Os Comitês.....	77
4.7	O <i>AMAKUDARI</i>	81
4.8	Os Conselhos Consultivos: os <i>SHINGIKAI</i>	86

CAPÍTULO 5

	<i>Administrative Guidance</i>	91
5.1	Natureza.....	91
5.2	Base Legal e Finalidade.....	92

5.3	A Presença da Tradição.....	94
5.4	As Bases da <i>Administrative Guidance</i>	96
5.5	Os Principais Tipos de <i>Administrative Guidance</i>	100
5.5.1	Casos:.....	103

CAPÍTULO 6

	A Política Industrial e o Controle do Setor Elétrico.....	113
6.1	A Produção Prioritária	113
6.1.1	O Suporte Institucional e Financeiro.....	114
6.1.2	O Controle da Inflação.....	121
6.2	A Recuperação do Setor Energético.....	124
6.2.1	O Carvão.....	124
6.2.2	“Exit” e “Voice”	129
6.3	A Indústria Petrolífera	135
6.3.1	O MICI e a <i>KEIDANREN</i> na Formulação de uma Política para o Petróleo	139
6.4	O Setor Elétrico.....	142

CAPÍTULO 7

	A Política Industrial e o Controle do Sistema Bancário	149
7.1	Introdução	149
7.2	A Influência Exercida pelas Forças de Ocupação.....	151

7.3 O Controle Financeiro por Parte do Estado	152
7.4 Os Mecanismos de Controle do Pós-Guerra.....	154
7.5 Os Bancos Especiais.....	156
7.6 A Dependência dos Bancos Municipais em Relação ao Governo.....	159
7.7 A Dependência das Empresas em Relação aos Bancos	165
CONCLUSÃO	174
BIBLIOGRAFIA.....	177
<i>APÊNDICE</i>	i-xxxii

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos às seguintes pessoas e organizações:

- Professor Arthur Barrionuevo Filho pela orientação e atenção dispensada durante a execução desse trabalho;
- Professores Yoshiaki Nakano e Alberto Issao Sugo pelas sugestões;
- Professores e colegas de pesquisa do Centro de Estudos Japoneses da Universidade de São Paulo (CEJ-USP) pelo apoio, incentivo e confiança depositados;
- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos;
- Centro de Estudos Japoneses da Universidade de São Paulo (CEJ-USP) pela infraestrutura que facilitou muito o processo de pesquisa.

Agradecimentos especiais a:

- Valdinei Dias Batista (Batista *san*) pelas várias leituras e revisões de texto executadas nas diferentes fases de elaboração desse trabalho;
- Beatriz Shizuko Takenaga pela sua atenção e auxílio no levantamento de material de pesquisa;
- Walter (IME-USP) pelo apoio computacional.

APRESENTAÇÃO

Ao se estudar mais detidamente o sucesso econômico do Japão no pós-Guerra deparamos, já de início, com um fato deveras interessante e sempre presente na história da sociedade japonesa desde tempos remotos e que, conforme veremos, também desempenhou papel decisivo na recuperação do pós-Guerra. Trata-se da capacidade e/ou poder de adaptação, preservação e transformação dos seculares valores culturais presentes na sociedade japonesa.

Chalmers Johnson, estudioso da economia japonesa, apresenta grande contribuição ao abordar o sucesso da economia japonesa tendo o cuidado de não desvinculá-lo dos acontecimentos e fatos de sua história, ainda que seus estudos estejam mais voltados para fatos mais recentes e atuais ligados ao fenômeno econômico japonês.

Ele e vários outros autores têm tentado buscar uma resposta ao invejável sucesso econômico desse país, até recentemente, coberto de inúmeros mistérios.

Como um dos resultados das leituras dos vários trabalhos apresentados por esses e diversos outros estudiosos do Japão, desde início, algo muito forte se nos afigura: o fato de que para se entender o mistério do sucesso econômico japonês faz-se necessário lançar mão de um enfoque interdisciplinar envolvendo a Sociologia, a Política, a Economia, a Cultura Organizacional, etc. presentes no caso japonês e, fundamentalmente, os vários graus de relação entre essas disciplinas, pois só assim será possível entender melhor o processo.¹

Trata-se então de se procurar ver o processo pela base e pelas suas relações e não pelo topo como, infelizmente, percebemos nos trabalhos de alguns autores. Depreende-se da leitura desses e outros autores pesquisados a idéia de que não se pode sistematizar

¹FREEMAN, Christopher (1987). *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*. London. Pinter Publishers.

simplificadamente o estudo do processo econômico japonês. A idéia que os une é a de que esse estudo requer recorrência tanto a variáveis econômicas, quanto a traços políticos, institucionais, culturais, etc.

Conseqüentemente, constataremos a presença de uma grande malha institucional operando segundo duas componentes: a via formal e direta e a via informal e indireta.

O resultado, como um todo, é um sistema econômico e social inteiramente complementares, tendo uma elite burocrática como intermediadora entre o indivíduo ou a empresa e o Estado, ao mesmo tempo em que se esforça para reduzir o espaço entre esses agentes.

Permeia todo o processo uma minuciosa arquitetura que dá suporte a todo o sistema, a saber:

- a unidade celular social, no caso japonês, é o grupo e não o indivíduo²;
- há um código cultural e hierárquico herdado que organiza e predispõe a sociedade facilitando a invocação de posturas e condutas condizentes e favoráveis à formação e obtenção de consenso diante de todas as situações que envolvem decisões de grande importância;
- há um sistema educacional extremamente orientado, de forma que o Estado atraia para si os mais talentosos e mais brilhantes alunos após a conclusão de um curso superior através de acirrado processo de seleção.

O sistema, por estar baseado em valores culturais e sociais, além dos valores econômicos e políticos, permite ao Estado treinar e formar uma elite burocrática especializada para a condução do país. Essa constelação de valores permite ao Estado minimizar conflitos de interesses e conferir flexibilidade levando o sistema a funcionar como um sistema eliminador ou minimizador de divergências possibilitando maior coesão social para enfrentar os problemas de âmbito nacional.

²DOI, Takeo (1973). *Amae no Kozô* ("The Anatomy of Dependence"). Tokyo. Kodansha.

Tratando-se, então, da necessidade de um enfoque interdisciplinar, esta monografia procura lançar luz sobre a questão da formulação e condução da política industrial japonesa buscando elementos políticos e culturais, além dos econômicos.

Sentimos a necessidade de se estudar o que os membros dessa elite apresentavam de comum, qual era a sua formação e como esta se ligava à estrutura de poder tanto pública quanto privada.

Assim sendo, a monografia acha-se dividida em sete capítulos. No capítulo abordamos a política industrial japonesa, procurando investigar em que consistia a orientação da política industrial e de que forma serviria de base para todo o período seguinte - período de rápido crescimento econômico - que compreendeu, a grosso modo, o período de 1955 a 1965, a época de grande deslanchamento da economia japonesa.

No capítulo 2, focalizamos a atenção na questão institucional, isto é, procuramos mostrar alguns elementos e valores sociais e culturais que passaram incólumes pelo período de guerra. Além disso, procuramos mostrar elementos institucionais propriamente ditos que facilitaram e/ou propiciaram o processo de reconstrução econômica do Japão. Ganha importância, então, a questão da "inadequação institucional" do pós-Guerra: fôra imposta uma constituição que procurava causar, em curto prazo, alterações fundamentais nas estruturas seculares de organização e de estruturação do poder. Tal tentativa fôra bem sucedida em alguns pontos, como nas questões diretamente ligadas à organização industrial, econômica e política, mas fracassara em outros, como veremos.

A própria Ocupação foi um elemento decisivo no processo de reconstrução do Japão, contribuindo diretamente no processo de recuperação econômica a partir do ano de 1949, quando do início da formação do bloco comunista no Continente Asiático, levando o Japão da condição de inimigo à de aliado econômico. Tal mudança de orientação fôra reforçada logo em seguida com o advento da guerra da Coreia no começo dos anos 50. Esses fatos acabaram por propiciar, também, a volta de ex-oficiais, notadamente, aqueles

que exerceram altos postos burocráticos no governo antes da guerra.

O capítulo 3 trata, especificamente, da principal via de acesso da elite burocrática ao seio do poder do pós-guerra: a aliança entre essa elite e o Partido Democrático Liberal (PDL). Veremos, então, que essa aliança fôra decisiva para consolidar a elite burocrática no poder, pois dada a estrutura política dilacerada do pós-guerra, a experiente e bem treinada elite burocrática encontrou espaço propício para se fortalecer assessorando políticos inexperientes que já se encontravam no poder ou novos políticos que foram eleitos em grande número nas eleições seguintes ao processo de Ocupação.

No capítulo 4 mostramos a interação entre a elite burocrática, o Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MICI) e o Partido Democrático Liberal (PDL) na formulação da política industrial. Veremos o papel fundamental desempenhado por esse ministério - em associação com o Ministério das Finanças (MOF) - na formação do consenso em que se procurava ouvir todas as instâncias envolvidas (processo conhecido por *iken o matomeru*)³ onde se procurava a obtenção do apoio de todos os grupos econômicos para a implantação (*nemawashi*)⁶ de decisões.

Também aqui faremos uso de todos os elementos apontados nos capítulos anteriores, mostrando o alto grau de coesão entre as organizações japonesas, quer sejam públicas ou privadas. Essa coesão era possível, entre outros motivos, dada a presença de uma elite burocrática que participava de uma mesma formação e que se encontrava distribuída por todos os escalões, setores e organizações japonesas.

A monografia procura mostrar que a presença de uma elite burocrática forte e de orientação pró-indústria permitiu, desde cedo, impor-se uma orientação industrial constante, sem vacilações.

³O dicionário japonês-inglês *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* assim define essas palavras: • *iken*: opinião, ponto de vista, idéia, sugestão; • *matomeru*: resolver (uma disputa), colocar um assunto sob acordo, concluir uma negociação; • *nemawashi*: preparar os fundamentos, os princípios para obter um objetivo.

Ver: MASUDA, Koh (ed.) (1974). *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* Tóquio. 4a. ed. pp. 515, 1062, 1208.

Essa elite burocrática era forte pois reunia a *elite do poder* que segundo Kôji Sugimori⁴ reunia, além de burocratas de carreira ligados ao serviço público, importantes líderes políticos como:

- membros da DIETA com idade acima dos 50 anos, que tivessem servido como Ministro de Estado ou que tivessem sido um dos três principais oficiais na escala hierárquica do PDL;
- parlamentares que tivessem sido presidente do Senado ou da Câmara dos Deputados mais do que quatro vezes;
- parlamentares que tivessem sido um dos três principais oficiais na escala hierárquica do PDL mais de duas vezes.

Essa elite compreendia, principalmente, a elite da administração central do governo, compreendendo posições acima dos diretores de departamentos, graduados, principalmente, na Universidade de Tóquio⁵.

No capítulo 5 veremos a atuação do MICI, através da *administrative guidance*, na execução de sua política industrial. No capítulo 6 veremos o processo de recuperação do setor energético da economia japonesa do pós-guerra, onde estudaremos a produção de carvão, geração de energia elétrica e de refino de petróleo. No capítulo 7 veremos o suporte financeiro dado pelo sistema bancário à política industrial e os principais mecanismos desse suporte.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

1. A propósito do termo *elite burocrática*

⁴SUGIMORI, Kôji (1968). The Social Background of Political Leadership in Japan. In: *The Developing Economics*. Tokyo. The Institute of Asian Economic Affairs. 4(VI):500.

⁵SUGIMORI, Kôji (1968). The Social Background of Political Leadership in Japan. In: *The Developing Economics*. Tokyo. The Institute of Asian Economic Affairs. 4(VI):494.

O estudo das relações econômicas no caso japonês deparará, desde o começo, com uma intrínseca relação envolvendo governo, políticos e setores econômicos - relação essa que não se constitui em fato recente, - ainda que se tenha verificado um fortalecimento no pós-guerra, e que já se tornou solo fértil para a elaboração e divulgação de muitos trabalhos de inúmeros estudiosos sobre o Japão. Tal fato levou alguns autores a criarem denominações, bem sucedidas ou não, a fim de tornarem mais inteligíveis, em termos ocidentais, essas relações; assim surgiram denominações como *web society, Japan, Inc., society of web connections, bureaucratic industrial complex, etc.* e outros termos, mostrando, inclusive, o quanto é difícil de se definir o que é público e o que é privado no cenário político-econômico japonês.

Se, por um lado, antes da 2a. Guerra Mundial, o estreitamento entre a área pública e a área privada era compulsória, no sentido legal da palavra, após a Segunda Guerra Mundial esse estreitamento deixou de ser imposto legalmente mas acabou se tornando imposto na prática, à medida em que se conferia favores e privilégios àqueles que colaborassem seguindo a orientação do Estado, no caso econômico, a sua política industrial.

Entre a posição, menos autoritária do pós-guerra, do governo e a sociedade civil havia uma lacuna que não poderia deixar de ser ocupada por instituições capazes de servirem de interface entre as duas esferas de poder e que pudesse intermediar os possíveis conflitos, as aspirações, etc.

Para tanto, dentre outras transformações, foi imposto ao Japão uma organização política seguindo os moldes ocidentais, ou seja, um governo assentado em um parlamento, eleições diretas para os representantes do povo, uma organização em ministérios, etc.

Tanto por uma necessidade de intermediadora como por uma necessidade organizacional, abriu-se espaço para uma burocracia que fosse a um só tempo competente - a ponto de administrar e de recuperar as funções governamentais do país - e que fosse não politizada a ponto de garantir a transição democrática imposta e de interesse externo.

Por orientação das Forças de Ocupação, a burocracia dos ministérios econômicos (Ministério das Finanças, Ministério da Indústria e Comércio Internacional, Ministério da Agricultura, Ministério dos Transportes e Ministério da Construção)⁶ ganha espaço e poder, que se ampliam e se acentuam com o crescimento econômico do Estado, satisfazendo, assim, suas antigas reivindicações e cessando antiga disputa entre a área econômica e a área militar.

Além disso, devido a heranças culturais e políticas, o Japão do pós-guerra não contava com um legado *laissez faire*, antes, desde bem cedo em sua história, havia ainda uma tradição paternalística governamental através da liderança e assistência. Havia, assim, um aceite da sociedade civil, ainda que essa mesma sociedade guardasse com mágoas os efeitos da guerra, efeitos esses atribuídos à má administração burocrática do governo. Nesse sentido, faz-se oportuno citar o editorial da *Revista Chûôkôron* de agosto de 1947, onde os editores escrevem que:

O problema da burocracia nas condições presentes é complexo e ao mesmo tempo paradoxal. Por um lado, a responsabilidade pela guerra deve claramente ser atribuída à burocracia, bem como aos militares e aos zaibatsu. Desde o deflagrar da guerra, durante o seu desenrolar e até o seu final, sabemos que a influência da burocracia era grande e má. Muitas pessoas já têm condenado os burocratas pelas suas responsabilidades e pelos seus pecados. Por outro lado, devido às circunstâncias presentes de derrota é impossível de se retornar a uma economia onde possa imperar o princípio do *laissez-faire* dado que todos os aspectos da vida econômica requerem uma expansão da atividade de planejamento e controle levando as funções e significância da burocracia a se expandirem com a passagem de cada dia.

⁶JOHNSON, Chalmers (1982). *MITI and The Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford. Stanford University Press. California. p. 63.

Não é possível de se imaginar a dissolução da burocracia à semelhança da dissolução dos militares ou dos zaibatsu, uma vez que a burocracia, como uma concentração de técnicos, deve crescer conforme a expansão dos setores administrativos e se tornar um grupo mais complexo.⁷

Favorecendo a expansão do poder da burocracia econômica, houve a insistência por parte das Forças de Ocupação em colocar somente nas mãos do governo o poder econômico até então dividido com os *zaibatsu*, além da destruição desses últimos.

Tendo garantida a sua participação, a burocracia econômica do pós-guerra trouxe consigo uma série de valores e características capazes de a tornarem uma elite; muitas de suas práticas e expedientes passaram incólumes pelo período de guerra, período que acabou, inclusive, afetando-a muito pouco.

Já no início da Era Meiji (1868-1912) o governo tomou a decisão de selecionar os funcionários estatais através da adoção de um sistema baseado em exames competitivos. Acerca disso escreve Robert M. Spaulding:

A exigência de uma rigorosa verificação de formação superior forneceu ao serviço público um contínuo, porém controlado, ingresso de jovens com provada capacidade intelectual. Substituindo [*status de*] classes, laços regionais e familiares por educação, como requisito indispensável de acesso à elite, tornou o recrutamento muito mais impessoal do que em qualquer outra época anterior e menos vulnerável a favoritismos e corrupção.⁸

E para completar e assegurar uma boa formação acadêmica, o governo Meiji estimulou o ensino universitário, destacando-se a criação da Universidade de Tóquio (conhecida até

⁷ *Kanryô o dô-suru* (What about bureaucracy?), *Chûô kôron*, agosto, 1947, p. 3. In: JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 44.

⁸ SPAULDING, Robert M. *Imperial Japan's Higher Civil Service Examinations*. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1967. In: IKE, Nobutaka (1972). *Japanese Politics: Patron Client Democracy*. New York. Alfred A. Knopf. 2a. ed. p. 67.

hoje por *Tôdai*). Os formandos dessa universidade passaram a dominar os melhores postos do governo pois eram treinados para tal fim, o que os possibilitavam a superar os difíceis e acirrados exames de admissão aos altos cargos da carreira pública.

Por serem detentores de conhecimento altamente especializado e orientado para as causas de âmbito nacionais, como a economia e a política, esses formandos também acabaram por deter altos postos na esfera privada, mesmo porque não havia espaço para todos no governo. Mesmo dentro dessa elite universitária destacava-se um grupo especial, predominante e detentor dos melhores e mais importantes postos: o grupo dos estudantes de direito da *Tôdai*. Conforme cita Johnson:

Os grupos de universitários são inseparáveis da vida burocrática, porque seus sucessos na vida universitária e seus sucessos em superar o "Higher-level Public Officials Examination" é o distintivo que os coloca em destaque com relação às demais elites sociais.⁹

Na passagem do período Tokugawa (ou Edo (1603-1868)) à era Meiji houve a substituição, então, de um sistema de indicação e de nomeação para um sistema baseado em méritos, ou, em outros termos, passou-se de um regime aristocrático para um regime meritocrático, mas persistiu uma forte estrutura hierárquica que continuou permeando toda a sociedade. Essas e outras instituições fizeram-se presente mesmo no pós-guerra conforme veremos a seguir.

Conforme ressalta Nobutaka Ike:

Antes da guerra, os servidores públicos deviam sua lealdade e obediência ao imperador. Cada oficial era, na teoria, investido com um segmento da autoridade imperial de acordo com sua posição na hierarquia. No seu treinamento e doutrinação, os oficiais não eram estimulados e nem orientados a reconhecerem a si

⁹JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 57.

mesmos como servidores públicos.¹⁰

A Constituição de 1947 procurou mudar essa relação ao declarar que:

Todos os servidores públicos são servidores de toda a comunidade [...].¹¹

Nobutaka Ike ainda acrescenta que:

(...) a noção de que o burocrata é um "servidor público" é ainda, de certo modo, algo estranho à mentalidade japonesa.

Quando um indivíduo se torna um oficial, ele alcançou, de acordo com a escala vigente de valores, status e prestígio, e tende a mostrar isso.¹²

(...) a média dos cidadãos considera ser mais conveniente se curvar acentuadamente e assumir um semblante de humildade quando se aproximam de oficiais.¹³

Sahashi Shigeru, um ex-vice-ministro do Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MICI) completa afirmando que:

Os burocratas são, em primeiro lugar, oficiais dos vários ministérios e somente depois eles são servidores da nação.¹⁴

E foi justamente Sahashi Shigeru um dos burocratas de maior prestígio na sociedade japonesa. A imprensa o denominava um burocrata excepcional (*ishoku kanryô*), um samurai entre os samurai, um oficial que usava forças, o monstro Sahashi (*kaijin Sachan*).

Ainda decorrente da estrutura hierárquica, os relacionamentos entre os escalões - entre seniores (*senpai*) e juniores (*kôhai*) -, o rigoroso sistema de promoções baseado em rígido sistema de senioridade, o sistema de aposentadoria, etc. acabavam gerando noções de respeito pela hierarquia (*nenji senchô*), respeito pelos anos de carreira de cada membro

¹⁰IKE, Nobutaka (1972). *Japanese Politics: Patron Client Democracy*. *Op. cit.*, p. 68.

¹¹IKE, Nobutaka (1972). *Op. cit.*, p. 68.

¹²IKE, Nobutaka (1972). *Op. cit.*, p. 68.

¹³IKE, Nobutaka (1972). *Op. cit.*, p. 69.

¹⁴JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 74.

(*nenkô joretsu*), do sentimento de dever/lealdade dentro do grupo (*giri*), da reciprocidade (*sôgo kankei*), de relações humanas (*ninjô*) e de uma noção de harmonia (*wa*) para com o grupo, tudo levando cada burocrata a defender com todas as forças o seu departamento, o seu ministério. Essa combinação de tradição e circunstâncias acabaram produzindo uma intensa consciência territorial (*nawabari ishiki*) no pós-guerra, um sistema que, acima de tudo, contava com os melhores e mais talentosos, sistema consagrado pelo processo de seleção. Tudo levou a desenvolver no burocrata um código de comportamento e de ética (*kanriodô*) semelhante ao código de ética e de comportamento dos samurai do passado (*bushidô*).¹⁵

Já no início do processo de seleção, o aspirante a um alto cargo público - geralmente carreira ministerial - no governo deve optar em se tornar um oficial classe A (*kô*) ou um oficial classe B (*ôtsu*).

Oficiais classe A compreendem os oficiais administrativos ou generalistas (*jimukan*) e os oficiais classe B, os oficiais técnicos ou especialistas (*gikan*); os oficiais classe A podem chegar até o posto de vice-ministro administrativo - o mais alto e mais importante posto hierárquico dentro de cada ministério - e os oficiais classe B, por sua vez, só podem chegar até o posto de chefe de seção. Baseado nesse critério, apenas o Ministério da Construção ousa elevar um oficial técnico à posição de vice-ministro administrativo.¹⁶

Uma vez dentro do ministério, notadamente os ministérios da área econômica, principalmente no caso do Ministério das Finanças (MOF) e no Ministério da Indústria e Comércio Internacionl (MICI), os burocratas classe A passam por rigoroso e intenso processo de formação - o que se assemelha ao processo de doutrinação citado por Nobutaka Ike, acima, na Era Meiji - incluindo especialização no exterior e passagem por diversas seções e

¹⁵KANAYAMA, B. "Seiki no okite, kanryôdô no kenkyû" (Rules of the sacred precincts: research on the way of the bureaucratic). *Chûô kôron* (julho, 1978). In: JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, pp. 39-40.

¹⁶JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, pp. 57-59.

departamentos - mudando a cada um ou dois anos, processo conhecido por *sotomawari*.¹⁷ Estando sob esse processo de formação e superando-os, diz-se que o burocrata está no curso de elite (*erito kôsu*).¹⁸

A respeito dos oficiais classe A escreve Aoki:

[...] os burocratas que formam a elite burocrática iniciam suas carreiras ao serem aprovados no exame classe A [...]. O Ministério das Finanças (MOF) normalmente seleciona os melhores e mais talentosos, seguido pelo Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MICI). Os burocratas de elite que são referidos como "qualificados" à carreira, ao *team* (*gumi*) [...] normalmente permanecem no ministério até a aposentadoria, exceto quando ocorre transferências temporárias (*shukko*) para outros ministérios [...] Entretanto, eles participam regularmente de transferências rotativas passando por vários departamentos e seções dentro do ministério durante suas carreiras.¹⁹

O alto status social do burocrata do pós-guerra liga-o ao alto prestígio desfrutado pelos samurais no passado, e o seu alto poder de decisão, de influência e de coerção liga-o ao burocrata do pré-guerra. Henderson considera que *mais do que a regra da lei o que prevalece [no pós-guerra] é a regra do burocrata*.²⁰

Para completar todo esse quadro, não se pode deixar de mencionar o aspecto do legado cultural, além do aspecto histórico. Conforme cita Donald C. Hellmann:

¹⁷O dicionário japonês-inglês *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* assim define essa palavra:

- *sotomawari*: circunferência; periferia.

Ver: MASUDA, Koh (ed.) (1974). *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* Tóquio. 4a. ed. p. 1659.

¹⁸JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, pp. 62-63.

¹⁹AOKI, M. (1988). The Japanese bureaucracy in economic administration: a rational regulator or pluralist agent? In: SHOVEN, J. B. (ed.). *Government policy towards industry in the United States and Japan*. Cambridge. Cambridge University Press. p. 269.

²⁰HENDERSON, D. F. *Foreign Enterprise in Japan: Laws and Policies*. Tokyo. Tuttle, 1975, p. 195. In: JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 38.

O Japão é uma democracia elitista [...] O que é distintivo a respeito da democracia elitista no Japão é a sua profunda raiz histórico-cultural e a sua peculiar e efetiva teia de relações - pessoal, econômica, legal, social, política e cultural - que determina o acesso à elite, define as relações entre seus membros e regula as interações sociais.²¹

Além disso, o prestígio e o status de trabalhar para o governo (especialmente no caso

²¹HELLMANN, D. C. (1988). *Japanese politics and foreign policy: elitist democracy within an american greenhouse*. In: INOUCHI, Takashi; OKIMOTO, Daniel I. (1988). *The Political Economy of Japan: The Changing International Context*. Stanford. Stanford University Press. (2). p. 347.

das elites ministeriais)²² têm assegurado que os melhores e mais brilhantes ingressem no serviço governamental.²³

Hellmann ainda nos alerta para o fato de que não deveríamos fazer estudos e análises isoladas ao estudarmos as relações na sociedade japonesa envolvendo os mais diferentes campos:

A elite do Japão não deve ser vista simplesmente como uma configuração de poder político e econômico. (...) mas, antes, como uma parte orgânica da sociedade japonesa.²⁴

2. A propósito do termo *oficial*

Nesse trabalho, faremos uso da palavra *oficial* no sentido apresentado pelos autores estudados, conforme veremos a seguir, isto é, significando um alto funcionário do governo, um burocrata de alto escalão, um tecnocrata. Além disso, teremos sempre em mente os dois ministérios de maior prestígio e de maior importância na formulação da política

²²Segundo Johnson, os ministérios de maior prestígio, segundo a procura de candidatos, são: Finanças, MICI, Exterior, Bem-Estar, Educação e Trabalho, havendo grande distância entre os três primeiros e os três últimos. Ver JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 60.

Pesquisa feita entre oficiais dos ministérios e entre aqueles que acabaram de passar pelo rigoroso teste de seleção revela a impressão e, portanto, a preferência dos burocratas pelos ministérios:

1. ministério mais poderoso (opinião acentuada): MICI, MOF;
2. poderosos: Ministério das Telecomunicações, Ministério da Saúde e do Bem-Estar;
3. muito influente: Ministério das Relações Exteriores;
4. fraco: Ministério do Trabalho.

Ver: OKIMOTO, Daniel I. (1988). *Political Inclusivity: the Domestic Structure of Trade*. In: INO-GUCHI, Takashi; OKIMOTO, Daniel I. (1988). *The Political Economy of Japan: The Changing International Context*. Stanford. Stanford University Press. (2). p. 319.

²³HELLMANN, D. C. (1988). *Japanese politics and foreign policy: elitist democracy within an american greenhouse*. In: INO-GUCHI, Takashi; OKIMOTO, Daniel I. (1988). *The Political Economy of Japan: The Changing International Context*. *Op. cit.*, p. 350.

²⁴HELLMANN, D. C. (1988). *Japanese politics and foreign policy: elitist democracy within an american greenhouse*. In: INO-GUCHI, Takashi; OKIMOTO, Daniel I. (1988). *The Political Economy of Japan: The Changing International Context*. *Op. cit.*, p. 351.

industrial do pós-guerra: Ministério das Finanças (MOF) e Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MICI).

Se no período pré-guerra o alto burocrata era considerado um oficial do imperador (*Tennô no kanri*²⁵), apontado por ele, só a ele devendo prestar contas e representando-o na administração pública, no pós-guerra o burocrata passa a ser um oficial no sentido tecnocrático, como prega a Constituição, ainda que, como vimos, permaneça uma forte herança de prestígio e poder não destruída pela guerra.

A partir das citações de autores selecionados, a seguir, ficará clara essa nossa definição e interpretação da amplitude do termo. O próprio sistema de exames de admissão, o Higher-level Public Officials Examination já é sugestivo em dirimir dúvidas quanto à natureza - militar ou civil - da palavra. Vejamos alguns autores que nos auxiliarão a dirimir possíveis dúvidas restantes.

1. Os burocratas do pré-guerra não eram "servidores públicos" mas, antes, "oficiais do imperador" (...) ²⁶

Além do afastamento dos militares, as Forças de Ocupação procuraram afastar da vida pública todos os civis suspeitos de envolvimento com a causa militar. Para tanto, adotou-se um sistema de reavaliação e reexame de altos burocratas, sobre o qual escreve Johnson:

2. Uma emenda à National Public Service Law decretada durante 1948 obrigava o reexame de todos os oficiais desde assistentes de seções até o posto de

²⁵O dicionário japonês-inglês *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* assim define essas palavras:

- *tennô*: imperador;
- *kanri*: oficial do governo; um funcionário (servidor) público.

Ver: MASUDA, Koh (ed.) (1974). *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* Tóquio. 4a. ed. pp. 722, 1785.

²⁶HENDERSON, D. F. *Foreign Enterprise in Japan: Laws and Policies*. Tokyo. Tuttle, 1975, p. 195. In: JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 38.

vice-ministro administrativo.²⁷

Acerca da participação da burocracia na Dieta, escreve Johnson:

3. [...] oficiais ministeriais estão também presentes na DIETA para explicar suas legislações e responder questões.²⁸

Acerca da formação política de um ministro, escreve:

4. O ministro é normalmente mas não invariavelmente um membro da DIETA [...] Todos os demais oficiais em um ministério são não-políticos, sendo o mais alto posto o de vice-ministro administrativo [...].²⁹

A respeito da força política de um ministro dentro da jurisdição de seu ministério:

5. Os oficiais do Ministério das Finanças afirmam temer poderosos ministros oriundos de seus próprios quadros.³⁰

Acerca da distinção de carreiras entre os burocratas:

6. (...) quando uma classe de burocratas é admitida em um ministério, seus membros são permanentemente divididos em 2 carreiras: a carreira dos "oficiais administrativos" [...] e a carreira dos "oficiais técnicos" (...).³¹

Quanto à predominância dos formandos da Universidade de Tóquio (*Tôdai*):

7. De acordo com cálculos da National Personnel Authority, em 1o. de julho de 1965, dentre 483 oficiais do nível de chefes de departamentos (*buchô*) para

²⁷JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 43.

²⁸JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 47.

²⁹JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 52.

³⁰JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 53.

³¹JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 59.

cima, de todos aqueles que tinham curso universitário em Direito, Economia ou Literatura, cerca de 355 (73%) eram graduados do curso de direito da *Tôdai*.³²

(...) um jovem oficial não proveniente da *Tôdai* terá dificuldade em se promover além do posto de chefe de seção.³³

Sobre o processo de aposentadoria dos altos burocratas ministeriais que acabam indo para o setor privado, para a política e mesmo para as organizações públicas dos ministérios (processo conhecido por *amakudari*):

8. [...] os burocratas do governo no Japão se aposentam cedo e então obtêm novos empregos em grandes empresas, corporações públicas, ou se tornam políticos.³⁴

[...] por tradição, espera-se que os oficiais se aposentem por volta dos 50 anos, assim eles naturalmente cultivam contatos para ocupar posições e gastar os muitos anos produtivos que ainda lhes restam ao deixar o governo.³⁵

A credibilidade popular:

9. Em geral, o povo japonês deposita grande confiança na honestidade dos oficiais governamentais, mais do que na honestidade dos políticos e dos líderes industriais.³⁶

Acerca da propensão à corrupção:

10. [...] corrupção [...] é mais comum entre oficiais que não pertencem aos quadro de carreira do que entre altos burocratas (...).³⁷

³²JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 60.

³³JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 62.

³⁴JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 67.

³⁵IKE, Nobutaka (1972). *Op. cit.*, p. 75.

³⁶JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 68.

³⁷JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 68.

O aumento do poder da burocracia econômica no pós-guerra:

11. [...] Mas o SCAP³⁸, ao declarar os zaibatsu responsáveis pela guerra econômica, proibiu a formação de cartéis privados e insistiu que os oficiais governamentais - isto é, os tecnocratas - exercessem o poder previamente confiado às associações de controle.³⁹

A defesa da disciplina e a idéia do ministério como uma grande família:

12.(...) Sakakibara, ele mesmo um ex-burocrata, defende o que denomina organização vertical da burocracia por causa da disciplina e solidariedade que [essa organização vertical] acaba produzindo nos oficiais. Mais do que prendendo-os a si mesmos a algum ideal abstrato, eles integram uma "família" quando eles são admitidos em um ministério.

[...] Esses laços acabam tornando o ministério uma "comunidade de bem-estar", a qual acaba se tornando, por outro lado, um objeto de afeição pelos seus membros e não meramente um escritório.⁴⁰

O afastamento dos oficiais militares no pós-guerra, abrindo espaço para a burocracia econômica:

13. A estrutura burocrática japonesa foi um dos aspectos da vida japonesa que o General Douglas MacArthur falhou em reformar. Ao invés de cortar a base da pirâmide, ele simplesmente cortou o pico, com o afastamento (*purge*) de burocratas de setores estratégicos do governo. [...] a burocracia continuou imutável desde os dias do pré-guerra.⁴¹

³⁸The Supreme Command for The Allied Powers (Comando Supremo das Forças Aliadas)

³⁹CALDER, Kent E. (1988). *Crisis and Compensation: Public and Political Stability in Japan, 1949-86*. Princeton. Princeton University Press. p. 150.

⁴⁰Sahashi Shigeru, ex-vice-ministro do MICI; ver JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 78.

⁴¹Editorial do *Japan Times*, 13/12/71; ver JOHNSON, Chalmers (1975). Japan: Who Governs? an Essay on Official Bureaucracy. In: *The Journal of Japanese Studies*. Seattle. 2(1): 6.

O *purge* de oficiais do pós-guerra [...] ajudou a aprofundar o poder da burocracia econômica [...] deixando-a quase que intacta.⁴²

Como veremos, com o advento do *purge* imposto pelas Forças de Ocupação, muitos dos mais importantes ex-oficiais afastados de suas atividades tiveram o seu regresso via partidos políticos através das eleições. Assim, ocorreu a volta de importantes membros da *elite* burocrática ao poder e que exerceram influência em todo o período, até meados dos anos 60. Merece destaque a volta de Yoshida Shigeru, o mais influente primeiro-ministro do pós-guerra que, afastado por curto período, logo voltou às atividades e incentivou outros ex-oficiais a que fizessem o mesmo. Ocorreu então a volta de importantes burocratas, como Ikeda Hayato e Kishi Nobusuke, que também se tornaram primeiros-ministros no pós-guerra. Diante desse contexto, alguns autores até mesmo chegam a denominar o período em que Yoshida Shigeru esteve no poder como a “era Shigeru”.

⁴²CALDER, Kent E. (1988). *Crisis and Compensation: Public and Political Stability in Japan, 1949-86*. Princeton. Princeton University Press. pp. 150-151.

LISTA DE TABELAS E DIAGRAMAS

A - TABELAS:

CAPÍTULO 1

- 1-1 Taxa Média Anual de Crescimento Real da Atividade Industrial Japonesa
em Comparação com as Taxas das Principais Nações Desenvolvidas: 1958-68 ... 11
- 1-2 Composição das Exportações Japonesas: 1955-1965 12
- 1-3 Os Planos Econômicos Elaborados pela EPA no Pós-Guerra: 1955-71 13-14

CAPÍTULO 2

- 2-1 Eleição de Ex-oficiais: Câmara dos Deputados 28
- 2-2 Participação dos Ex-oficiais na DIETA por Partido 29
- 2-3 Eleições para a Câmara dos Deputados: 1949-60 29
- 2-4 Candidatos Segundo sua Experiência Parlamentar, por Eleições 30
- 2-5 Participação, em % na DIETA, dos Candidatos Eleitos Segundo suas
Experiências Parlamentares 31
- 2-6 Média do Número de vezes que cada Parlamentar foi Reeleito por Partido 31
- 2-7 Participação dos Ex-oficiais nos Gabinetes: 1948-60 33
- 2-8 Eleições Gerais de Outubro de 1952: Candidatos Liberados do Expurgo 33
- 2-9 Eleições Gerais de Outubro de 1952: Candidatos Liberados do Expurgo
Eleitos por Partido 34

CAPÍTULO 3

3-1	Composição Política, em %, da Dieta após as Eleições	36
3-2	Orientação Política dos Primeiro-Ministros do Pós-Guerra	37
3-3	Participação dos Representantes da Indústria e da Agricultura na DIETA.....	38
3-4	Participação dos Representantes da Indústria e dos Representantes da Agricultura na DIETA	39
3-5	Representatividade dos Trabalhadores nos Principais Partidos	40
3-6	Filiação Partidária dos Representantes das Assembléias Locais.....	41
3-7	Filiação Partidária dos Representantes dos Conselhos Locais.....	41
3-8	Participação dos Representantes Locais nos Partidos	42
3-9	Participação dos Representantes Locais nos 2 maiores Partidos (PL e PD) e na DIETA	43
3-10	Participação, em %, da Elite Burocrática por Partidos: Câmara dos Deputados	45
3-11	Participação, em %, da Elite Burocrática por Partidos: Senado.....	46

CAPÍTULO 4

4-1	Os Ministros e Vice-Ministros do MICI: 1946-60.....	52
4-2	Alocações Interministeriais de Oficiais do Ministério das Relações Exteriores em Outros Ministérios e Organizações da Área Econômica	53
4-3	Principais Mecanismos de Controle do Pré-Gguerr.....	54
4-4	1945: O Controle por Parte do SCAP	55
4-5	Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	56-57-58
4-6	Mecanismos de Controle do Pós-Guerra.....	59
4-7	Mecanismos de Controle do Pré-Guerra	60

4-8	Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	60-61-62
4-9	Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	62-63
4-10	Mecanismos de Controle do Pós-Guerra: Os Objetivos do Draft Law of Special Measures for Strengthening the International Competitive Ability of Designated Industries	64
4-11	Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	66
4-12	Importação de Tecnologia: Número de Contratos de Tecnologia classe A	67
4-13	Pagamentos de <i>Royalties</i> : Contratos de Tecnologia classe A e classe B	67
4-14	Participação dos <i>BATSU</i> Universitários nos Gabinetes: 1948-59	68
4-15	Origem Universitária dos Primeiros-Ministros do Pós-Guerra	69
4-16	Origem Universitária de Alguns Membros da Elite Burocrática de Alguns Departamentos do MICI	70
4-17	Os Três Primeiros Presidentes da KEIDANREN	73
4-18	Representação da Indústria: KEIDANREN, Comitê Especial para o Sistema Financeiro (Abril/1960) (<i>Kiniu Seido Tokubetsu</i>)	75-76
4-19	Composição e Filiação do Comitê Especial do Governo para o Sistema Bancário (Abril/1960) (<i>Chuo Ginkô Seido Tokubetsu Inkaï</i>)	78
4-20	Representação do Governo: Comitê de Especialistas para o Sistema Financeiro (<i>Semmon In</i>)	79
4-21	O Partido Democrático Liberal e sua Rede de Informações: Organizações Internas e Externas do Partido	80
4-22	Vice-Ministros do MICI e seus <i>AMAKUDARI</i> no Setor Privado	82
4-23	Número de <i>AMAKUDARI</i> de Altos Burocratas para o Setor Privado	83
4-24	Ocupações Prévias, como Ministros, dos Primeiros-Ministros do Pós-Guerra ...	84
4-25	Altos Postos Exercidos pelos Primeiro-Ministros na Administração Pública no Pós-Guerra	85

4-26	Participação nos Gabinetes, como Ministros do Primeiros-Ministros:	
	09/10/45 a 09/11/64.....	86
4-27	<i>Turn-over</i> Ministerial: 09/10/45 a 09/11/64	86

CAPÍTULO 5

5-1	Quantidade de <i>mergers</i> Segundo o Capital das Empresas: 1950-1960.....	108
5-2	Efeitos da Racionalização dos Investimentos no Pós-Guerra.....	109
5-3	Cartéis Aprovados pela Comissão de Justiça Comercial Segundo a Categoria de Cartéis de Exceções: 1964-70.....	110

CAPÍTULO 6

6-1	Líderes do Cabinet Planning Board: 23/10/37-31/10/43.....	117
6-2	Diretores do Economic Stabilization Board : 1946 - 1952.....	118
6-3	Pagamentos do Governo: Subsídios a Preços e Indenizações: 1940-52	120
6-4	Índices de Produção das Indústrias Japonesas: 1940-1965.....	121
6-5	Financiamentos do RFB no Pós-Guerra: 1946-1948.....	127
6-6	Investimentos em Plantas e Equipamentos: 1954:1962	128
6-7	Investimentos de Capitais Realizados pelas Empresas de Produtoras de Carvão: 1950-58	129
6-8	Investimentos Realizados em Plantas e Equipamentos pelas 18 Maiores Empresas Produtoras de Carvão: 1950-55	130
6-9	Composição (em %) do Consumo dos Insumos Geradores de Energia na	

Indústria: 1955-65	133
6-10 Alterações na Estrutura de Financiamento da Indústria de Carvão: 1958-64 ..	135
6-11 Ingresso do Japão em Organismos Internacionais	138

CAPÍTULO 7

7-1 Principais Mecanismos de Controle do Sistema Financeiro do Pós-Guerra .	156-157
7-2 Principais Instituições Financeiras Governamentais do Pós-Guerra	160
7-3 Proporção de <i>Over-loan</i> dos Bancos do Japão: 1955-1970	163
7-4 Disponibilidade de Créditos Bancários de Acordo com a Escala das Empresas: 1956-1957	167
7-5 Composição dos Financiamentos Bancários às Grandes Empresas: 1955-1969 ...	168
7-6 Composição dos Financiamentos Bancários às Pequenas e Médias Empresas: 1955-1969	168
7-7 Taxas de Juros Efetivos Cobradas de Acordo com a Escala das Empresas: 1958-1962	169
7-8 <i>Amakudari</i> de Ex-Oficiais do MICI na Diretoria do Japan Development Bank (JDB)	170
7-9 Presidentes do Banco do Japão: 1945-1975	169
7-10 Fontes Externas de Financiamentos às Indústrias: 1947-1967	171
7-11 As Disponibilidades de Crédito do Reconstruction Financial Bank (RFB) às Empresas Emergentes dos <i>Zaibatsu</i> : 1948	173
7-12 Proporção dos Financiamentos dos Principais Bancos dos <i>Keiretsu</i> como Proporção dos Financiamentos Totais no Grupo (média de 1956-60)	173

7-13 Número de Empréstimos do RFB de Acordo com os Valores Envolvidos 174

B - DIAGRAMAS:

1 - DIAGRAMA 1: As Etapas da Coordenação Industrial do Japão.....89

2 - DIAGRAMA 2: Mecanismos de Tomada de Decisão em Política Industrial 90

APÊNDICE	i
1. Estrutura Governamental Segundo a Constituição de 1947	ii
2. DIETA	iii
3. GABINETE	iv
4. Repartição do Primeiro-Ministro	v
5. Ministério das Finanças	vi
6. Ministério da Indústria e Comércio Internacional	vii
7. Agência de Planejamento Econômico	viii
8. Principais Instituições Públicas Voltadas ao Desenvolvimento Industrial Criadas no Pós-Guerra	ix-x
9. Os Gabinetes do Pré-Guerra: 16/01/40 a 17/08/45	xi
10. Os Gabinetes do Pós-Guerra: 17/08/45 a 09/11/64	xi
11. Ministros do Pré-Guerra: 16/01/40 a 09/10/45	xii/xv
12. Ministros do Pós-Guerra: 09/10/45 a 09/11/64	xvi/xix
13. Ministros do Pós-Guerra e suas Participações nos Gabinetes: 09/10/45 a 09/11/64	xx/xxiv
14. Altos Postos Exercidos na Administração Pública: 09/10/45 a 09/11/64 ..	xxv/xxxi

Capítulo 1

A Política Industrial Japonesa

1.1 Introdução

O estudo da política industrial Japonesa remete, antes de tudo, ao estudo da Economia Política Japonesa, que teve excepcional expansão e sucesso com a criação de instituições e mecanismos apropriados a sua execução após a Segunda Guerra Mundial.

O Japão implementou uma política industrial orientada para o lado da oferta, o que vinha caracterizando a economia japonesa desde longo tempo. Do lado microeconômico, houve a identificação de indústrias específicas que passaram a ter tratamento seletivo e eram indústrias importantes demais para serem relegadas às condições de livre mercado, além do que, seus desenvolvimentos representavam a solução de necessidades econômicas de curto prazo.

Dentre as medidas mais importantes, e que veremos mais detalhadamente a seguir, a política industrial japonesa estava voltada para a estratégia de exportação orientada e controlada de manufaturados, favoreceu o setor exportador com taxas favoráveis, altas taxas de depreciação, empréstimos subsidiados para investimentos em alta tecnologia; criou agências para informar e assessorar o processo decisório de investimentos por parte das empresas, tanto interna quanto externamente; promoveu e ofereceu condições para a criação

de uma taxa elevada de poupança interna ao mesmo tempo que desestimulava o consumo interno, principalmente o consumo a crédito; controlou a criação, a redução e mesmo destruição de cartéis, bem como de sua capacidade produtiva; controlou em grande medida o mercado de trabalho, coordenou o processo de incentivo e de desativação de empresas. Além disso, promoveu o sistema de “boas relações” entre trabalho e capital tornando-os forças harmônicas e não antagônicas. Deu prioridade a uma educação especializada além de financiar a pesquisa em associação com o setor privado, procurando desenvolver produtos com novas tecnologias, o que era decisivo dentro do processo competitivo externo. Estabeleceu preços para certos produtos, quotas de produção durante os períodos de recessão, quotas de exportação, quotas de produção para os setores e indústrias em processo de desativação, etc.

1.2 O período de rápido crescimento econômico

O Japão começou seu desenvolvimento dos pós-Guerra sob a orientação dos defensores do Estado na economia e os economistas japoneses à época estavam imbuídos do desejo patriótico de reconstruir o país a partir das cinzas e da derrota; estavam interessados em transformar um país devastado e atrasado em uma nação industrial moderna.

Para tanto, julgaram necessário fortalecer e desenvolver a indústria pesada através de políticas protecionistas. Os membros dessa geração estavam influenciados tanto pela economia planejada socialista quanto pelos resultados dos seguidos períodos de guerra pelos quais passara o país, gerando uma forte economia controlada. Até 1945, o controle da economia japonesa, por exemplo, esteve mais próxima do regime stalinista - com o mercado não prevalecendo e cabendo só ao Estado regular¹. Conseqüentemente, os dirigentes e

¹NAOHIRO, Amaya (1983). Refusing the Critics of Japan's Industrial Policy. *Japan Echo*. Tokyo, 4 (X).

economistas acreditavam que o governo deveria exercer forte liderança, controle, formular planos, dirigir, regular e conduzir as atividades do setor privado resultando que, mesmo após a Segunda Guerra Mundial, com a extrema falta de bens e de recursos externos, o Japão ainda viesse a ter um Estado forte na economia. Somente a partir dos anos 60 a economia japonesa começou a se mover em direção a uma economia de livre mercado.

Segundo Ryutaro Komiya², três condições são necessárias ao desenvolvimento econômico:

- as empresas ávidas por inovação e estimuladoras do mercado de trabalho;
- amplos incentivos às empresas e trabalhadores para atingir e conseguir inovações;
- disponibilidade de recursos: humano, material e financeiro, para conduzir e fomentar pesquisas.

No período de rápido crescimento da economia japonesa, as firmas que ousaram inovar alcançaram lucros bem acima da média e canalizaram esses lucros de volta ao processo produtivo gerando maior expansão dos investimentos: equipamentos, novas plantas, pesquisas, etc. Isso satisfazia a 2a. e a 3a. condições acima mencionadas.

Graças ao rompimento dos conglomerados econômicos (*zaibatsu*) e da reforma agrária no pós-Guerra, bem como ao incentivo à educação, equalização da distribuição de renda e uma maior preocupação com a igualdade social, o Japão dos pós-Guerra ofereceu solo fértil para o desenvolvimento econômico.

A organização interna das empresas e a organização dos sindicatos permitiram que cada firma acumulasse habilidade e experiência necessárias à procura de inovações, satisfazendo a 1a. condição acima. Associado a essas condições favoráveis, o governo decidiu

²KOMIYA, R. (1986). Industrial Policy's Generation Gap. *Economic Eye: A Quarterly Digest of Views from Japan*. Tokyo, 1 (7): 22-24. março.

qual seria o crescimento econômico nacional desejável, estabelecendo as diretrizes necessárias através da política industrial³.

1.3 A política industrial

A política industrial japonesa buscava resolver três grandes problemas, a saber: o problema da escassez de recursos - que se tornou mais acentuado após a Segunda Guerra Mundial -, o problema da oferta - envolvendo tanto o mercado interno quanto o externo - e o problema das peculiaridades históricas.

1.3.1 O problema da escassez de recursos

Quanto à escassez de recursos, destacava-se, de imediato, a questão da dimensão reduzida do Japão agravada pela pouca disponibilidade de terras apropriadas ao cultivo agrícola e pelas constantes ameaças de problemas naturais, como os terremotos.

Um outro problema de escassez e que se apresentou desde o início como um grande problema ao processo de acumulação de capital do pós-guerra, foi o atraso tecnológico pelo qual passava o país, um atraso decorrente, principalmente, do isolamento com relação ao exterior e da total orientação pró-guerra a partir dos anos de 1930. Esse distanciamento tecnológico foi um dos principais problemas a serem resolvidos pela política industrial do pós-guerra e que, por algum tempo, colocou o Japão em total dependência com relação ao exterior.

³SABA, S. (1986). Vision, Consensus, and Competition: Industrial Policy in Japan. *Speaking of Japan*. Tokyo, 77 (8). maio.

1.3.2 O problema da oferta

Contrariamente ao problema da escassez de terras produtivas, de capital e de tecnologia, o Japão do pós-guerra contava com uma grande população tornando-o um país populoso e altamente povoado. A política industrial do pós-guerra também deveria tentar resolver o problema da grande oferta em confronto com uma demanda reduzida de mão-de-obra; após a guerra ocorreu uma redução acentuada da demanda de mão-de-obra em decorrência do desmantelamento da atividade industrial e comercial.

1.3.3 O problema decorrente das peculiaridades históricas

O processo de formação do Estado Japonês foi marcado pela importação de cultura do continente asiático, principalmente da China (com destaque para o período da dinastia chinesa de *Tang* (618-907)) de onde também foram importadas as primeiras leis - ainda que posteriormente adaptadas - e os primeiros sistemas de governo. Também no tocante à religião, importou-se a religião budista e a filosofia do Confucionismo, havendo maior ou menor incentivo a cada uma de acordo com a orientação religiosa da corte imperial que estivesse no poder. Contudo, apesar desse processo de importação de cultura e de valores externos, a sociedade japonesa não perdia de vista as suas raízes próprias. Assim, o *Shintô*, religião com bases na crença e nos costumes locais não foi extinto e nem teve suas práticas esquecidas em decorrência da importação de outras religiões.

Em muitas passagens da história japonesa o que se observou foi uma grande interpenetração de valores culturais e religiosos tornando-se poucas as vezes em que se impunha a prática de uma ou outra religião e a freqüência a um ou outro templo religioso específico.

Essa capacidade e habilidade da sociedade japonesa em unir elementos e valores externos aparentemente antagônicos sem, contudo, perder suas características de identidade própria também se verificou no processo de retomada do crescimento econômico após a Segunda Guerra Mundial.

Apesar do acentuado processo de importação de tecnologia do ocidente e da imposição direta e indireta de transformações na economia, na política e nas relações sociais impostas pelas Forças de Ocupação, o Japão do pós-guerra não perdeu suas raízes mais profundas.

Como afirma Y. Ojimi:

Na superfície, a história pode parecer descontínua, mas o povo japonês, que faz a sua história, é marcado pela continuidade. [...] É uma nação em processo de ocidentalização mas que ao mesmo tempo mantém sua identidade.”⁴

Como observaremos neste trabalho, não obstante a forte pressão por mudanças patrocinadas pelas Forças de Ocupação, encontraremos na estrutura empresarial do Japão do pós-guerra uma mistura de elementos e valores ocidentais com elementos e valores tradicionais da cultura, sociedade e organização japonesas e mesmo as autoridades responsáveis pela orientação da economia pregavam um *capitalismo modificado*.

Essa interpenetração de valores se observou em diferentes níveis e organizações japoneses: na empresa, na indústria, na organização industrial, na política, na estrutura ministerial, na relação entre governo e setores econômicos, nas relações inter e intra-empresas, na burocracia governamental, o sistema de senioridade na empresa, as relações sindicato-empresa etc.

Assim sendo, ao mesmo tempo em que a política industrial japonesa se encarregava de “reconstruir o país a partir das cinzas”, com total dependência do ocidente, essa mesma política industrial estava profundamente enraizada em valores tradicionais japoneses, bus-

⁴OJIMI, Y. “Basic Philosophy and Objectives of Japanese Industrial Policy”. In: Organization for Economic Co-operation and Development. (1972) *The Industrial Policy of Japan*. Paris. p. 13, 14.

cando solucionar seus problemas e os atritos decorrentes do confronto de valores internos e externos. Essa busca de solução acabou levando os sistemas econômico, político e financeiro japoneses a práticas geralmente não recomendadas pelos sistemas e padrões ocidentais.

Por exemplo, apesar da abundância de mão-de-obra e da escassez de capital e de tecnologia, a economia - em oposição à teoria das vantagens comparativas, foi orientada, numa primeira etapa, à formação e desenvolvimento dos setores básicos da economia, com destaque à produção de ferro e aço e orientada à recuperação dos setores energéticos (produção de carvão, energia elétrica e refino de petróleo); portanto, tratavam-se de indústrias que requeriam emprego decisivo de capital e de tecnologias em oposição a indústrias trabalho-intensivas.

Outra característica marcante do processo de recuperação econômica foi a proteção das indústrias e do mercado doméstico, principalmente até começo da década de 1960, o que colocou o país em confronto direto com as teorias liberalizantes do livre comércio.

1.4 Os dois ministérios decisivos na implantação da política industrial

O Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MICI) e o Ministério das Finanças (MOF) foram os dois ministérios que tiveram maior representação e importância na orientação e formulação da política industrial do Japão do pós-guerra.

O MOF monopolizou o controle do sistema bancário e financeiro colocando os recursos à disposição das indústrias previamente selecionadas pelo MICI para receberem incentivos através de empréstimos e financiamentos subsidiados, isenções de taxas etc.

Esses dois ministérios foram os maiores executores da *administrative guidance* (*gyôsei*

*shidô*⁵), que colocou os bancos e empresas sob a orientação de seus respectivos ministérios. As empresas eram dependentes dos bancos que, por sua vez, dependiam do MOF.

Sob o controle do MOF, houve a uniformização das práticas bancárias das taxas de juros; com isso, mudou-se, de certa forma, as estratégias de competição inter-bancária passando do confronto direto para a disputa em controlar as contas e as necessidades de capital das principais empresas; a sinalização de quais empresas e quais setores a serem disputados era dada pelo MICI que, previamente, já sinalizava ao MOF quais setores deveriam receber tratamento privilegiado.

Através da ação do MICI conseguiu-se efetivar a retomada da economia, do aumento do emprego e da poupança interna que passou a ser canalizada ao financiamento da atividade industrial, principalmente através do Japan Development Bank a partir do começo da década de 1950.

1.5 As fases e objetivos da política industrial

Levando-se em conta o período de 1945 a 1965, a política industrial japonesa pode ser dividida em três partes:

1. - período de 1945 a 1950: período de reconstrução. Nesse período a política industrial estava fundamentalmente voltada para:

⁵O dicionário japonês-inglês *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* assim define essas palavras:

- *gyōsei*: administração;
- *shidō*: orientação; condução; liderança; direção; ensinamento; treinamento.

Ver: MASUDA, Koh (ed.) (1974). *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* Tóquio. 4a. ed. pp. 362, 1520.

- recuperação do setor energético através da produção de carvão, energia elétrica e refino do petróleo;
- a recuperação do setor energético visava a recuperação, em seguida, dos setores básicos da economia: produção de ferro, aço, maquinaria pesada, construção naval;
- controle da inflação (anos de 1949 e 1950, segundo as orientações do Plano Dodge);
- incentivo às exportações.

2. - período de 1950 a 1960: período de rápido crescimento econômico. Nesse período aconteceram fatos marcantes que deram novos rumos à atividade econômica japonesa, como a mudança de orientação política das Forças de Ocupação com relação ao Japão, passando-o de inimigo à condição de aliado econômico. Outro fato marcante foi o advento da guerra da Coreia no começo da década de 1950, que causou um *boom*, ainda que rápido, na atividade industrial, decorrente do aumento das Aquisições (*special procurements*) americanas. Também houve mudanças no mercado internacional oferecendo melhores perspectivas às exportações japonesas.

Nesse período a política industrial apresentava como principais itens:

- continuidade ao programa de desenvolvimento dos setores básicos da economia;
- incentivo ao desenvolvimento do setor químico e petroquímico;
- adoção de programas de racionalização industrial visando minimizar custos produtivos e aumentar a produção das empresas; de início incentivou-se a racionalização da indústria do ferro e do aço;
- incentivo à produção de fibras sintéticas: nylon, borracha artificial etc;
- incentivo à indústria eletrônica;
- incentivo ao desenvolvimento da indústria de maquinaria.

3. - período de 1960 a 1970: período de expansão e internacionalização da economia:

Nesse período um dos fatos mais marcantes foi o ingresso do Japão nos principais organismos internacionais (FMI, GATT, OCDE, Banco Mundial) que passaram a requerer maior abertura da economia japonesa ao mercado externo.

Nesse período a política industrial estava orientada para:

- aprofundamento do processo de racionalização industrial para tornar as empresas japonesas mais competitivas tanto interna quanto externamente visando a competitividade internacional;
- estreitamento das relações entre governo, empresas e setores acadêmicos buscando encontrar meios e soluções para tornar a indústria mais competitiva objetivando a abertura do mercado;
- aumento das pesquisas e análises periódicas da indústria japonesa tendo como base de comparação o setor externo;
- dentro do programa de racionalização industrial, o MICI passou a incentivar o ingresso de novas indústrias em setores onde a elasticidade renda da demanda internacional fosse alta. Ganhou impulso, então, a indústria eletrônica, maquinaria leve e petroquímica;
- criação dos cartéis de recessão: indústrias que estivessem em declínio e com baixo poder de competitividade seriam agrupadas em cartéis de recessão visando obter meios de torná-las competitivas ou visando encerrar suas atividades.
- incentivo ao aumento das plantas industriais e da escala de produção; em particular, incentivo a aumentos de produção da indústria automobilística, refinação de petróleo, indústria petroquímica;

- incentivo à formação de *joint ventures* e esforços em coordenar as atividades industriais de diferentes setores com o objetivo de tornar a atividade industrial mais eficiente;
- incentivo à concentração industrial através de *mergers* e de aquisições entre as empresas através da aplicação da *administrative guidance*;
- incentivo às pequenas e médias empresas em se associarem a grandes empresas.

1.6 Os resultados da política industrial

Como indicador da rápida recuperação da atividade econômica da indústria japonesa, já em 1954 e 1955 os seus níveis de produção industrial ultrapassavam os índices do período de guerra em muitos setores e o crescimento do produto nacional bruto (PNB) de 1958 a 1968 foi o maior entre as nações desenvolvidas, conforme nos mostra a tabela abaixo:

TABELA 1-1

Taxa Média Anual de Crescimento Real da Atividade Industrial Japonesa em Comparação com as Taxas das Principais Nações Desenvolvidas: 1958-68	
País	Taxas Médias
Japão	11.1%
Estados Unidos	4.7 %
Reino Unido	3.2 %
Alemanha	5.0 %
França	5.4 %
Itália	5.7 %

Fonte:

- Organization for Economic Co-operation and Development (1972). *The Industrial Policy of Japan*. p. 39.

Também no tocante às exportações de manufaturados foram observadas mudanças consideráveis, conforme aponta a tabela abaixo:

TABELA 1-2

Composição das Exportações Japonesas: 1955-1965 (em %)		
Itens/Produtos	Anos	
	1955	1965
• Insumos básicos	24,0	23,4
Químicos, sintéticos	4,5	6,5
Ferro e aço	11,5	12,4
Outros	8,0	4,5
• Equipamentos	16,0	33,3
Ferramentas, equip. elétricos	4,5	6,9
Automóveis	0,5	3,2
Geradores de força	0,5	0,8
Motocicletas, barcos, etc.	5,0	11,2
Equipamentos eletrônicos	-	4,5
Tratores e equipamentos	0,5	0,5
Outros	5,0	6,2
• Bens de consumo	46,5	25,4
Têxteis	36,0	15,7
Alimentos, tabaco, etc.	7,0	5,7
Outros	3,5	5,7
• Outros	13,5	17,9
• Totais	100,0	100,0

Fonte:

• Bank of Japan. In: KRAUSE, L.; SEKIGUCHI, S. "Japan and the World Economy". In: PATRICK, Hugh; ROSOVSKY, Henry (ed.) (1976). *Asia's New Giant - How the Japanese Economy Works*. Washington. The Brookings Institutions.

Para dar maior suporte e orientação à atividade industrial, foi criada em 20/07/1950 a Agência de Planejamento Econômico (EPA), sucessora direta do Cabinet Planning Board (CPB) - o mais importante órgão coordenador da atividade industrial do período de guerra.

Para atender às necessidades das indústrias que necessitavam de orientações e informações cada vez mais precisas por parte do MICI, foi confiado à EPA a tarefa de elaborar planos econômicos para a economia como um todo. Estava encarregada de especificar de forma clara quais eram os objetivos e os principais instrumentos de política econômica a serem postos em prática para se atingir as metas estabelecidas, conforme verificamos na tabela abaixo.

TABELA 1-3

Os Planos Econômicos Elaborados pela EPA no Pós-Guerra: 1955-71

Nome do Plano	Período/ Publicação	Crescimento (% a.a.) Previsto; Real	Objetivos do Plano	Principais políticas a serem praticadas
I. Plano de 5 anos de Desenvolvimento Auto-Sustentável	1956-60; Dezembro 1955	5.0; 9.1	⊙ a) Crescimento sem a ajuda americana; ⊙ b) pleno emprego.	• a) modernização da capacidade produtiva; • b) desenvolvimento do comércio internacional; • c) aumento do fornecimento de matérias-primas às indústrias; • d) estímulo à poupança; • e) redução da dependência das importações; • f) desestímulo ao consumo.
II. Novo Plano Econômico de Longo Alcance	1958-62; Dezembro 1957	6.5; 10.1	⊙ a) Crescimento máximo; ⊙ b) melhoria do padrão de vida da população; ⊙ c) pleno emprego.	• a) Incentivo às bases industriais (infra-estrutura); • b) expansão da indústria química e da indústria pesada; • c) promoção das exportações; • d) estímulo à poupança.
III. Plano de Duplicação da Renda Nacional	1961-70; Dezembro 1960	7.2; 11.0	⊙ Os mesmos objetivos de II, acima.	• a) Investimento em capital social; • b) modernização da estrutura industrial nacional; • c) incentivo ao comércio e cooperação internacional; • d) investimentos visando melhor capacidade e habilidade da força de trabalho e avanços na ciência e tecnologia;

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

TABELA 1-3

Os Planos Econômicos Elaborados pela EPA no Pós-Guerra: 1955-71				
Nome do Plano	Período/ Publicação	Crescimento (% a.a.) Previsto; Real	Objetivos do Plano	Principais políticas a serem praticadas
				<ul style="list-style-type: none"> • e) minimização do <i>gap</i> entre as grandes e pequenas e médias empresas e aumento da estabilidade social.
IV. Plano Econômico de Médio Prazo	1964-68; Janeiro 1965	8.1; 11.0	⊙ Correção de distorções (não previstas no rápido crescimento econômico.	<ul style="list-style-type: none"> • a) Modernização dos setores de baixa produtividade; • b) maior eficiência no uso da mão-de-obra; • c) melhoria da qualidade de vida da população.
V. Plano de Desenvolvimento Econômico e Social	1967-71; Março 1967	8.2; 12.0	⊙ Desenvolvimento direcionado a uma economia equilibrada e a uma sociedade rica.	<ul style="list-style-type: none"> • a) Estabilidade de preços; • b) eficiência econômica; • c) continuidade e promoção do progresso social.

Fonte:

• Japan Economic Council, *Economic Planning in Japan*. Tóquio, 1969. KOMIYA, Ryutaro (1990). *The Japanese Economy: Trade, Industry and Government*. Tóquio. University of Tokyo Press. pp. 270-271 (Adaptado).

• MIYAZAKI, Isamu (1970). "Economic Planning in Postwar Japan". *The Developing Economies*. Tóquio. The Institute of Asian Economic Affairs. 4(VIII):371.

Também devido aos incentivos às aquisições de empresas, à formação *joint vetures*, à formação de cartéis de recessão e de racionalização e à planificação setorial da indústria patrocinados pelo MICI, o Japão foi o país que mais radicalmente apresentou mudanças na sua organização industrial.

1.7 O governo e o setor privado

O setor privado japonês, reflexo do pós-Guerra e mesmo decorrente do dirigismo observado na economia japonesa durante o período anterior, carecia de um mercado de capitais desenvolvido, não tinha uma tradição de inovação de produtos, havendo uma tendência a baixos investimentos em pesquisa; as universidades não estavam preparadas para fornecer mão-de-obra de primeira qualidade e nem tinham condições para desenvolver importantes pesquisas; em resumo, havia um sistema industrial e um sistema educacional que não estavam direcionados e nem concentrados em promover a inovação.

Dada essa estrutura e com as grandes empresas sendo os clientes preferenciais do setor bancário, o governo se sentiu impelido a encontrar meios e instrumentos para canalizar recursos aos setores julgados importantes e também minimizar os riscos desses financiamentos.

A combinação entre governo e setor privado, ou entre as forças de mercado e a burocracia estatal, conferiu ao Japão ambiente propício para a instituição de uma série de instrumentos de política industrial. As características distintas da organização industrial japonesa também ajudou a conciliar o que de outra maneira teria sido impossível: a presença de um Estado intervencionista e forte, porém, um Estado muito pequeno: apenas 8% da força de trabalho empregada no setor público no começo dos anos 60, contra 22% na Inglaterra, por exemplo⁶. Parte dessa redução foi conseguida através de imposição das Forças Aliadas em romper com a concentração do poder entre as empresas e o Estado.

A estrutura da política econômica japonesa permitiu ao governo praticar as duas coisas graças à instituição do consenso e à adoção de uma política industrial em conformidade com o mercado, a qual estabeleceu limites à intervenção estatal reservando a possibilidade

⁶ALLEN, G. C. (1981). *A Short Economic History of Modern Japan*. MacMillan Press. 4a. ed.

e prerrogativa da intervenção seletiva. Essa política econômica deu ao MICI extraordinário poder para decidir o que produzir, como, onde e quando intervir e especificar instrumentos que legitimassem essa intervenção.

O controle governamental, em nome do interesse público, possibilitou o controle da evolução da estrutura industrial; o controle das importações, por exemplo, foi justificado pela necessidade de controlar divisas estrangeiras e para regular a competição, através do controle dos investimentos por setores em diferentes indústrias⁷; o fato de o governo coordenar a política industrial facilitava o repasse de tecnologias, investimentos, etc. somente às indústrias selecionadas, o que aumentava ainda mais a oligopolização da indústria.

A política industrial japonesa foi implementada com constante participação e consulta do setor privado⁸. Ao invés do conflito aberto entre grupos com interesses contraditórios, o governo procurou o tempo todo trabalhar para a formação da harmonia e do consenso. Ao mesmo tempo em que se legitimava à frente das decisões econômicas, através da mediação, sistemas de compensação e ações afirmativas, também se outorgava forças para coibir e controlar influências e ações contrárias. O MICI mediava conflitos inter e intra-indústrias com o objetivo de facilitar acordos para a formulação de uma política industrial satisfatória, segundo a orientação governamental.

A política industrial Japonesa representava o funcionamento de um sistema de controle social que procurava minimizar o conflito aberto e a resposta do governo era restabelecer a informalidade como expediente dominante na estrutura do conflito e, nessa base, reassegurar sua influência sob sua direção; esse processo legitimava o Estado como a principal força e principal agente do bem-estar nacional⁹. A necessidade maior foi descobrir como governo e setor privado poderiam cooperar e escolher uma combinação ótima para satis-

⁷DORE, R. (1988). *Flexible Rigidities: Industrial Policy and Structural Adjustment in the Japanese Economy 1970-1980*. London. The Athlone Press.

⁸UPHAM, F. K. (1987). *Law and Social Change in Postwar Japan*. Harvard. Harvard University Press.

⁹DORE, R. (1988). *op. cit.*

fazer a demanda externa, ávida por novos e melhores produtos¹⁰; o sucesso da política industrial dependia do poder do MICI em persuadir o setor privado.

Na formulação da política industrial, o ajustamento tomou a forma de legitimação que reconhecia as forças de mercado e as forças sociais mas retinha a predominância de instrumentos e processos informais de consulta. A informalidade não terminava com a formulação da política industrial; continuava através da sua implementação. Mesmo em áreas nas quais havia regulamentação específica, o MICI raramente a exercia formalmente. Preferia usar várias informalidades, voluntários modelos de persuasão geralmente conhecidos por *administrative guidance*, para convencer as firmas individuais ou grupos a cooperar com a política governamental. Nos setores onde o MICI não tinha autoridade estatutária era possível conseguir consenso, submissão e concordância devido à existência de estreita relação entre governo e indústria, presente desde muito cedo na formação econômica japonesa.

Os estatutos e os regulamentos estabeleciam uma extrema porém vaga quantidade de parâmetros segundo os quais o MICI formulava a política industrial através da consulta ao setor privado, com representativos órgãos do setor, compostos por relevantes empresários. Dado esse precedente da existência de um conjunto de leis que propiciavam contornos, a burocracia governamental explorava a informalidade do processo para exercer e estabelecer o consenso.

Para o setor privado, não havia motivos para não cooperar pois, além de contar com o apoio do governo, podia obter todas as informações que desejasse através de sua participação nos órgãos do governo e no sistema de planejamento e decisão¹¹; desses conselhos ou sub-comitês mistos faziam parte somente aqueles que estivessem dispostos a cooperar com o governo.

¹⁰NAOHIRO, Amaya. *op. cit.*

¹¹KOMIYA, Ryutaro (1990). *The Japanese Economy: Trade, Industry and Government*. Tokyo. University of Tokyo Press.

As empresas japonesas, por outro lado, se reestruturavam para corresponder às mudanças provocadas pelas orientações da política industrial do governo; elas passaram por transformações dando ênfase à união interna entre capital e trabalho, colocando-os em cooperação, criando na empresa uma comunidade orientada para a produção ao mesmo tempo que incentivava rapidez e sensibilidade na adequação às transformações externas.

Conforme observa Sheldon Garon:

Ironicamente, os burocratas das relações trabalhistas alcançaram a máxima autonomia sob a égide das Forças de Ocupação. Durante esse período, à semelhança de seus colegas em outros ministérios, esses oficiais desfrutaram de poderes nunca antes conferidos.¹²

¹²GARON, Sheldon (1987). "The State and Labor in Modern Japan". University of California Press. p. 235. In: WOLFERN, Karel van (1989). *The Enigma of Japanese Power: People and Politics in a Stateless Nation*. London. MacMillan. p. 360.

Capítulo 2

A Permanência da Elite Burocrática no Poder no Pós-Guerra

2.1 A continuidade institucional

Um elemento decisivo que contribuiu para a continuidade da estrutura de poder do período anterior à guerra no Japão, foi o fato de as Forças Aliadas adotarem métodos indiretos de controle através da máquina administrativa japonesa já existente¹, ao invés de controle militar direto; além disso, a idéia anunciada pelas Forças Aliadas, do ponto de vista político, afirmava o respeito pelos desejos mais profundos do povo japonês, como se pode ler na Declaração de Potsdam de agosto de 1945²:

Os Estados Unidos deseja que esse governo possa estar tão próximo quanto possível dos princípios democráticos e não é de responsabilidade das Forças Aliadas a imposição sobre o Japão de qualquer forma de governo *não respaldada pela livre expressão do povo.*³

¹WOLFEREN, Karel van (1989). *The Enigma of Japanese Power: people and politics in a stateless nation*. London. MacMillan. p. 348.

²WARD, E. Robert (1956). The Origins of The Present Japanese Constitution. *The American Political Science Review*. The American Political Science Association. Washington. 4(L):983. Dezembro.

³O grifo é nosso.

Por várias vezes e de diferentes maneiras tal princípio fora reiterado, como no Joint Chiefs of Staff Basic Initial Post-Surrender Directive to SCAP⁴ for The Occupation and Control of Japan de 3 de Novembro de 1945, onde se afirmava que a prioridade e a razão de ser da Ocupação era estabelecer uma política de favorecimento e suporte, *mas não de imposição*⁵, de uma forma democrática de governo sobre o Japão⁶; o que deveria prevalecer era o desejo do povo japonês e não o desejo das Forças de Ocupação.

Mesmo a imposição da revisão da Constituição Meiji (1890) em vigor e a imposição de uma outra mais democrática (1947) acabou, através de inúmeras e hábeis negociações por parte das autoridades japonesas, permitindo a permanência de várias e importantes instituições políticas, culturais e sociais - muitas delas seculares - da sociedade japonesa.

Já em 30 de janeiro de 1946, durante o processo de elaboração de uma nova constituição, o General MacArthur afirmava ser importante chegar-se a uma constituição que fosse um documento que pudesse ser visto pelo povo japonês como sendo um produto das autoridades japonesas; segundo ele, esse era o caminho para se chegar a reformas duradouras e não somente vigorar enquanto houvesse imposição externa (cf. Ward, *op. cit.* pg. 987).

Em um dos esboços finais da futura constituição apresentado à DIETA em junho de 1946, do qual resultaria a Constituição de 1947, O SCAP afirmava:

O documento agora apresentado à DIETA é um documento japonês e ele é para o povo do Japão cabendo a seus representantes determinar sua forma e conteúdo - se ele será adotado, modificado ou rejeitado.⁷

Por todos esses precedentes e principalmente por não conhecer as estruturas políticas, econômicas, sociais e culturais, bem como a completa interpenetração dessas estruturas,

⁴The Supreme Command for The Allied Powers (Commando Supremo das Forças Aliadas)

⁵O grifo é nosso.

⁶WARD, E. Robert (1956). *op. cit.*, p. 984

⁷WARD, E. Robert (1956).*op. cit.*, p.1003.

muitos autores vêem a Ocupação Americana sobre o Japão como um grande fracasso, em certos pontos, na tentativa de transformação do Japão.

2.2 A inadequação da nova constituição

Além de se ter imposto uma constituição fruto de um trabalho apressado e fruto de consulta direta de preceitos e normas de outras constituições⁸, a imposição de fora de uma nova constituição em termos e preceitos ocidentais, por melhores que fossem e por mais competentes que fossem os legisladores constituintes⁹, dificilmente poderia entender e levar em conta uma série de valores sociais e culturais presentes há séculos na sociedade japonesa.

Adicionalmente, por todas essas limitações é que também se justificava a preocupação americana em tornar a nova constituição aparentemente como sendo fruto do trabalho de legisladores japoneses. Em um dos relatórios sobre a Ocupação lê-se que:

A menos que as decisões apresentassem alguma relação com o existente estado das relações, era óbvio que [a nova Constituição] não serviria aos seus propósitos.¹⁰

No geral, a constituição imposta correspondia mais a um amálgama dos sistemas britânico e americano de governo, uma constituição que não se adequava à realidade

⁸Comenta-se que até a Constituição Soviética fora consultada. WARD, E. Robert *op. cit.*

⁹Em Fevereiro de 1946 foi constituída uma Assembléia Constituinte no SCAP, composta de 25 membros sendo que, 4 desses membros eram advogados, mas nenhum deles apresentava especialização em Direito Constitucional; 1 era ex-membro do Congresso Americano; 1 era especialista em Administração Pública; 2 eram acadêmicos: 1 historiador, especialista em História Chinesa e 1 sociólogo com vasta experiência no Japão do pós-Guerra. *Com exceção de apenas 3 membros, nenhum deles apresentava qualquer conhecimento específico sobre o Japão, suas tradições, instituições, etc.* (o grifo é nosso).

¹⁰*Political Reorientation*. Vol. 1, p. 105. In: WARD, E. Robert (1956). *op. cit.* p. 995.

japonesa por um lado, mas que, por outro, permitiu ao governo japonês reter e/ou melhorar antigas instituições e normas político-econômicas, enquanto ia ganhando espaço para negociar as alterações indesejadas impostas pela nova constituição.

Nesse contexto, o Japão emergente da 2a. Guerra Mundial era, em alguns pontos essenciais, mais forte que nos períodos anteriores. Ganha destaque aqui a habilidade japonesa em alterar, inovar ou melhorar os preceitos e normas impostos fazendo em seguida uma aplicação à realidade nacional, levando a resultados muitas vezes muito distantes dos preceitos e fins pretendidos pelas Forças de Ocupação, a ponto de se perguntar *até que ponto a derrota japonesa foi realmente incondicional* (cf. WARD, E. Robert *op. cit.*, p. 982.)

Seguindo tal discussão, outros autores vêem a Constituição de 1947 tão autoritária quanto a Constituição Meiji de 1890; ela até mesmo permitiu, em alguns pontos, a continuidade do sistema imperial (*Tennô system*) no sentido de que ao mesmo tempo em que ela era o mais importante ato de democratização do Japão, acabou permitindo a formação de um grupo político dominante, de uma burocracia coesa e mais forte e foi conduzida de forma a manter o povo afastado da participação direta na política e na condução da política econômica do país¹¹.

Portanto, o que se vê no Japão do pós-Guerra é ainda um país plenamente orientado, não mais pela força militar, mas pela orientação da economia e da política industrial - a *administrative guidance* - em todos os setores, tendo por meta na fase de rápido crescimento econômico que se seguiu à fase de reconstrução, o igualar-se (*catch up*) ao Ocidente, contando com a reativação de inúmeros expedientes do tempo de guerra, ainda que levemente alterados.

Assim, a formulação da Política Industrial do pós-Guerra e a orientação da economia de maneira geral, se assemelhava muito a outros períodos da economia japonesa, voltando

¹¹JOHNSON, Chalmers (1982). *MITI and The Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford. Stanford University Press. California. p. 43

mesmo a orientações do período Meiji (1868-1912), tornando inovações impostas pelas Forças de Ocupação, tais como a Lei Anti-Monopólio, promulgada logo após o final da guerra, *uma lei idealista*¹².

2.3 A permanência da elite burocrática

A elite burocrática foi uma das instituições japonesas que saiu quase ilesa do período de guerra.¹³

Devido a essa ligação, a elite burocrática japonesa teve papel fundamental na condução da política industrial do pós-Guerra dado que:

- trabalhando junto com os políticos, tinha acesso aos poderes legislativo e executivo, além de participar diretamente da administração pública;
- nos pós-Guerra, e justamente por ter saído quase ilesa, ficou encarregada da formulação da política econômica nacional e, por extensão de seu poder, da política industrial.

A partir do instante em que só ela reunia os melhores técnicos na execução da política administrativa, da coleta, análise e processamento de dados, seu poder aumentou imensamente passando a influir no setor privado que passou a ser um dependente direto e ávido por informação e conhecimento técnicos.

Diante do aumento de poder, a elite burocrática passou a ter autoridade regulatória para decretar sanções, licenças, orientação econômica (*administrative guidance*) sobre todos os setores, decidir o que era prioritário, etc.

¹²OSAMU, Yasuda (1981). Strange Ideas on The Antimonopoly Law. *Japan Echo*. 1(8):96.

¹³JAPAN CULTURE INSTITUTE (1979). *Politics and Economics in Contemporary Japan*. Tokyo. p. 85.

Passou, através do Ministério das Finanças (MOF), a decidir o orçamento anual, bem como decretar as medidas e normas necessárias à implementação desse orçamento e à execução de sua política econômica, notadamente com relação à política industrial desencadeada pelo Ministério do Comércio e Indústria Internacional (MICI)¹⁴.

As Forças de Ocupação, na sua tentativa de democratizar o Japão, acabaram prestando dois grandes favores à elite burocrática japonesa:

- por um lado, o *red purge*, que compreendia o afastamento e mesmo prisão de muitos oficiais do regime militar, acabou tornando a elite burocrática um grupo mais coeso: na verdade, ela foi o grupo menos afetado¹⁵, estimando-se que, por exemplo, apenas 42 altos oficiais burocratas do Ministério da Indústria e Comércio (MCI, mais tarde, Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MICI)) foram afastados de seus postos e somente 9 altos oficiais burocratas do Ministério das Finanças.¹⁶ Ou ainda, dos 1.800 oficiais expulsos, a grande maioria, 70%, eram políticos e oficiais militares de outros ministérios, como o Ministério da Casa Civil.¹⁷

Por razões e interesses políticos, a Ocupação deveria ser processada com o máximo de tranqüilidade sócio-política possível, obrigando as decisões a serem implantadas a causarem interferência mínima em áreas que não fossem militares.¹⁸

Existem outras estimativas, principalmente as japonesas, que apontam para um número ainda menor que 42 para os burocratas afastados do MCI devido a uma manobra muito hábil por parte das autoridades japonesas dias antes de passarem o controle do país ao SCAP.

¹⁴Esse ministério foi criado em 1949; é o sucessor direto do Ministério das Munições do período de guerra.

¹⁵Ver, por exemplo, JOHNSON, Chalmers (1982). *op. cit.*, pp.44-46

¹⁶SAKAKIBARA, Eisuke; NOGUCHI, Yukio (1977). *op. cit.*, p. 102.

¹⁷JOHNSON, Chalmers (1982). *op. cit.*, p.42.

¹⁸BAERWALD, Hans H. (1959). "The Purge of Japanese Leaders under the Occupation". University of California Press. In: WOLFEREN, Karel van (1989) *Op. cit.*, p. 349.

Cristalizada a perda da guerra, Shiina Etsusaburô, importante burocrata que já tinha passado por vários cargos no governo militar e atual Ministro das Munições quando da derrota na guerra, sugeriu a extinção do Ministério das Munições - de conotação nitidamente militar - e o renascimento, em seu lugar, do extinto Ministério do Comércio e Indústria (MCI). Assim, através da Ordem Imperial no. 486 de 26 de agosto de 1945, foi extinto o Ministério das Munições (MM) e criado o MCI. Com isso colocava-se fim à estrutura ministerial ocorrida em 1943 que extinguiu o MCI e colocando-o sob a jurisdição do MM.¹⁹

A manobra empreendida por Shiina Etsusaburô foi duplamente benéfica aos burocratas defensores do controle do Estado na economia e de orientações pró-indústria, a saber: tirando o MCI da jurisdição do MM desvinculou os burocratas do MCI dos militares; por outro lado, a mudança na estrutura ministerial evitou que importantes burocratas fossem afastados pelo SCAP, o que muito provavelmente teria acontecido caso tivessem ficado no extinto MM. Assim, estima-se que apenas 10 oficiais do MCI foram afastados pelo SCAP.²⁰

- por outro lado, a Ocupação criou o ambiente propício para a hegemonia burocrática ao afastar do poder os militares e os poderosos grupos econômicos (*zaibatsu*) que constituíam os dois maiores entraves à expansão e poder da burocracia.

Com o rompimento da economia de guerra e expulsão dos políticos perigosos do poder, a elite burocrática foi convocada a assessorar um parlamento constituído por políticos que não apresentavam quaisquer conhecimentos técnicos (cf. discutido adiante no capítulo 3).

Para completar esse quadro, o programa de desconcentração econômica proposto pelas

¹⁹Essa reforma ministerial ocorreu em 1 de novembro de 1943 e foram extintos os seguintes ministérios: Ministério do Comércio e Indústria, Ministério da Agricultura e Florestas, Ministério das Comunicações e o Ministério da Rede Ferroviária. Foram criados os seguintes ministérios: Ministério das Munições, Ministério da Agricultura e Comércio e Ministério dos Transportes e Comunicações. Ver JOHNSON, Chalmers J. (1982), p. 168/173 e HUNTER, Janet E. (1984), p. 288.

²⁰JOHNSON, Chalmers. (1982) *Op. cit.*, p. 173.

Forças de Ocupação foi abandonado logo em seguida, o *U-turn*, em 1949, e não mais parecia que a estrutura industrial havia sido fundamentalmente alterada.²¹ A grande mudança na orientação da política das Forças de Ocupação (*U-turn*) foi incentivada pela explosão do comunismo na China, a partir de 1949, e, logo em seguida, pela deflagração da guerra da Coreia no começo dos anos 50. Dada essa nova situação internacional, o Japão saiu da condição de inimigo à de aliado econômico, sofrendo uma mudança completa.

Essa coesão e continuidade verificada na elite burocrática permitiu resgatar, de certa forma, a idéia do Estado como uma grande família, tão propagada desde a Era Meiji e reforçada no período de guerra.

Permitiu também resgatar, ampliar e por em prática, várias das seculares instituições sociais e culturais japonesas, notadamente, as concepções de harmonia (*wa*), fidelidade (*giri*) e muitos outros preceitos de difícil tradução e interpretação segundo os padrões e concepções ocidentais, notadamente aqueles relacionados à questão da natureza humana e à concepção do ser humano (*ninjô*). Essas concepções secularmente presentes na cultura e sociedade japonesa também não foram alteradas pela Ocupação e se constituíram em elementos decisivos na reestruturação não só da elite burocrática, mas também dos demais grupos, além de servir de amálgama indispensável para atenuar as disputas, os atritos, as divergências de posicionamento, etc., entre, por exemplo, capital e trabalho, passados os três primeiros anos de Ocupação, quando então também já havia passado o vendaval dos expurgos e tendo o Japão passado da condição de inimigo à de aliado econômico.

Esses valores e concepções se enraizaram e se constituíram na base de sustentação para a recuperação político-econômica. Notadamente no caso da elite burocrática, cada ministério era visto como uma grande corporação lembrando bem de perto uma grande família, permitindo não somente estreitas relações entre seus membros, mas também com outros ministérios, com os partidos políticos e com o setor privado. Essa grande família

²¹SCALAPINO, Robert A.; MASUMI, Junnosuke (1962). *Parties and Politics in Contemporary Japan*. Berkeley, Los Angeles. University of California Press. p. 65.

facilitava a formação do consenso, tão fundamental para a recuperação econômica do pós-Guerra.

O acesso a esse centro de prestígio e de poder, ao “seio da família”, era regido por uma série de pré-requisitos, os quais também foram refinados pela orientação das Forças de Ocupação, quando estas incentivaram o conhecimento técnico, introduzindo o conceito de administração científica e de racionalidade; além disso, os pretendentes à carreira burocrática, a partir de 1949, passavam por rigorosos exames de admissão, talvez os mais rigorosos do mundo.

Diferentemente da burocracia ocidental que perdia seus melhores e mais brilhantes oficiais para o setor privado, a elite burocrática japonesa era composta justamente pelos mais competentes e mais brilhantes oficiais e serviam ao governo até se aposentarem, por volta dos 55 anos. Essa ausência de rotatividade (*zero turn-over*) permitia ao governo treinar esses funcionários, dando-lhes uma formação altamente especializada para que pudessem, em seguida, preencher todos os escalões de todos os ministérios. Eram treinados tanto no âmbito da estruturação ministerial, na parte burocrática propriamente dita, como também eram profundamente orientados para ocuparem áreas específicas. O resultado era uma elite burocrática estável, experiente e extremamente talentosa e treinada.

2.4 O retorno dos ex-oficiais

A marcha do retorno dos ex-oficiais pode ser notada nas tabelas a seguir, tomando-se por base os dois maiores partidos, o Partido Liberal e o Partido Democrático.

TABELA 2-1

Eleição de Ex-oficiais: Câmara dos Deputados									
Ano	Partido Liberal			P. Democrático ¹			P. Socialista		
	No. Ca- deiras do PL na Dieta	No. de Ex- Ofi- ciais Elei- tos	Parti- cipa- ção em %	No. Ca- deiras do PD na Dieta	No. de Ex- Ofi- ciais Elei- tos	Parti- cipa- ção em %	No. Ca- deiras do PS na Dieta	No. de Ex- Ofi- ciais Elei- tos	Parti- cipa- ção em %
1947	120	17	14	106	8	8	139	3	2
1949	261	44	17	75	13	17	46	0	0
1953	237	58	25	76	14	18	137 ²	3	2
	P. D. L. ³								
	No. de Cad. do PDL na Dieta		No. de Ex-of. Eleitos	Part. em %					
1958	298		79	26		168	7	4	

Fonte:

• *Shūgin Yōran* ("House of Representatives Survey") 1947, 1949, 1953, 1958. In: SCALAPINO, Robert A.; MASUMI, Junnosuke (1962). *Parties and Politics in Contemporary Japan*. Berkeley, Los Angeles. University of California Press. pp. 164-167 (Appendix).

Notas:

1. Esse partido permaneceu com a denominação de Partido Progressista (*Nihon Shimpotō*) até março de 1947, quando então se fundiu com o Partido Cooperativista (*Kyōdōtō*), formando o Partido Democrático (*Minshutō*). Em abril de 1950, mudou de denominação para Partido Democrático Popular (*Kokumin Minshutō*), em fevereiro de 1952, para Partido Reformista (*Kaishintō*) e em novembro de 1954 passou a ser denominado Partido Democrático Japonês (*Nihon Minshutō*).
2. Houve uma divisão nesse partido em 1952, e que durou até as eleições de 1955, dando origem ao Partido Socialista de Direita e ao Partido Socialista de Esquerda. Esse total de 137 membros compreende as duas bancadas de 66 e 71 membros, respectivamente.
3. A fusão entre o PL e o PD ocorreu em 1955, uma tendência que já se verificava desde o imediato pós-Guerra.

A participação na DIETA dos ex-oficiais eleitos dos três maiores partidos pode ser observada na tabela 2-2 a seguir onde também fica caracterizada a volta dos ex-oficiais através dos partidos conservadores.

TABELA 2-2

Participação dos Ex-oficiais na DIETA por Partido					
		P. L. e P. D.		P. S.	
Ano	DIETA/Total de Parlamentares (A)	No. de Ex-Oficiais Eleitos (B)	(B/A) %	No. de Ex-Oficiais Eleitos (C)	(C/A) %
1947	466	25	5.3	3	0.6
1949	466	57	12.2	0	0
1953	466	72	15.4	3	0.6
1958	467	79	16.9	7	1.5

Fonte:

- *idem* à anterior.

Essa volta maciça dos ex-oficiais tem origem no grande sucesso verificado no processo eleitoral do pós-Guerra, quando então se percebe uma grande participação de ex-oficiais vítimas do expurgo e uma grande participação de candidatos novos. Nos dois casos, a tendência era de fortalecimento da elite burocrática (cf. discutido no cap. 3, a seguir). A tabela abaixo nos oferece os dados numéricos para esses fatos.

TABELA 2-3

Eleições para a Câmara dos Deputados: 1949-60					
CANDIDATOS ELEITOS (por grupos e em %)					
Eleitos	1949	1952	1955	1958	1960
a) Candidatos Reeleitos	56.6	53.0	73.1	69.3	75.1
b) Liberados do Expurgo	45.3	45.5	36.7	48.8	43.0
c) Candidatos Novos	22.2	21.5	14.2	15.3	18.7

Fonte:

- "Jichishô Senkyoku", *Shûgiin Giin Sôsenkyo, Saikô Saibansho Saibankan Kokumin Chôsa* (1963), p.13. In: RICHARDSON, Bradley M. (1974). *The Political Culture of Japan*. Berkeley, Los Angeles. University of California Press. p.12.

A presença de ex-oficiais é muito significativa mesmo no final da década de 1950; na composição da Dieta de 1960, por exemplo, somente do extinto Ministério *Naimushô* - ministério que compreendia as funções do Ministério do Interior e do Ministério da Casa

Civil e também o principal controlador social do período de guerra - havia um total de 54 ex-oficiais com a maioria tendo sido vítima de afastamento pelas Forças de Ocupação.²²

Essa taxa de ingresso de candidatos eleitos pela primeira vez manteve-se significativamente alta, embora declinante, até o final da década de 50. Tal fato, conforme já apontado, facilitava o aumento do poder da elite burocrática e das facções políticas já presentes no interior dos partidos. Essa relação pode ser detectada nas duas tabelas a seguir que nos dão o número de parlamentares eleitos em cada eleição, segundo os diferentes graus de experiência (TABELA 2-4) e a participação desses parlamentares na DIETA em % (TABELA 2-5).

TABELA 2-4

Candidatos Eleitos Segundo sua Experiência Parlamentar, por Eleições								
Grau de Experiência	Abr./ 1946	Abr./ 1947	Jan./ 1949	Out./ 1952	Abr./ 1953	Fev./ 1955	Mai./ 1958	Nov./ 1960
1a. vez na DIETA	377	222	192	116	47	55	66	60
Em exercício de mandato; (reeleitos)	39	237	240	212	329	309	337	344
Já exerceu mandato anteriormente (não em exercício)	48	7	34	138	90	103	64	63
Total da DIETA	464	466	466	466	466	467	467	467

Fonte:

• *Election Bureau, Local Autonomy Agency. In: SCALAPINO, Robert A.; MASUMI, Junnosuke (1962). op. cit. p. 161 (Appendix).*

Agora, vejamos a participação desses parlamentares, em %, na DIETA:

²²BAERWALD, Hans H. (1959). "The Purge of Japanese Leaders under the Occupation". University of California Press. p. 234 *In: WOLFEREN, Karel van (1989) Op. cit., p. 358.*

TABELA 2-5

Participação, em % na DIETA, dos Candidatos Eleitos Segundo suas Experiências Parlamentares								
Grau de Experiência	Abr./1946	Abr./1947	Jan./1949	Out./1952	Abr./1953	Fev./1955	Mai./1958	Nov./1960
Ia. vez na DIETA	81.3	47.6	41.2	24.9	10.1	11.8	14.1	12.8
Em exercício de mandato; (reeleitos)	8.4	50.9	51.5	45.5	70.6	66.2	72.2	73.7
Já exerceu mandato anteriormente (não em exercício)	10.3	1.5	7.3	29.6	19.3	22.0	13.7	13.5
Totais em %	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte:

- *Idem* à anterior.

Observa-se, a partir das duas tabelas acima, que houve um ingresso maciço de candidatos novos, principalmente nas duas primeiras eleições, na composição da DIETA. A partir daí, os partidos entram em um período de grande estabilidade, com os políticos sendo maciçamente reeleitos, conforme indica a segunda linha de cada uma das tabelas acima.

Essa grande estabilidade pode ser detectada através da média do número de vezes que cada parlamentar foi reeleito em cada partido, conforme temos abaixo.

TABELA 2-6

Média do Número de vezes que cada Parlamentar foi Reeito por Partido			
Eleição/Ano	Partido Liberal	Partido Democrático	Partido Socialista
1947	2.1	2.2	1.7
1949	2.1	2.2	2.6
1953			Direita [†] Esquerda ^{††}
	3.8	3.5	3.8 2.5
1958	P. D. L.		3.8
	4.6		

Fonte:

- *Shūgin Yōran* ("House of Representatives Survey") 1947, 1949, 1953, 1958. In: SCALAPINO, Robert A.; MASUMI, Junnosuke (1962). *op. cit.* pp. 164-167 (*Appendix*).

Notas: [†] ver TABELA 2-1, nota 2; ^{††} *idem*.

Portanto, o ingresso de parlamentares sem conhecimento e experiência parlamentares era duplamente benéfico, pois permitia o avanço da elite burocrática nos partidos e permitia uma mudança da fluidez para a estabilidade dentro dos partidos políticos, notadamente, os conservadores. Outro fator de coesão era a alta idade média dos parlamentares, por volta dos 60 anos de idade²³.

Um outro fator decisivo que permitia a integração inter e intra-grupos, era a existência dos inúmeros sub-grupos dentro de cada grupo (*batsu*²⁴), uma característica da organização social e cultural japonesa que foi muito reforçada em decorrência da guerra.

Esses *batsu* reuniam pessoas com traços comuns como: procedência de uma mesma localidade (cidade ou região), associação a um determinado clube empresarial ou industrial, sendo os mais famosos, os *batsu* universitários. Esses *batsu* tiveram papel decisivo na formação e obtenção de consenso, muito comum na sociedade japonesa do pós-Guerra, na formulação da orientação econômica e da política industrial. Essa questão será estudada mais adiante.

Associado à existência desses *batsu*, a participação cada vez maior e mais significativa de ex-oficiais na composição dos gabinetes dos primeiros-ministros no pós-Guerra, como mostra a TABELA 2-7 a seguir, foi fator de grande importância na tomada de decisão de qual a orientação da política industrial a ser seguida.

²³SCALAPINO, Robert A.; MASUMI, Junnosuke (1962). *op. cit.*, pg. 73.

²⁴O dicionário japonês-inglês *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* assim define essa palavra: • *batsu*: grupo; facção; clã.
Ver: MASUDA, Koh (ed.) (1974). *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* Tóquio. 4a. ed. p. 79.

TABELA 2-7

Participação dos Ex-oficiais nos Gabinetes:1948-60					
Gabinete	Primeiro-Ministro	Período	No. de Membros do Gabinete	No. de Ex-oficiais no Gabinete	Participação em %
2o.	Yoshida	15/10/48 a 16/02/49	15	5	33.3
3o.	Yoshida	16/02/49 a 24/10/52	17	6	35.3
5o.	Yoshida	21/05/53 a 09/12/54	18	6	33.3
1o.	Hatoyama	10/12/54 a 19/03/55	18	5	27.8
2o.	Hatoyama	19/03/55 a 22/11/55	18	5	27.8
3o.	Hatoyama	22/11/55 a 22/12/56	19	7	36.8
	Ishibashi	23/12/56 a 25/02/57	15	4	26.7
1o.	Kishi	25/02/57 a 12/06/58	18	9	50.0
2o.	Kishi	12/06/58 a 15/07/60	18	8	44.4
2o.	Ikeda	08/12/60 a 09/12/63	17	9	52.9

Fonte:

• *Asahi Nenkan* ("Asahi Yearbook"), 1959. pp. 219-221; 1960, pp. 229-231; 1961, pp. 225-226. In: SCALAPINO, Robert A.; MASUMI, Junnosuke (1962). *op. cit.*, p.9.

Como se pode constatar na TABELA 2-8, nas eleições gerais de 1952, além do retorno decisivo dos ex-membros de gabinetes, a elite burocrática teve um ótimo desempenho, tendo mais da metade dos ex-burocratas candidatos eleitos.

TABELA 2-8

Eleições Gerais de Outubro de 1952: Candidatos Liberados do Expurgo		
Categoria	No. Candidatos	Eleitos
Ex-membros de gabinetes	17	17
Burocratas	48	29
Oficiais militares	1	1
Membros da Dieta; Oficiais de partidos	45	23
Ex-governadores	12	8
Ex-prefeitos	13	4
Representantes locais	27	18
Outros	166	39

Fonte:

• *Asahi Shimbun*, 17/09/52; 03/10/52. In: SUGIMORI, Kōji (1968). *The Social Background of Political Leadership in Japan. The Developing Economies*. Institute of Developing Economies. Tokyo. 4(VI) p. 491.

Na composição partidária, o Partido Liberal foi o que apresentou maior número de eleitos na eleição geral de 1952 e se se considerar também o progresso do Partido Democrático, também conservador, ambos elegeram 111 candidatos vítimas do expurgo do pós-Guerra empreendido pelas Forças de Ocupação, representando 79.8% dos eleitos liberados do expurgo e formando uma bancada de 23.8% da DIETA.

Na eleição geral de 1952, os eleitos liberados do expurgo dos partidos conservadores respondiam por cerca de um terço da bancada de cada partido. Nessa eleição, o Partido Liberal conseguiu eleger 51.5% do Parlamento e somando-se a bancada do Partido Democrático, que conseguiu eleger 18.2% na referida eleição, a bancada conservadora correspondia a 69.7% da DIETA.

TABELA 2-9

Eleições Gerais de Outubro de 1952: Candidatos Liberados do Expurgo Eleitos por Partido			
Partido	No. Total de Parlamentares Eleitos (A)	Parlamentares Eleitos Liberados do Expurgo (B)	(B/A) em %
Partido Liberal	240	79	32.9
Partido Democrático	85	32	37.6
Partido Socialista (Direita) [†]	57	12	21.0
Partido Socialista (Esquerda) ^{††}	54	3	5.6
Outros	30	13	43.3
Total	466	139	29.8

Fonte:

• *Idem* à anterior.

Notas:

[†] ver TABELA 2-1, nota 2;

^{††} *idem*.

Capítulo 3

A Elite Burocrática e o P. D. L.

3.1 A orientação pró-indústria dos partidos políticos no pós-guerra

No Japão do pós-Guerra talvez a aliança de maior importância tenha sido a ocorrida entre a elite burocrática e os partidos políticos conservadores, primeiro porque muitos dos burocratas expulsos pelas Forças de Ocupação acabavam retornando como políticos eleitos e/ou segundo porque, conforme visto, os políticos estavam altamente dependentes do tecnicismo burocrático para administrar o Estado recém saído da guerra.

A estrutura político-partidária japonesa do pós-Guerra pode ser melhor observada na tabela abaixo:

TABELA 3-1

Composição Política, em %, da Dieta após as Eleições			
Eleições/ Ano	Conservadores	Socialistas	Outros
1946†	53.4	20.9	25.6
1947	60.3	31.5	8.2
1949	74.5	20.4	5.1
1952	69.7	24.7	5.6
1953	66.5	30.9	2.6
1955	63.6	34.7	1.7
1958	61.5	35.8	2.8
1960	63.4	35.4	1.2
1963‡	65.5	30.8	3.7
1967	63.2	28.8	8.0
1969	65.6	18.5	15.9

Fontes:

† Até 1960, ver SCALAPINO, Robert A.; MASUMI, Junnosuke (1962). *op. cit.*, p. 163 (*Appendix*);

‡ De 1963 a 1969, ver CALDER, Kent E. (1988). *Crisis and Compensation: public and political stability in Japan*. Princeton. Princeton University Press. pp. 490-493 (*Appendix*).

• ver, ainda, RICHARDSON, Bradley; UEDA, Taizo (eds.) (1981). *Business and Society in Japan: Fundamentals for Businessmen*. New York. East Asian Studies, Ohio State University. Praeger. p.174.

Como os conservadores apresentavam grande superioridade na proporção do número de cadeiras na DIETA, tornava-se muito tranqüila a eleição de um primeiro-ministro pertencente aos seus quadros. A tabela abaixo deixa isso claro.

TABELA 3-2*

Orientação Política dos Primeiros Ministros do Pós-Guerra			
Gabinete	Primeiro-Ministro	Duração do Gabinete	Orientação Política
	Shidehara	09/10/45 a 22/05/46	Conservador
1o.	Yoshida	22/05/46 a 24/05/47	"
	Katayama	24/05/47 a 10/03/48	Coalisão Socialista
	Ashida	10/03/48 a 15/10/48	"
2o.	Yoshida	15/10/48 a 16/02/49	Conservador
3o.	Yoshida	16/02/49 a 24/10/52	"
4o.	Yoshida	30/02/52 a 21/05/53	"
5o.	Yoshida	21/05/53 a 09/12/53	"
1o.	Hatoyama	10/12/54 a 19/03/55	Conservador
2o.	Hatoyama	19/03/55 a 22/11/55	"
3o.	Hatoyama	22/11/55 a 22/12/56	"/(PDL)
	Ishibashi	23/12/56 a 25/02/57	"/(PDL)
1o.	Kishi	25/02/57 a 12/06/58	"/(PDL)
2o.	Kishi	12/06/58 a 15/07/60	"/(PDL)

Fonte:

• JOHNSON, Chalmers (1982). *MITI and The Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford. Stanford University Press. (Appendix).

Nota:

*Ver, ainda, *APÊNDICE* p. xi onde temos os Gabinetes de 16/01/1940 a 14/02/70.

Outro dado importante é que no período dos pós-Guerra a participação de políticos que estavam de alguma forma ligados às atividades industriais foi sempre maior em relação àqueles que respondiam por interesses agrícolas, o que contribuía decisivamente para a orientação pró-*business*.

As duas tabelas seguintes nos mostram essa tendência, onde os partidos conservadores, isto é, Partido Liberal e Partido Democrático (ou Partido Progressista), mantêm maioria esmagadora de representantes da indústria; somente no caso do Partido Socialista, terceiro partido de maior expressão, é que a indústria perde espaço para a agricultura em relação à representatividade na DIETA.

TABELA 3-3

Participação dos Representantes da Indústria [†] e dos Representantes da Agricultura [‡] na DIETA										
Eleição/ Ano	P. LIBERAL					P. DEMOCRÁTICO				
	No. Ca- deiras do PL na Dieta	Repr. In- dús- tria	Parti- cipa- ção em %	Repr. Agri- cul- tura	Parti- cipa- ção em %	No. Ca- deiras do PD na Dieta	Repr. In- dús- tria	Parti- cipa- ção em %	Repr. Agri- cul- tura	Parti- cipa- ção em %
1947	120	68	57	23	19	106	68	64	19	18
1949	261	166	64	45	17	75	53	70	11	15
1953	237	159	67	38	16	76	46	61	12	16
PARTIDO DEMOCRÁTICO LIBERAL ^{‡‡}										
	No. de Cad. do PDL na Dieta	Repr. Ind.		Part. em %		Repr. Agric.		Part. em %		
1958	298	156		52		59		20		

Fontes:

- SCALAPINO, Robert A.; MASUMI, Junnosuke (1962). *op. cit.*, pp. 164-167. (Appendix).
- JAPAN CULTURE INSTITUTE (1979). *Politics and Economics in Contemporary Japan*. Tokyo. pp. 222-223. (Appendix).

Notas:

[†] compreende: presidentes de empresas, auditores, membros de conselhos, diretores, representantes de organizações, etc.

[‡] compreende: líderes agrícolas, representantes de associações agrícolas, líderes e membros de uniões de proprietários agrícolas, etc.

^{‡‡} ver quadro da evolução partidária japonesa em JAPAN CULTURE INSTITUTE (1979). *Politics and Economics in Contemporary Japan*. Tóquio.

TABELA 3-4

Participação dos Representantes da Indústria [†] e dos Representantes da Agricultura [‡] na DIETA					
PARTIDO SOCIALISTA					
Eleições/ Ano	Número de Cadeiras	Representantes da Indústria	Participação em %	Representantes da Agricultura	Participação em %
1947	139	43	31	57	41
1949	46	13	28	12	26
1953	137 ¹	40	29	71	52
1958	168	31	18	50	30

Fonte:

- *Idem* à anterior.

Notas:

[†] e [‡]: *Idem* às da TABELA 3-3;

- 1: não leva em conta a divisão entre Direita e Esquerda, conforme observado na TABELA 2-1.

Paralelamente a essa esmagadora presença dos representantes da indústria dentro dos partidos, e por extensão na DIETA, e fazendo concordância à orientação da política industrial do pós-Guerra que pregava uma cooperação e não um antagonismo dos trabalhadores no processo de reconstrução do país, por tudo isso, a representatividade dos trabalhadores foi pequena em todo o Período de Reconstrução (1945-50) e nos primeiros cinco anos do Período de Rápido Desenvolvimento (1955-65).

TABELA 3-5

Representatividade dos Trabalhadores nos Principais Partidos						
Eleição/ Ano	P. LIBERAL		P. DEMOCRÁTICO		P. SOCIALISTA	
	No. de Re-presentantes dos trabalhadores	Participação em %	No. de Re-presentantes dos trabalhadores	Participação em %	No. de Re-presentantes dos trabalhadores	Participação em %
1947	0	0	1	1	42	30
1949	1	0	1	0	16	35
1953	0	0	0	0	40	29
	P. DEMOCRÁTICO LIBERAL					
	No. Representantes dos trabalhadores		Participação em %			
1958	0		0		55	33

Fonte:

- SCALAPINO, Robert A.; MASUMI, Junnosuke (1962). *op. cit.*, pp. 164-167 (*Appendix*).

A filiação partidária relativamente menor de políticos locais (*prefectural assemblymen*)¹ até o final da década de 50 dentro de cada partido, notadamente dentro dos partidos conservadores que dominavam o cenário político do pós-Guerra, como pode ser verificado abaixo, também abria precedentes para que os interesses industriais e urbanos estivessem sempre em prioridade fazendo com que seus planos e orientações fossem vistos como de âmbito nacional.

As duas tabelas a seguir nos mostram, também, que nenhum partido contava com uma base de massa, quadro que viria a se modificar a partir do ano de 1955, na criação do Partido Democrático Liberal, quando ocorreu a fusão dos dois maiores e mais importantes partidos, Partido Liberal e Partido Democrático (ou Partido Progressista), ambos de orientação conservadora. Até antes da criação do PDL os partidos menores e inde-

¹Ver SCALAPINO, Robert A; MASUMI, Junnosuke (1962). *op. cit.*, p.75

pendentes, *Outros* nas duas tabelas a seguir, apresentavam grande força e participação sem serem cooptados. Na TABELA 3-7 a seguir nota-se que mesmo nos conselhos locais a partidarização do meio rural, propriamente dito, era muito baixa, à exceção do quadro verificado nos partidos menores e independentes que apresentavam grande participação nas assembleias locais (TABELA 2-6) e com grande base agrícola (Tabela 2-7).

TABELA 3-6

Filiação Partidária dos Representantes das Assembleias Locais ¹					
Ano	P. Liberal	P. Democrático	P. Socialista	P. Comunista	Outros
1947	19.7	24.3	16.5	0.2	37.1
1951	41.1	10.9	12.8	0.2	35.2
1955	23.2	22.7	16.1	0.4	38.0
	P. D. L.				
1959	60		21.1	0.5	18.4

Fonte:

- vide TABELA 3-5.

TABELA 3-7

Filiação Partidária dos Representantes dos Conselhos Locais					
Ano	P. Liberal	P. Democrático	P. Socialista	P. Comunista	Outros
1947	2.5	2.9	2.9	0.2	91.2
1951	3.0	0.6	1.3	0.3	95.1
1955	3.7	1.6	2.0	0.6	95.2
	P. D. L.				
1959	Urbano	12.4	10.1	1.6	76.0
	Rural	1.4	1.6	0.5	96.5

Fonte:

- vide TABELA 3-5.

Essa estrutura de poder e de representação partidária, tanto no parlamento (DIETA) quanto nos governos locais, permitiu ainda mais o controle da orientação econômica pela elite burocrática, não só na orientação econômica mas também na influência das decisões políticas.

No período de 1945 a 1950, por excelência, a elite burocrática pôde, então, controlar facilmente as aspirações dos grupos politizados locais, os grupos de pressão, através de controles diretos e indiretos, formais e informais, fazendo vigorar e prevalecer a noção do interesse nacional e não de interesses provincianos e minoritários.

Outro dado importante foi o fato de que, paralelamente ao aumento da participação dos representantes da indústria na DIETA, houve, gradativamente, a perda de poder dos representantes locais² na composição da DIETA, como mostra a TABELA 3-8 abaixo, envolvendo os três principais partidos.

TABELA 3-8

Participação dos Representantes Locais nos Partidos									
Eleição/ Ano	PARTIDO LIBERAL			P. DEMOCRÁTICO			P. SOCIALISTA		
	No.Cadeiras PL na Dieta	Representantes Locais	Participação em %	No.Cadeiras PD na Dieta	Representantes Locais	Participação em %	No.Cadeiras PS na Dieta	Representantes Locais	Participação em %
1947	120	35	29	106	23	22	139	34	24
1949	261	55	21	75	19	25	46	11	24
1953	237	56	24	76	14	18	137	23	17
	P. D. L.								
	No. de Cad. do PDL na Dieta		Repr. Locais	Part. em %					
1958	298		55	18		168	45	27	

Fonte:

- SCALAPINO, Robert A.; MASUMI, Junnosuke (1962) *op. cit.*, pp. 164-167 (Appendix).

A perda de representatividade dos representantes locais fica mais clara quando consideramos apenas o total de representantes locais presentes nos dois maiores partidos, PL

² *assemblymen e councilmenn.* SCALAPINO, Robert A.; Masumi, Junnosuke (1962). *Parties and Politics in Contemporary Japan.* University of California Press. Berkeley, Los Angeles. ver Cap. I

e PD (ou PP)³, sobre o total das duas bancadas presentes na DIETA ou mesmo sobre o total geral do parlamento, conforme vemos a seguir.

TABELA 3-9

Participação dos Representantes Locais nos 2 Maiores Partidos (PL e PD) e na DIETA					
Eleições/ Ano	Total da DIETA (A)	Total das 2 Bancadas (B)	Representantes Lo- cais dos 2 Partidos (C)	C/A em %	C/B em %
1946	464	- -	- -	- -	- -
1947	466	226	58	12.4	25.6
1949	466	336	74	15.8	22.0
1953	466	313	70	15.2	22.4
1958	467	298	55	11.7	18.4

Fonte:

- *Idem* à anterior.

O quadro do pós-Guerra colocava, então, os partidos políticos, a elite burocrática e os grupos de pressão sob uma forma de interação triangular de organização de interesses.

Essa *Triangular League*⁴, ou *iron triangles*⁵ era totalmente benéfica à elite burocrática pois lhe permitia expandir sua jurisdição sobre os mais diversos setores econômicos através do controle e tutelação dos grupos de pressão, controlando suas reivindicações.

Tendo-os sob controle, a elite burocrática podia manipular e decidir as prioridades orçamentárias e impor sua política industrial, pois podia controlar e contornar as re-

³Ver nota 1 da TABELA 2-1.

⁴TAGUCHI, Fukuji (1968). *Pressure Groups in Japanese Politics. The Developing Economies*. Institute of Developing Economies. Tokyo. 4(VI). Dezembro.

⁵CREIGHTON CAMPBELL J. "Policy conflict and its resolutions within the governmental system". In: E. Kraus; T. Rohlen; P. Steinhoff (org.) (1984). *Conflict in Japan*. Honolulu. University of Hawaii. p.300-301. *cit. por*: FAURE, Guy (1987). "La Politique des Telecommunications: Le "Dissensus" Japonais. In: BERQUE, Augustin (1987). *Le Japon et son Double: Logiques d'un autoportrait*. Paris. Masson. p. 104. Conforme Creighton, temos:

Partidos Políticos
Burocratas  Grupos de Pressão

sistências políticas, dado que tanto os partidos conservadores, representantes da grande maioria da DIETA, quanto o setor privado já eram plenamente favoráveis ao desenvolvimento industrial (cf. Taguchi, pg.484).

Os partidos políticos estavam na dependência e controle da elite burocrática e a posição dos partidos passava a ser de um equidistanciamento entre ser ofensivo em relação à elite burocrática, para não perdê-la de vista e ser completamente sufocado por ela, e ser defensivo em relação aos grupos de pressão locais, representados dentro dos partidos pelas facções (*zoku*); a elite burocrática, por seu lado, era ofensiva em relação aos grupos de pressão e defensiva em relação aos partidos políticos; os grupos de pressão eram ofensivos em relação aos partidos políticos e defensivos em relação à elite burocrática.

3.2 A aliança entre a elite burocrática e os partidos políticos

Em adição ao fato de ter sido o grupo menos afetado pelos efeitos da guerra e por ter sido o grupo mais favorecido pelas transformações impostas pelas Forças de Ocupação, a elite burocrática japonesa pôde, passo a passo, contar com a volta dos seus membros considerados perigosos e expulsos pelas Forças de Ocupação. A principal via de retorno e que reconduziu esses burocratas de volta ao poder foi a realização de eleições gerais iniciadas já em 1946. Essa seqüência de eleições fazia parte da estratégia da Ocupação no intuito de democratizar o acesso à política e a sociedade japonesa, buscando o que considerava uma melhor estrutura de representatividade do povo.

Dadas as ligações e disputas pelo poder já existentes entre a elite burocrática e as elites partidárias conservadoras no período anterior à guerra, era natural que com o enfraquecimento das últimas a primeira viesse a assumir parte do controle dos partidos, como de

fato aconteceu.

Mais interessante ainda, o que determinou essa decisão como sendo a mais sábia foi o fato de que, logo em seguida ao processo de Ocupação, no ano de 1949 as Forças de Ocupação acabaram mudando sua orientação (*U-turn*) em relação ao Japão, passando a perseguir os partidos e políticos de esquerda. Isso fez com que a esfera de poder se centralizasse mais ainda nas mãos dos partidos conservadores no poder, herdeiros diretos do período anterior à guerra, justamente onde se alojara e se alojaria mais ainda a elite burocrática.

É nesse berço de poder que acaba nascendo, por exemplo, a facção (*zoku*) de Shigeru Yoshida, o primeiro-ministro de maior permanência no poder no pós-Guerra - 7 anos de governo e correspondendo a 5 gabinetes - (vide TABELA 3-2), pregando estreita relação com o Ocidente, de orientação altamente pró-indústria, altamente pró-burocratismo e que se tornaria a origem e escola do *main stream* do partido conservador no pós-Guerra.

A participação da elite burocrática nas duas casas da DIETA, nos dois maiores e mais importantes partidos de 1947 a 1956 pode ser vista nas duas tabelas a seguir.

TABELA 3-10

Participação, em %, da Elite Burocrática por Partidos: Câmara dos Deputados†		
Mês/ Ano	PARTIDO LIBERAL	PARTIDO DEMOCRÁTICO
Mar./47	2.7	2.1
Dez./47	12.1	8.7
Jan./49	18.2	12.2
Fev./52	22.4	19.3
Abr./53	25.7	19.7
Fev./55	27.6	18.5

Fonte:

• YOSHITAKE, Oka (1958). *Gendai Nihon no Seiji Katei*. ("The Political Process in Modern Japan"). Tokyo. p.76. In: SCAPAPINO, Robert E.; MASUMI, Junnosuke (1962). *op. cit.*, pp. 56-57.

Nota:

† *House of Representatives*.

TABELA 3-11

Participação, em %, da Elite Burocrática por Partidos: Senado [‡]		
Mês/ Ano	PARTIDO LIBERAL	PARTIDO DEMOCRÁTICO
Abr./47	8.9	8.7
Jun./50	19.5	10.3
Abr./53	35.5	29.1
Jul./56	-	38.4

Fonte:

• *Idem* à anterior.

Nota:

[‡] *House of Councillors.*

Capítulo 4

A Elite Burocrática, o MICI e a Política Industrial

4.1 O MICI

Ao MICI cabia a orientação e a responsabilidade de incentivar os investimentos das empresas em expansão e resgatar gradativamente as menos eficientes. O MICI constituía a ligação entre governo e setor privado, mecanismo através do qual o governo podia implantar a sua política industrial.

Era o responsável pela estruturação da indústria, tomando as devidas e necessárias decisões, direcionando os investimentos para as indústrias específicas; administrava a distribuição da produção, gerenciava as relações comerciais do Japão com o exterior, controlava o fornecimento de matérias-primas e de energia, etc.

Os oficiais desse ministério pregavam abertamente a racionalização e cartelização da indústria segundo os interesses do governo. Nesse sentido, a Lei Anti-Monopólio foi sendo gradativamente enfraquecida, com as indústrias passando para a orientação (*guidance*) do governo.

A ação do MICI foi substituindo e enfraquecendo a orientação imposta pelas Forças de

Ocupação através da ação de seus departamentos e da associação desses com os conselhos das organizações do setor privado. No caso específico da Lei Anti-Monopólio, houve suspensão de sua execução em muitos casos, além de sua alteração em muitos outros.

Sua orientação conduzia à concentração e especialização da indústria, forçando cartéis e fusões onde e quando julgava necessário e incentivando o processo de sub-contratação das pequenas empresas; além disso, recomendava a estandarização de modelos e também supervisionava os lucros das indústrias.

Pregava que era preciso a presença do Estado para garantir a ordem econômica e que só o Estado podia combater a "competição excessiva", o que fatalmente levaria à fragmentação das empresas e à falência de muitas delas caso não houvesse interferência¹.

Apesar da ocidentalização imposta no pós-Guerra, o Japão desenvolveu suas próprias práticas institucionais e econômicas com base na sua própria cultura: uma cultura que estabelecia as relações econômicas e industriais mais centradas nas relações sociais do que nos contatos e parâmetros formais.

Para alcançar todos os resultados desejados, o MICI desempenhava muitos papéis, indo desde a mais específica à mais ampla regulamentação, fazendo uso de instrumentos legais e informais de ação². O MICI fez uso tanto dos controles formais quanto dos informais na implantação de sua política industrial junto ao setor privado³, mas, invariavelmente, agia em bases informais, através de discussões e consultas informais até que um consenso fosse alcançado. Somente quando esse processo falhava é que se lançava mão da autoridade estatutária, o que podia vir sob a forma de ameaças ou retaliação futura⁴. Na questão

¹ a promoção da indústria era vista como benéfica à nação. In: OKIMOTO, Daniel I. (1986). Regime Characteristics of Japanese Industrial Policy. In: PATRICK, H. T. (ed.) (1986). *Japan's High Technology Industries: Lessons and Limitations of Industrial Policy*. Washington. University of Washington Press. NIINO, Koujiro (1962). The Logic of Excessive Competition with Reference to The Japanese Inter-Firm Competition. *Kobe University Economic Review*. Kobe. (8):51-62.

²BALASSA, Bela; NOLAND, M. (1988). *Japan in the World Economy*. Washington. Institute for International Economics.

³IVEROTH, Axel (1988). The Case Against Japan: Economic Myth and Political Reality. *Speaking of Japan*. Tokyo. 94(9):1-7.

⁴UPHAM, Frank K. (1987). *Law and Social Change in Postwar Japan*. Harvard. Harvard University

do controle de capital, por exemplo, o MICI usava uma política de *carrot and stick* para impor e conseguir seus objetivos⁵.

4.2 O MICI e o controle do comércio externo

O MICI controlava o mercado externo através do processo de concessão de licenças e esse controle permitia ao Estado estimular as exportações e desencorajar as importações⁶.

A sua política deveria ser concordante com o propósito do estatuto 1o. da Foreign Exchange and Foreign Control Law:

- desenvolvimento gradual do comércio externo;
- controle da balança de pagamentos;
- estabilidade monetária;
- melhor uso dos recursos externos⁷.

Essa lei, promulgada em 1949, permitiu, dentre outros efeitos, isolar ainda mais o sistema financeiro nacional, permitindo um maior controle por parte do governo sobre as empresas e o setor bancário. Além disso, havia controles indiretos como altas tarifas sobre os produtos importados, sistema de taxas preferenciais para determinados produtos⁸, etc.

Esse poder de controlar o comércio externo permitiu ao MICI exercer influência e autoridade sobre os setores da economia, intervindo através de estatutos, o que acabava lhe conferindo os meios necessários para dirigir toda a indústria e esse poder concentrado

Press.

⁵KATSUO, Uchihashi (1983). Behind the Scenes at MITI. *Japan Echo*. 4(X)

⁶ALLEN, G. C. (1981). *A Short Economic History of Modern Japan*. MacMillan Press. 4a. ed.

⁷UPHAM, F. K. (1987). *op. cit.*

⁸BALASSA, Bela; Noland, M. (1988). *op. cit.*

dificultava oposições às suas decisões. Também esse controle sobre o comércio externo numa economia dependente das importações, como era o caso da economia japonesa, permitia ao governo o controle sobre os preços domésticos, produção, a competição interna através da alocação e racionalização das matérias-primas, etc.

Em primeiro lugar, as quotas de importação foram justificadas como uma medida indispensável ao controle das reservas estrangeiras mas, - e principalmente -, isso permitia a proteção da indústria doméstica, livrando-a da competição externa.

Esses mecanismos, em conjunto com a severa regulamentação sobre o fluxo do capital estrangeiro, com a *administrative guidance*, com a estrutura econômico-financeira que priorizava os investimentos às grandes empresas e rateamento do capital restante entre as pequenas empresas⁹, discutida anteriormente, possibilitavam ao MICI implantar a desejada política industrial do Estado.

Pode-se dizer que os dois mais importantes ministérios do pós-Guerra e que tiveram papel mais decisivo na formulação e condução da política industrial foram, justamente, os dois ministérios de maior presença, maior prestígio e maior poder da elite burocrática: o Ministério das Finanças (MOF) e o Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MICI). A TABELA 4-1, a seguir, nos dá a participação da elite burocrática à frente das decisões do MICI, que, segundo Wolferen, era um ministério tão dominado pelo *Tôdai-batsu* que somente em 1984 viria a ter, pela primeira vez, um vice-ministro administrativo - o cargo mais alto na hierarquia ministerial -, sem ter passado pela Universidade de Tóquio (*Tôdai*).¹⁰

Enquanto mantinha estreita relação com o MOF, dado que esse ministério era o grande controlador dos recursos à indústria, através do controle do sistema financeiro, o MICI também procurava estreitar seu relacionamento com o Ministério das Relações Exteriores,

⁹KAWAGUCHI, Hiroshi (1967). The "Dual Structure" of Finance in Post-War Japan. In: The Developing Economies. Tokyo. The Institute of Asian Economic Affairs. 2(V):325.

¹⁰WOLFEREN, Karel van (1989) *Op. cit.*, p. 127.

dadas as suas intenções, principalmente a partir de meados dos anos 50, em maximizar as exportações ao exterior. Para tanto, era necessário conquistar e manter novos mercados consumidores e mercados fornecedores estáveis de matérias-primas; esse processo de relacionamento envolvendo o exterior era de total jurisdição do Ministério das Relações Exteriores.

A TABELA 4-2 a seguir nos mostra que a era justamente no MICI onde a se encontrava a grande maioria dos oficiais do Ministério das Relações Exteriores alocados em outras seções e departamentos fora da jurisdição do ministério.

TABELA 4-1

Os Ministros e Vice-Ministros do MICI: 1946-60*					
P.-Ministro Gabinetes	M/ VM	Ministros/ Vice-Ministros	Período	Burocratas da Guerra	Formação: Tôdai
Shidehara (1o.G.)	M	Ogasawara Sankurô	09/10/45 a 22/05/46		
	VM	Toyoda Masataka	12/10/45 a 14/06/46	⊗	•
Yoshida (1o.G.)	M	Hoshijima Nirô	22/05/46 a 31/10/47		
	VM	Okuda Shinzô	14/06/46 a 12/02/47	⊗	•
	M	Ishii Mitsujirô	31/01/47 a 24/05/47		
	VM	Okamatsu Seitarô	12/02/47 a 08/11/48	⊗	•
Katayama	M	Mizutani Chôzaburô	24/05/47 a 10/03/48		
Ashida	M	Mizutani Chôzaburô	10/03/48 a 19/10/48		
Yoshida 2o.G.	M	Ôya Shinzô	19/10/48 a 16/02/49		
	VM	Matsuda Tarô	08/11/48 a 24/05/49	⊗	•
Yoshida (3o.G.)	M	Inagaki Heitarô	16/02/49 a 17/02/50		
	VM	Yamamoto Takayuki	25/05/49 a 31/03/52	⊗	•
	M	Ikeda Hayato	17/02/50 a 11/04/50	⊗	•
	M	Takae Sôtarô	11/04/50 a 28/06/50	⊗	
	M	Yokô Shigemi	28/06/50 a 05/07/51		
	M	Takahashi Ryûtarô	07/05/51 a 30/10/52		
	VM	Tamaki Keizô	31/03/52 a 17/11/53	⊗	•
Yoshida (4o.G.)	M	Ikeda Hayato	30/10/52 a 29/11/52	⊗	•
	M	Ogasawara Sankurô	29/11/52 a 21/05/53		
Yoshida (5o.G.)	M	Okano Kiyohide	21/05/53 a 09/01/54	⊗	
	M	Aichi Kiichi	09/01/54 a 09/12/54	⊗	
	VM	Hirai Tomisaburô	17/11/53 a 25/11/55	⊗	•
Hatoyama	M	Ishibashi Tanzan	10/12/54 a 19/03/55	⊗	
Hatoyama	M	Ishibashi Tanzan	19/03/55 a 22/11/55	⊗	
Hatoyama (3o.G.)	M	Ishibashi Tanzan	22/11/55 a 22/12/56	⊗	
	VM	Ishihara Takeo	25/11/55 a 15/06/57	⊗	•
Ishibashi	M	Mizuta Mikio	23/12/56 a 25/02/57		
Kishi (1o.G.)	M	Mizuta Mikio	25/02/57 a 10/07/57		
	M	Maeo Shigesaburô	10/07/57 a 12/06/58		
	VM	Ueno Kôshichi	15/06/57 a 13/05/60	⊗	•
Kishi (2o.G.)	M	Takasaki Tatsunosuke	12/06/58 a 18/06/59		
	M	Ikeda Hayato	18/06/59 a 15/07/60	⊗	•
	VM	Tokunaga Hisatsugu	13/05/60 a 07/07/61	⊗	•

Fonte:

• JOHNSON, Chalmers (1982). *op. cit.*Nota: * Para os dados da 5a. e 6a. colunas, consultar, por exemplo, JOHNSON, Chalmers (1982). *op. cit.*, p. 149 e pp. 329-330 (Appendix A).

TABELA 4-2

Alocações¹ Interministeriais de Oficiais do
Ministério das Relações Exteriores em Outros
Ministérios e Organizações da Área Econômica²

Ano	EPA	FTC	MOF	MAF	MICI	MT	JT	KD	IED	FICE	BOJ	BIJ	KG	EIB	AICT
1950	- 21	- 5	- 5	- 2	- 60										
1951	14	4	10	2	62										
1952	- 13	- 2	- 5	- 1	6 56		- 2								
1953	- 4	- 2	- 4	- 1	6 31		- 2				1 -				
1954	- 3	- 2	- 1		4 26		- 2				1 -				
1955	- 2	- 2	- 1		5 24		- 2				1 -				
1956	- 2	- 2	4 1	1 1	- 12 24	2 -	- 1				2 -				
1957	- 1	- 2	4 1	1 1	- 11 23	2 -	- 2	- 1			2 -				
1958		- 1	4 1	2 -	9 19	2 -	- 2				2 -				
1959		- 1	4 1	3 -	9 15	2 -	- 2				3 -				
1960	1 -	- 1	4 1	4 -	10 15	2 -	- 2	- 1			4 -				
1961	1 -	- 1	4 2	4 -	9 16	2 -	- 2	- 1			4 -				
1962	1 1	- 1	4 2	5 -	6 13	2 -	- 2		- 1	- 3	4 -				
1963	1 1	- 1	5 -	4 -	6 10	3 -	- 2	- 1	- 1	- 2	4 -	1 -	1 -	1 -	4
1964	1 1		4 -	5 -	5 10	3 -	- 2	- 1	- 1	- 3	4 -	1 -		1 -	4

Fontes:

• "Rinji Gyôsei Chôsa Kai", *Kyôkan kyôgojimuno kaikakuni kansuru iken* (Tóquio: Committee print, set. 1964), vol. 4, ap., p. 172. In: JOHNSON, Chalmers (1977). "MITI and Japanese International Economic Policy". In: SCALAPINO, Robert A. (ed.) (1977). *The Foreign Policy of Modern Japan*. Berkeley e Los Angeles. University of California Press. pp. 241-242.

Nota:

1. A primeira coluna de cada sigla indica o número de oficiais de cada um dos órgãos em questão enviados ao Ministério das Relações Exteriores; a segunda coluna, o inverso.

2. Legenda para a TABELA 4-2 acima :

- 01- EPA = Agência de Planejamento Econômico;
- 02- FTC = Comissão de Justiça Comercial;
- 03- MOF = Ministério das Finanças;
- 04- MAF = Ministério da Agricultura e Florestas;
- 05- MICI = Ministério da Indústria e Comércio Internacional;
- 06- MT = Ministério dos Transportes;
- 07- JT = JETRO = Organização de Comércio Externo do Japão;
- 08- KD = Keidanren;
- 09- IED = Instituto das Economias em Desenvolvimento;
- 10- FICE = Fundo Internacional de Cooperação Econômica;
- 11- BOJ = Banco do Japão;
- 12- BIJ = Banco Industrial do Japão;
- 13- NGB = Nippon Kangyô Bank;
- 14- EIB = Export-Import Bank;
- 15- AICT = Agência Internacional de Cooperação Técnica;

4.3 Os mecanismos de controle

4.3.1 O MICI e o controle do comércio externo

- A) Principais Mecanismos do Pré-Guerra e que Tiveram Influência no pós-Guerra:

TABELA 4-3

Principais Mecanismos de Controle do Pré-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1932	• Capital Outflow Prevention Law (COPL)
1933	• A COPL foi incorporada à Foreign Exchange Control Law (FECL)
1934	• Adjustment of Trade and Protection of Commerce Law
1937	• Adjustments of Foreign Trade and Related Industries
1941	<ul style="list-style-type: none"> 1- Promulgada a Lei de Reforma da FECL, o que aprofundou e completou o controle interno 2- Extraordinary Measures for Exports and Imports 3- National Mobilization Act 4- Foreign Trade Control Law

No pré-guerra, o controle do comércio e o controle do câmbio eram feitos tecnicamente separados. No pós-Guerra esses controles foram unificados e enquanto no pré-Guerra o controle da economia era direto, com o total controle vertical da produção, distribuição e comércio externo, no pós-Guerra houve a separação entre controle e produção; ainda assim, a efetividade do controle do pós-Guerra em muito se assemelhava ao do pré-Guerra; isso fez com que a Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law (FEFTCL) do pós-Guerra (dez./49) tivesse, na sua base, a Foreign Exchange Control Law (FECL) de 1933.

• B) Principais Mecanismos do Pós-Guerra:

⊙ O SCAP:

TABELA 4-4

1945: O Controle por Parte do SCAP	
LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)	
1-	Controle de todas as transações envolvendo comércio de bens e serviços
2-	Controle do câmbio e de todas as transações financeiras
3-	Controle da aquisição de moedas estrangeiras pelo Japão; era permitida a utilização de divisas apenas para a aquisição de mercadorias que objetivassem necessidades básicas
4-	A direção e execução desses mecanismos de controle estavam inseridos no Item 7 (Imports and Exports) do Memorandum no. 3 de 22/09/45 e no Memorandum of Imports of Important Commodities de 03/11/45
5-	Extinção do Trade Bureau do Ministério dos Assuntos para a Grande Ásia (Ministério estabelecido em 01/11/42; extinto em 26/08/45); (Ver <i>APÊNDICE</i> , p. <i>xii</i>)
6-	Transferidas ao Ministério do Comércio e Indústria (MCI) as atribuições do Trade Bureau
7-	SCAP, segundo a Ministry of Finance Ordinance no. 88 (out./45), centraliza no governo: <ul style="list-style-type: none"> • a) a importação e exportação de metais preciosos; • b) os pagamentos externos envolvendo divisas; • c) centralização do câmbio no Ministério das Finanças (MOF).

⊙ O MICI: criação de leis, atos e instituições sob a aprovação do SCAP:

TABELA 4-5

Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1946	<ol style="list-style-type: none"> 1- Criada a Foreign Trade Agency (FTA) sob a jurisdição do MICI 2- Estabelecimento do Foreign Trade Funds Special Account 3- Sob a jurisdição da Foreign Trade Agency, cerca de 70 associações de importação e exportação foram organizadas na condição de sub-agências, cada uma encarregada de comercializar uma categoria de commodity 4- Criação do Foreign Trade Extraordinary Measures Decree (20/06) que regulamentava, mais especificamente, as diretrizes do SCAP: <ul style="list-style-type: none"> • a) nenhuma pessoa ou instituição, à exceção da FTA, poderia desenvolver atividades comerciais externas; • b) no sentido de aumentar as exportações, foi permitido às autoridades japonesas tomar algumas decisões no referente à alocação de recursos.
1947	<ol style="list-style-type: none"> 1- Law Relating to the Prohibition of Private Monopoly and to Methods of Preserving Fair Trade (Antimonopoly Law) (14/04) 2- Criação da Foreign Trade Corporations Law através da qual foram criadas 4 corporações públicas de comércio totalmente financiadas pelo governo; estavam encarregadas de intermediar as transações de importação e exportação entre o governo - como representantes - e as empresas domésticas; as principais commodities transacionadas eram: produtos minerais, têxteis, alimentos e matérias-primas; 3- SCAP autoriza a criação do Foreign Trade Revolving Fund (FTRF) como base financeira para promover o comércio externo (capital inicial do Fundo: US\$ 137 milhões);
1948	<ol style="list-style-type: none"> 1- SCAP permite que sob o FTRF: <ul style="list-style-type: none"> • a) as empresas privadas poderiam representar o governo no fechamento de contratos de importação e exportação; • b) as transações comerciais podiam, agora, serem financiadas por bancos municipais;

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

TABELA 4-5

Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1948	<p>2- É estabelecido o Price Ratio System (PRS) segundo o qual as commodities deveriam ser divididas em categorias e as taxas de câmbio deveriam ser diversificadas (criação de um sistema múltiplo de taxas de câmbio):</p> <ul style="list-style-type: none"> • a) para as exportações, o câmbio foi fixado entre 200 e 600 ienes por US\$ 1; • b) para as importações, 67 a 350 ienes por US\$ 1.
1949	<ul style="list-style-type: none"> • Abolição do sistema de câmbio flutuante para as exportações (out./49); • SCAP, através do MOF, estabelece uma taxa de câmbio fixa para o iene (US\$ 1=360 ienes) (Nota do Ministério das Finanças, no. 237 de 23/04/49); • Criação do Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MICI) (25/05); • Aprovação, pelo SCAP, do Cabinet Order Concerning Priority in Use of Foreign Currency Funds for Export Promotion; • A Foreign Trade Agency foi incorporada ao MICI; • Organizado o Foreign Exchange Control Committee, ligado ao Gabinete do Primeiro-Ministro, com as seguintes funções: <ul style="list-style-type: none"> 1- administrar e controlar os fundos governamentais destinados às transações comerciais, tanto interna quanto externamente; 2- controlar melhor as atividades de importação e exportação das empresas; 3- fazer recomendações ao governo para a formulação de uma política de comércio externo; examinar a possibilidade e meios para a participação dos bancos japoneses e estrangeiros na administração do controle do câmbio.

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

TABELA 4-5

Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1949	<p>• Promulgada a Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law (FEFTCL) (dez./49), que também era complementada por várias outras leis, muitas delas com objetivos e finalidades comuns. Dentre elas as mais importantes eram:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1- Foreign Investment Law; 2- Export-Import Transactions Law; 3- Staple Food Management Law; 4- Specified Commodity Imports Extraordinary Measures Law.
1949	<ul style="list-style-type: none"> 1- Foreign Investment Law: buscava incentivar e regular o fluxo de investimentos estrangeiros no Japão; também coordenava a entrada de capitais e os investimentos envolvendo compra ou transferência de tecnologias estrangeiras; 2- Export-Import Transactions Law: segundo essa lei, exportadores e importadores, sob certas condições, foram permitidos formar cartéis com referência a preços, quantidade, qualidade; quando aprovados, esses cartéis se constituíam em exceções à Anti-Monopoly Law (1947), que proibia a formação de cartéis; 3- Staple Food Management Law: permitia ao governo o controle de determinados produtos de consumo geral, como arroz e trigo; 4- Specified Commodity Imports Extraordinary Measures Law: para evitar possíveis super-lucros pelas empresas importadoras, essa lei procurava selecionar taxas a serem cobradas das empresas; os recursos provenientes dessas taxas eram depositadas numa conta especial do Ministério das Finanças (MOF), isto é, na Industrial Investment Special Account.

⊙ Artigo 52 da FEFTCL:

TABELA 4-6

Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1949	<ul style="list-style-type: none"> • Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law (dez./49); no seu Artigo 52 estabelecia que: <ul style="list-style-type: none"> 1— o governo deveria exercer controle sobre as importações a fim de garantir vantagens e eficácia; 2— a maioria das reservas externas seriam canalizadas ao financiamento das importações; 3— os itens a serem importados, dadas as condições e necessidades do Japão, eram importantes demais para que se deixasse ao mercado essa iniciativa; era preciso, por exemplo, acelerar a taxa de acumulação de capital do país; 4— portanto, estava abolido o sistema de livre importação e o governo passou enfatizar a importação de itens estratégicos e fundamentais aos objetivos de crescimento da economia nacional; 5— o MICI passou a decidir os itens a serem importados; 6— as importações de outros órgãos do governo, fora da jurisdição do MICI, deveriam receber desse a devida autorização.

4.3.2 O MICI e o controle da atividade industrial

• A) Leis do Pré-Guerra que Tiveram Influência nas Leis do Pós-Guerra:

A partir de 1931 os investimentos estrangeiros no Japão passaram a ser diretamente controlados e supervisionados pelo governo com o objetivo de incentivar e proteger as indústrias militares e indústrias estratégicas. Para tanto foram criadas as seguintes leis:

TABELA 4-7

Mecanismos de Controle do Pré-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1931	• Important Industries Control Law ¹ : garantia ao governo o controle de 24 indústrias;
1934	• Petroleum Industry (Business) Law: controle do governo sobre o petróleo;
1936	• Automobile Manufacturing Law: controle do governo sobre a indústria automobilística;
1936	• Coal Control Association: controle da produção de carvão;
1937	• Economia voltada à Guerra: a partir desse ano, a economia ficou sob total esforço de guerra passando a haver o controle generalizado das atividades industriais.

1. Era uma lei controlada pelos *zaibatsu*, segundo JOHNSON, Chalmers (1982). *op. cit.*, p. 162.

• B) Pós-Guerra: criação de leis, atos e instituições sob a aprovação do SCAP:

TABELA 4-8

Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1945	• Domínio das Forças de Ocupação (SCAP);
1946	• Temporary Materials Supply and Demand Control Law: visava dar prioridade ao fornecimento de matérias-primas às indústrias consideradas estratégicas e fundamentais ao crescimento econômico; estava predeterminada a a expirar-se em 01/04/48;
	• Criação do Economic Stabilization Board (ESB) (12/08/46): o ESB era o sucessor direto do Cabinet Planning Board (CPB) do período de guerra e predecessor da Economic Planning Agency (EPA) da década de 1950;

Continua na página seguinte.

Continuação de página anterior.

TABELA 4-8

Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1946	• Criação da Japan Coal Mining Industry Association
	• Extinção, pelo SCAP, da Coal Agency; motivo: setor considerado excessivamente concentrado;
	• Extinção, pelo SCAP, da Petroleum Industry Law;
	• Criação da Petroleum Distribution Control Company (PDCC);
1947	• Law Relating to the Prohibition of Private Monopoly and to Methods of Preserving Fair Trade (Antimonopoly Law) (14/04/47): Essa lei deu amparo legal ao processo de dissolução dos <i>zaibatsu</i> .
	• Extinção, pelo SCAP, da National Mobilization Law;
	• Criação do Electric Power Industry Democratization Committee;
1948	• Prorrogação da Temporary Materials Supply and Demand Control Law;
	• Extinção, pelo SCAP, da Japan Electric Power Generation and Transmission Company (Nippatsu); motivo: o setor elétrico foi considerado excessivamente concentrado;
	• Criação da Medium and Smaller Enterprises Agency (MSEA) (01/08); objetivos: reunir, analisar e distribuir informações às empresas visando a aquisição de matérias-primas, possibilidades e expansão dos mercados, métodos de gerenciamento mais modernos às empresas;
1949	• Promulgada a Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law
	• Policy Concerning Industrial Rationalization (set./49); elaborada pelo Enterprises Bureau, teve as seguintes consequências:
	<ul style="list-style-type: none"> 1— lançou as bases para a criação do Japan Development Bank (1951) e da Foreign Capital Law (1950); 2— sucessivos ataques à Antimonopoly Law seguidos de enfraquecimento dessa lei; 3— formação de um sistema de taxas favorecendo às grandes empresas; levou à criação do Industrial Rationalization Council (dez./49).
	• Criação do Industrial Rationalization Council (dez./49);

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

TABELA 4-8

Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1949	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura do Conselho: compreendia 45 comitês e 81 sub-comitês cobrindo todas as indústrias colocando-as em constante discussão e contato, tendo Ishihara Ichirô da Keidanren, como principal organizador (cf. JOHNSON, C. (1982), <i>Op. cit.</i>, p. 216); • Principal finalidade do Conselho: a racionalização dos <i>keiretsu</i>, o que, por exemplo, permitiu ao MICI a redução de 2.800 <i>tradings companies</i> para apenas 20 grandes empresas (cf. JOHNSON, C. (1982), <i>Op. cit.</i>, p. 206);

• C) Fim da Ocupação: criação de leis, atos e instituições:

TABELA 4-9

Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1952	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovada a Enterprises Rationalization Promotion Law; • Estatutos Industriais: de 1952 a 1965 foram aprovados 58 estatutos industriais cada um envolvendo um setor industrial (cf. JOHNSON, C. (1982), <i>Op. cit.</i>, p. 215); • O Economic Stabilization Board (ESB) é transformado na Economic Deliberation Agency (EDA) (01/08); • Organization of the Ministry of International Trade and Industry Act
1953	<ul style="list-style-type: none"> • A DIETA cria emenda à Antimonopoly Law permitindo a formação de cartéis em situações especiais: os de recessão e os de racionalização;
1955	<ul style="list-style-type: none"> • Petrochemical Industry Nurturing Policy; • A Economic Deliberation Agency (EDA) é transformada na Economic Planning Agency (EPA) (20/07); • MICI cria emenda à Exports Transactions Law (02/08) tornando os cartéis compulsórios a todos os pequenos exportadores e fortalecia as grandes <i>trading companies</i>;

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

TABELA 4-9

Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1955	• Revogação da Law Prohibiting Excess Concentrations of Economic Power do período de Ocupação;
1956	• MICI cria uma série de leis setoriais na condição de exceções à Antimonopoly Law. Criou, por exemplo: <ul style="list-style-type: none"> 1— Textile Industry Equipment Special Measures Law (05/06); 2— Machinery Industry Promotion Special Measures Law (15/06); 3— Eletronics Industry Promotion Special Measures Law (11/06).
	• Comprehensive Energy Council;
1958	• JETRO - Japan External Trade Organization ¹ (26/04);
1961	• Draft Law of Special Measures for Strengthening the International Competitive Ability of Designated Industries: Objetivos: vide TABELA 4-10 a seguir.
1963	• Petroleum Supply Stabilization Fund;
1964	• Overseas Crude Oil Promotion;
	• Finance Agency;
	• Petrochemical Cooperation Discussion Group;
1965	• Crude Oil Public Corporation.

Nota:

1. Durante os anos 50 havia três organizações JETRO; todas foram unificadas pelo MICI em 1958 através da Japan External Trade Organization Law, no. 95 de 26/04/58. Mas desde 1951 o MICI já se encarregara de nomear os seus diretores.

- D) Os objetivos do Draft Law of Special Measures for Strengthening the International Competitive Ability of Designated Industries:

TABELA 4-10

Mecanismos de Controle do Pós-Guerra: Os objetivos do Draft Law of Special Measures for Strengthening the International Competitive Ability of Designated Industries	
ANO	Artigos (Comentários)
1961	<p>• Artigo 1o.: promover a economia nacional através do aumento de competitividade de indústrias selecionadas como meio de minimizar os efeitos da competição externa decorrente da maior liberalização da economia;</p>
	<p>Artigo 2o.: através de consultas ao Industrial Structure Investigation Council, foram selecionadas as indústrias a serem promovidas, sendo as três principais: aço, automobilística e petroquímica;</p>
	<p>Artigos 3o. e 4o.: estabeleciam a associação entre governo e setor privado como fundamental à formulação de política industrial;</p>
	<p>Artigos 5o. e 6o.: estabeleciam que:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1— os diretores das indústrias deveriam incentivar a capacidade de competitividade de suas empresas; 2— que os bancos deveriam dar prioridades de financiamento às indústrias designadas pelo MICI como merecedoras de recursos; 3— também ordenava os bancos especiais do governo a adotarem as orientações do MICI no financiamento às indústrias.
	<p>Artigos 7o. e 8o.: estabeleciam uma estrutura financeira para as indústrias, com isenções de taxas, reduções nos recolhimentos de taxas, etc.;</p>
	<p>Artigo 9o.: legalizava o <i>comportamento corporativo</i> inter e intra-empresas em cada indústria e colocava essas normas fora do âmbito, fora da jurisprudência da Lei Antimonopólio.</p>

4.3.3 O controle da importação de tecnologia

Após a guerra, as empresas japonesas, a fim de se tornarem competitivas, tiveram que recorrer à tecnologia ocidental que deveria apresentar as seguintes características:

- ser barata;
- ser a mais avançada disponível no mercado internacional;
- ser passível de adaptação às necessidades e condições das empresas japonesas;
- ser de rápida implementação e absorção;

características fortalecidas pelo fato de que era mais atrativo importar tecnologias já testadas e aprovadas no exterior (o caráter de urgência não permitia esperar pelo avanço das pesquisas nacionais).

⊙ Principais Mecanismos do Pós-Guerra:

TABELA 4-11

Mecanismos de Controle do Pós-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1949	<ul style="list-style-type: none"> • Foreign Investment Law: <ul style="list-style-type: none"> 1- regulava o fluxo de investimentos estrangeiros no Japão; 2- coordenava a entrada de capitais 3- coordenava os investimentos envolvendo compra ou transferência de tecnologias estrangeiras;
1949	<ul style="list-style-type: none"> • Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law (dez./49) reunia todas as bases legais para o controle da importação de tecnologias centralizando no MICI essa tarefa: <ul style="list-style-type: none"> 1- classificação das importações de tecnologias em classe A e classe B, sendo que para a classe A os termos de contrato ou a forma de pagamento envolvia tempo superior a um ano; 2- todos os tipos classe A deveriam ser aprovados pela Foreign Investment Law; 3- mesmo uma subsidiária de empresa estrangeira deveria se submeter às normas da FEFTCL na importação de tecnologias; 4- aprovações classe A deveriam ser submetidas ao ministério competente através da intermediação do Banco do Japão para posterior encaminhamento ao MICI; 5- também a classe B estava sob controle da FEFTCL e deviam receber aprovação do MICI.
1950	<ul style="list-style-type: none"> • Foreign Capital Law (10/05); tratava dos investimentos estrangeiros envolvendo importação de tecnologia; • Criado o Foreign Investment Committee a partir da Foreign Capital Law; esse Committee estabelecia que: empresas que pretendessem licenciar tecnologia, adquirir direitos de patente, participação na integralização de capital ou assinar quaisquer contratos envolvendo ativos no Japão, deveriam receber autorização do Committee.

O SCAP aprovou as leis que regulavam a importação de tecnologias buscando garantir disponibilidades de recursos a essa aquisição (aquisições e licenciamentos) no mercado internacional enquanto que os oficiais do MICI buscavam o controle (e restrição) do sistema geral de importações.

TABELA 4-12

Importação de Tecnologia: Número de Contratos de Tecnologia classe A			
Ano	Contratos	Ano	Contratos
1951	101	1959	153
1952	133	1960	327
1953	103	1961	320
1954	82	1962	328
1955	72	1963	564
1956	144	1964	500
1957	118	1965	472
1958	90	-	-

Fonte:

• OZAKI, Robert S. (1979). *The Control of Imports and Foreign Capital in Japan*. New York. Praeger Publishers. p. 95.

TABELA 4-13

Pagamentos de Royalties: Contratos de Tecnologia classe A e classe B	
Ano	Pagamentos (milhões US\$)
1951	7
1954	16
1957	42
1960	95

Fonte:

• OZAKI, Robert S. (1979). *The Control of Imports and Foreign Capital in Japan*. New York. Praeger Publishers. p. 95.

4.4 A elite burocrática e os *batsu*

O severo processo de seleção de ingresso ao corpo burocrático estatal, através de exames meticulosos, associado à alta estabilidade no serviço público, permitia meios e ao mesmo tempo consolidava condição favorável ao governo para efetuar investimentos na formação de uma elite de notório saber técnico e capaz de se relacionar muito bem organizacionalmente para preencher todos os quadros públicos de alta importância e responsabilidade.

Nesse contexto, ganha fundamental importância a identidade na formação universitária da elite burocrática japonesa, com destaque para o seletivo grupo (*batsu*) dos ex-alunos da Universidade de Tóquio (*Tôdai*), como pode ser observado na TABELA 4-14 abaixo:

TABELA 4-14

Participação dos <i>BATSU</i> Universitários nos Gabinetes: 1948-59						
Ordem	GABINETE ¹		Origem Universitária:			
	Primeiro-Ministro	No. de Membros	Universidade de			
			Tóquio	Kyôto	Waseda	Outras
2o.	Yoshida	15	5	4	1	2
3o.	Yoshida	17	4	3	3	4
5o.	Yoshida	18	10	0	2	6
1o.	Hatoyama	18	7	1	5	3
2o.	Hatoyama	18	7	0	5	5
3o.	Hatoyama	19	11	1	2	2
	Ishibashi	15	4	3	3	4
1o.	Kishi ²	18	9	1	3	2
2o.	Kishi ³	18	8	2	1	5

Fonte:

• SCALAPINO, Robert A.; MASUMI, Junnosuke (1962). *op. cit.*, p. 62.

Notas:

1. Para os referidos períodos de cada gabinete, ver TABELA 3-2;
2. Esses dados são para o gabinete reformado em julho/57;
3. Houve uma reforma em Julho de 1959, um ano antes do término do gabinete, e os dados, na ordem, são os seguintes: 18, 8, 3, 0 e 6.

Pode-se constatar, a partir da TABELA 4-14, acima, o predomínio do *Tôdai-batsu* desde logo após a guerra. Essa predominância estava presente mesmo na formação universitária dos primeiros-ministros do pós-Guerra e na formação universitária da elite burocrática do MICI (TABELA 4-15 e TABELA 4-16, respectivamente).

TABELA 4-15

Origem Universitária dos Primeiros Ministros do Pós-Guerra				
Gabinete/ Primeiro-Ministro	Universidade de		Curso Universitário	
	Tóquio	Outras	Direito	Outros
Shidehara	⊗		⊗	
Yoshida	⊗		⊗	
Katayama	⊗		⊗	
Ashida	⊗		⊗	
Hatoyama	⊗		⊗	
Ishibashi		⊗†		⊗‡‡
Kishi	⊗		⊗	
Ikeda	⊗		⊗	

Fonte:

- KODANSHA *Encyclopedia of Japan*. (1983). Tokyo. Kodansha. (div. vols.)
- JOHNSON, Chalmers (1982). *op. cit.*;
- JOHNSON, Chalmers (1975). Japan: Who Governs? An Essay on Official Bureaucracy. In: *Journal of Japanese Studies*. Seattle. 2(1): 1-28;
- ITÔ, Daiichi (1968). The Bureaucracy: Its Attitudes and Behavior. In: *The Developing Economies*. Tokyo. Institute of Developing Economies. 4(VI):446-467.

Notas:

† Universidade de Waseda;

‡‡ Filosofia.

TABELA 4-16

Origem Universitária de Alguns Membros da Elite Burocrática de Alguns Departamentos do MICI					
Nome	Posição	Universidade de		Curso Universitário	
		Tóquio	Kyôto	Direito	Outros
Yano Toshihiko	Vice-ministro Administrativo	⊙		⊙	
Amaya Naohiro	Vice-ministro de Assuntos Internacionais	⊙		⊙	
Sugiyama Kazuo	Vice-ministro Adjunto Administrativo	⊙		⊙	
Fujiwara Ichiro	Diretor Geral da Política de Comércio Exterior	⊙		⊙	
Hanaoka Schsuke	D. G. da Direção do Comércio Internacional	⊙		⊙	
Miyamoto Shiro	D. G. de Política Industrial	⊙		⊙	
Shimada Haruki	D. G. para o Meio Ambiente e Gerenciamento Industrial	⊙		⊙	
Ohnaga Yusaku	D. G. das Indústrias de Base	⊙		⊙	
Kurihara Schei	D. G. Maquinaria e Informática	⊙		⊙	
Kodama Kiyotaka	D. G. das Indústrias de Bens de Consumo	⊙		⊙	
Moriyama Shingo	D. G. da Agência de Energia e de Recursos Naturais		⊙	⊙	
Sakon Tomosaburo	D. G. das Pequenas e Médias Empresas	⊙		⊙	
Ishisaka Seiichi	D. G. de Ciência e Tecnologia Industrial	⊙			⊙ ¹
Mano Atsushi	D. G. da Direção de Política Comercial Internacional	⊙		⊙	
Shibata Mesuo	D. G. do Departamento de Assuntos Econômicos Internacionais	⊙		⊙	
Taguchi Kenjiro	D. G. do Departamento de Cooperação Econômica	⊙		⊙	

Fonte:

• *MITI Handbook, 1980. In: BRÉMOND, Janine; CHALAYE-FENET, Catherine; LOEB-PELLISSIER, Michele (1989). L'Économie du Japon: Une menace ou un Modèle?. Paris. Hatier. Collection J. Brémond. 3a. ed., p. 184.*

Notas:

1. Engenharia.

Essa formação e mesmo disposição da elite burocrática japonesa em formar grupos tem sido objeto de muitas discussões entre o meio acadêmico internacional e de imediato surgem duas correntes de pesquisadores.

Uma dessas correntes, atualmente enfraquecida, credita às condições singulares da sociedade japonesa, e mesmo às condições geográficas do país, às dificuldades dos períodos de guerra, etc. a razão dessa *tendência*¹¹ da sociedade em se estruturar segundo grupos (*batsu*) que, por um motivo comum aparente, específico, definido, perceptível ou não, tendem a se harmonizar entre si facilitando e/ou propiciando as relações internas e externas com outros grupos.

A outra corrente, por sua vez, detecta outros valores no processo de formação dos grupos sociais com grande ênfase na participação, formulação e orientação por parte do Estado para que se estrutrem grupos, associações, comitês e representações segundo os interesses do Estado. Apontam para o fato de que a política industrial japonesa tem muito a ver com essa realidade, tendo sido facilitada pelo controle do jogo de forças sociais. Disposta e organizada, seriam mais fáceis o controle, a distribuição de interesses e resolução de conflitos. Diante das possíveis perdas, sempre aparecia a figura do Estado pregando a noção da grande família, orientando e convocando o sacrifício de todos.

O fato é que a presença dessas instituições¹² permitia e favorecia a obtenção, na maioria das vezes, de um consenso. Nesse sentido, a sociedade japonesa do pós-Guerra ainda mantinha assegurada, na sua constituição, a participação dos diversos grupos, representados, por exemplo, pela família, pela escola e pela empresa. Ainda, para vários autores, esse processo de interação pode ser considerado uma decorrência da estruturação social japonesa onde, desde muito tempo atrás, o indivíduo estava primeiramente ligado a sua família, ao seu lar (*ie*) sem perder seus vínculos com o seu grupo comunitário, sua aldeia,

¹¹O grifo é nosso

¹²NEALE, Walter C. (1987). Institutions. *Journal of Economic Issues*. Sacramento. California State University. 3(XXI):1177-1206.

ou vilarejo (*mura*).

Todas essas características serviram para neutralizar e atenuar os conflitos de interesses decorrentes de um funcionamento normal da sociedade. Essa contenção de forças antagônicas, e que poderiam entrar em choque com as orientações econômicas e políticas do governo, foram estendidas às relações de trabalho, ao gerenciamento das empresas, ao relacionamento entre governo e indústria, etc., tornando-as muito mais cooperativas e mutualmente benéficas.

É dentro desse contexto que a elite burocrática japonesa se legitima no poder ganhando confiança através de sua eficiência tecnocrática.

Galvanizando e obtendo a confiança popular, o governo pôde criar uma série de instituições em nome do bem estar nacional, respondendo às necessidades de novas instituições do pós-Guerra, notadamente a grande proliferação de instituições públicas (*kôsha*, *kôdan*, *jigyôdan*, *kôko*, *yinkô*, *kinko*, *eidan*, *tokushu kaisha*)¹³ e leis visando o controle do desenvolvimento industrial orientado.

4.5 A KEIDANREN

Uma organização de fundamental importância para a condução da política industrial e importante elo entre governo e setor privado, foi a Federação das Organizações Econômicas Japonesa (KEIDANREN)¹⁴ fundada em 1946.

De maior importância, as associações industriais englobavam as principais indústrias e tinham grande poder de influência em assuntos de política industrial. Contavam com importantes departamentos de pesquisa de mercado, tendo papel decisivo nos projetos de

¹³ver Apêndice pp. ix-x.

¹⁴Forma abreviada de *Keizai Dantai Rengokai*.

pesquisa e desenvolvimento financiados e/ou subsidiados pelo Estado. Eram o principal canal para a *administrative guidance* empreendida pelo MICI.

A maioria das empresas japonesas pertenciam a uma única associação, cada uma pertencia a uma indústria sem incorrer no problema de ter que apresentar lealdade (*giri*) a duas ou mais organizações, duas ou mais indústrias.

A KEIDANREN era a principal e mais poderosa organização industrial do pós-Guerra. Representava as grandes indústrias e setores chaves da economia e sua missão era criar e assegurar ambiente e estabilidade favoráveis e propícios ao crescimento da indústria e dos negócios através de estreita e contínua cooperação com o governo e com a comunidade econômica em geral. Fruto ou conseqüência desse processo de lealdade, propagou-se a formação de importantes círculos financeiros e industriais (*zaikai*)¹⁵.

TABELA 4-17

Os Três Primeiros Presidentes da KEIDANREN ^a						
Nome	Período	Ex-Burocrata	Graduação: <i>Tôdai</i>	Ministério	Setor/ Especialidade	Sofreu Expurgo
Ishikawa Ichirô	1948-56		⊗		Setor Químico	
Ishizaka Taizô	1956-67	⊗	⊗	Comunicações	Setor Energético	⊗
Uemura Kôgorô ^b	1968-73	⊗	⊗	MICI	Maq. Equip.	⊗

Fonte:

• KOSAI, Yutaka (1987). *The Politics of Economic Management*. In: YAMAMURA, K.; YASUBA, Y. (ed.). (1987). *The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation*. Stanford. (1). Stanford University Press.

• JOHNSON, Chalmers (1982). *op. cit.*

• *The Developing Economies* (1967). Institute of Developing Economies. Tóquio. 4(V). dezembro.

• KODANSHA *ENCYCLOPEDIA OF JAPAN*. (1983). Tóquio. Kodansha Ltd. (div. vols.)

Notas:

a) *Keizai Dantai Rengôkai* (Federação das Organizações Econômicas Japonesas); criada em 1946.

b) foi vice-presidente na gestão de Ishizaka Taizô.

Para responder às necessidades para as quais havia sido criada, a KEIDANREN precisava ser composta pelas mais importantes indústrias e pelos mais representativos setores

¹⁵A KEIDANREN - que reunia os mais importantes empresários e dirigentes industriais - e os burocratas do setor financeiro, constituíam os dois principais *zaikai*.

da economia; era decisivo, ainda, que a elite burocrática também tivesse acesso a essa instituição justamente para fazer o elo entre governo e setor privado.

Esse elo era consolidado no envolvimento entre as empresas e/ou setores, o MICI e o Ministério das Finanças. O relacionamento direto entre as empresas e o MICI ganhava contornos mais definidos através da instituição da orientação (*administrative guidance*) que a elite burocrática desse ministério apresentava junto às empresas ou através das organizações supra-industriais, como a KEIDANREN.

No caso da orientação do Ministério das Finanças, essa orientação estava mais ligada ao setor financeiro e bancário, através do mecanismo conhecido por *window control*¹⁶ (ou *window guidance*)¹⁷, o qual, controlando os bancos (*local banks* e *city banks*) (bancos regionais e bancos municipais), acabavam controlando as taxas de juros, a liquidez e a disponibilidade de créditos o que, portanto, acabava atingindo diretamente as empresas.

Esse controle também colocava os bancos sob contínua dependência das instituições monetárias do governo sempre à procura de fundos para atender a alta demanda do setor privado, ficando em uma constante situação de *over loan*.¹⁸ Formava-se, então, uma reação em cadeia de dependência e subordinação: as empresas dependiam dos bancos que por sua vez dependiam do governo.

Como prova da dependência das empresas em relação ao setor financeiro e bancário, os investimentos diretos efetuados pelas próprias empresas, ou provenientes de instituições não bancárias, permaneceram muito limitados no Japão do pós-Guerra. A relação entre financiamento direto e financiamento indireto era de aproximadamente 9 para 1 em 1931, mudou significativamente em favor do financiamento indireto nos anos subsequentes atingindo a relação de 7 para 3 em 1935, de 5 para 5 em 1940 e mudou radicalmente em 1945:

¹⁶SAKAKIBARA, Eisuke; NOGUCHI, Yukio (1977). *Dissecting The Finance Ministry-Bank of Japan Dynasty*. *Japan Echo*. Tóquio. 4(IV):98-123.

¹⁷LOCKWOOD, William W. (1965). *The State and Economic Enterprise in Japan: Essays in The Political Economy of Growth*. Princeton. Princeton University Press.

¹⁸KAWAGUCHI, Hiroshi. "Over-loan" and The Investment Behavior of Firms. In: *The Developing Economics*. Tóquio. The Institute of Asian Economic Affairs. pp. 386-406.

1 para 9 tendo permanecido elevado a partir de então.¹⁹

TABELA 4-18*

Representação da Indústria: KEIDANREN, Comitê Especial para o Sistema Financeiro (Abril/1960) (<i>Kinyu Seido Tokubetsu Inikai</i>)			
Setor	Membros	Principal Presente Posição	Burocratas
Bancário	Sakai Kyonosuke	• Presidente do Banco Daiichi	
	Nakatani Kazuo	• Pres. Banco Mitsubishi	
	Yanagi Masuo	• Pres. Banco Mitsui	
	Hori Takeyoshi	• Pres. Banco Hipotecário Japonês	
		• Pres. Fed. de Assoc. de Bancos do Japão	⊙
	Horie Shigeo	• Pres. Banco de Tóquio	⊙
	Kawakita Teiichi	• Pres. Banco Indl. do Japão	⊙
	Saito Toshitada	• Pres. Banco Yasuda Trust	
		• Pres. Trust Companies Assoc.	
Hirano Shigetaro	• Pres. Banco Shizuoka		
	• Pres. Local Banking Assoc.	⊙	
Seguro de Empresas	Horikoshi Teizo	• Diretor Exec. Japan Securities Co.	
		• Sec. Geral da KEIDANREN	⊙
Marinha Mercante	Koike Konosuke	• Pres. Yamaichi Security Co.	
	Kobayashi Ataru	• Diretor Geral Japan Mail Steamship Co. (NYK)	
		• Pres. Mitsui Shipping Co.	
Yamagata Katsumi	• Pres. Japan Shipowners Assoc.		
	• Dir. Ger. New Japan Steamship Co.		
Construção Naval	Nomura Yoshikado	• Vice Pres. Mitsubishi Shipbuilding Co.	
Energético	Otagaki Shiro	• Pres. Kansai Elec. Power Co.	
	Aoki Kinichi	• Pres. Tokyo Elec. Power Co.	
	Matsune Soichi	• Dir. Ger. Japan Atomic Power Co.	⊙
Armazenagem	Takeda Masayasu	• Pres. Mitsui Warehouse Co.	
		• Dir. Ger. Nat. Warehouse Assoc.	
Maquinaria	Kawai Yoshinari	• Pres. Komatsu Mfg. Co.	⊙ ¹
	Ishizaka Taizo	• Dir. Ger. Tokyo Shibaura Elec. Co.	
		• Pres. KEIDANREN	⊙ ²
Kanari Masubiko	• Pres. Fuji Elec. Mfg. Co.		

Notas:

*Continua na página seguinte;

- 1) Ex-burocrata do Ministério da Agricultura e Comércio, um dos ministérios predecessores do MICI;
- 2) Ex-burocrata do Ministério das Comunicações.

¹⁹SAKAKIBARA, Eisuke; NOGUCHI, Yukio (1977). *op. cit.*

Continuação da TABELA 4-18:

Setor	Membros	Principal Presente Posição	Burocratas
Maquinaria	Kurata Chikara	• Pres. Hitachi Ltd. • Pres. Japan Machinery Assoc.	
	Uemura Kôgorô	• Pres. Japan Jet Engine Co. • Vice Pres. KEIDANREN	⊙ ³
Seguros	Yano Ichiro	• Pres. Daiichi Life	
	Yamane Harue	• Pres. Taisho Marine Insur. Co. • Pres. Japan Marine Fire Insur. Assoc.	
	Tanaka Tokujiro	• Pres. Tokyo Marine Insur. Co.	
Metalúrgico	Kawada Shigeru	• Pres. Japan Steel Tube Co.	
	Nagano Shigeo	• Pres. Fuji Steel Co.	
	Y. Sadakazu	• Dir. Ger. Yahata Steel Co.	
	Kusano Giichi	• Pres. Japan Light Metals Co.	
Químico	Hara Yasusaburo	• Pres. Japan Explosives Co.	
	Anzai Masao	• Pres. Showa Denko K. K.	
	N. Yoshimoto	• Pres. Oriental Soda Indus.	⊙
	Owada Teiji	• Pres. Japan Soda Co.	⊙ ⁴
	Doi Masaharu	• Pres. Sumitomo Chemical Indus.	
Têxteis	Ohara Soichiro	• Pres. Kurashiki Rayon Co.	
	Kashu Ekizo	• Pres. Mitsubishi Rayon Co.	
	Tsukada Kota	• Pres. Kurashiki Spinning Co.	
	Sakurada Takeshi	• Pres. Nisshin Spinning Co.	
	Shimada Eichi	• Pres. Nitto Spinning Co.	⊙
Papel/ Celulose	Kaneko Saichiro	• Pres. Jujo Paper Co.	
	Kanai Shigenao	• Pres. Kokoku Rayon Pulp Co.	
	Sasayama Tadao	• Pres. Alaska Pulp. Co.	⊙
Telecomunicações	Sasabe Kureo	• Pres. Central Japan Broadcasting Co.	⊙
Comércio	Nizeki Yasutaro	• Pres. Mitsui & Co. Ltd.	
	T. Masatoshi	• Dir. Ger. Japan Trading Co.	
	Fujita Kametaro	• Pres. Esho Co.	
Emp. Gov.	Matsukuma Hideo	• Pres. Japan Monopoly Corp.	⊙ ⁵

Fonte: • Adaptado de: LANGDON, Frank C. (1961). Big Business Lobbying in Japan: The Case of Central Bank Reform. *The American Political Science Review*. Washington. The American Political Science Association. 4(LV):531-532.

Notas:

- 3) Ex-burocrata do Ministério da Agricultura e Comércio;
- 4) Ex-burocrata do Ministério dos Correios;
- 5) Ex-burocrata do Ministério das Finanças.

Além desses canais de comunicação com o setor privado, a elite burocrática tinha uma

outra importante via de comunicação com as atividades e decisões industriais: os Comitês.

4.6 Os comitês

Como pode ser observado através dos organogramas, conforme *APÊNDICE*, a estrutura governamental estava disposta de tal maneira que cada indústria estivesse representada através de uma Agência, Departamento, Comissão ou mesmo um Comitê, principalmente, os organogramas da Repartição do Primeiro Ministro (p. v), do Ministério das Finanças (p. vi), do MICI (p. vii), da Agência de Planejamento Econômico (p. viii) da estrutura setorial da KEIDANREN acima, e através do PDL, TABELA 4-21 a seguir, nos mostram essa estrutura organizacional através das quais fluíam as informações.

Assim como nos organogramas temos representadas as instituições que estavam encarregadas de efetuar contatos com o setor industrial, a estrutura era também reproduzida na formação dos partidos políticos, notadamente no caso do PDL, e nas organizações supra-industriais.

É importante notar, portanto, a partir dos organogramas e a partir das TABELAS 4-19 e 4-20 a seguir, que mesmo no nível governamental era predominante a formação de comitês para assuntos específicos. Por exemplo, as TABELAS 4-19 e 4-20 a seguir nos fornecem dados sobre os comitês do governo para o sistema financeiro e a TABELA 4-21, dados sobre alguns comitês especiais internos e externos do Partido Democrático Liberal.

TABELA 4-19

Composição e Filiação do Comitê Especial do Governo para o Sistema Bancário (Abril/1960) (Chuo Ginkô Seido Tokubetsu Iinkai)			
Setor	Nome	Instituição de Origem	Burocratas
Bancos Privados	Sakai Kyonosuke	• Presidente do Daiichi Bank	
		• Dir. ¹ Comitê Especial de Economia da KEIDANREN	
		• Pres. ² da Federação de Bancos do Japão	
Bancos Estatais	Funayama Shokichi	• Vice-Pres. Export-Import Bank	⊗
		• Ex-Vice-Ministro do MOF ³	
		• Ex-Membro do Comitê de Política do Banco do Japão	
	Inouye Toshio	• Vice-Pres. do Banco do Japão (até 1959)	⊗
	Taniguchi Tsutomu	• Vice-Pres. do Banco do Japão (Sucessor de Inouye Toshio)	⊗
Murase Naokai	• Dir. Geral do Banco Central das Cooperativas Comerciais e Industriais	⊗	
	• Ex-Vice-Ministro do MICI		
Indústria	Shibusawa Keizo	• Diretor Geral do Comitê	⊗
		• Pres. Bunka Broadcasting Co.	
		• Ex-Pres. Daiichi Bank	
		• Ex-Ministro das Finanças	
		• Ex-Pres. do Banco do Japão	
	Oshima Kenzo	• Dir. Keihanshin Elec. Ry.	
		• Ex-Dir. Geral Sumitomo Bank	
	Kishi Kijio	• Dir. Geral Fuji Heavy Ind. Co.	⊗
		• Ex-Oficial do MF ²	
		• Dir. Geral Comitê Especial de Economia da Keidanre (58-59)	
Yukawa Mototake	• Ex-Membro do Comitê de Política do Banco do Japão		
	• Oficial do Ministério da Agricultura		
Imprensa	Enjoji Jiro	• Dir. Executivo Nihon Keizai News	
	Tsuchiya Kiyoshi	• Editor do Asahi News	
Acadêmicos	Inaba Hidezo	• Secretário do Comitê	
		• Dir. Geral People's Economic Research Institute	
		• Professor da Kanto Gakuin Univ.	
	Shionoya Tsukumo	• Prof. da Nagoya University	
	Shinjo Hiroshi	• Prof. da Kobe University	
	Takada Yasuma	• Prof. da Osaka Munic. Univ.	
	Takahashi Taizo	• Prof. Hitotsubashi University	
Legislação	Tanaka Takeo	• Prof. Tokyo University	

Fonte:

• Adaptado de: LANGDON, Frank C. (1961). *Op. cit.* p. 536.

Nota: 1) Diretor; 2) Presidente; 3) Ministério das Finanças.

TABELA 4-20

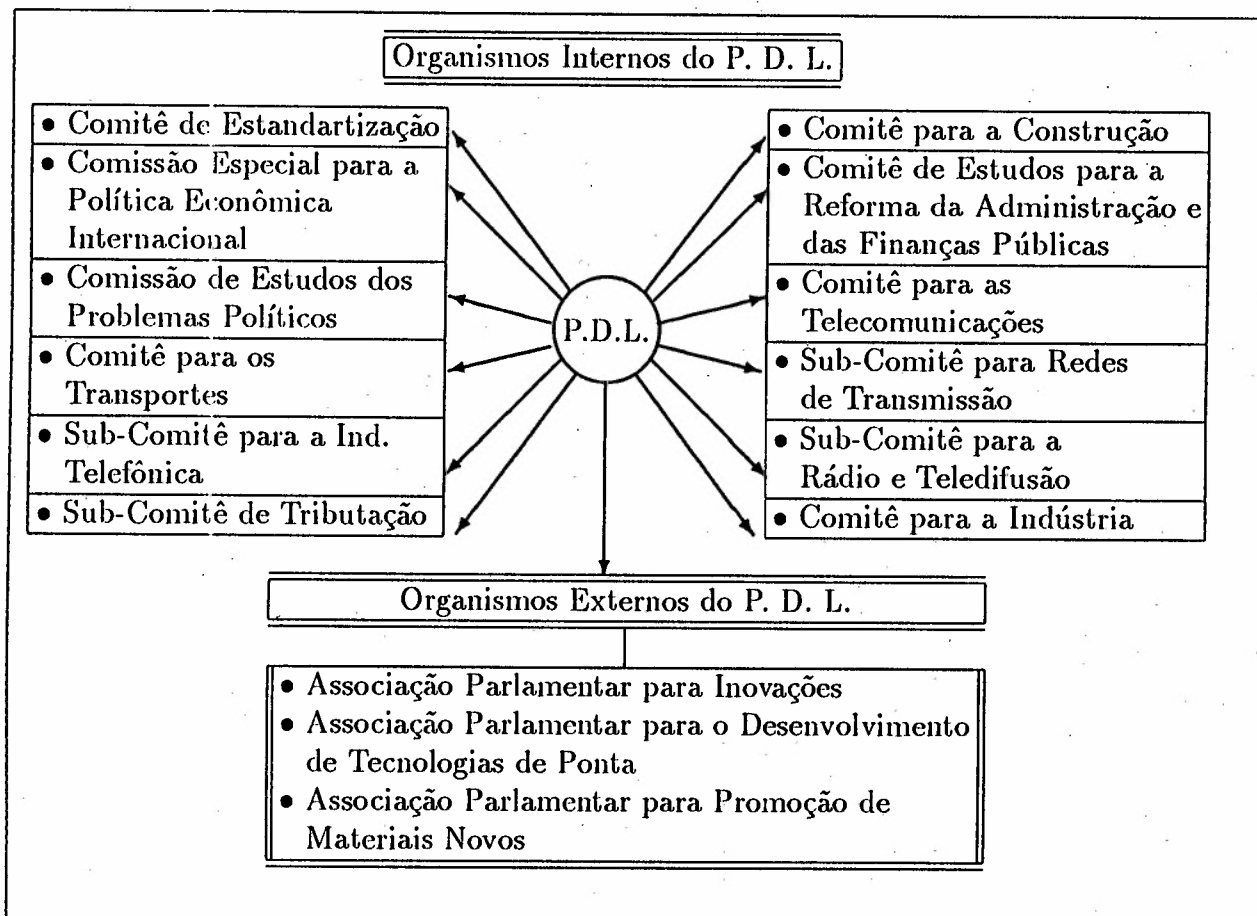
Representação do Governo: Comitê de Especialistas para o Sistema Financeiro (<i>Sammon Iin</i>)		
Setor	Nome	Instituição de Origem
Ministerial	Shimomura Osamu	Ministério das Finanças
	Otsuki Takashi	"
	Tanimura Hiroshi	"
	Murakami Takataro	"
	Nakao Hiroyuki	"
	Sumita Satoshi	"
	Kojima Yotaro	"
Bancos Estatais	Oda Sadanobu	Banco do Japão
	Sekine Taro	"
	Matsumoto Shigeo	"
	Yoshino Toshihiko	"
Bancos Privados	Onoda Kiyoshi	Banco Industrial
	Shioda Masashi	Banco Daiichi

Fonte:

- LANGDON, Frank C. (1961). Big Business Lobbying in Japan: The Case of Central Bank Reform. *The American Political Science Review*. Washington. The American Science Association. 4(LV):536.

TABELA 4-21

O Partido Democrático Liberal e sua Rede de Informações:
Organizações Internas e Externas do Partido



Fonte:

• KAORU, Murakami (1985). *Tsūsanchô no chôsen*. Toyo Keizai Shimposha. Tokyo. p.47. In: FAURE, Guy (1987). *La Politique des Telecommunications: Le "Dissensus" Japonais*. In: BERQUE, Augustin (1987). *L: Japon et son Double: Logiques d'un autoportrait*. Paris. Masson. p. 104. (Esquemalizado e Adaptado).

4.7 O AMAKUDARI

Assim como o processo de seleção de acesso à carreira burocrática permite ao Estado contar com os mais brilhantes talentos da sociedade, tornando-os, logo a seguir, os mais capacitados, essa mesma elite burocrática tem acesso garantido aos postos mais importantes no setor privado quando da sua aposentadoria. Assim, estabelece-se a instituição do *amakudari*²⁰ entre organizações estatais e o setor privado, através de suas indústrias ou através de suas organizações.

Numa sociedade que cultivou o ideal da velhice como sinônimo de sabedoria, no caso dos membros da elite burocrática tornarem-se velhos, acresce-se um dado a mais: é sinônimo de alto conhecimento organizacional, político, decisório e, acima de tudo, de uma singular capacidade de se relacionar com as mais importantes instituições do governo, tão importantes para o setor privado segundo o modelo organizacional japonês do pós-Guerra.

Atingindo a idade da aposentadoria, por volta dos 55 anos, inúmeros convites são feitos aos burocratas de importantes instituições governamentais, notadamente, aqueles em final de carreira no Ministério das Finanças e no Ministério da Indústria e Comércio Internacional, como pode ser verificado nas duas tabelas a seguir.

²⁰ *descendente do céu*

TABELA 4-22

Vice-Ministros do MICI e seus <i>AMAKUDARI</i> no Setor Privado			
Nome	Tempo de Serviço		Posição de <i>Amakudari</i>
	no MICI	Como V. M.	
Yamamoto Takayuki	1929-1952	5/49 a 3/52	Vice-pres. ¹ Fuji Iron and Steel.
Tamaki Keizô	1930-1953	3/52 a 11/53	Pres.; Dir. Ger. ² , Tôshiba Electric Co.
Hirai Tomisaburô	1931-1955	11/53 a 11/55	Pres.; Cons. ³ New Japan Steel Corp.
Ishihara Takeo	1932-1957	11/55 a 6/57	Pres.; Auditor Tokyo Electric Power Co.
Ueno Kôshichi	1932-1960	6/57 a 5/60	Vice-pres.; Cons. Kansai Electric Power Co.; Pres. Kansai Oil Co.
Tokunaga Hisatsugu	1933-1961	5/60 a 7/61	Vice-pres. New Japan Steel Corp.; Pres. Japan Petroleum Development Corp.
Matsuo Kinzô	1934-1963	7/61 a 7/63	Dir. Ger. Nippon Kôkan Steel Co.
Imai Zen'ei	1937-1964	7/63 a 10/64	Pres. Japan Petrochemical Corp.
Sahashi Shigeru	1937-1966	10/64 a 4/66	Sahashi Economic Research Institute; Dir. Ger. Japan Leisure Development Center
Yamamoto Shigenobu	1939-1968	4/66 a 5/68	Dir. Exec. Toyota Motor Co.
Kumagai Yoshifumi	1940-1969	5/68 a 11/69	Pres. Sumitomo Metals Corp.

Fonte:

• JOHNSON, Chalmers (1982). *op. cit.* p. 72 (Adaptado).

Notas:

1) Presidente; 2) Diretor Geral; 3) Conselheiro.

TABELA 4-23

Número de <i>AMAKUDARI</i> de Altos Burocratas para o Setor Privado		
Instituição de Procedência*	Ano: 1969	Ano: 1970
Ministério das Finanças	36	42
Ministério da Indústria e Comércio Internacional	30	30
Ministério dos Transportes	19	21
Ministério da Agricultura	17	20
Ministério da Construção	25	17
Ministério da Infra-Estrutura	6	11
Agência de Desenvolvimento de Hokkaido	9	11
Agência Nacional de Tributação	12	10
Ministério da Saúde e Bem-Estar	2	6
Agência de Alimentação	3	6
Agência de Seguridade Marítima	1	4
Agência de Florestamento	5	6
Ministério do Trabalho	4	3
Agência de Meteorologia	2	2
Agência de Planejamento Econômico	3	1
Agência de Patente	1	1
Comissão de Desenvolvimento Regional	1	0
Agência de Ciência	1	0
Repartição do Primeiro Ministro	0	1
TOTAL	177	193

Fonte:

• Nihon Keizai Shimbun (02/03/71). In: YOSHITAKE, Kiyohiko (1973). *An Introduction to Public Enterprise in Japan*. Tokyo. Nippon Hyoron Sha. p. 243.

Nota:

*Consultar *APÊNDICE* para localizar as Instituições e verificar como elas estão relacionadas.

E para completar todo essa rede de comunicação sequiosa em obter uma formação permanente de um *esprit de corps*²¹ nos altos escalões do governo junto com o setor privado, seria fundamental que os chefes de gabinetes espelhassem toda essa estrutura e que também tivessem sido conseqüência e/ou fruto dela.

Assim, além de ser fruto de um grupo seletivo e pertencer praticamente a um mesmo *batsu* ou a uma mesma facção (*zoku*) no caso dos partidos políticos, era necessário que esses chefes de gabinetes e altos oficiais, em geral, dessem o exemplo, sendo eles próprios

²¹LOCKWOOD, William W. (1965). *The State and Economic Enterprise in Japan: Essays in The Political Economy of Growth*. Princeton. Princeton University Press.

burocratas de carreira e tendo passado pelas mesmas agruras dos períodos pré e pós-Guerra, como, por exemplo, o fato de terem sido vítimas do processo de expurgo imposto pelas Forças de Ocupação. A TABELA 4-24, abaixo, nos oferece esses dados.

TABELA 4-24

Ocupações Prévias, como Ministros, dos Primeiros Ministros do Pós-Guerra								
Primeiro Ministro	MINISTÉRIOS						Burocratas de Carreira	Sofreu Expurgo
	MF ¹	MICI ²	Exterior	S.B.E.S. ³	Educação	Comunic.		
Shidehara ^a			⊙				⊙	
Yoshida ^b		⊙	⊙				⊙	⊙
Katayama ^c								⊙
Ashida ^d			⊙	⊙			⊙	⊙
Hatoyama ^e					⊙		⊙	⊙
Ishibashi ^f	⊙	⊙				⊙	⊙	⊙
Kishi ^g		⊙	⊙				⊙	⊙
Ikeda ^h	⊙	⊙					⊙	⊙

Fonte:

- Vide APÊNDICE pp. xi a xxiii.

Notas:

1. Ministério das Finanças; 2. Ministério da Indústria e Comércio Internacional; 3. Ministério da Saúde e Bem-Estar Social.

Observações:

a) Vice-ministro do Exterior de 1915 a 1919; diplomata de carreira; Ministro do Exterior de 1924 a 1927 e de 1929 a 1931;

b) Ministro das Munições (um dos predecessores do MICI) do Gabinete Tōjō de 19/12/44 a 07/04/45; Ministro do Exterior do Gabinete Shidehara;

c) Foi um dos fundadores do Partido Socialista Popular em 1926; foi também um dos fundadores do Partido Socialista Japonês após a 2a. Guerra;

d) Ministro da Saúde e do Bem-Estar em 1945; Ministro do Exterior em 1932; Ministro do Exterior do Gabinete Katayama;

e) Ministro da Educação de 1931-1934;

f) Ministro das Finanças no 1o. Gabinete de Yoshida (1946); Ministro do MICI do Gabinete de Hatoyama (de 10/54 a 12/56); Ministro das Comunicações do seu próprio Gabinete durante um curto período;

g) Vice-ministro do Ministério do Comércio e Indústria (um dos predecessores do MICI) dos Gabinetes Abe, Yonai e Konoe (vide APÊNDICE p.xi); Ministro do Comércio e Indústria; Ministro do Bem-Estar Social e também Vice-Ministro das Munições do Gabinete Tōjō; Ministro do Exterior do Gabinete de Ishibashi (23/12/56 a 25/02/57); Ministro do Exterior do seu Primeiro Gabinete (25/02/57 a 12/06/58);

h) Alto oficial do Ministério das Finanças de 1925 a 1948; Ministro do MICI do 3o. Gabinete de Yoshida; Ministro do MICI do 2o. Gabinete de Kishi (18/06/59 a 15/07/60).

Além desses postos como ministros, alguns desses primeiro-ministros também exerceram altos postos na administração pública, como pode ser verificado na TABELA 4-25 a seguir.

TABELA 4-25

Altos Postos Exercidos pelos Primeiro-Ministros na Administração Pública no Pós-Guerra	
NOME	INSTITUIÇÃO
Shidehara	Presidente da Agência de Desmobilização
	Ministro sem pasta do 1o. Gabinete Yoshida
Yoshida	Diretor da Agência de Segurança Nacional
Ishibashi	Diretor da Agência de Defesa
	Diretor do Comitê de Estabilização Econômica
	Diretor da Agência de Desenvolvimento de Hokkaido
Ikeda	Diretor da Agência de Conselho Econômico
	Ministro sem pasta do 2o. Gabinete Kishi

Fonte:

- Ver APÊNDICE pp. xxv a xxxi.

Em adição a essa participação semelhante na carreira pública, há um outro dado muito importante e que corresponde à marcante participação desses primeiros-ministros na qualidade de ministros nos diferentes gabinetes do pós-Guerra, contribuindo para a formação da grande estabilidade política exigida pelo setor privado, ao mesmo tempo que possibilitava uma orientação coesa na política a ser seguida, principalmente, a política industrial. Nesse sentido, é importante notar que o Ministério das Finanças foi um dos ministérios que menos sofreu troca de ministros. Se levarmos em conta o tempo de permanência de cada ministro, veremos que alguns deles dominaram e determinaram a orientação ministerial por tempo considerável, o que minimiza ainda mais os efeitos da rotatividade ministerial. A TABELA 4-26 nos fornece esses dados.

TABELA 4-26

Participação nos Gabinetes, como Ministros, dos Primeiros-Ministros: 09/10/45 a 09/11/64	
NOME	No. de Vezes
Yoshida	4
Ishibashi	5
Kishi	2
Ikeda	6

Fonte:

- Ver APÊNDICE pp. xx a xxxi.

TABELA 4-27

Turn-Over Ministerial: 09/10/45 a 09/11/64	
MINISTÉRIO	Turn-Over
Exterior	9
Casa Civil	5
Finanças	13
Justiça	17
Educação	20
Agricultura	23
Ind. e Comércio	19
Comunicações	22
Bem-Estar	27
Trabalho	17
Transportes	24
Construção	17

Fonte:

- Ver APÊNDICE pp. xvi a xix.

4.8 Os conselhos consultivos: os *SHINGIKAI*

Uma característica muito comum na organização político-econômica japonesa é a existência de inúmeros conselhos consultivos ou deliberativos na elaboração de uma decisão.

A formação desses conselhos data do período logo após a guerra, tendo se proliferado nos anos 50 e 60. Fazem parte desses conselhos especialistas (*semmonka*) do governo

- representados pelos burocratas ministeriais -, especialistas do setor privado e do meio acadêmico-científico, incluindo nesse grupo os industriais.

Além dos conselhos (*Shingikai*) setoriais também são de fundamental importância as associações industriais (*GYOKAI*) por setor, como a federação das indústrias siderúrgicas, a federação dos fabricantes de máquinas e equipamentos, produtos têxteis, etc.

Além de estarem voltados a assuntos específicos, esses conselhos estão divididos e classificados de acordo com seus objetivos e funções. Assim temos, por exemplo, os conselhos de pesquisa (*Shinsakai*), os conselhos permanentes (*Kyôgikai*), os conselhos de estudo e/ou análise (*Chôsakai*), os conselhos *ad hoc* (*Kodantai*). Muitos conselhos ainda apresentam subdivisões mais específicas e especiais (*Inkai*).

Dentre esses conselhos, destacam-se três que são mais ligados à esfera econômica, a saber: o Conselho Econômico (*Keizai Shingikai*) - ligado à Agência de Planejamento Econômico (APE), o Conselho de Estrutura Industrial (*Sangyô Kôzô Shingikai*) - ligado ao MICI - e o Conselho de Capital Externo (*Gaishi Shingikai*) - ligado ao Ministério das Finanças.

A coordenação industrial a nível nacional por parte do setor privado ficava sob responsabilidade das grandes federações, destacando-se a Federação das Organizações Econômicas *KEIDANREN*, o Comitê para o Desenvolvimento Econômico do Japão (*Keizai Dôyukai*), a Federação das Associações de Empregados do Japão (*NIKKEIREN*)²² e a Câmara de Indústria e Comércio do Japão (*NISSHO*)²³. Juntas, essas organizações constituem os quatro principais círculos econômico-financeiros (*Zaikai*) do pós-Guerra e que tiveram papel decisivo na formulação e implantação da política industrial.

Diante dessa estrutura, com o setor privado e com a participação do PDL, que também contava com seus conselhos e comitês especiais seguindo a mesma estrutura organizaci-

²² Forma abreviada de *Nihon Keieisha Dantai Rengokai*

²³ Forma abreviada de *Nihon Shoko Kaigisho*

onal (TABELA 4-21), tornava-se fácil ao MICI ouvir os setores (*iken o matomeru*)²⁴, obter um consenso muitas vezes a nível nacional (*kokumin konsensu tsukuri*)²⁵ e através da orientação ministerial (*administrative guidance*) estabelecer e orquestrar sua política industrial, por indústria ou setor.

Os DIAGRAMAS 1 e 2 a seguir nos oferecem essas inter-relações entre governo - principalmente através do MICI -, políticos (PDL) e o setor privado aglutinado e representado pelos comitês, conselhos e federações.

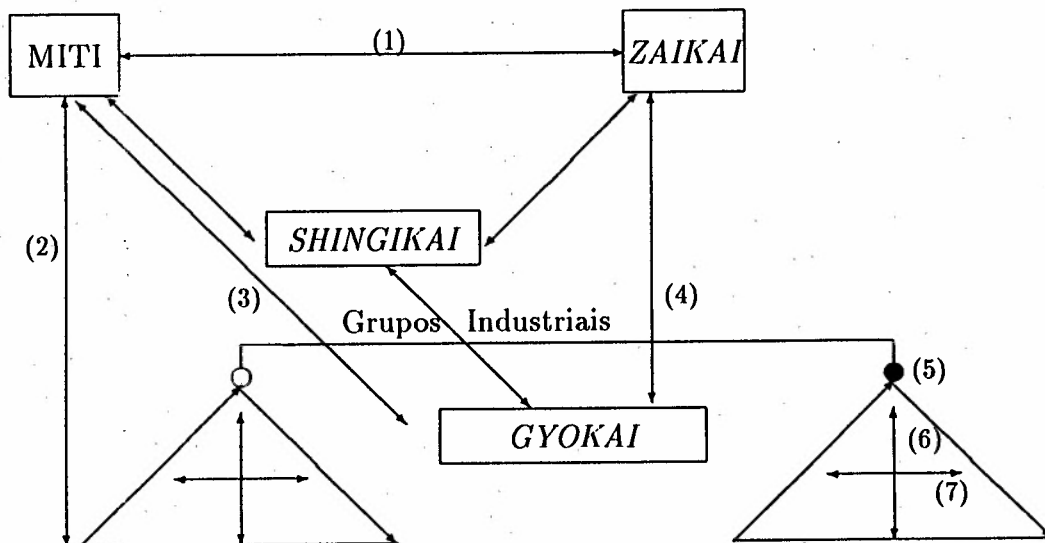
Através da *administrative guidance*, o MICI podia persuadir as empresas e os setores a seguirem suas orientações e determinações. Detentor das cotas de exportação de produtos manufaturados, da importação de bens, produtos e, notadamente, de tecnologia e, ainda, detentor da disponibilidade de capital regulando e direcionando os financiamentos concedidos às indústrias através do mecanismo conhecido por *window control* (ou *window guidance*), restavam poucas alternativas ao setor privado a não ser a obediência, excetuando-se um ou outro caso, mais para o final da década de 60, quando algum setor apresentava certa resistência. Ainda nesses casos o resultado final era favorável ao governo, conforme visto anteriormente.

²⁴consultar, colher opiniões

²⁵obter um consenso nacional

DIAGRAMA 1

As Etapas da Coordenação Industrial do Japão

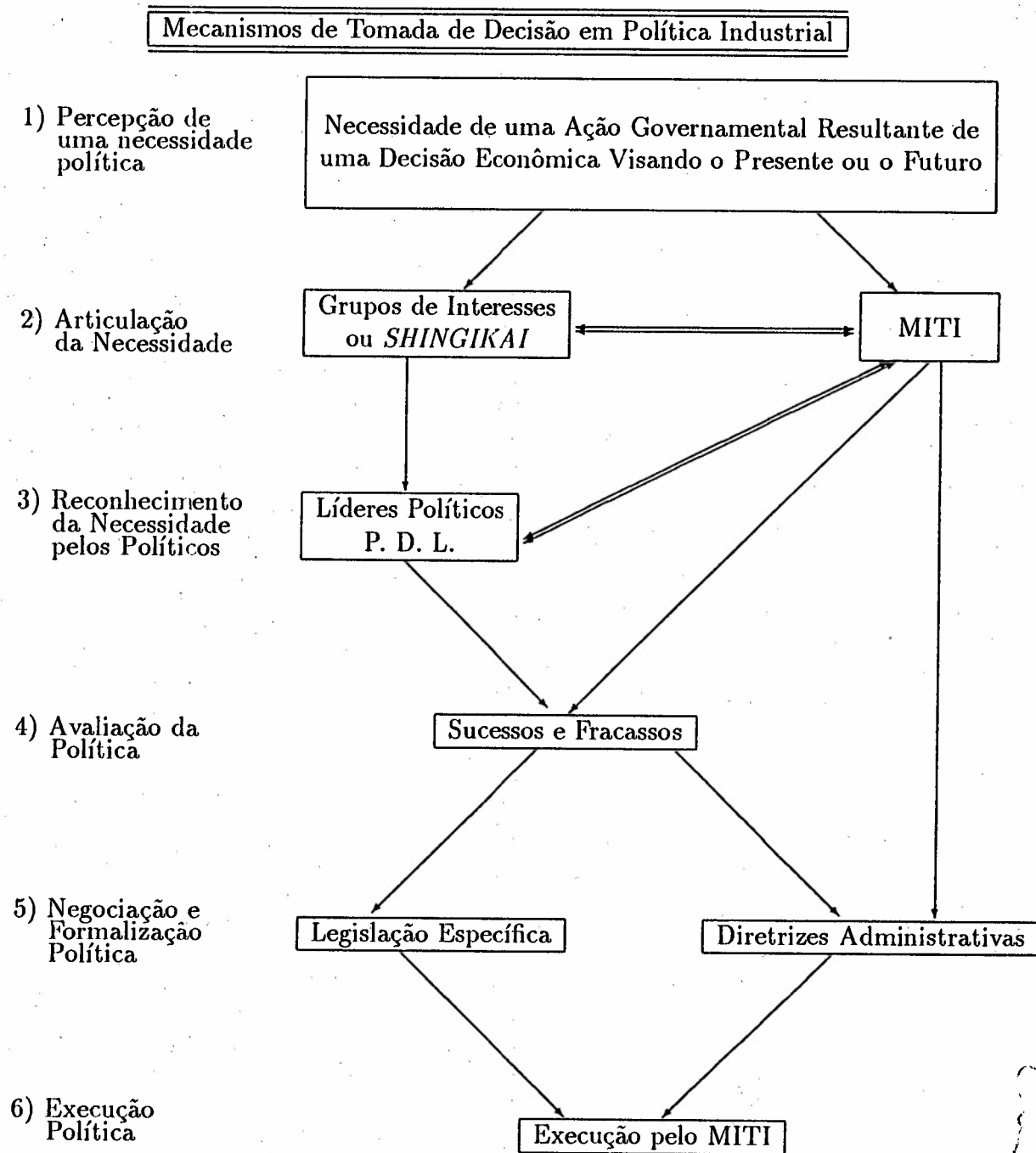


- 1. Coordenação macro-econômica;
- 2. Coordenação vertical global;
- 3. Coordenação entre os grupos industriais;
- 4. Coordenação global entre os grupos;
- 5. Coordenação global no interior do grupo;
- 6. Coordenação vertical (grupo de um mesmo produto);
- 7. Coordenação horizontal (entre os grupos industriais).

Fonte:

- SASAKI, Naoto (1981). *Management and Industrial Structure in Japan*. Pergamon Press. p.82 (esquema modificado). In: FAURE, Guy (1984). *Le Rôle du MITI dans L'Élaboration du Consensus Industriel*. In: TOURAINE, Alain *et alii* (1984). *Japon: Le Consensus: Mythe et Réalités*. Paris. Economica. p. 393 (Adaptado).

DIAGRAMA 2



Fonte:

• IKE, Brian (1980). The Japanese Textile Industry: Structural Adjustment and Government Policy. In: *Asia Survey* p. 537. In: FAURE, Guy (1984). Le Rôle du MITI dans L'Élaboration du Consensus Industriel. In: TOURAINE, Alain et alii (1984). *Japon: Le Consensus: Mythe et Réalités*. Paris. Economica. p. 389. (Adaptado).

Capítulo 5

“Administrative Guidance”

5.1 Natureza

Desde longo tempo atrás, a sociedade japonesa tem convivido com a interferência do Estado e de seus representantes oficiais - através, por exemplo, das agências e departamentos administrativos do governo - nos mais variados setores, notadamente, no setor econômico. Essa orientação se torna tanto mais nítida e presente quanto mais delicada e importante for o momento, a situação e os objetivos que se pretende atingir.

Essa ação administrativa tem como grande característica o fato de que as partes envolvidas - governo e sociedade civil - procuram evitar, ao máximo, o confronto, e mesmo o uso da autoridade legal, levando à solução e condução dos mais diversos problemas sem passar pela estrita aplicação e cumprimento da lei e de seus códigos.¹

No período após a Segunda Guerra, o maior destaque desse processo de interferência, sem recorrer ao uso da lei e da força, ficou por conta da ação do MICI, na condução e formulação da política industrial junto ao setor privado, processo conhecido e consagrado pelo nome de *administrative guidance* (ou *gyôsei shidô*), do qual trata o presente capítulo.

¹NARITA, Yoriaki. Administrative Guidance. In: TANAKA, Hideo (ed.) *The Japanese Legal System. Introductory Cases and Materials*. University of Tokyo Press. Tokyo. p. 196.

Cabe lembrar que tais expedientes de interferência não eram prerrogativa só do MICI, mas também de todos os ministérios da área econômica, onde se destacavam, por exemplo, as ações do Ministério das Finanças (MOF) que detinha o controle dos setores bancário e financeiro através do mecanismo conhecido por *window guidance* (ou *window control*). Segundo esse instrumento, O MOF podia interferir nas instituições financeiras e, inclusive, decidir quais seriam os membros das diretorias dos principais bancos e dos bancos em situações financeiras indesejáveis.

5.2 Base legal e finalidade

Segundo Yoriaki Narita:

O termo *administrative guidance* não é um termo legal regular reconhecido pelo código legal, nem tão pouco, um termo acadêmico. Pode ser considerado um termo consagrado por órgãos e oficiais governamentais e pela mídia. Não é totalmente claro o que o termo significa ou quais conotações abrange.²

De qualquer forma, apesar da falta de amparo legal e da falta de precisão técnica do significado do termo, através da sua prática o MICI conseguia colocar os principais setores industriais sob seu controle; através da *administrative guidance* podia solicitar a colaboração e lealdade do setor privado, sem precisar recorrer a uma situação desagradável de confronto; mas, caso precisasse, de fato, recorreria à força e aos amparos legais para implantar suas diretrizes.

Podemos, então, imaginar a *administrative guidance* como uma ação por parte de uma instituição - governamental (como os ministérios), mista (como algumas organizações re-

²NARITA, Yoriaki. *Op. cit.*, In: TANAKA, Hideo (ed.) *Op. cit.* p. 196.

gionais e conselhos setoriais) ou privada (como a Federação das Organizações Econômicas Japonesas (*Keidanren*³ - criada em 1946), o Comitê para o Desenvolvimento Econômico Japonês (*Keizai Dôyukai* - também criado em 1946), a Federação Japonesa das Associações dos Empregadores (*Nikkeiren*⁴ - criada em 1948) e inúmeras outras organizações econômicas) com relação a um determinado setor com objetivos previamente definidos. Onde houvesse uma disposição para cooperar e base estatutária [a *administrative guidance*] servia para conduzir, sugerir e aconselhar; onde houvesse disposição para cooperar mas sem amparo legal às ações do governo, a *administrative guidance* era aplicada para influenciar as partes e conduzi-las a um consenso.

Assim sendo, a *administrative guidance* envolvia:

- necessidade de definição de um setor específico, campo de atuação ou mesmo de uma indústria específica;
- ela poderia ou não estar baseada em amparos legais;
- poderia ser fruto de ações coercivas ou fruto de consenso entre as partes envolvidas;
- o motivo que a determinava era movel; assim sendo, ora ela poderia ser mais severa, ora mais branda; poderia durar longo período (décadas, por exemplo), como também poderia ser abandonada rapidamente devido a mudanças de orientação ou mesmo decorrente da conclusão dos objetivos anteriormente determinados.

No seu real sentido, ela diferia dos atos governamentais, dos atos legislativos e das formas de persuasão que envolviam a própria administração governamental, como por exemplo, as ações envolvendo os ministérios e as empresas públicas (*kôsha, kôdan, jigyôdan, kôko, ginkô, kinkô, eidan, tokushu kaisha*)⁵. Dentro da jurisdição de cada ministério, as

³Forma abreviada de *Keizai Dantai Rengô Kai*.

⁴Forma abreviada de *Nihon Keicisha Dantai Renmei*.

⁵Ver Apêndice pp. ix-x.

repartições e departamentos competentes não poderiam deixar de seguir e de aplicar as decisões tomadas pelo respectivo ministério; já no campo de ação da *administrative guidance* era permitido espaço e oportunidade à crítica, à discordância e à relutância, apesar de sempre ter prevalecido a intenção do governo, como veremos a seguir.

Seus principais mecanismos de ação eram:

- oferecer d. retrizes (*shiji*);
- fazer solicitações (*yôbô*);
- advertir (*keikoku*);
- sugerir (*kankoku*);
- oferecer estímulos, incentivos (*kanshō*) e acompanhamento.

5.3 A presença da tradição

Como já apontado no Capítulo 2 desse trabalho, o Japão do pós-guerra ainda contava com grande herança institucional (principalmente a herança cultural) dos períodos anteriores, o que permitiu, por exemplo, que a influência governamental sobre a sociedade e sobre os setores econômicos ainda continuassem muito fortes, muito presentes.

Talvez o principal fator que possibilitou essa permissibilidade e que contribuiu para o amálgama entre governo e setores econômicos tenha sido a herança cultural da sociedade japonesa, uma herança sempre lembrada e convocada pelo governo no sentido de se unir forças e objetivos que coloquem os interesses da nação em primeiro lugar. Assim sendo, mesmo com a abolição forçada dos poderes do imperador, a nova constituição imposta

pelas Forças de Ocupação pouco fez no sentido de romper definitivamente com os valores seculares da sociedade japonesa que desde há muito tempo fôra orientada a render respeito e obediência não só ao imperador mas também aos seus representantes, como os ministros de Estado, por exemplo.

Conforme observa Yoriaki Narita:

Pelo menos do ponto de vista legal, a parte [envolvida] está inteiramente livre em colaborar ou não colaborar. Entretanto, a estrutura social de nosso país ainda retém muito das velhas atitudes de "respeitar os oficiais e rebaixar as pessoas [comuns]" [...], e embora ações desse tipo possam ser consideradas não autoritárias e voluntárias, ainda assim, como os órgãos administrativos revestidos de autoridade administrativa frqüentemente mantêm suas autoridades públicas por trás de suas ações [...] então eles acabam exercendo sobre a partes, essencialmente, a mesma pressão psicológica que exerceriam caso aplicassem a autoridade pública. Então não é difícil imaginar que as partes às vezes indispostas a colaborar acabem adotando a *administrative guidance*.⁶

Além disso, o apego às virtudes emanentes dos ensinamentos do Confucionismo - filosofia incentivada e oficializada pelo Estado no período Edo (ou Tokugawa (1603-1868)) - e as devoções às práticas budistas continuaram muito vivas, conforme observa Tetsuo Nagita:

[...] o significado da vida social reside não em procurar salvação em outro mundo [...] mas em cultivar relações entre os membros da sociedade edificada na verdade, num fundamental senso de humanidade, e, acima de tudo, um compromisso de lealdade para com os outros".⁷

⁶NARITA, Yoriaki (1968). *Administrative Guidance*. In: TANAKA, Hideo (ed.) (1976). *The japanese legal system: introductory cases and materials*. Tokyo. University of Tokyo Press. p.356.

⁷NAGITA, Tetsuo (1980). *Japan: the Intellectual Foundation of Modern Japanese Politics*. Chicago.

5.4 As bases da *administrative guidance*

- 1) o setor bancário: *window guidance* (ou *window control*): através desse mecanismo o Ministério das Finanças (MOF) controlava os repasses dos recursos do governo aos bancos encarregados de efetuarem empréstimos às empresas e setores previamente selecionados;
- 2) o MICI: através da *administrative guidance* estava em constante contato com o setor privado, principalmente através das grandes organizações representativas de cada setor, como a Keidanren e os conselhos industriais (*shingikai*) e através do setor bancário;
- 3) os partidos políticos: a permanência quase que contínua do PDL (Partido Democrático Liberal) - de orientação conservadora⁸ e composto predominantemente por políticos pró-indústria no governo, beneficiou a produção e recuperação econômica, favorecendo a orientação do crescimento a qualquer custo;
- 4) a empresa: dentro da empresa o processo de obtenção e formação de consenso sobre quais medidas e decisões a serem tomadas ocorria segundo o processo do *ringi seido*: cada nova proposta relacionada à empresa era freqüentemente proveniente dos escalões mais baixos, até mesmo das linhas de produção; essas propostas passavam por todos os escalões da empresa ao longo da hierarquia, sendo colhidas aprovações, reprovações ou revisões até chegar ao presidente da empresa. Uma vez aceita a proposta, havia um consenso organizacional, passando-se imediatamente a sua execução através da devida preparação (*nemawashi*) da empresa para incorporar

University of Chicago Press. pp. 98-99. In: SMITH, Robert J. (1983). *Japanese Society: Tradition, Self and the Social Order*. (Lewis Henry Morgan Lectures Series). Cambridge. Cambridge University Press. p. 16.

⁸Ver capítulo específico.

a mudança, não se atribuindo menções individuais; a idéia passava a ser de todos.⁹

- 5) a força de trabalho: para assegurar a cooperação entre trabalhadores e empresários na formação do consenso, foi criado o Industrial Rehabilitation Council, que também garantia a participação dos trabalhadores no gerenciamento das empresas. Esse conselho permitiu a cooperação entre líderes industriais, notadamente aqueles pertencentes ao Comitê Japonês para o Desenvolvimento Econômico (*Keizai Dôyûkai*) e os trabalhadores; esse conselho tinha ainda a missão de implantar no Japão um capitalismo modificado¹⁰.

Tendo estabelecido a autoridade gerencial e colocado nas mãos dos executivos a liderança, as condições tornavam-se propícias para exigir total produtividade por parte dos trabalhadores.

O processo de consulta e a necessidade de aumento de produtividade acabou criando conselhos consultivos entre empresas e trabalhadores e comitês de gerenciamento cooperativo, especialmente nas empresas cujos sindicatos eram filiados à Confederação Japonesa dos Trabalhadores (*Dômei*)¹¹.

Esse processo normalizou e completou o estilo japonês de gerenciamento participativo, já iniciado em períodos anteriores à guerra, o que, associado à orientação da empresa como uma grande família¹² e às atitudes paternalistas, provocaram no trabalhador um sentimento de lealdade à empresa tornando-o mais ligado a ela e ao seu desempenho¹³. A partir de então, os trabalhadores passaram a dedicar o maior esforço na obtenção de maiores índices de produtividade e de lucros para a empresa,

⁹ZIMMERMAM, M. A. (1987). *Dealing With the Japanese*. London. Unwin Paperbacks.

¹⁰HIDEO, O. (1983). *Postwar Politics: Liberalism Versus Social Democracy*. *Japan Echo*. Tokyo. 2 (10).

¹¹A maior federação dos sindicatos japoneses era a *Sôhyô* e era mais representativa dos trabalhadores públicos; a *Dômei* era a segunda em número de sindicatos afiliados e estava mais voltada ao setor industrial.

¹²COLE, R. E. *Op. cit.*

¹³IKE, N. *Op. cit.*

pois grande parte de sua vida e seu próprio futuro estavam a ela relacionados.

Maruyama Masao¹⁴ considera de fundamental importância a necessidade de se estudar e entender a ordem social, a natureza e papel da lei e a relação entre ambas, mostrando que no caso japonês, essa relação é antiga e muito do que se verificou no pós-guerra tem suas raízes, por exemplo, no sistema feudal (período Tokugawa ou Edo (1603-1868)) japonês, de onde se herdou muito das relações sociais (*estrutura hierárquica de valores imanentes*) e de sua forma legislativa e administrativa.

Nesse sentido, podemos afirmar que o processo de atuação do governo na condução da administração pública após a Segunda Guerra seguia muito o princípio da administração por tradição baseado em valores sociais, morais, religiosos os quais facilitavam e mesmo favoreciam a formação e presença de inúmeras organizações que além de minimizarem as dificuldades e animosidades por parte da sociedade beneficiava a presença do Estado na condução da sua política industrial, por exemplo. Ou ainda,

[...] Aqueles que governam tentam manter a ordem da estrutura geral através do relacionamento das suas inumeráveis, fechadas e auto-reguladas esferas de poder.¹⁵

Ainda conforme Maruyama, na esfera política o sistema operava segundo o *princípio do controle indireto* que significava que:

O direito de estabelecer e administrar a lei estava alocado predominantemente em cada nível hierárquico. ... Para caracterizar esse aspecto da sociedade feudal em uma frase, podemos denominá-lo uma *estrutura hierárquica de valores imanentes*. Os valores do sistema social total estão difundidos e enraizados em cada

¹⁴MARUYAMA, Masao (1974). *Studies in the Intellectual History of Tokugawa Japan*. Princeton. N.J. Princeton University Press. pp. 243-44. In: SMITH, Robert J. *Op. cit.*, p. 38.

¹⁵MARUYAMA, Masao (1974). (*Op. cit.*) in: SMITH, Robert J. *Op. cit.*, p. 38.

esfera social restrita. Como resultado, cada uma dessas esferas sociais desempenha uma parte indispensável na preservação da estrutura total.¹⁶

Dan Fenno Henderson observa ainda que:

No período Tokugawa a prática da conciliação procurava acordos ao invés de se recorrer a determinações legais.¹⁷

Essa herança feudal do período Tokugawa, possibilitou, por exemplo, a institucionalização da procura de conciliação entre partes em discordância ou em confronto e apesar das adaptações e das alterações em casos particulares nos quais é empregada, continuou a mesma após a Segunda Guerra (Cf. SMITH, Robert J. p. 39) e a conciliação permaneceu como uma fonte e recurso fundamental de legislação.

Como a ética do Confucionismo japonês não apresentava nada parecido com o preceito Ocidental que colocava o homem à semelhança e imagem de Deus, - conferindo-lhe, portanto, um alto grau de importância e de individualização (critério da unicidade) - e também como não havia uma divisão clara entre Estado e religião, tudo isso dificultava a ação do indivíduo em exigir e especificar seus direitos.

Conseqüentemente, isso também acabava influenciando as formas de contrato e a resolução dos conflitos:

A sociedade japonesa tem a tendência em aceitar o contrato como uma relação que requer acomodações mútuas [entre as partes envolvidas] visando futuras contingências ao invés de [...] um compromisso envolvendo direitos e deveres sujeitos à interferência da Justiça.¹⁸

¹⁶Idem anterior.

¹⁷HENDERSON, Dan Fenno (1965). *Op. cit.*, I, pg. 180. In: SMITH Robert J. *Op. cit.*, p. 40.

¹⁸HENDERSON, Dan Fenno (1965). *Op. cit.*, I, p.95. In: SMITH, Robert J. *Op. cit.*, p. 41.

5.5 Os principais tipos de *administrative guidance*

1) De acordo com a existência de base legal, havia a *administrative guidance* conduzida segundo estatutos; que fornecia sugestões, solicitações, incentivos e aconselhamentos. Como exemplos, podemos citar:

- a) incentivo ao desenvolvimento de novas unidades industriais em setores emergentes, proporcionado pelo Act for the Promotion of Industrial Rationalization (*Kigyô Gôrika Sokushin Hô*) de 1952;
- b) sugestões e incentivos no sentido de se modernizar a pequena e média empresa proporcionado pelo Act for the Promotion of Modernization in Middle- and Small-sized Industries (*Chuchô Kigyô Kindaika Sokushin Hô*) de 1963;
- c) incentivo à associação e conversão de empresas (idem ao anterior);
- d) proposta para a formação de preços do carvão segundo a orientação do Temporary Measures for the Rationalization of the Coal Mining Industry Act (*Sekitan Kôgyô Gôrika Rinji Sochi Hô*) de 1955;
- e) proposta para o controle da produção e modernização do refino do petróleo instituindo-se o Oil Business Act (*Sekiyu-gyô Hô*) de 1962;
- f) aconselhamento para o controle do volume e competitividade das exportações (Temporary Measures for Equipments in Textile Industries and Other Matters Act) de 1964;
- g) sugestões às associações de produtores agrícolas (Agricultural Products Price Stabilization Act (*Nô-sambutsu Kakaku Antei Hô*) de 1953.

2) Casos em que não havia uma base estatutária definida ficando a cargo das autoridades competentes a elaboração de planos e decisões imediatos para contornar determinados problemas que surgissem. Passa-se, nesse caso, de estatutos vagos e abrangentes para atos legais mais precisos, segundo a competência da autoridade pública, como no caso dos ministérios.

Para fazer face aos casos específicos, às emergências e situações inesperadas, esses atos podiam assumir aspectos de ordens, permissões especiais, aprovações, licenças, etc. bem como revogações, suspensões e alterações das medidas. O processo de interação entre as partes continua sendo o mesmo, ou seja, através de sugestões, aconselhamentos, incentivos, consultas, reuniões formais e informais, etc.

Essa forma de *administrative guidance* era considerada não coerciva, mas sim voluntária mas o que ocorria na prática, como veremos, era o contrário; havia uma forte pressão direta e indireta - e mesmo de caráter psicológico -, pois as partes envolvidas reconheciam que, caso não cooperassem, sanções legais poderiam ser formuladas e aplicadas severamente.

Por exemplo, os oficiais do Ministério das Finanças tinham poder para substituir os membros das mesas diretoras dos bancos e tinham também poder para interferir nas decisões e compor as mesas diretoras.

3) A *administrative guidance* desenvolvida e aplicada segundo a autoridade, competência e jurisdição de um ministério sobre todas as entidades e organizações que estavam sob raio de ação administrativa; essa prerrogativa de interferência já constava da própria lei que estabelecia as atribuições do ministério.

Também nesse caso, quando não havia um estatuto claro, específico e definido ou quando esse se mostrava inadequado e/ou inoperante, processava-se imediatamente à formulação de regras, normas e mecanismos legais que pudessem ser aplicados caso necessário.

Um dos maiores exemplos é o caso envolvendo as grandes empresas do setor siderúrgico produtoras de aço, de um lado, e o MICI, do outro, em 1965.

Nesse ano, o mercado de aço não passava por boa fase e então, medidas severas de contenção e controle da produção foram defendidas pelo MICI como fundamentais para salvar o setor de prejuízos maiores.

Mas, a princípio, o que havia era apenas a reconhecida autoridade do MICI sobre questões industriais mas não havia nos seus estatutos lei existente que conferisse autoridade específica para regular a produção de aço das empresas; essa fôra a primeira vez que tal medida era julgada necessária e a interferência estava decidida.

Também o expediente amplamente aplicado de se recorrer à regulação da produção através de cartéis de recessão, muito comum, no caso da indústria siderúrgica do aço não se afigurava como uma solução viável, pois tratava-se de setor muito amplo e de fundamental importância industrial necessitando cuidado mais intenso e acompanhamento mais cuidadoso.

Na falta de estatuto legal e dada a importância do caso, o MICI foi buscar amparo às suas decisões na lei básica que o autorizava a agir sobre o setor industrial quando julgasse necessário: a Organization of the Ministry of International Trade and Industry Act (*Tsushô Sangyô Shô Setchi Hô*) de 1952.

Essa lei o capacitava a interferir no mercado com a finalidade de:

- promover a produção de produtos destinados à exportação;
- promover, dinamizar e incrementar a produção industrial;
- regular a produção, circulação e o consumo de insumos industriais.

5.5.1 Casos:

- Para resolver o caso específico do aço, em 1965, numa decisão do Economic Policy Cabinet Conference, o MICI estabeleceu a Decreased Production Measures for Ordinary Rolling Use Steel Ingots que estabelecia quotas de produção para o setor, o que implicava também no estabelecimento de quotas por empresas.

Assim, o MICI estabeleceu o direcionamento da produção envolvendo 85 empresas do setor. Estabeleceu, além da redução da produção, uma redução na jornada de trabalho para o setor, instituiu um comitê superior - que ficou a cargo do Heavy Industry Bureau Chief que ficou encarregado de administrar os recursos necessários à implatação das medidas - e estabeleceu quotas de importação de matérias-primas para as empresas o suficiente para atingir apenas o novo volume de produção estabelecido.

Com a colaboração das empresas verificou-se uma recuperação do mercado, mas como novamente em setembro do mesmo ano a situação do mercado voltou a se agravar - e ficou até mais crítica -, medidas mais drásticas foram decididas. A redução de quotas foi mais acentuada em novembro e limites mais baixos de produção foram impostos.

A Sumitomo Metal Mining Company, uma das líderes do setor e do mercado, considerou injusto o novo limite de produção atribuído a ela, tido como muito baixo além de considerar a decisão do MICI como uma interferência direta nos seus negócios e na sua gestão; com base nessa argumentação, recusou-se a aderir às novas determinações do ministério.

A resposta do MICI foi imediata. Controlador do fornecimento internacional de matérias-primas, através do controle das importações, o MICI decidiu controlar o

fornecimento de matérias-primas e de outros insumos à Sumitomo, além de impor outras restrições e reafirmar a necessidade de que a empresa deveria colaborar.

Após várias rodadas de negociações a Sumitomo decidiu cooperar e se enquadrar na *administrative guidance* do MICI.

Esse processo de orientação também ocorreu em outros setores. Esses casos semelhantes, também nos mostram que o caráter voluntário supostamente presente na *administrative guidance*, na prática, não existia, sendo, de fato, substituído pela coerção.

- setor petroquímico:

1 - a empresa Idemitsu Kôsan não se curvou diante da *administrative guidance* do MICI no sentido de controlar o volume de produção do refino de petróleo aplicado no setor. Através da Oil Federation, o MICI exerceu severa pressão conseguindo colocar a empresa novamente sob orientação;

2 - num primeiro momento, o MICI procurou desenvolver a indústria petroquímica incentivando as grandes empresas emergentes dos extintos *zaibatsu* sendo admitidas, de início, quatro grandes empresas no primeiro programa de desenvolvimento do setor (1955): Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo e a Nippon Petrochemical.

No segundo programa de desenvolvimento para o setor (1960) foram admitidas mais cinco novas empresas - e com elas os seus respectivos *keiretsu* -, além de aumentar a capacidade das quatro primeiras empresas.

Para evitar problemas de excesso de produção ou a formação de empresas com capacidades ociosas, o MICI estabeleceu limites à produção. Por exemplo, foi estabelecido um teto de produção para a produção de etileno: 20 a 25 mil toneladas por ano.

Em 1966, devido aos bons resultados obtidos em anos anteriores e com mercados mais definidos, o MICI adotou uma posição inversa com relação à produção do setor e com relação à capacidade de produção das empresas: fixou um volume mínimo de produção de 100 mil toneladas por ano para as grandes empresas produtoras de olefinas.¹⁹ Logo em seguida elevou esse valor mínimo para 200 mil toneladas por ano.

Além disso, orientou a ampliação dos *keiretsu* ligando um maior número de empresas. No caso específico do setor petroquímico, instalou polos petroquímicos (como o de produção de olefinas) para possibilitar o fornecimento direto de matérias-primas às empresas que trabalhavam com fibras sintéticas.

Dadas essas inovações na organização industrial, a produção de olefinas saltou de 420 mil toneladas por ano em 1963 para 971 mil toneladas por ano em 1965.²⁰

3 - a Maruzen Oil Company, com sede em Osaka, era uma empresa que refinava petróleo e distribuía seus derivados; estava associada à Union Oil Company dos Estados Unidos. Passando por crises em 1962, a empresa solicitou a aprovação do MICI para a realização de investimentos por parte da Union.

Fazendo uso da Foreign Capital Law, o MICI negou a aprovação alegando que os problemas da Maruzen Oil eram decorrentes de má administração. Então o MICI

¹⁹As olefinas (ou alquenos) são mais conhecidas por alcenos que são hidrocarbonetos (moléculas constituídas apenas por átomos de hidrogênio e carbono); a principal fonte natural das olefinas é o petróleo podendo ser obtidas também a partir do gás natural, do xisto e de outras fontes.

Através da polimerização, isto é, rompimento com posterior ligação das moléculas, formam-se grandes moléculas (os polímeros), obtendo-se, por exemplo a formação de vários materiais como: polietileno, polipropileno, polivinilcloreto (PVC), politetrafluoretileno (TEFLON), poliestireno, poliácridonitrila (ACRILAN, ORLON), polivinilacetato (PVA), polimetil metacrilato (ACRÍLICO, PLEXIGÁSS), polibutano (borracha artificial), nylon, etc. Ver: 1) MORISSON, R; BOYD, R. (1990). *Química Orgânica*. Lisboa. 9a. ed. Fundação Calouste Gulbenkian. Tradução de M. Alves da Silva. pp. 536-554. 2) SOLOMONS, T. W. GRAHAM (1994). *Fundamentals of Organic Chemistry*. New York. 4a. ed. John Wiley & Sons. pp. 362-363.

²⁰Para esse caso, consultar ADAMS, T. F. M.; HIROSHI, Iwao (1972). *A Financial History of the New Japan*. Tóquio. Kodansha International Ltd. pp. 222-224.

organizou um comitê, liderado por Uemura Kogorô (um dos presidentes da Keidanren e influente burocrata do período de guerra), para salvar a empresa.

Esse comitê recomendou o afastamento do presidente da Maruzen Oil (Wada Kanji) e propôs o comando das negociações junto à Union, evitando que essa empresa se apoderasse da Maruzen Oil através do aumento de participação de capital. Wada foi afastado e em seu lugar tomou posse Miyamori Kazuo, do Sanwa Bank, que assumiu a presidência da empresa que, com a ajuda direta do MICI, logo foi recuperada.

4 - 1964: subsídios, em financiamentos, no valor de 7 bilhões de ienes na associação das três refinarias privadas: Asia Oil, Nippon Mining e Tôa Oil; a associação também envolvia um planejamento de vendas e estoques pelo MITI.

- controle sobre as indústrias:

1 - O Industrial Rationalization Council (*Sangyô Gôrika Shingikai*) foi criado em 1949 e era composto por 45 comitês e 81 sub-comitês. Através dele, o MICI tinha poderes para obstruir o acesso aos mercados fornecedores de matérias-primas bem como o fornecimento de quaisquer outros recursos destinados às empresas que fossem julgadas inoperantes ou acusadas de praticarem desperdícios.²¹

2 - O Industrial Structure Investigation Council (*Sangyô Kôzô Chôsakai*) foi criado em abril de 1961 com o objetivo de estudar o desempenho das empresas americanas e européias e compará-las às empresas japonesas. O conselho era presidido por Ojima Arazaku, ex-MCI vice-ministro e então presidente da Yawata Steel. [Em 1964, houve a fusão desse conselho com o Industrial Rationalization Council (de 1949) formando o Industrial Structure Council (*Sangyô Kôzô Shingikai*)]

²¹Conforme JOHNSON, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford. Stanford University Press. p. 217.

A partir desses estudos, chegou-se à conclusão de que as empresas japonesas estavam aptas a se lançarem na competição internacional mas era preciso tomar algumas providências:

- era preciso uma nova organização industrial: o número de empresas competindo em cada indústria teria que ser reduzido;
- as empresas remanescentes deveriam ter suas plantas e produções aumentadas;
- os investimentos e a capacidade produtiva deveriam ser coordenados;
- *mergers* e coordenação de investimentos deveriam ser empreendidos nas principais indústrias.

Para agilizar o processo de redução do número de empresas em cada indústria, o MICI incentivou o processo de *mergers*, principalmente no caso das pequenas e médias empresas; a partir da década de 1960 passou-se a incentivar também a fusão envolvendo grandes empresas. Esse processo possibilitava recuperar empresas menos eficientes e com baixo poder competitivo.

TABELA 5-1

Quantidade de <i>mergers</i> Segundo o Capital das Empresas: 1950-1960 (em bilhões de ienes)					
Ano	Abaixo de 0.1	Entre 0.1 e 1.0	Entre 1.0 e 10.0	Acima de 10.0	TOTAL
1950	413	7	0	0	420
1951	317	14	0	0	331
1952	359	23	3	0	385
1953	315	24	5	0	344
1954	293	28	4	0	325
1955	311	19	8	0	338
1956	359	15	7	0	381
1957	367	22	9	0	398
1958	348	25	8	0	381
1959	372	37	8	0	417
1960	381	49	9	1	440
1961	519	54	16	2	591
1962	585	101	26	3	715
1963	821	131	33	12	997
1964	730	104	21	9	864
1965	771	109	11	3	894
1966	763	78	25	5	871
1967	852	103	33	7	995
1958	876	116	21	7	1.020
1969	965	162	34	2	1.163
1970	925	179	37	6	1.147

Fonte:

• Japan Fair Trade Commission. "Nihon no Kigyo Shuchu" (Corporate Mergers in Japan) (1971), p. 171; *cit. in:* TSURU, Shigeto (ed.) (1978). *Growth and Resources Problems Related to Japan*. Tokyo. Asahi Evening News. p.98.

• ver também NIINO, Koujiro (1968). Industrial Organization Policy and Economic Growth in Postwar Japan. *Kobe University Economic Review*. Kobe. (14):36.

Na coordenação dos investimentos às empresas, o MICI decidiu promover novas formas e métodos de produção que possibilitassem barateamento dos custos o que, em última análise, também representava uma forma de aumento dos investimentos.

TABELA 5-2

Efeitos da Racionalização dos Investimentos no Pós-Guerra		
Produção de:	% de Redução de Custos	Inovações
• Ferro	4	Pré-processamento das matérias-primas;
• Aço	10	Melhor utilização de oxigênio, fornos; novos métodos;
• Placas de aço	27	Processo contínuo de laminação em substituição às instalações ultrapassadas;
• Peças de ferro	30	Novos métodos com novas instalações;
• Refino de petróleo	15	Modernas refinarias;
• Fibras têxteis	25	Adoção de processo contínuo em substituição ao anterior;
• Sulfato de amônia	21	Produção simultânea de uréia.

Fonte:

• *Sengo teiko shi* (História do Aço do Pós-Guerra) e *Sangyô gôrika hakusho* (Livro Branco da Racionalização Industrial). In: KOSAI, Yutaka (1986). *Op. cit.*, p. 84.

Paralelamente ao incentivo à formação de *mergers* e ao incentivo a inovações no sistema produtivo das empresas, o MICI conseguiu convencer a Comissão de Justiça Comercial a aprovar uma série de cartéis na condição de exceções à Lei Anti-Monopólio.

TABELA 5-3

Cartéis Aprovados pela Comissão de Justiça Comercial Segundo a Categoria de Cartéis de Exceções: 1964-70							
Base Estatutária à Exceção	ANOS						
	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Cartéis de Depreciação	2	2	16	1	0	0	0
Cartéis de Racionalização	14	14	14	13	13	12	12
Cartéis de Exportação	201	208	211	206	213	217	214
Cartéis de Importação	1	2	3	4	3	4	4
Cartéis sob a Legislação do Ato para a Orga- nização das Pequenas e Médias Empresas	588	587	652	634	582	522	469
Outros	164	186	183	182	192	193	201
Totais	970	999	1.079	1.040	1.003	948	898

Fonte:

• FTCJ, Staff Office, *The Antimonopoly Act of Japan* (1973), p. 27. In: IMAI, Ken'ichi; UEKUSA, Masu (1978). "Industrial Organization and Economic Growth in Japan". In: TSURU, Shigeto (ed.) (1978). *Growth and Resources Problems Related to Japan*. Tóquio. Asahi Evening News. p. 108.

• setor têxtil:

1 - A empresa Nisshin Spinning Company se opôs à participação no cartel de recessão imposto pelo MICI; tendo tomado consciência da sua vulnerabilidade quanto ao fornecimento de matérias-primas em poder do MICI, acabou aceitando as determinações impostas;

2 - em 25/02/52 o MICI aconselhou 10 empresas do setor de fiação e tecelagem a reduzirem a produção em 40% e estabeleceu quotas para cada empresa. As empresas que rejeitassem essa *administrative guidance* não teriam mais acesso à importação de matérias-primas.²²

• setor alimentício: A indústria de beneficiamento de trigo planejava aumentar, segundo decisão própria, os preços dos seus produtos, argumentando o aumento de

²²JOHNSON, Chalmers (1982). *OP. cit.*, p. 224-225.

salários verificado desde o começo do ano (1965).

Com a interferência da Food Agency, as quatro maiores empresas representativas do setor (66% do mercado) desistiram da decisão de aumento dos preços.

Contudo, em janeiro do ano seguinte (1966) as empresas aumentaram seus preços, separadamente. O MICI, nesse momento, entrou em ação e através do Cabinet Committee on Price decidiu anular a decisão das empresas e incentivá-las a atingirem e desenvolverem melhor auto-gestão e controle. Com a alegação de que tal medida se colocava contra a manutenção da ordem, do bem-estar e do interesse público, a *administrative guidance* imposta pelo MICI foi bem sucedida e as empresas adiaram a decisão de aumento de preços.

Nesse caso, também, foi fácil ao MICI exercer pressão pois detinha o controle do fornecimento de matérias-primas para o setor.

- setor de maquinaria: no final da década de 1950 o MICI, através do Heavy Industries Bureau, não concedeu permissão para que a empresa japonesa Pine Sewing Machines e a empresa americana Singer Sewing Machines formassem uma *joint-venture*. O motivo era que o MICI estava procurando incentivar a indústria nacional de máquinas de costura.
- a indústria de computadores: o caso IBM

Em meados da década de 1950 a IBM detinha todas as patentes na tecnologia da produção de computadores e isso dificultava o desenvolvimento da indústria japonesa.

Sahashi Shigeru, então diretor do Heavy Industries Bureau queria a todo custo desenvolver a indústria japonesa de computadores e chegou a declarar a IBM que:

Tomaremos todas as medidas para obstruir o sucesso de seus negócios a menos que vocês licenciem as suas patentes a empresas japonesas não cobrando mais do que 5% de *royalty*.²³

Após negociações, a IBM licenciou suas patentes a empresas japonesas e aceitou a *administrative guidance* do MICI que determinou o número de computadores que a IBM poderia comercializar no mercado japonês como condição para permanecer no mercado.

- estímulo à competição através do controle da importação de tecnologia:

1- em 1951 o MICI permitiu que a empresa Toyo Rayon, produtora de nylon, importasse nova tecnologia. Com a expansão do mercado, foi permitido o ingresso, em 1954, da Nippon Rayon e só nos anos 60 é que foi permitido o ingresso de novas empresas;

2 - na importação de tecnologia para produção de polietileno, as primeiras autorizações foram concedidas às três maiores empresas do setor emergentes dos *zaibatsu*: Sumitomo (1958), Mitsubishi (1960) e Mitsui (1962).²⁴

²³ *Economisuto* Editorial Board, 1:142-43 In: JOHNSON, Chalmers (1982), *Op. cit.*, p. 247.

²⁴ BOLTHO, Andrea (1985). Was Japan's Industrial Policy Successful? *Cambridge Journal of Economics*. 2(9):191.

Capítulo 6

A Política Industrial e o Controle do Setor Energético

6.1 A produção prioritária

Ao sair materialmente destruído da guerra, o Japão não podia contar com seus tradicionais setores fornecedores de energia à indústria: grande parte das minas de carvão estavam desativadas, o fornecimento de petróleo estava interrompido, grande parte das suas refinarias tinham sido destruídas e a produção de energia elétrica estava totalmente comprometida, necessitando de investimentos e recuperação imediatos.

Além dessa crise na produção e fornecimento de energia, havia também o problema da organização e da estruturação industrial japonesa que desde o começo se constituíram em item número um de atenção por parte das Forças de Ocupação que objetivavam democratizar a economia via democratização das empresas e dos setores industriais.

Uma das primeiras medidas nesse sentido foi a dissolução dos *zaibatsu*, colocando oficiais do governo em postos até então em poder das associações sob controle dos *zaibatsu*,¹ principalmente nas organizações setoriais de controle.

Completando esse quadro de dificuldades e de mudanças, logo de início se afiguraram

¹JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 173.

duas questões de difícil solução ao Ministério do Comércio e Indústria [MCI - depois de 1949, Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MICI)] que eram as seguintes: o que escolher: prioridade à expansão da produção ou reconstrução através da produção; qual o tipo de economia a ser reconstruída: orientada à indústria leve, procurando vantagens comparativas através do emprego de uma abundante e ainda barata mão-de-obra ou o incentivo a uma indústria pesada, com seus produtos de alto valor agregado?

Apesar do grande período de turbulências de 1945-49, com inflação galopante, os dirigentes do pós-Guerra optaram pela ênfase na produção ao invés da estabilização e foi colocado em prática o sistema de “produção prioritária” (*keisha seisan*²) e privilegiando os setores básicos da economia (cf. veremos a seguir).

Acerca do “produção prioritária” escreve Johnson:

As instituições do período de produção prioritária estavam claramente baseadas no período do pré-guerra.³

6.1.1 O suporte institucional e financeiro

O sistema de produção prioritária foi colocado em prática em 1947 com o Economic Stabilization Board (ESB), sob jurisdição do então Ministério da Indústria e Comércio (MIC), passando inicialmente de 5 departamentos e 316 funcionários para 10 departamentos, 48 seções e mais de 2 mil funcionários⁴; o MCI foi o ministério que detinha a maior parte

²O dicionário japonês-inglês *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* assim define essas palavras:

- produção prioritária; produção segundo uma base de prioridade.

Ver: MASUDA, Koh (ed.) (1974). *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* Tóquio. 4a. ed. p. 782.

³JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 179.

⁴JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 183.

dos funcionários do ESB.

Dentro desse sistema, a produção de carvão foi escolhida para receber prioridade no fornecimento de subsídios e financiamentos por parte do Reconstruction Financial Bank (RFB) criado em fevereiro de 1947; em segundo lugar, e devido à sua relação com a produção de carvão, foi eleita a produção de aço. Em seguida foram eleitas outras produções básicas como energia elétrica, fertilizantes, produtos petroquímicos, construção naval, etc.

Para dar o devido e necessário suporte financeiro foram criadas instituições específicas:

1. - Reconstruction Financial Bank (RFB) (fev./1947);
2. - Coal Agency (1946);
3. - Economic Stabilization Board (12/08/46);
4. - a formação de várias *kôdan* - corporações públicas para a racionalização de materiais e produtos;⁵
5. - e a Temporary Materials Supply and Demand Control Law (set./1946), também aprovada pelo SCAP e que estava predeterminada a expirar-se em 01/04/48 mas acabou sendo prorrogada até abril de 1951.

A própria criação do RFB já previa a reserva de fundos para a criação das principais 11 *kôdan* destinadas a fiscalizar e estabelecer os preços públicos. Incluíam, por exemplo, a Coal Distribution Corporation, a Oil Refining Corporation, a Price Adjustment Corporation e a Fertilizer Rationing Corporation.⁶

⁵Essas corporações eram modeladas à semelhança das *eidan* (abreviação de *keiei zaidan*) que eram corporações de gerenciamento; ambas eram diferentes das associações sob controle dos *zaibatsu* do período de guerra. Ver APÊNDICE, pp. ix, x.

⁶KOSAI, Yutaka (1986). *The Era of High-Speed Growth: Notes on the Postwar Japanese Economy*. Tóquio. University of Tokyo Press. p. 45.

A Temporary Materials Supply and Demand Control Law propunha reservar o consumo do carvão apenas para os setores estratégicos da economia em detrimento do consumo público. Para coordenar as atividades da economia e para fazer frente às dificuldades, os burocratas do MCI solicitaram autorização do SCAP para a formação de uma instituição que pudesse coordenar os esforços e superar a escassez de carvão, de alimentos, a inflação, a criação de um novo iene, o congelamento de créditos, de taxas, etc.⁷

Assim, criou-se o Economic Stabilization Board (ESB) (12/08/46), que era o sucessor direto do Cabinet Planning Board (CPB) - órgão coordenador de todo o esforço concentrado do período de guerra - e o predecessor da Economic Planning Agency dos anos 50. Na reforma ministerial de 10. de novembro de 1943, já comentada anteriormente, o CPB foi colocado sob a jurisdição do Ministério das Munições que se transformou no Ministério do Comércio e Indústria em 1945 quando da Ocupação americana, processo já visto anteriormente. Uma vez dentro do MCI, os burocratas do CPB - todos defensores do incentivo e estímulo à indústria pesada⁸ - se alojaram, principalmente, dentro do ESB onde encontraram importantes líderes industriais dos principais setores da economia japonesa; outros foram eleitos para a Dieta se constituindo em importantes influenciadores de facções políticas pró-indústria com ênfase às indústrias pesadas.

Como primeiro presidente do ESB, o primeiro-ministro Yoshida Shigeru indicou Zen Keinosuke, um ex-burocrata do pré-guerra (burocrata do Ministério da Agricultura e Comércio (MAC) e do Ministério do Comércio e Indústria (MCI)); o ESB adotou durante toda sua vigência o sistema de produção prioritária, que objetivava concentrar todos os esforços em poucos setores estratégicos, sem se preocupar com os efeitos dessa orientação

⁷JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 180.

⁸Como exemplos de alguns líderes do CPB que foram eleitos a assumirem cargos na Dieta podemos citar a tabela a seguir:

sobre o consumo público em geral e nem com a inflação no curto prazo.⁹

TABELA 6-1

Líderes do Cabinet Planning Board: 23/10/37-31/10/43		
Gabinete	Presidente e Vice-Presidente	Observações
1o. Gab. Konoe (10/1937 a 01/1939)	Presid.: Taki Masao	Eleito para a Câmara dos Deputados no Pós-Guerra
	V.-Presid.: Aoki Kazuo	Eleito Senador no Pós-Guerra
Hiranuma (01/1939 a 08/1939)	Presid.: Aoki Kazuo	Vide acima
	V.-Presid.: Takebe Robuzô	-
Abe (08/1939 a 01/1940)	Presid.: Aoki Kazuo	Vide acima
	V.-Presid.: Takebe Rokuzô	-
Yonay (01/1940 a 07/1940)	Presid.: Takeuchi Kakichi	-
	V.-Presid.: Uemura Kôgorô	No Pós-Guerra foi presidente da Fuji Television, da Japan Airlines e da Keidanren
2o. Konoe (07/1940 a 04/1941) (04/1941 a 07/1941)	Presid.: Hoshino Naoki	-
	V.-Presid.: Obata Tadayoshi	-
	Presid.: Suzuki Teiichi	Foi afastado pelo SCAP; libertado em 1956
	V.-Presid.: Miyamoto Takenosuke	-
3o. Konoe (07/1941 a 10/1941)	Presid.: Suzuki Teiichi	Vide acima
	V.-Presid.: Abe Genki	-
Tôjô (10/1941 a 10/1943)	Presid.: Suzuki Teiichi	Vide acima
	V.-Presid.: Abe Genki	-

Fonte:

• JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 138.

⁹JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 182.

TABELA 6-2

Diretores do Economic Stabilization Board: 1946 - 1952		
NOME	PERÍODO	INSTITUIÇÃO
Zen Keinosuke	08/46 a 01/47	Ex-burocrata do pré-guerra [Ministério da Agricultura e Comércio (MAC) e do Ministério do Comércio e Indústria (MCI)]
Ishibashi Tanzan	01/47 a 03/47	Concomitantemente, Ministro das Finanças no período
Takase Sôtarô	03/47 a 05/47	Ministro do MICI em 1950
Wada Hirô	06/47 a 03/48	Ex-burocrata do pré-guerra [Cabinet Planning Board (CPB) e do MAC]
Kurusu Takeo	03/48 a 10/48	Burocrata do setor elétrico
Izumiyama Sanroku	10/48 a 12/48	Ex-funcionário do Banco Mitsui
Shûtô Hideo	12/48 a 02/49	Ex-burocrata do pré-guerra [MAC; ex-diretor do CPB (1942)]
Aoki Tayoshi	02/49 a 06/50	Acadêmico (prof. de Economia da Nihon University)
Shûtô Hideo	06/50 a 08/52	Vide acima

Fonte:

- JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 182.

Com leis sendo aprovadas pela Dieta e sob a concordância do SCAP, as *kôdan* sob a jurisdição do ESB - e, portanto, ligadas ao MCI - passaram a adquirir as principais commodities e vendendo-as às indústrias a baixos preços, com o MCI cobrindo a diferença através de subsídios diretos do seu orçamento geral.

Esse mecanismo - manutenção de diferenciais de preços - sofreu mudanças drásticas a partir da aplicação das medidas contidas no Plano de Estabilização de Dodge, a partir de 1949 quando, inclusive, foi decretada a interrupção dos financiamentos do Reconstruction Financial Bank, considerados altamente inflacionários, e a sua extinção logo em seguida.

A partir de 1951, já tendo ocorrido várias mudanças no cenário internacional, a adoção de isenções de taxas substituiu os subsídios diretos praticados em anos anteriores.

Foram criados, então, os fundos de reservas que compreendiam um sofisticado mecanismo que visava oferecer isenção de taxas às indústrias; esse mecanismo compreendia dois tipos de fundos de reservas: *hikiatekin* e *junbiquin*¹⁰, sendo que o primeiro tipo estava de acordo com os incentivos praticados em outros países; quanto ao segundo tipo, *junbiquin*, mesmo o Ministério das Finanças (MOF) observava que *poderiam não ser geralmente aceitos pelos princípios contábeis*.¹¹

Os fundos de reserva do tipo *junbiquin*, se operados habilmente, poderiam isentar as empresas de uma série de taxas, *podiam, efetivamente, isentar uma companhia de todas as taxas durante um dado ano, como aconteceu à empresa Toray Industries, a grande produtora de nylon, durante os primeiros anos de 1950* (cf. JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 235.).

Dentro da categoria de *junbiquin* foram autorizados, por exemplo, a criação de fundos de reserva visando cobrir perdas por mercadorias não vendidas, para bônus, manutenções e reparos industriais especiais, sistema de garantias, desenvolvimento de mercados internacionais, perdas por investimentos no exterior, controle da poluição (meio-ambiente), projetos especiais de desenvolvimentos, etc.

¹⁰O dicionário japonês-inglês *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* assim define essas palavras:

1. *hikiatekin*: fundo de reserva (para cobrir perdas previstas);
2. *junbiquin*: fundo de reserva; fundo de emergência.

Ver: MASUDA, Koh (ed.) (1974). *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* Tóquio. 4a. ed. pp. 437, 636.

¹¹Ministry of Finance, Tax Bureau. "An Outline of Japanese Tax", 1977. Tóquio: Ministry of Finance, Printing Bureau, 1977. In: JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 234.

TABELA 6-3

Pagamentos do Governo: Subsídios a Preços e Indenizações: 1940-52 (milhões ienes)						
Ano	Orçamento		Subsídios a Preços		Indenizações por Perdas	
	Total	%	Total	%	Total	%
1940	5.856	100	17	0.3	60	1.0
1941	7.929	100	95	1.2	55	0.7
1942	8.271	100	305	3.7	240	2.9
1943	12.491	100	510	4.1	265	2.1
1944	19.872	100	1.266	6.4	567	2.8
1946	115.207	100	3.731	3.2	22.661	20.0
1947	205.841	100	28.178	13.7	8.566	4.2
1948	461.974	100	93.118	20.2	16.632	3.6
1949	699.448	100	179.284	25.6	31.838	4.6
1950	633.259	100	60.162	9.5	7.830	1.2
1951	749.836	100	26.975	3.6	9.560	1.3
1952	873.942	100	40.308	4.6	8.183	0.9

Fonte:

• NAKAMURA, Takafusa. "Sengo no sangyô seisaku" (Política Industrial do Pós-Guerra). In: NIIDA, Hiroshi; ONO, Akira, eds. *Nihon no Sangyô soshiki* (Organização Industrial do Japão). Tóquio, 1969, p. 309. In: JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 184.

Resolvidos o aspecto institucional, o econômico e o financeiro, ainda restava um grave problema: a escassez de alimentos, dada uma agricultura atrasada e com baixa produtividade, que se apresentava como um enorme entrave ao desenvolvimento e retomada da economia, ameaçando o sistema de produção prioritária.

Para resolver esse impasse também era preciso incentivar a modernização do setor agrícola e o aumento de sua produtividade dentro dos objetivos do sistema de produção prioritária; isso foi assegurado com a escolha da produção de fertilizantes como um dos itens da produção prioritária. Johnson afirma que *alimento por carvão fez parte da primeira política industrial [do Japão] do pós-Guerra.*¹²

¹²JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 180.

TABELA 6-4

Índices de Produção das Indústrias Japonesas: 1940-1965 (1975=100)								
Ano	Geral ¹	Mineração	Ferro e Aço	Maquinaria	Química	Petróleo ²	Têxtil	Alimentação
1940	11.0	116.7	7.3	3.8	8.5	3.4	30.4	22.7
1941	11.3	117.1	7.5	4.4	8.5	4.0	24.6	19.7
1942	11.0	114.4	7.9	4.5	7.1	4.0	19.5	17.5
1943	11.1	115.5	8.9	5.0	6.1	4.0	12.7	14.5
1944	11.4	105.1	8.3	5.8	5.7	3.2	6.8	11.9
1945	4.8	55.5	2.9	2.5	2.3	0.9	2.6	7.9
1946	1.8	40.9	1.0	0.8	1.4	0.4	4.3	7.0
1947	2.3	54.0	1.3	0.9	1.9	0.5	5.8	6.3
1948	3.0	66.2	2.1	1.4	2.5	0.8	6.6	7.7
1949	4.0	75.7	3.7	1.7	3.5	0.9	8.9	11.7
1950	5.1	80.0	5.1	1.8	4.7	1.7	12.6	13.1
1951	7.1	91.4	6.9	2.9	6.3	2.8	17.9	16.8
1952	7.7	94.4	7.1	3.0	6.9	3.6	20.3	17.2
1953	9.5	101.2	8.4	3.8	8.6	4.6	24.4	26.3
1954	10.4	97.5	8.8	4.3	9.8	5.4	26.5	28.5
1955	11.3	98.0	9.8	4.3	11.3	6.2	29.6	30.3
1956	13.9	108.3	12.0	6.2	13.6	8.0	35.2	32.0
1957	16.5	119.3	13.6	8.7	16.0	9.6	38.9	30.7
1958	16.6	115.7	12.8	9.3	16.0	10.0	34.8	35.6
1959	20.1	114.6	17.0	12.0	18.5	12.4	40.6	37.7
1960	25.3	125.2	22.4	16.5	22.3	15.8	47.9	39.9
1961	30.4	134.0	28.3	21.4	25.5	19.0	51.7	43.1
1962	32.9	137.0	28.3	24.0	29.2	21.4	54.5	46.6
1963	36.7	135.9	31.9	26.5	32.2	25.6	58.6	57.8
1964	42.6	137.1	39.7	32.3	36.6	30.3	64.8	62.7
1965	44.3	135.2	40.8	32.8	40.1	34.8	69.4	66.7

Fonte:

• Mainichi Shimbun, ed., *Shôwa shi jiten* (Dicionário da História do Período Shôwa), Tóquio, 1980, p. 457. In: JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 4-5.

Notas:

1. índice geral da indústria de manufatura;
2. produção de petróleo e carvão.

6.1.2 O controle da inflação

Mas a política industrial baseada na seletividade e posterior incentivo de setores estratégicos - com o respaldo financeiro do RFB e coordenada pelo ESB - estava causando índices de inflação muito elevados e isso começava a incomodar o SCAP.

Os índices estavam chegando a patamares inaceitáveis (tomando-se agosto de 1945=100, os níveis para setembro e dezembro chegaram a 346.8 e 584.9, respectivamente; em março de 1946 atingiu 1.184,5)¹³, e isso poderia causar um descontrole ainda maior da economia e das instituições, o que colocaria em risco as tentativas de redemocratização da economia; sob a imposição do SCAP alguma medida deveria ser tomada para controlar a subida descontrolada dos preços.

Também o advento da Guerra Fria e a revolução comunista na China fizeram com que o SCAP mudasse sua orientação em relação ao Japão, passando a se preocupar, também, com sua recuperação econômica; agora não bastava só tê-lo como território estratégico e já não mais bastava só impor reformas políticas.

Do lado dos japoneses também havia um grupo de burocratas do ESB, liderados por Inaba Hidezô, que eram favoráveis a uma economia mais estável; elaboraram um plano de reconstrução, de cinco anos, baseado em investimentos no setor de indústrias pesadas e químicas; viam essa alternativa como a melhor maneira de resolver o problema da balança externa japonesa, além de propor um fim no sistema de subsídios da economia.

Em dezembro de 1948, através do Plano Dodge, o SCAP apresentou um plano de estabilização econômica, posto efetivamente em prática nos anos de 1949 e 1950, onde estavam relacionados os pontos básicos a serem atingidos:

1. - controle orçamentário;
2. - desenvolvimento/aprofundamento do sistema de tributação;
3. - restrições à política de liberação de financiamento do RFB - considerada hiperinflacionária;
4. - controle sobre as transações externas e sobre os recursos da Ajuda Americana;
5. - aumento da produção, plano que visava colocar novamente o Japão, já com a

¹³JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 177-8.

economia estabilizada, no circuito do mercado internacional.

Como medidas imediatas para debelar a escalada inflacionária, Dodge estabeleceu três medidas consideradas fundamentais:

- - estabelecimento de um câmbio fixo para o yene na paridade US\$ 1=360 ienes;
- - criação do Japan Export-Import Bank para coordenar melhor as transações externas e administrar a taxa de câmbio;
- - criação do Japan Development Bank para gerar recursos à indústria, em substituição aos empréstimos do RFB (extinto em 1949), considerados inflacionários.

Diante da nova orientação do SCAP de colocar novamente o Japão em contato com o comércio internacional, os burocratas do MCI também começaram a fazer planos e em 1949, muito habilmente, extinguiram esse ministério, criando em seu lugar o Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MICI); todas as manobras postas em prática visavam, além do controle da economia que já estava em pleno vigor através das ações do ESB, o controle do comércio externo através do controle das exportações e importações.

Também coincidiu com essa decisão o fato de que durante o ano de 1949 o SCAP começou a transferir alguns de seus poderes de supervisão ao governo japonês, uma espécie de antecipação da assinatura do Tratado de São Francisco que viria mais tarde (08/09/51).

Algumas dessas importantes medidas de transferência de poderes envolviam:

1. - controle sobre as divisas externas oriundas do comércio externo;
2. - [ordenou a] criação da Foreign Exchange Control Board para supervisionar os investimentos dos fundos governamentais em indústrias fundamentais à recuperação econômica;
3. incentivo ao governo para que aprovasse a Foreign Exchange e Foreign Trade Control Law (dez. 1949).¹⁴

¹⁴JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 194.

Essa última lei centralizava no governo todas as operações externas envolvendo divisas estrangeiras.

A partir de então, o MICI passou a contar com o controle e supervisão dos recursos externos - criando um órgão específico para isso: o Budget Section, com o controle e supervisão de toda a importação de tecnologia, da formação de *joint ventures* (através do Finance Section do Enterprises Bureau).

A Foreign Exchange e Foreign Trade Control Law (FEFTCL) foi o mais importante instrumento de orientação e controle que o MICI possuiu.

6.2 A recuperação do setor energético

6.2.1 O carvão

O Japão saiu derrotado da Segunda Guerra Mundial com sua produção de carvão totalmente comprometida. Sendo essa uma importante fonte de energia e de uso em larga escala, o rompimento de sua produção implicou no estrangulamento de muitas empresas diretamente dependentes desse combustível.

Para amenizar o problema o SCAP, desde o início, procurou reativar a produção e já em 1947 o número de trabalhadores no setor se igualava ao período de guerra, mas a produtividade era baixa e havia grandes problemas com os trabalhadores, agora muito mais politizados e sindicalizados, processo que contou com o incentivo do SCAP.

Em 1946, com a criação do programa de produção prioritária, foi organizado o Coal Committee, sob jurisdição do Ministério do Comércio e Indústria (MCI), para incentivar a produção de carvão e eliminar os dois maiores problemas que impediam a recuperação

econômica nacional, segundo os técnicos: o carvão e o aço.

Era preciso aço para alavancar a necessária modernização da produção de carvão mas, por outro lado, era também preciso carvão - que não havia em quantidades suficientes - para a produção de aço. Na tentativa de solucionar esse dilema, o MICI resolveu eliminar a deficiência de carvão com a importação de petróleo bruto até que a produção nacional de carvão voltasse a se estabilizar.

Como instrumentos básicos de política industrial, à semelhança do que ocorreu com o petróleo e a produção de energia elétrica, era preciso estimular a concentração em setores estratégicos e essa orientação deveria ser patrocinada pelo Estado através de organismos e instituições competentes, sem qualquer descuido.

Em 1946 o SCAP, dando início ao seu programa de desconcentração industrial, ordenou a dissolução da Coal Control Association, diretamente ligada ao MCI e que mantinha o controle da estatal Japan Coal Corporation [Nittan (Nippon Sekitan)], a *holding* do setor. Mas, antecipando essa dissolução, o setor já havia empreendido rápidas transformações seguindo orientações mais democráticas aprovadas pelo SCAP; contudo, a nova organização, Japan Coal Mining Industry Association, permaneceu dominada pelas grandes empresas.

A posição do SCAP era a de que o controle da produção de carvão por empresas privadas altamente verticalizadas e recém saídas do período de guerra poderia promover concentração excessiva, o que poderia, de algum modo, ressuscitar a organização industrial do período de guerra.

Perseguindo o controle do setor a passos firmes, em 1947 a Nittan foi substituída pela Social Fuels Distribution Public Corporation (Haitan Kôdan), 100% estatal e com a missão de comprar, vender e distribuir insumos energéticos a empresas de setores estratégicos, tudo sob a orientação do Economic Stabilization Board (ESB).

A Nittan foi uma das mais importantes *kôdan* - talvez a mais importante - do pós-Guerra e sua criação foi aprovada pelo SCAP pois sua formação estava consistente com a

política de dissolução dos *zaibatsu*:

- a) era 100% estatal e não uma *joint venture* entre os setores público e privado;
- b) também rompia com a imposição que vigorou no período de guerra, patrocinada pelos *zaibatsu*, que insistiam em manter o governo afastado de determinados setores, evitando interferência e competição;
- c) também era proibido aos executivos das *kôdan* efetuar investimentos em empresas privadas, mantendo, portanto, a sua função estritamente ligada a sua respectiva commodity. Além disso, as empresas de mineração eram privadas.

Quanto ao financiamento da recuperação econômica, destaca-se o papel do Reconstruction Financial Bank (RFB) (1947) - predecessor do Japan Development Bank (JDB) (1951) - e que tinha como principais fontes de recursos a Ajuda Americana e divisas provenientes das Aquisições Especiais.

Desde a sua criação, janeiro de 1947, até o fim de março de 1949, seus empréstimos ultrapassaram os 131 bilhões de ienes, respondendo por 1/3 do total de investimentos realizados pelos bancos municipais e sua principal prioridade foi a retomada da produção de carvão, tendo direcionado para esse setor 47.5 bilhões de ienes, ou 30% dos financiamentos do banco; do ponto de vista do setor, esse financiamento correspondeu a 70% de todos os empréstimos.¹⁵ Os dados encontram-se sistematizados na tabela a seguir.

¹⁵KOSAI, Yutaka (1986). *Op. cit.*, p. 44.

TABELA 6-5

Financiamentos do RFB no Pós-Guerra: 1946-1948 ¹ (milhões/ienes)			
Itens	1946	1947	1948
Carvão	1.036	19.874	47.519
Fertilizantes	561	3.751	6.030
Energia Elétrica	302	1.166	22.400
Ferro	291	1.858	3.526
Maquinaria	835	2.806	6.521
Organizações Públicas ²	-	18.199	18.181
Sub-totais	5.986	59.463	131.965
Plantas e Equipamentos	2.808	26.039	94.341

Fonte:

• Reconstruction Financial Bank, *Fukkin yūshi no kaiko* (Reconstrução Financeira em Retrospectiva). In: KOSAI, Yutaka (1986). *Op. cit.*, p. 45.

Nota:

1. - os dados correspondem ao final de cada ano;
2. - o RFB destinou fundos à criação de 11 corporações públicas (*kōdan*), destacando-se a Coal Distribution Corporation, a Oil Refining Corporation, a Price Adjustment Corporation e a Fertilizer Rationing Corporation, isto é, *kōdan* diretamente relacionadas aos setores básicos da economia.

Em seu primeiro ano de funcionamento (1947) liberou 33.6 bilhões de ienes, isto é, 1/3 de sua assistência, à recuperação da produção de carvão; em 1948 respondeu por 98% dos investimentos do setor; calcula-se que entre 1946 e 1949 o total de subsídios para o setor tenha chegado aos 100 bilhões de ienes¹⁶ e *nunca antes a intervenção do Estado na economia havia sido tão direta.*¹⁷

¹⁶SAMUELS, Richard J. (1987). *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca, New York. Cornell University Press. p. 94.

¹⁷SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 95.

TABELA 6-6

Investimentos em Plantas e Equipamentos: 1954:1962 (milhões de ienes)									
Item	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	Totais	%
●Produção de ferro	4.577	14.938	12.998	24.167	29.177	7.031	1.367	94.340	17.7
Novos Fornos	1.790	7.448	7.178	11.218	113.406	2.661	375	44.126	-
●Produção de aço	2.149	4.126	5.631	17.695	12.785	5.447	1.418	50.774	9.5
Conversores	697	2.016	2.226	9.938	8.081	3.651	716	27.368	-
Laminados	22.635	46.267	55.099	54.479	49.429	23.022	7.796	260.165	48.8
Engrenagens	9.895	16.541	18.060	9.447	4.646	2.187	781	61.321	-
Barras, Trilhos, etc.	1.339	1.705	2.172	3.731	6.379	7.622	3.483	26.429	-
●Manutenção/ Reparos	4.506	5.936	7.312	8.954	14.600	-	-	41.308	7.7
●Outros	2.319	5.807	12.017	24.343	42.000	-	-	86.546	14.3
●Totais	36.187	77.074	93.057	129.638	147.992	35.500	10.580	533.133	100.0

Fonte:

- MITI, Heavy Industry Bureau, "Tekkôgyô no gôrika to sono seika" (A Racionalização da Indústria do Ferro e do Aço e Seus Resultados) In: KOSAI, Yutaka (1986). *The Era of High-Speed Growth: Notes on the Postwar Japanese Economy*. Tóquio. University of Tokyo Press. p. 115.

A parceria entre o MCI e o setor privado era mais claramente observada no depoimento de um executivo de uma das empresas líderes na produção de carvão:

Evidentemente, não queríamos o controle do Estado, mas vimos isso como uma ferramenta para a recuperação econômica. Não podíamos publicamente apresentar oposição dada a nossa dependência em relação ao RFB. [...] Então, ... o controle estatal era um mal necessário ... necessitávamos de insumos, materiais e de dinheiro."¹⁸

¹⁸SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 102.

6.2.2 “exit” e “voice”

Com a retomada do fornecimento de petróleo, garantindo fonte de energia mais barata, as empresas relacionadas à produção de carvão começaram a exigir ação do MIC - e mais tarde do MICI - para salvar o setor ou mesmo solicitando incentivos para mudarem de setor; era o exercício de *exit* e de *voice*.¹⁹

A tabela abaixo nos mostra a queda de investimentos pelas empresas e o aumento dos investimentos em outras empresas, o que reforça a opção pelo *exit*.

TABELA 6-7

Investimentos de Capitais Realizados Pelas Empresas de Carvão: 1950-58 (bilhões de ienes)		
Ano	Investimento Total	Investimentos em outros setores como % do investimento total em equipamentos
1950	8.8	7
1951	12.1	15
1952	16.9	17
1953	16.8	34
1954	11.2	63
1955	9.3	94
1956	15.3	90
1957	24.3	75
1958	27.2	88

Fonte:

• SONODA, Minoru (1970). *Sengo Sekitan Shi* (História do Pós-Guerra do Carvão). Fukuoka: Sekitsú, p. 31 In: SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 107.

A queda dos investimentos no setor mostra, também, a intenção das empresas, agora mais preocupadas em obter lucros do que em salvar o setor; à exceção das grandes empresas (Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo), os investimentos realizados correspondiam, basi-

¹⁹HIRSHMAN, Albert O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Harvard. Harvard University Press. 162p.

camente, na manutenção dos investimentos já efetuados (6a. coluna da tabela a seguir) e os investimentos se mostraram declinantes a partir de 1952 (3a. e 4a. colunas).

TABELA 6-8

Investimentos Realizados em Plantas e Equipamentos pelas 18 maiores Empresas Produtoras de Carvão: 1950-55 (milhões de ienes)						
Ano	Construção de Fornos	Desenvolvimento de Projetos	Plantas e Equipamentos	Geração de Energia	Investimento em Manutenção	Total
50	747	2.560	2.700	492	2.613	9.112
51	1.062	3.640	3.830	700	3.706	12.438
52	1.400	4.822	5.079	421	4.915	17.137
53	1.900	3.125	3.188	824	5.647	14.684
54	2.000	2.953	3.303	224	2.627	11.107
55	1.665	2.077	1.534	253	2.760	9.061

Fonte:

- MITI; "Sangyô Gôrika hakusho" (O Livro Branco da Racionalização Industrial). In: KOSAI, Yutaka (1986). *Op. cit.*, p. 83.

Quanto aos investimentos fora da empresa (*exit*), predominavam três tipos:

1. - investimentos, a baixo custo, em empresas "satélites" (*eisei tankô*²⁰) e que asseguravam retorno imediato;
2. - investimentos em empresas fora do setor; por esse processo, as empresas passaram a deter participações em empresas de outros setores. Por exemplo, as empresas de mineração de carvão passaram a deter participações em empresas do setor elétrico, do aço e do cimento, empresas que também dependiam do consumo de carvão;
3. - as grandes empresas emergentes da dissolução dos *zaibatsu* - e que ainda apresentavam uma filiação grupal - aceleraram o processo de participação acionária em

²⁰O dicionário japonês-inglês *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* assim define essas palavras:

- *eisei*: satélite; planeta secundário;
- *tankô*: empresas ligadas à extração de carvão.

Ver: MASUDA, Koh (ed.) (1974). *Op. cit.*; pp. 230,1734.

outras empresas do mesmo grupo. Em 1957, por exemplo, 69% dos investimentos realizados pela Mitsui Mining foram em outras empresas do grupo Mitsui.²¹

As medidas de *exit* foram incentivadas pelo próprio MICI desejoso de patrocinar um projeto de racionalização para o setor, uma racionalização para as empresas e para os setores da economia incentivada pelo baixo custo relativo do petróleo, pela necessidade de competitividade internacional e pela necessidade de melhor gerir a balança comercial. Incentivar o uso do petróleo significava produção industrial a preços mais competitivos, o que incrementaria a exportação e, conseqüentemente, o aumento de divisas externas.

Seguindo essas orientações e dado o aumento de exigências (*voice*), as grandes empresas ligadas à produção de carvão exigiram do MICI, em 1954, que fizesse uma revisão da sua política energética, que já era totalmente favorável à utilização do petróleo em substituição ao carvão, para que salvasse o setor, mesmo porque era um setor trabalho-intensivo e caso sua desativação não fosse contida ou, pelo menos, melhor administrada, levaria à formação de grandes contingentes de desempregados em curtíssimo prazo, o que colocaria em risco e comprometeria todas as intenções de estabilidade e de equilíbrio almejados para sustentarem uma rápida recuperação econômica.

Nesse sentido era importante que o governo e o setor privado dessem grande importância à manutenção e estímulo de uma mão-de-obra estável, controlada e pacífica que possibilitasse, por fim, a formação e manutenção de harmonia (*wa*) nas relações entre capital e trabalho.²²

Convencidos do perigo, em 1954 o Coal Bureau estabeleceu um plano que atendia as reivindicações das empresas e que se constituía, basicamente, em seis pontos principais:

1. - dando continuidade ao processo de racionalização do setor, empresas marginais e em difíceis processos de recuperação seriam desativadas;

²¹SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 107.

²²SMITH, Robert J. *Japanese Society: Tradition, Self and the Social Order*. Lewis Henry Morgan Lectures Series. Cambridge. Cambridge University Press, 1983. p. 119.

2. - o MICI se encarregaria da supervisão da desativação e dos recursos financeiros necessários;
3. - o MICI colocaria em prática sua *administrative guidance*: seriam incentivadas as empresas em boas condições de competitividade; por exemplo, receberiam acompanhamento do MICI sugerindo novas formas de gerenciamento, como o gerenciamento participativo e estabeleceria novas regras para a distribuição de dividendos aos acionistas;
4. - criação de uma empresa estatal encarregada de comprar e estocar a produção excedente do setor;
5. - criação de uma agência pública para dirimir as questões trabalhistas em rápido crescimento;
6. - o MICI se encarregaria da inovação tecnológica do setor, criando, inclusive, minas modelo.²³

Esse projeto foi aprovado, em essência, em agosto de 1955 com mais duas cláusulas de fundamental importância para o total controle do setor pelo MICI:

1. - criava-se um plano de 5 anos para o setor produtor de carvão com taxas anuais decrescentes de produção; para o ano de 1959 já se previa uma redução de 20% na produção;
2. - a padronização e controle dos preços para estabilizar o mercado.

Mesmo com todas essas medidas, o setor não se recuperou totalmente, dadas as dificuldades naturais, como esgotamento e escassez das minas, as dificuldades com a politização crescente da mão-de-obra, encarecimento com o transporte aos consumidores e, principalmente, devido à decisiva competitividade do petróleo, conforme mostra a tabela abaixo:

²³SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 109.

TABELA 6-9

Composição (em %) do Consumo dos Insumos Geradores de Energia na Indústria: 1955-65		
Ano	Carvão	Petróleo
1955	92.5	7.5
1956	86.4	13.6
1957	80.3	29.7
1958	82.4	17.6
1959	81.8	18.2
1960	62.5	37.5
1961	58.5	31.5
1962	55.7	44.3
1963	56.9	41.4
1964	47.8	49.9
1965	44.9	52.1

Fonte:

- "Denki Jigyô Kôza Henshû Iinkai" In: SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 113.

Conforme podemos ver, o MICI procurou amenizar as disputas intra e inter-setores: ora concedia vantagens à produção de carvão, ora incentivava a utilização de petróleo, ora incentivava a produção e uso da energia elétrica. De qualquer forma, sua marcha para controlar as fontes e recursos energéticos era inquestionável e inegável.

O plano de 1954 destinado a salvar as empresas mineradoras incluía um desestímulo - gradual e crescente - à instalação de altos fornos e caldeiras que tivessem como combustível básico o petróleo; estabelecia, também, tarifas para esse consumo, aumentando o seu custo de utilização.

Como o diferencial de custos era baixo, dado que o preço do carvão ainda era baixo, não houve grandes resistências (*voice*) por parte das empresas que utilizavam o petróleo em larga escala e nem das empresas relacionadas com sua importação, refino e distribuição.

Para o fim dos anos 50, a disparidade de preços entre o carvão e o petróleo se acentuou ficando nítida a vantagem comparativa em favor do uso do petróleo. O custo da mão-de-obra aumentara muito levando o preço do carvão a atingir 550 ienes/tonelada para os grandes consumidores e de 800 a 1000 ienes/tonelada para os pequenos consumidores. Nesse momento, o setor de indústrias pesadas solicitou a interferência do MICI que, através da sua *administrative guidance*, reuniu as empresas produtoras de carvão e *sugeriu* redução nos custos de produção, o que resolveria o problema e agradaria a todos; disciplinada a produção, verificou-se uma redução de custos de 50 ienes/tonelada.²⁴

Outro dado significativo é apontado por Martha Cadwell:

O plano destinado a salvar as indústrias ligadas à produção de carvão de 1954, elaborado pelo MICI, foi colocado sob a direção da Keidanren²⁵, através do seu Comitê de Combustíveis; assim, muitas exceções ao plano foram concedidas às grandes empresas (que se utilizavam do petróleo em grande escala como insumo básico), deixando a efetivação dos regulamentos e normas incidirem sobre as pequenas empresas e os pequenos consumidores",²⁶

e essa ação fiscalizadora conferida à Keidanren foi o mesmo que colocar *a raposa dentro do galinheiro*, segundo Richard J. Samuels (*Op. cit.* p. 113).

Em 1959, fazendo uso do seu poder de influência, a Keidanren, através de seu vice-presidente Uemura Kôgorô e com a participação de Kobayashi Naka (ex-presidente do Japan Development Bank), formou o Comprehensive Energy Council (*Sôgô Enerugi Kôndankai*) com o intuito de colocar governo e setor privado sob consenso no estabelecimento de preços para o carvão. Decidiu prorrogar a vigência do plano acertado em 1954 - e posto em prática em 1955 - e já no orçamento de 1960 do MICI foi incluído 2.14 bilhões de ienes,

²⁴SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 112.

²⁵Forma abreviada de *Keizai Dantai Rengô Kai* (Federação das Organizações Econômicas Japonesas).

²⁶CADWELL, Martha. *Petroleum Politics in Japan: State and Industry in a Changing Policy Context*. Diss., University of Wisconsin. p. 76. In: SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 113.

sem taxas de juros, em fundos para os investimentos das empresas no setor, sendo 40% do total destinado à racionalização do sistema de transporte, item que encarecia em muito a produção de carvão.²⁷

Os investimentos do MICI eram fundamentais pois, a partir dos anos 60, os bancos municipais procuraram investir em empresas e setores mais estáveis e com menores riscos, o que estava mais coerente com o papel que lhes foi reservado com as transformações impostas pelas Forças de Ocupação: financiadores de recursos de curto prazo. A partir dessa década esses bancos começaram a sair dos setores básicos para os setores de tecnologia de ponta - incentivados pelo MICI - e voltados à produção para o mercado internacional.

TABELA 6-10

Alterações na Estrutura de Financiamento da Indústria de Carvão: 1958-64 (em %)							
Fontes dos Recursos	ANOS						
	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964
Governo	38.9	37.0	35.7	38.3	46.2	54.7	58.2
Bancos Privados	61.1	63.0	64.3	61.7	53.8	45.3	41.8
TOTAL (bilhões de ienes)	64	77	91	103	125	156	171

Fonte:

- SONODA, Minoru (1970). *Sengo Sekitan Shi* (História do Pós-Guerra do Carvão). Fukuoka: Sekitsu, p. 130;
- NOGUCHI, Yûichirô (1965). "Sekitan Kokkan e no Tenbô" (Prospects for state management of coal). *Asahi Jânaru*, 20/06/65. In: SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 119.

6.3 A indústria petrolífera

Após a guerra, 85% da capacidade de refino de petróleo do Japão estava destruída e em outubro de 1945 as empresas japonesas do setor foram consideradas excessivamente cartelizadas e transformações deveriam ser feitas; foi decidida uma política de desconcentração industrial através do qual o SCAP aboliu o controle estatal sobre o refino e venda dos

²⁷SAMUELS, Richard J. (1987) *Op. cit.*, p. 115.

derivados de petróleo; em dezembro do mesmo ano o SCAP, aprofundando o processo de desconcentração, extinguiu a Petroleum Industry Law, lei do período de guerra, que colocava sob o controle do estado todas as atividades relacionadas à produção e distribuição de derivados do petróleo.

Por volta de 1946 o SCAP já havia derrubado a maior parte da legislação para o setor. Devido às mudanças bruscas, criou-se um mercado caótico e descontrolado. Foram extintas as associações que detinham e exerciam poder no período de guerra e criou-se a estatal Petroleum Distribution Control Company (PDCC) em maio de 1946, a qual serviu como uma alternativa temporária de monopólio estatal na distribuição e venda de derivados, não obstante o fato da proibição em vigor de importação de petróleo bruto pelo SCAP.

Com a extinção da PDCC em fevereiro de 1949, a produção e distribuição voltou ao controle da iniciativa privada e, para concretizar o processo de desconcentração industrial, houve associações entre empresas japonesas e estrangeiras para atuarem no setor:

- a Nippon Oil e a Caltex (EUA);
- a Mitsubishi e a Tide Water;
- a Shôwa e a Shell;
- a Tôa e a Caltex;
- a Maruzen e a Union Oil

e com o rompimento dos cartéis, as refinarias da costa do Pacífico foram autorizadas a retomarem a produção.

Essas associações de empresas nacionais com empresas estrangeiras envolviam acordos de longo prazo no fornecimento de petróleo bruto e a formação de capitais a serem investidos em novas refinarias, distribuição e modernização do setor.

Com o fornecimento a longo prazo garantido, o MIC (e mais tarde o MICI) procurou acelerar a recuperação das refinarias que já podiam contar com fornecedores externos.

A retomada do refino do petróleo, o sistema de associações de empresas baseado em acordos e o acesso a fornecedores externos tiveram como consequência o não rompimento da estrutura truncada da indústria petrolífera japonesa, apesar da nova organização industrial imposta.

Devido à sua natural escassez de matérias-primas, a indústria petrolífera japonesa era fortemente verticalizada, contando com uma série de refinarias que logo se mostraram aptas a retomarem o processo de industrialização. Esse fato, associado aos novos acordos com empresas estrangeiras e às mudanças de orientação política desenvolvidas pelo SCAP nos anos 49-50, fez com que a política de importação de petróleo bruto fosse revista passando-se a incentivar o refino interno. Essa nova orientação era totalmente incentivada pelo MIC (MICI), segundo o qual o refino local possibilitava, entre outras vantagens, a retenção de divisas externas extremamente escassas no período pós-guerra.

As empresas japonesas se beneficiaram, então, de um estável mercado fornecedor de petróleo bruto, capital externo para a reconstrução de suas refinarias, acesso a novas tecnologias e viram, assegurado pelo SCAP, o acesso a um dos mais baratos insumos produtivos da época: o petróleo.

Essa nova estruturação permitiu ao Japão, até começo dos anos 60 (antes do começo do processo de liberalização da economia), desenvolver, segundo Johnson, um absoluto controle sobre o uso de todos os seus meios externos de pagamentos.²⁸

Com o fornecimento de petróleo garantido, o que implicava em suprimento assegurado de energia à atividade industrial, o MICI sentiu-se liberado a incentivar e efetuar investimentos em empresas domésticas não vinculadas a contratos externos e nem dependentes do aval americano; isso lhe permitia maior liberdade de ação e de decisão além de prepa-

²⁸JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*

rar empresas genuinamente nacionais extremamente fortes para uma futura competição interna e externa.

A política de formação de um setor energético estável, baseado em insumos baratos e sem problemas de oferta, asseguraria a estabilidade de desenvolvimento industrial sustentado, o que, de fato, ganhou força no começo dos anos 50 com a escassez e conseqüente aumento dos preços do carvão nacional.

A orientação do MICI ficaria mais clara nos anos 60 com a inserção - forçada - do Japão em organismos internacionais, que passaram a exigir uma maior liberalização da economia e maior igualdade no relacionamento externo.

TABELA 6-11

Ingresso do Japão em Organismos Internacionais	
Ano	Organismos (Comentários)
1952	<ul style="list-style-type: none"> • Assinatura do San Francisco Peace Treaty (28/04/52) • Ingresso do Japão no Artigo 8 do Fundo Monetário Internacional (FMI) (29/05/52) (o Artigo 8 compreendia os países pobres em fase de desenvolvimento; mais tarde, com o rápido desenvolvimento econômico japonês, o FMI passou a requerer maior liberalização do sistema bancário e financeiro; • Ingresso no International Bank for Reconstruction and Development (World Bank) (29/05/52)
1955	• Ingresso no General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) (12/08/55); à semelhança do ingresso no FMI, o ingresso do Japão no GATT o colocava na condição de nação menos favorecida, mas, mais tarde, devido aos grandes avanços da economia japonesa e às suas práticas comerciais consideradas pouco democráticas, o GATT passou a exigir a liberalização das práticas comerciais e do comércio;
1956	• Estabelecimento do sistema <i>yen base</i> segundo o qual se incentivava o ingresso de investimentos estrangeiros no país ao mesmo tempo em que se dificultava a sua saída (out./56; extinto em 1963);
1964	• O Japão se torna membro da OECD, fato que também passou a exigir mudanças econômicas.

Fontes:

- JOHNSON, Chalmers (1982). *MITI and The Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford. Stanford University Press. p. 219,220.
- OZAKI, Robert S. (1979). *The Control of Imports and Foreign Capital in Japan*. New York. Praeger Publishers. 310p.

6.3.1 O MICI e a Keidanren na formulação de uma política para o petróleo

No começo dos anos 60 o MICI procurou definir uma política para o petróleo, procurando não perder o controle dessa importante fonte de energia fundamental ao desenvolvimento de sua política industrial.

Para tanto, seus técnicos elaboraram duas alternativas que foram discutidas com a Keidanren e com as empresas do setor; os principais pontos dessas alternativas envolviam:

- - a criação de uma empresa nacional que ficaria com o controle das atividades do setor;
- - a criação de uma nova lei para a indústria petrolífera, em substituição à Petroleum Industry Law do período de guerra, revogada pelo SCAP.

A primeira alternativa daria ao MICI uma direta e ampla visão do mercado; seria uma empresa mista, com igual participação entre Estado e a iniciativa privada (uma *tokushu tôshi kaisha*)²⁹, que pudesse investir no setor privado no refino e distribuição, permitindo a livre formação de empresas subsidiárias através das quais a orientação do MICI poderia ser refletida: controlando a *holding* todas as outras estariam sob controle.

A Associação Petrolífera, que reunia as refinarias do setor e com fortes comitês setoriais na constituição da Keidanren, era muito divergente em formular opiniões e decisões, dada a grande disparidade econômica que marcava as empresas do setor; assim, nem mesmo

²⁹O dicionário japonês-inglês *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* assim define essas palavras:

- *tôshi*: investimento;
- *tokushu*: especial (com objetivo definido);
- *kaisha*: empresa, firma;
- *tokushu kaisha*: empresa com objetivos e propósitos definidos; uma corporação semi-governamental.

Ver: MASUDA, Koh (ed.) (1974). *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* Tóquio. 4a. ed. pp. 1825, 1851.

essa associação podia contar com força e poder suficientes para contestar as decisões e intenções do MICI que não via outra alternativa a não ser intervir nas atividades do setor, pois não tinha confiança na competitividade das empresas domésticas frente às empresas estrangeiras, tanto interna quanto - e principalmente - externamente.

A Keidanren, por sua vez, defendia os interesses das empresas desejosas de preservarem seus direitos em optarem pela composição dos insumos que bem entendessem, por exemplo, pelo mais barato, mais energético, entre carvão, petróleo ou mesmo pelo consumo direto da energia elétrica; era uma decisão fundamental para as empresas que se utilizavam em grande quantidade desses insumos, como o caso das indústrias pesadas, notadamente as siderurgias voltadas à produção de aço.

Assim, em 1961, a Keidanren e a Associação Petrolífera chegaram a um consenso opondo-se às propostas do MICI para o setor e após inúmeras negociações, a Keidanren apresentou sua proposta formal no começo de 1962, que se resumia na concordância do controle do MICI porém insistia em que não houvesse total controle estatal e que a importação e refino do petróleo cru ficasse a cargo das refinarias privadas. Em casos mais complicados e em períodos de crise econômica era aceita a interferência direta do MICI. Ainda segundo a Keidanren, essa posição garantiria ao mercado a solução do problema de oferta e demanda, resolvendo o problema de excessiva competição entre as empresas.

Com base nesse novo cenário, em 1962 foi aprovada uma política industrial, cabendo ao MICI o controle do setor; cabia a ele, através da *administrative guidance*:

- a decisão, licença e autorização para a implantação e expansão de refinarias;
- organização de discussões, através de consultas e consenso, sob o estabelecimento e formação de preços;
- formação de *mergers* e cartéis de recessão para racionalizar o setor;
- controle das importações de petróleo, controle da produção (segundo a Keidanren,

apenas em *casos extraordinários*);³⁰

- as decisões das empresas deveriam ser comunicadas a ele, requerendo o seu aceite, aprovação, acompanhamento - enfim, o controle total.

Para dar o devido suporte ministerial, fez-se necessária a criação de instituições sob a jurisdição do ministério que pudessem impor e fiscalizar as decisões ministeriais; assim foram criados:

- Petroleum Supply Stabilization Fund (1963);
- Overseas Crude Oil Promotion (1964);
- Finance Agency (1964);
- Crude Oil Public Corporation (1965);

Esas instituições propiciaram os instrumentos legais e formais de que o MICI necessitava para o controle do setor; os instrumentos informais de controle viriam através das consultas, das reuniões com os comitês setoriais na Keidanren, do consenso com as empresas e, principalmente, através da *administrative guidance*.

Em 1964 o MICI incentivou diretamente e concedeu subsídios (7 bilhões de ienes) em financiamentos para a associação das três refinarias privadas Asia Oil, Nippon Mining e Tōa Oil; essa associação envolvia uma estratégia única de vendas e de formação de estoques pelas empresas.

O controle das refinarias permitiu ao MICI obter os canais necessários para seu controle direto sobre a produção além de lhe possibilitar o estabelecimento de quotas; portanto, seu controle envolvia tanto a integração para frente quanto a integração para trás.

³⁰O grifo é nosso.

6.4 O setor elétrico

Até a Ocupação, a geração e transmissão de energia elétrica no Japão era monopólio da Nipatsu [Nippon Hassôden K. K. (Japan Electric Power Generation and Transmission Company)], cabendo a nove empresas a distribuição. Com a Ocupação, o setor foi declarado excessivamente concentrado necessitando, portanto, de mudanças. Como medida inicial, em 1947 o SCAP ordenou a extinção da National Mobilization Law do período de guerra, o que dava início ao processo de democratização também para o setor elétrico; em 1948 a Nipatsu e as nove *haiden* foram consideradas excessivamente concentradas segundo a Lei de Desconcentração de 1947 (Law Relating to the Prohibition of Private Monopoly and to Methods of Preserving Fair Trade (Antimonopoly Law) (14/04/47)), que deu suporte legal ao processo de dissolução dos *zaibatsu*.

Para fazer frente às decisões e imposições do SCAP, o primeiro-ministro Ashida (10/03/48 a 15/10/48; cf. TABELA 3-2), logo em seguida às medidas de desconcentração impostas pelo SCAP, criou o Electric Power Industry Democratization Committee, tendo como presidente um professor da Universidade de Tóquio (*Tôdai*) e composto por representantes da indústria pesada, governos locais, setor financeiro, trabalhadores, produtores de carvão e membros da Dieta.

Em 1949 o SCAP apresentou suas primeiras propostas diretas para democratizar o setor:

1. - dissolução da Nipatsu;
2. - unificação da geração, transmissão e distribuição segundo bases regionais;
3. - criação de uma nova e independente agência reguladora para substituir o Electric Bureau do MICI;

4. - autonomia no estabelecimento de taxas por parte das novas empresas a serem criadas no setor.

Como resposta, o primeiro-ministro Yoshida Shigeru (sucessor de Ashida; cf. TABELA 3-2) criou, também em 1949, o Electric Industry Reorganization Council que se diferenciava do comitê criado por Ashida, em 1947, em dois pontos principais:

1. - esse comitê era mais restrito - o anterior criado por Ashida era muito amplo, mesmo para os padrões de organização japoneses ; desse novo comitê não faziam parte a Nipatsu, os trabalhadores e nem os políticos;
2. - contava com maior simpatia por parte do SCAP.

Nesse Conselho teve grande participação e influência o setor das indústrias pesadas, principalmente as empresas do setor siderúrgico, com destaque para os representantes da Nippon Steel, que buscavam taxas baixas através do fornecimento de energia. Grande parte das "exposições de motivos" à criação do Conselho foi, na verdade, redigido por Miki Takashi, então presidente da Nippon Steel.

O Conselho também chegou à conclusão de que a privatização do setor poderia encarecer custos, preferindo um fornecimento subsidiado, o que possibilitaria baixos custos de produção.

Para que o governo não perdesse de todo a influência sobre o setor, o Comitê aceitou a dissolução da Nipatsu e das empresas, como queria o SCAP e propôs a transformação das nove *haiden* em empresas regionais, indo também ao encontro da orientação americana de se criar Comissões de Utilidades Públicas. O Comitê propôs a criação de empresas do tipo *kôdan*: corporações públicas para a racionalização de materiais e produtos.

A burocracia estatal não deixaria de usar inúmeros artifícios e mecanismos para evitar a perda de poder sobre um setor tão fundamental para o estabelecimento da política industrial do MICI. Johnson observa que:

a indústria desejava energia a baixos custos; os líderes empresariais desejavam retornos sobre os capitais investidos; a burocracia estava interessada em manter sua esfera de influência intacta - e todos detinham representantes na Dieta.³¹

Em março de 1950 o SCAP fez alterações na proposta japonesa e incluiu outras medidas como a livre comercialização de energia entre fornecedores e empresas o que possibilitaria a venda de excedentes.

O plano, com as novas propostas incorporadas, foi submetido à aprovação da Dieta em abril de 1950 com a advertência do SCAP de que, a menos que o plano fosse aprovado, todos os investimentos e fundos americanos para o setor seriam interrompidos. Contudo, o projeto não foi aprovado e em 23 de julho toda a assistência americana ao setor foi bloqueada. Além disso, a Nipatsu e as nove *haiden* foram proibidas de emitirem bônus, aumentar capital, expandir capacidade de geração de energia e plantas até que uma reorganização efetiva e aceitável fosse aprovada tanto pelo SCAP quanto pela Dieta.

Os avanços e recuos nas negociações levou Yoshida Shigeru, em novembro de 1950, a extinguir a estrutura regulatória do governo sobre o setor, transferindo o poder da Nipatsu e das nove *haiden* para uma Comissão de Utilidade Pública que começou suas operações em 15 de dezembro de 1950. A presidência da Comissão ficou a cargo de um ex-professor da Universidade de Tóquio (*Tôdai*), Matsumoto Jôji e foram convidados a participar da comissão de gestores Kawakami Horoichi (setor bancário), Miyahara Kiyoshi (setor industrial) e Itô Chûhei (setor comercial).³² Em maio de 1951 extinta a Nipatsu, seus ativos foram adquiridos pelas nove *haiden*; agora a nova reorganização estava mais próxima das exigências americanas, pois as empresas passaram ao controle privado. Mas, aos poucos, essas empresas foram se constituindo em empresas privadas com monopólios regionais: assim, passou-se de uma empresa pública controlada pelo Estado (Nipatsu) e

³¹JOHNSON, Chalmers (1978). *Japan's Public Policy Companies*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978. p. 135. In: SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 156.

³²SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 158.

com influência direta sobre as demais empresas do setor, para nove empresas privadas de monopólios regionais.

Contribuiu para amenizar as exigências de transformações por parte do SCAP sobre o setor o fato de que:

- a guerra da Coréia, no começo dos anos 50, diminuiu a intensidade das mudanças gerais impostas e exigidas pelo SCAP. A crise do setor elétrico, dada sua falta de definição de uma política clara e decisiva, acabava emperrando outros setores, como o setor da construção que começou a ter problemas com o fornecimento de cimento e as indústrias pesadas de maneira geral;
- em 1951 (08/09/51) foi assinado o Tratado de São Francisco, recuperando o Japão sua soberania, ainda que sob vigilância e depois de efetuadas profundas mudanças democráticas.

Após a assinatura do Tratado, o debate sobre a privatização do setor ganhou novas forças e foi reaberto. Com a menor força das imposições americanas, uma forte pressão por parte das grandes indústrias desejosas de obterem grandes subsídios ganhou corpo. Propunham a criação de uma nova empresa em substituição à Comissão criada por imposição americana numa clara tentativa de ressuscitarem a Nippatsu.

Embora o Tratado já tivesse sido assinado, o poder de influência do SCAP não cessara de todo. Em outubro de 1951 houve forte oposição americana à criação da nova instituição proposta pelas grandes empresas e, como as orientações democráticas haviam criado raízes, a Câmara dos Deputados da Dieta aprovou uma resolução favorável à posição americana.

Mais ousada ainda foi a mensagem dada por Matsunaga, então presidente da Comissão de Utilidade Pública, em novembro do mesmo ano, ao presidente da Mitsui Mining Company, Yamakawa Ryôichi, acerca da possível reencarnação da Nippatsu em uma nova organização, com o apoio das grandes empresas:

Sua maneira de pensar está totalmente errada. É a mesma visão de Miki³³ e de outros no Comitê de Reorganização, que acreditam que grandes indústrias consumidoras de energia deveriam receber tratamento especial. Esse tipo de idéia é pouco mais que um reflexo de suas próprias visões como privilegiados. Isso constitui uma submissão escrava ao poder. Gerar energia com recursos públicos e vendê-la a preços especiais a consumidores especiais é uma forma perversa de capitalismo que eu não posso aceitar.³⁴

Mas sustentavam posicionamento diferente, obviamente, grandes empresas de construção, engenharia, os ex-burocratas da Nippatsu, notadamente aqueles lotados no MICI, e as grandes corporações industriais, todos desejosos de um poder centralizado, coordenado e que pudesse oferecer grandes vantagens às suas atividades.

Esses grupos solicitaram empenho total de seus representantes na Dieta que os representaram, discutiram e votaram, na condição de proposição parlamentar (*giin teian*)³⁵ - recurso que dispensava aprovações por parte do SCAP e da Comissão de Utilidade Pública por ele criada e presidida por Matsunaga - um plano para o setor elétrico, em 25/03/52, onde se destacavam os seguintes pontos principais:

- - estavam aberto ao setor público os financiamentos, assistência, acompanhamento e coordenação requisitados pelos consumidores privados;

³³Então presidente da Nippon Steel, influente na formulação de uma política industrial para o setor.

³⁴SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 159/160.

³⁵O dicionário japonês-inglês *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* assim define essas palavras:

- *gi*: consulta, deliberação, debate;
- *in*: membro, associado;
- *teian*: proposição, sugestão.

Temos, então, que *giin*, no primeiro caso, corresponde a uma composição por justaposição das palavras *gi* e *in* formando a palavra *giin* passando a significar *membro de uma assembléia* (cf. definição) (no caso, a Dieta).

Ver MASUDA, Koh (ed.) (1974). *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* Tóquio. 4a. ed. pp. 334, 335 e 537.

- - criava-se uma nova empresa pública para desenvolver e coordenar as atividades do setor: a Electric Power Development Corporation (EPDC), uma *tokushu kaisha*³⁶;
- - não seriam extintas as nove *haiden*, ao contrário, seriam convidadas a participarem na nova empresa, o que minimizaria a oposição dessas empresas à nova organização do setor;
- - a Comissão de Utilidade Pública seria substituída pelo Electric Power Resources Development Coordinating Advisory Committee.

Além da força das grandes empresas, da força de seus representantes na Dieta e da grande pressão e representatividade dos burocratas do MICI, o fato é que a existência de uma organização que representasse um setor tão importante como o setor elétrico não poderia e nem deveria ficar desvinculada da jurisdição de seu respectivo ministério, no caso, o MICI.

À frente do setor, o MICI poderia tomar as decisões que julgasse necessárias à geração, transmissão e fornecimento de energia às empresas; poderia, por exemplo, prover os capitais necessários à modernização e ampliação do setor, fomentar os grandes projetos, as grandes empresas, os setores importantes à sua *administrative guidance*.

Assim como a Comissão de Justiça Comércio (CJC), a Comissão de Utilidade Pública era vista como um dos excessos das Forças de Ocupação.³⁷ Em abril de 1952 a Ocupação, seguindo a orientação do Tratado de São Francisco (08/09/51), foi formalmente encerrada. Em maio do mesmo ano, a Dieta retomou os debates sobre a EPDC e em 10. de agosto foi extinta a Comissão de Utilidade Pública e em seu lugar criou-se o Electric Power Resources Development Coordinating Advisory Committee composto por vinte e oito sub-comissões e ligado ao MICI. Era o projeto das grandes empresas que havia sido aprovado.

Outro dado merecedor de registro - e muito simbólico da continuidade institucional

³⁶Ver APÊNDICE, p. ix, x.

³⁷SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 161.

do período de guerra - foi a reativação de escritórios regionais da extinta Nippatsu pela EPDC, escritórios parcialmente destruídos pelas bombas da guerra de 1945.³⁸

³⁸SAMUELS, Richard J. (1987). *Op. cit.*, p. 161.

Capítulo 7

A Política Industrial e o Controle do Sistema Bancário

7.1 Introdução

O sistema financeiro que deu suporte ao sistema econômico japonês do pós-guerra era fundamentalmente uma continuação do sistema de mobilização total de recursos verificado no período de guerra. Isso porque, embora em termos estruturais a sociedade japonesa estivesse empenhada e impelida a desenvolver uma nova estruturação, o sistema econômico, particularmente as instituições de controle financeiro do Estado, foram, aos poucos, restabelecidas e mantidas quase que intactas¹.

Durante o período de guerra, o governo desenvolveu um forte controle sobre o sistema bancário, principalmente através do Banco do Japão. Esse controle foi possível através de mecanismos e de leis criadas pelo Ministério das Finanças, como veremos a seguir.

Além de impor a separação entre bancos e conglomerados econômicos - *zaibatsu*² - com

¹SAKAKIBARA, Eisuke; NOGUCHI, Yukio (1977). *Dissecting the Finance Ministry-Bank of Japan Dynasty*. *Japan Echo*. Tóquio, 4 (10)

²O dicionário japonês-inglês *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* assim define essa palavra: *grupo financeiro; grupo (restrito) de empresas que formam uma organização com objetivos comuns*. Ver: MASUDA, Koh (ed.) (1974). *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* Tóquio. 4a. ed. p. 2037.

Constituíam grupos de empresas geralmente pertencentes a uma única família.

o intuito de destruir a integração entre sistema financeiro, indústria e governo, as Forças de Ocupação também ordenaram o fechamento de bancos especiais do governo - como o Industrial Bank (reaberto em 1952)³, que financiava as indústrias de guerra - pois eram vistos como instrumentos da política imperialista do governo; tais bancos deveriam ser fechados e transformados em bancos comerciais.

Gradualmente, no curso da década de 1950, a estrutura do sistema bancário, em muitos aspectos, tornou-se similar à do período de antes da guerra; essa reativação foi possível através da Law on Flotation of Banks Bonds (de 1950)⁴. Já em 1952, uma categoria especial de banco de crédito a longo prazo foi estabelecida com o privilégio de levantar fundos através da emissão de títulos de dívida pública. Um deles constituiu-se, justamente, da reabertura do Industrial Bank que reassumiu seu papel de financiador da expansão industrial, embora nesse momento ele não estivesse em poder do governo como estivera antes.

Por essa época, grande quantidade de novas instituições financeiras, diretamente controladas ou possuídas pelo governo, foram estabelecidas, incluindo o Export-Import Bank (EXIMBANK)⁵ que teve a maior parte de seu capital inicial (15 bilhões de ienes) financiado pela Ajuda Americana e destinava-se a financiar o comércio externo e o Japan Development Bank (*Nippon Kaihatsu Ginkô*), destinado a fazer empréstimos de longo prazo às indústrias. Vários outros bancos, com participação do governo, foram fundados para fins específicos.

Em 1954 foi restabelecido o Banco de Tóquio, com a tarefa principal de auxiliar o processo de controle do câmbio. Por volta da metade dos anos 50 o Estado já havia recuperado, novamente, o controle do sistema financeiro nacional.

³Foi fundado em 1902.

⁴SAKAKIBARA, Eisuke; NOGUCHI, Yukio (1977). *Op. cit.*

⁵Esse banco foi criado pela Lei no. 268 de 15/12/50 sob a denominação de Export Bank of Japan; foi estabelecido em 28/12/50 e começou suas operações financeiras em 01/02/51. Em abril de 1952, com o fim da Ocupação, foi renomeado Export-Import Bank of Japan.

7.2 A influência exercida pelas Forças de Ocupação

A mudança na política de ocupação das Forças Aliadas abriu caminho para que o Estado acentuasse o processo de controle indireto da economia através da política de orçamento equilibrado e através de regulamentação financeira. Inclusive a suspensão da decisão americana de fechar os cinco maiores bancos japoneses, segundo a *Law Against Excessive Concentration of Economic Power (LAECEP)* (1947), foi de grande importância para a evolução subsequente da economia japonesa e das relações do governo com o setor privado e financeiro. A suspensão dessa medida permitiu ao governo reter e mesmo ampliar sua influência sobre o sistema financeiro, como já havia feito no período anterior à guerra. Além disso, os bancos municipais (*city banks*) foram colocados fora da abrangência da LAECEP, embora não estivessem imunes às determinações da Comissão de Justiça Comercial (FTC).

Para melhor contrabalancear o poder da Comissão de Justiça Comercial (FTC) e melhor conduzir o controle sobre o sistema financeiro, criou-se a *Temporary Interest Money Rates Adjustment Law* (1947), que buscava alinhar os interesses bancários à política do governo. A lei afirmava que:

O Ministro das Finanças, por um certo período de tempo e quando for julgado necessário à luz das condições gerais da economia, pode, através do Banco do Japão, estabelecer o limite máximo das taxas de juros das organizações financeiras ... ou alterar, ou abolir tais limites.⁶

Entre as medidas propostas pelas Forças de Ocupação foi introduzida uma política fiscal e monetária recomendando principalmente:

⁶SAKAKIBARA, Eisuke; NOGUCHI, Yukio (1977). "Dissecting the Finance Ministry-Bank of Japan Dynasty". *Japan Echo*. Tóquio. 4(IV), p. 111. Traduzido de *Ókurashô-Nichigin ôchô no Bunseki*. In: *Chûôkoron*. agosto, 1977.

- um orçamento equilibrado;
- estudo e análise detalhada da estrutura de taxas e tributos;
- estabelecimento de uma taxa única de câmbio.

Essas medidas possibilitaram maior presença do Estado no sistema econômico na medida em que possibilitava ao governo retomar o controle do crédito, do consumo e lhe propiciou lançar as bases para o isolamento financeiro do país. Nesse sentido, a política da Linha Dodge em conter e/ou manter a inflação sob controle, adotando uma política de rígida austeridade financeira e perseguindo o princípio do orçamento equilibrado, trouxe grande contribuição para o nascimento e renascimento de importantes mecanismos e instituições de gerenciamento do governo sobre a economia.

7.3 O controle financeiro por parte do Estado

O controle financeiro constituía a orientação do sistema econômico do pós-guerra, como estava claro na lei de criação do Banco do Japão, promulgada em 1942 e que permaneceu intacta no pós-guerra:

- Artigo 1o.: O propósito do Banco do Japão é o de ajustar a moeda, regular o financiamento e desenvolver o sistema de crédito em conformidade com as políticas do Estado possibilitando o total poder econômico por parte do Estado;
- Artigo 2o.: O Banco do Japão deverá operar exclusivamente com a finalidade de assegurar os objetivos do Estado⁷.

O objetivo do Banco do Japão de contribuir para a apropriada aplicação do total poder econômico do Estado sofreu mudanças na sua execução no decorrer da passagem

⁷SAKAKIBARA, Eisuke; NOGUCHI, Yukio (1977). *Op. cit.*

do período de guerra para o pós-guerra, mas o sistema permaneceu intacto apesar da derrota na guerra.

Até mesmo a *Temporary Money Rates Adjustment Law*, que controlava diretamente a emissão de títulos e ações do período de guerra foi mantida e no lugar do Conselho de Planejamento para a Emissão de Títulos, criado em 1930, duas outras instituições foram criadas em 1949 para dar suporte ao processo de emissão de títulos públicos: o Conselho para Emissão de Títulos, restabelecido, e o Comitê de Coordenação de Emissão de Títulos⁸.

⁸SAKAKIBARA, Eisuke; NOGUCHI, Yukio (1977). *Op. cit.*

7.4 Os mecanismos de controle do pós-guerra:

TABELA 7-1

Principais Mecanismos de Controle do Sistema Financeiro do Pós-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1947	<ul style="list-style-type: none"> • Temporary Money Rates Adjustment Law: proibia os bancos de praticarem taxas de juros acima do determinado pelo governo;
	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Reconstruction Financial Bank: Objetivo: conceder empréstimos aos setores básicos da economia;
1948	<ul style="list-style-type: none"> • Securities and Transaction Law: limitava as operações das <i>trust companies</i>, proibindo-as, por exemplo, a emitirem ou subscreverem títulos;
1949	<ul style="list-style-type: none"> • Plano Dodge: 1949-150 com o objetivo de controlar a inflação, o que acabou gerando cortes drásticos nos recursos dos bancos às indústrias (<i>pânico da estabilização</i>);
	<ul style="list-style-type: none"> • Promulgada a Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law (dez./49)
	<ul style="list-style-type: none"> 1- Cabinet Order Concerning Extraordinary Measures for Foreign Exchange Banks: aprovou a intermediação de bancos estrangeiros e outros bancos autorizados nas transações financeiras internacionais (25/10/49); 2- SCAP, através do MOF, estabelece uma taxa de câmbio fixa para o iene: US\$ 1=360 ienes (Nota do Ministério das Finanças, no. 237 de 23/04/49);
	<ul style="list-style-type: none"> • Extinção do Reconstruction Financial Bank: suas atividades foram consideradas inflacionárias e devia ser extinto, segundo as orientações anti-inflacionárias e de estabilização do Plano Dodge.
1950	<ul style="list-style-type: none"> • Law on Flotation of Banks Bonds: importante instrumento de reativação do sistema bancário do Pós-Guerra; permitiu, por exemplo, que o Banco do Japão e outros quatro bancos levantassem recursos através da venda de bônus;
	<ul style="list-style-type: none"> • Foreign Investment Law; classificava as atividades financeiras em <u>restritas</u> e <u>não restritas</u>, sendo as atividades <u>restritas</u> aquelas que necessitavam proteção contra os capitais estrangeiros devido à sua natureza e importância; essa lei e a FEFTCL se constituíram nos dois principais mecanismos de controle sobre o comércio, câmbio e transações financeiras no Pós-Guerra;

Continua na página seguinte.

TABELA 7-1

Principais Mecanismos de Controle do Sistema Financeiro do Pós-Guerra	
ANO	LEIS/ATOS/INSTITUIÇÕES (Comentários)
1950	<ul style="list-style-type: none"> • Foreign Capital Law (10/05); tratava dos investimentos estrangeiros envolvendo importação de tecnologia; • Criado o Foreign Investment Committee a partir da Foreign Capital Law; esse Committee estabelecia que empresas que pretendessem licenciar tecnologia, adquirir direitos de patente, participação na integralização de capital ou assinar quaisquer contratos envolvendo ativos no Japão, deveriam receber autorização do Committee; • Criação do Export-Import Bank of Japan: Objetivo: coordenar o comércio externo e incentivar o processo de exportação;
1951	<ul style="list-style-type: none"> • Criação do Japan Development Bank: Objetivo: conceder empréstimos às indústrias consideradas prioritárias pela política industrial do MICI, atividade interrompida com a extinção do Reconstruction Financial Bank em 1949;
1952	<ul style="list-style-type: none"> • Long-Term Credit Bank Law: recriava a categoria de <i>bancos especiais</i> e estabelecia que os bancos de crédito a longo-prazo poderiam ser criados e destinarem seus fundos às indústrias através de empréstimos, subsídios, garantias, etc.; poderiam, também adquirir títulos do governo, debêntures de corporações. Essa lei propiciou a formação dos seguintes bancos: <ul style="list-style-type: none"> 1- Industrial Bank of Japan; 2- Long-Term Credit Bank. <p>Esses bancos visavam prover fundos às indústrias para a aquisição de equipamentos através de financiamentos de longo-prazo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incorporação da Foreign Exchange Control Law (FECL) ao MOF; • Criação do Foreign Exchange Funds Special Account, um dos principais instrumentos de controle do câmbio e das transações externas do governo. O Fundo objetivava suplementar as transações inter-bancárias e estabilizar o mercado interno de divisas estrangeiras; • Law Concerning the Issuance of Debentures by Banks: estabelecia que os bancos estabelecidos com a finalidade de efetuarem financiamentos de longo-prazo podiam emitir títulos; • Loan Trust Law;
1954	<ul style="list-style-type: none"> • Banco de Tóquio: reabertura;
1956	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecimento do sistema <i>yen base</i> segundo o qual se incentivava o ingresso de investimentos estrangeiros no país ao mesmo tempo em que se dificultava a sua saída (out./56; extinto em 1963).

7.5 Os bancos especiais

Os chamados bancos especiais⁹, que tiveram papel fundamental na estruturação financeira do período de guerra, como os bancos voltados às atividades coloniais, Banco de Taiwan e o Banco da Coréia, que tiveram que ser fechados por imposição das Forças Aliadas,

⁹Os bancos do pós-guerra estavam, basicamente, classificados em quatro principais categorias, a saber:

- **Bancos Especiais (*Special Banks*):** Bancos criados pelo governo com a finalidade de promover o desenvolvimento econômico. Esses bancos, a partir de 1952, foram permitidos emitirem títulos; deviam aceitar depósitos apenas de órgãos públicos ou das empresas por eles diretamente financiadas. Podiam, ainda, emitir debêntures em até 20 vezes o total do capital social (cf. Adams, p. 108);
- **Trust Banks:** a promulgação da Securities and Transactions Law (1948) limitou muito as operações das *trust companies*. Para amenizar o problema, o SCAP permitiu que essas empresas passassem a praticar operações bancárias na condição de *trust business*. Assim, as empresas que já atuavam no setor foram reorganizadas como *trust banks*, despontando, de início, as 4 empresas antes pertencentes aos *zaibatsu* e que passaram, a partir da assinatura do Tratado de São Francisco (08/09/51), a adotar as suas denominações do período de guerra: Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo e Yasuda. Em meados da década de 60 os *Trust Banks* somavam 7 ao todo: Mitsui, Mitsubishi, Sumitomo, Yasuda, Nippon Trust Co. (1947), Toyo Trust & Bankin Co. (1959) e Chuo Trust & Banking Co. (1962);
Caso desenvolvessem operações bancárias comerciais, devido às suas participações cada vez maiores no financiamento das empresas, deviam manter dois sistemas contábeis distintos: um para operações bancárias propriamente ditas e outro para contas *trust*;
- **Bancos Locais (*Local Banks*):** esses bancos se concentravam, geralmente, em prefeituras locais; a maioria consistia de pequenas instituições e seus clientes também compreendiam, geralmente, pequenas e médias empresas e mais da metade de seus empréstimos envolviam operações abaixo de 10 milhões de ienes; no final da década de 1960 contavam com um total de 61 instituições e com um total de 4.335 agências e escritórios.
- **Bancos Municipais (*City Banks*):** eram considerados a principal fonte de recursos às empresas; controlavam cerca de 1/3 do total de recursos destinados ao financiamento industrial. Todas as grandes empresas mantinham contas com pelo menos um desses bancos o que representava cerca de 60% do total de depósitos dos bancos. Somavam 65 instituições no final de 1945 passando, com a *administrative guidance* do Ministério das Finanças (MOF) que buscava maior concentração bancária, a apenas 13 na década de 1960 e com um total de 2.409 agências e escritórios. Possuíam agências por todo o país, principalmente nas grandes cidades, e contavam, inclusive, com agências e/ou escritórios no exterior.

Indistintamente, Adams coloca todos esses bancos sob a denominação de **bancos comerciais** quando se refere ao sistema bancário como um todo.

Ver: • ADAMS, T. F. M.; HIROSHI, Iwao (1972). *A Financial History of the New Japan*. Tóquio. Kodansha International Ltd. pp. 92/107.

enquanto outros, como o Banco Hipotecário Japonês (*Nippon Kangyô Guinkô*) e o Banco Colonial de Hokkaido (*Hokkaidô Takushoku Guinkô*), foram transformados em bancos municipais.

No pós-guerra também deu-se a reabertura do Japan Industrial Bank e, para desempenhar as funções do Banco Hipotecário Japonês e do Banco Colonial de Hokkaido, foram instituídos o Long-Term Credit Bank, o Japan Development Bank, o Reconstruction Financial Bank e o Export-Import Bank (EXIMBANK).

O papel do Industrial Bank, que era o de servir e assistir à indústria bélica durante a guerra, no pós-guerra teve seus poderes muito mais ampliados do que minimizados. Com a abertura e reabertura desses importantes bancos governamentais, Lockwood conclui que

Por volta de meados de 1950 o "curso reverso" já havia se completado no sistema financeiro [japonês].¹⁰

Os bancos especiais tinham por função efetuar empréstimos para fins específicos e de interesse nacional e estavam expressamente proibidos de competir com os bancos privados e outras instituições financeiras; visavam a atender a alta e crescente demanda por créditos de longo prazo da indústria, procurando trabalhar em perfeita harmonia e complementação¹¹ do setor bancário, até mesmo como uma tentativa de minimizar os altos índices de *over-loan* dos bancos (cf. discutido a seguir).

¹⁰LOCKWOOD, William W. (1965). *The State and Economic Enterprise in Japan: Essays in The Political Economy of Growth*. Princeton. Princeton University Press. p. 205.

¹¹SAMUELS, Richard J. (1987). *The Business of the Japanese State: Energy Markets in Comparative and Historical Perspective*. New York. Cornell University Press.

TABELA 7-2

Principais Instituições Financeiras Governamentais do Pós-Guerra	
ANO	INSTITUIÇÃO
1947	• Reconstruction Financial Bank
1949	• People's Finance Corporation
1950	• Housing Loan Corporation
1950	• Export-Import Bank of Japan
1951	• Japan Development Bank
1952*	• Industrial Bank of Japan
1953	• Agriculture, Forestry, and Fishery Finance Corporation
1953	• Smaller Business Finance Corporation
1954*	• Bank of Tokyo
1961*	• Bank for Commerce and Industrial Cooperatives
1961*	• Central Cooperative Bank for Agriculture and Forestry

*Foram fundados antes da Segunda Guerra Mundial; por exemplo, o Japan Industrial Bank foi fundado em 1902; o Central Cooperative Bank for Agriculture and Forestry, em 1926; o Bank for Commerce and Industrial Cooperatives, em 1936.

Fontes:

- YOSHITAKE, Kiyohiko (1973). *An Introduction to Public Enterprise in Japan*. Tóquio. Nippon Hyoron Sha. pp. 329-333.
- Administrative Management Agency, *Organization of the Government of Japan* (1982). in: *KODANSHA ENCYCLOPEDIA OF JAPAN*. Tóquio. Kodansha. vol.6 p.263.
- LOCKWOOD, William W. (1965). *The State and Economic Enterprise in Japan: Essays in The Political Economy of Growth*. Princeton. Princeton University Press. p. 205.
- JOHNSON, Chalmers (1982). *MITI and The Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford. Stanford University Press. p. 209.

Outros mecanismos de controle financeiro foram dados pela Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law (FEFTCL), promulgada em 1949, que permitiu isolar ainda mais o sistema financeiro nacional.

Essa lei, juntamente com a Capital Flight Prevention Law, promulgada já em 1932, acabou por criar um arcabouço final de controle sobre as transações monetárias com o exterior. O isolamento do sistema financeiro doméstico permitiu ao Japão aplicar com mais facilidade suas políticas financeiras; mantido esse setor sob controle ficava bem mais fácil garantir-se também a aplicação

de sua política industrial com o respaldo do setor financeiro. Permitiu-se, por exemplo, que a indústria japonesa se tornasse cada vez mais capital-intensiva, o que seria praticamente impossível de ser alcançado se se tivesse deixado à ação das livres forças do mercado essa tarefa.

7.6 A dependência dos bancos municipais em relação ao governo

Cerca de 80% do capital necessitado pelas empresas era proveniente de recursos de terceiros, sendo a maior parte desses recursos suportada pelo Estado¹² e, devido ao controle do governo sobre os bancos, alinhando-os de acordo com a sua política industrial, os bancos encontravam-se em constante situação de

¹²ALLEN, G.C. (1981). *A Short Economic History of Modern Japan*. MacMillan Press. 4a. ed.

*over-loan*¹³, conforme nos mostra a tabela da página seguinte, devido à grande massa de recursos emprestados às indústrias.

¹³O Research Committee on the Financial System of Japan, nomeado pelo governo em 1956, definiu o *overloan* como sendo a situação em que $D + r - E < 0$, onde:

- D = Soma dos recursos em caixa do banco,
- r = Recolhimentos compulsórios do banco no Banco do Japão,
- E = Empréstimos contraídos junto aos bancos governamentais.

Hiroshi Shinjo conclui que, devido ao alto grau de financiamento dos bancos à indústria, a situação de *overloan* pode ser simplesmente obtida se se levar em conta apenas a relação: $EC + I < D$, onde

- EC = Empréstimos concedidos pelo banco,
- I = Investimentos efetuados pelo banco,
- D = Depósitos.

E dado que a massa de empréstimos à indústria era muito grande, Yutaka Kosai, Henry C. Wallich e Mable I. Wallich afirmam que basta levar em conta apenas a relação $EC < D$, isto é, basta que os empréstimos concedidos ultrapassem em 100% os depósitos, para se verificar a situação de *over-loan*.

Ver:

1. SHINJO, Hiroshi (1965). "Overloan' Relative to Economic Growth - the Relation Between the Central Banking and Budgetary Policy Re-examined. In: *Kobe University Economic Review*. Tóquio. 11, pp. 2/4;
2. KOSAI, Yutaka (1986). *The Era of High-Speed Growth: Notes on the Postwar Japanese Economy*. Tóquio. University of Tokyo Press. pp. 90-92;
3. WALLICH, Henry C.; WALLICH, Mable I. (1976). "Banking and Finance". In: PATRICK, Hugh; ROSOVSKY, Henry (ed.) (1976). *Asia's New Giant - How The Japanese Economy Works*. Washington. The Brookings Institutions. p. 284-290.

TABELA 7-3

Proporção ¹ de <i>Over-loan</i> dos Bancos do Japão: 1955-1970					
Ano	Todos os Bancos	Bancos Municipais	Ano	Todos os Bancos	Bancos Municipais
1951 ^a	-	19.3	1961	13	22
1952	-	13.3	1962	12	22
1953	-	14.8	1963	10	19
1954	-	11.2	1964	12	21
1955 ^b	3	7	1965	10	19
1956	6	10	1966	9	17
1957	12	19	1967	8	16
1958	9	14	1968	7	15
1959	8	14	1969	8	16
1960	8	14	1970	9	18

Fontes:

a) De 1951 a 1954 ver:

• "Honpô Keizai Tôkei" ("Estatísticas Econômicas para a Nação"). In: KOSAI, Yutaka (1986). *The Era of High-Speed Growth: Notes on the Postwar Japanese Economy*. Tóquio. University of Tokyo Press. p. 91

b) De 1955 a 1970 ver:

• Banco do Japão, Economic Research Department, "The Japanese Financial System, 1972 (1972), p.21; Banco do Japão, "Economic Statistical Annual, 1973 (1974), pp. 67-70; Banco do Japão, Economic Statistics Monthly (jun. 1974), pp. 43-46. In: WALLICH, Henry C.; WALLICH, Mable I. (1976). "Banking and Finance". In: PATRICK, Hugh; ROSOVSKY, Henry (ed.) (1976). *Asia's New Giant - How The Japanese Economy Works*. Washington. The Brookings Institutions. p. 285.

Nota:

1 - quociente entre os empréstimos obtidos pelo banco e os depósitos do banco.

Por causa desse contínuo estado de inadequação de liquidez, esses bancos tinham de recorrer constantemente aos bancos do governo à procura de fundos e essa dependência dava ao governo total controle sobre o sistema financeiro, controlando a liquidez e o crédito - mecanismo conhecido por *window control* (ou *window guidance*). Esse controle era predominantemente exercido através do controle da taxa de juros no mercado e pelo controle do crédito à indústria: recebiam recursos aquelas empresas que o governo julgasse importantes dentro das prioridades de sua política industrial.

O controle permitiu ao governo colocar os bancos sob contínua inspeção

administrativa, com a justificativa de proteger os depósitos públicos e resolver o problema da escassez de recursos à indústria. Por exemplo, exigia-se dos bancos municipais (*city banks*) a uniformização das taxas de juros e a proibição de práticas bancárias que pudessem resultar em aumento abusivo das taxas de lucros, como a exigência de se reter parte dos empréstimos concedidos às empresas como garantias de depósito no próprio banco.¹⁴

Essas medidas, associadas às excessivas barreiras de um sistema intencionalmente especializado, com inúmeros mecanismos indiretos de operação, tornou o sistema financeiro o centro do controle econômico.

Três fatores básicos permitiam e facilitavam o controle do governo sobre os bancos municipais:

- isolamento do Japão em relação ao sistema financeiro internacional;
- predominância de bancos comerciais e de instituições financeiras dependentes do governo e dos bancos governamentais;
- o controle pelo governo da política monetária, colocando nos bancos estatais o controle do crédito¹⁵.

Os pequenos bancos - bancos regionais, bancos de poupança, bancos de empréstimos e associações de crédito -, muitos deles operando em bases locais e com predominância de pequenos clientes, como as pequenas empresas, poderiam ter tido lucros extraordinários caso tivessem ficado de fora da Temporary Money Rates Adjustment Law promulgada pelo governo.

Entretanto, essa lei proibiu-os de praticarem taxas de juros acima do especificado, pesando sobre eles sérias medidas caso assim não procedessem. Desse modo, a lei acabou tendo efeitos negativos para o setor de pequenas empresas

¹⁴SAKAKIBARA, Eisuke; NOGUCHI, Yukio (1977). *Op. cit.*

¹⁵ALLEN, G. C. *Op. cit.*

que antes podiam contar com significativa ajuda dos pequenos bancos, já que os grandes bancos municipais estavam voltados às grandes empresas.

Passou a ser mais vantajoso para esses pequenos bancos operarem com os grandes bancos municipais que, por sua vez, estavam sob orientação governamental e voltados às indústrias e empresas selecionadas. Portanto, a lei que estabelecia o controle da taxa de juros acabou favorecendo ainda mais a concentração bancária, acirrou o processo de competição entre os bancos e permitiu ao governo transferir e canalizar recursos antes destinados a pequenas empresas para as indústrias selecionadas para receberem investimentos, acentuando e garantindo a realização de sua política industrial voltada às grandes indústrias.

A ação do governo sobre o sistema bancário e financeiro - como o poder que o Ministério das Finanças detinha em autorizar aberturas de novos bancos, novas instituições financeiras, bem como de novas agências bancárias - também acabou gerando um outro efeito: favoreceu a concentração bancária, principalmente dos bancos ligados às grandes empresas, como os "seis grandes" bancos municipais Sumitomo, Mitsubishi, Mitsui, Dai-Ichi, Sanwa e Fuji.

Os bancos municipais (*city banks*) totalizavam 13 bancos logo nos primeiros

anos após a Segunda Guerra, passando para 15 em meados da década de 1960:

- 01— Sumitomo;
- 02— Mitsubishi;
- 03— Mitsui;
- 04— Sanwa;
- 05— Fuji;
- 06— Dai-Ichi;
- 07— Tokai;
- 08— Nippon Kangyô;*
- 09— Kyowa;
- 10— Daiwa;
- 11— Kobe;
- 12— Saitama;
- 13— Taiyo;
- 14— Hokkaidô Tokushoku;*
- 15— Tóquio;†

*Conforme observado no item 7.5 acima, esses bancos estavam enquadrados na categoria de bancos especiais no período de guerra; depois da guerra foram transformados em bancos municipais;

†Embora sendo um banco especial do governo, esse banco é geralmente listado entre os bancos municipais.

Fonte:

• ADAMS, T. F. M.; HIROSHI, Iwao (1972). *A Financial History of the New Japan*. Tóquio. Kodansha International Ltd. pp. 92/107.

No controle das operações envolvendo títulos e ações das empresas e dos bancos, mercado em crescimento a partir de meados dos anos 50 e, principalmente nos anos 60 com a internacionalização da economia, o governo criou a Law of the Control of Acceptance of Investments, Deposits and Interest Rates (1954), a qual regulava, também, empréstimos.¹⁶

¹⁶ADAMS, T. F. M.; HIROSHI, Iwao (1972). *A financial history of the new Japan*. Tóquio. Kodansha International Ltd. p. 414.

7.7 A dependência das empresas em relação aos bancos

A contínua dependência das indústrias em relação aos bancos era uma das fraquezas da estrutura financeira. Essa dependência tornava ambos, bancos e governo, muito fortes e com capacidade de interferência no setor privado, principalmente no caso do governo.

Nesse sentido, os bancos municipais (*city banks*) operavam com sucesso a mobilização e controle dos financiamentos, seguindo a política do governo em controlar os créditos ao setor privado, privilegiando os financiamentos às grandes empresas e deixando as pequenas empresas, basicamente, à ação maior dos bancos locais. Mas, ainda assim, as taxas de juros cobradas pelos bancos locais no financiamento às pequenas empresas era maior que as taxas cobradas nos financiamentos às grandes empresas. As tabelas a seguir nos fornecem importantes dados a esse respeito.

TABELA 7-4

Disponibilidade de Créditos Bancários de Acordo com a Escala das Empresas: 1956-1957 (100 milhões de ienes)			
Bancos	1o. Semestre de 1956 (A)	1o. Semestre de 1957 (B)	(B/A) ^a em %
• Todos os Bancos:			
Grandes Empresas	2.550	4.043	159
Pequenas Empresas	1.903	196	10
• Bancos Municipais:			
Grandes Empresas	1.905	2.817	148
Pequenas Empresas	1.045	174	17
• Bancos Locais:			
Grandes Empresas	165	762	462
Pequenas Empresas	868	355	41

Observação: (a) Alguns valores dessa coluna não correspondem aos valores apresentados na tabela original de Kojiro Niino. Dado que essa coluna registra os valores obtidos através do quociente B/A, encontramos essa seqüência (ainda que aproximada) de valores, isto é, 159, 10, 148, 17, 462 e 41. A seqüência de valores apresentada por Kojiro apresenta os seguintes valores: 159, 10, 141, -, 462 e 44.

Fonte: • Economic White Paper (1958), p. 140. In: NIINO, Kojiro (1958). "Size of Firm and Credit Availability - with Special Reference to the Japanese Economy". *Kobe University Economic Review*. Tóquio. 4, p. 22.

TABELA 7-5

Composição dos Financiamentos Bancários às Grandes Empresas: 1955-1969 (em %)						
Ano ¹	Bancos Municipais	Bancos Locais	BCLP ²	Bancos Estatais ³	Outros ⁴	Total
1955	46.1	13.8	11.3	14.9	11.9	100.0
1959	47.2	13.7	11.8	9.6	15.5	100.0
1964	46.7	15.0	10.6	7.4	18.3	100.0
1969	42.8	13.3	10.6	8.6	22.6	100.0

Fonte:

• Banco do Japão, *Monthly Economic Statistics*. In: KAWAGUCHI, Hiroshi (1970). "Over-Loan" and the Investment Behavior of Firms". In: *The Developing Economies*. Tóquio. The Institute of Asian Economic Affairs. 4(VIII), p. 395.

Notas:

1. final de cada ano;
2. BCLP: Bancos de Crédito a Longo Prazo;
3. Bancos de Desenvolvimento;
4. incluem-se: companhias seguradoras, créditos bancários especiais, etc.

TABELA 7-6

Composição dos Financiamentos Bancários às Pequenas e Médias Empresas ¹ : 1955-1969 (em %)					
Ano ²	Bancos Municipais	Bancos Locais	BCLP ³	Outros ⁴	Total
1955	31.1	58.2	3.8	6.9	100.0
1959	27.9	55.7	5.7	10.7	100.0
1964	19.0	47.6	6.8	26.4	100.0
1969	26.2	56.5	19.3	8.0	100.0

Fonte:

• Banco do Japão, *Monthly Economic Statistics*. In: KAWAGUCHI, Hiroshi (1970). "Over-Loan" and the Investment Behavior of Firms". In: *The Developing Economies*. Tóquio. The Institute of Asian Economic Affairs. 4(VIII), p. 397.

Notas:

1. a definição oficial para pequenas empresas é a seguinte: a) para a indústria: empresas com capital social abaixo de 50 milhões de ienes e com menos de 300 empregados; b) para o comércio e serviços: empresas com capital abaixo de 10 milhões de ienes e com menos de 50 empregados (cf. ADAMS, T. F. M.; HIROSHI, Iwao (1972). *Op. cit.*, p. 219.);
2. conforme tabela anterior;
3. idem;
4. idem.

Além da maior disponibilidade de fundos às grandes empresas, os bancos cobravam taxas efetivas de juros maiores para as pequenas e médias empresas, o que dificultava ainda mais a obtenção de créditos bancários.

TABELA 7-7

Taxas de Juros Efetivos Cobradas de Acordo com a Escala das Empresas: 1958-1962 (em %)		
Ano ¹	Grandes Empresas	Pequenas e Médias Empresas ²
1958	8.62	10.54
1959	8.44	10.59
1960	8.63	10.66
1961	8.73	10.22
1962	8.65	10.51

Fonte:

• KAWAGUCHI, Hiroshi (1967). "The 'Dual Structure' of Finance in Postwar Japan". In: *The Developing Economies*. Tóquio. The Institute of Asian Economic Affairs. 2(V), p. 310.

Notas:

1. ano fiscal;
2. vide nota 1 da TABELA anterior.

Dada a existência do controle bancário, os bancos governamentais, juntamente com o Ministério das Finanças, se empenhavam no intuito de minimizar as flutuações do mercado, recorrendo, por exemplo, ao controle das taxas de juros, das taxas de descontos bancários, aplicação da *window guidance* etc¹⁷.

Com o precedente aberto pela concessão de empréstimos, os bancos passaram a se preocupar mais detidamente com a situação financeira das empresas, o que acabou acarretando direta participação acionária desses bancos no capital das empresas aprofundando, portanto, os vínculos entre ambos.

Com a amenização do rigor das leis das Forças de Ocupação, foi permitido aos bancos reter até 10% do capital das empresas¹⁸.

¹⁷LOCKWOOD, W. W. (1965). *The State and Economic Enterprise in Japan: Essays in the Political Economy of Growth*. Princeton. Princeton University Press.

¹⁸ZIMMERMAM, M. A. (1987). *Dealing With the Japanese*. London. Unwin Paperbacks.

Muitas das indústrias selecionadas para concessão de empréstimos pelo governo estavam abertas ao gerenciamento bancário, o que também permitia a aplicação direta das diretrizes governamentais, particularmente na implantação das diretrizes da política industrial¹⁹.

Além dos mecanismos diretos - isto é, mecanismos que estavam dentro da jurisdição do MICI, que possibilitavam a orientação da política industrial a ser seguida, destacava-se a presença de inúmeros ex-oficiais (burocratas) do MICI que acabavam assumindo altas posições nos bancos especiais do governo e que estavam sob a jurisdição do Ministério das Finanças (MOF), como mostra a tabela abaixo no caso do Japan Development Bank e do Banco do Japão.

TABELA 7-8

Amakudari de Ex-Oficiais do MICI na Diretoria do Japan Development Bank (JDB)	
Nome	Comentários
Matsuda Tarô	Último Vice-Ministro do Ministério do Comércio e Indústria (MCI) do pós-guerra. Esteve presente no <i>Board</i> do Japan Development Bank de agosto de 1952 a junho de 1957;
Yoshioka Chiyozô	Oficial do Ministério da Indústria e Comércio Internacional (MICI) de 1934 a 1957; foi o sucessor de Matsuda Tarô no <i>Board</i> do JDB;
Imai Hiroshi	Oficial do MICI de 1937 a 1962; foi o sucessor de Yoshioka Chiyozô no <i>Board</i> do JDB.

Fonte:

- Japan Development Bank, p. 52 In: • JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 210.

¹⁹OKIMOTO, D. I. (1986). Regime Characteristics of Japanese Industrial Policy. In: Patrick, H. (ed.) (1986). *Japan's High Technology Industries: Lessons and Limitations of Industrial Policy*. Washington. University of Washington Press.

TABELA 7-9

Presidentes do Banco do Japão: 1945-1975		
Nome	Período	Ocupações Prévias
Shibusawa Keizô	03/44 a 10/45	Yokohama Specie Bank; Dai Ichi Bank
Araki Eikichi	10/45 a 06/46	Banco do Japão; afastado pelo SCAP; regressou em 1950
Ichimada Naoto	06/46 a 12/54	Banco do Japão; Ministro das Finanças nos Gabinetes de Hatoyama e Kishi
Araki Eikichi	12/54 a 11/56	Vide acima
Yamagiwa Masamichi	12/64 a 12/69	Banco Mitsubishi

Fonte:

- JOHNSON, Chalmers (1982). *Op. cit.*, p. 201.

A dependência das empresas em relação ao setor financeiro também pode ser notada através do fato de que os investimentos diretos efetuados pelas próprias empresas, ou provenientes de instituições não bancárias, permaneceram muito limitados no Japão do pós-guerra. A relação entre financiamento direto e financiamento indireto era de aproximadamente 9 para 1 em 1931, mudou significativamente em favor do financiamento indireto nos anos subsequentes atingindo a relação de 7 para 3 em 1935, de 5 para 5 em 1940 e mudou radicalmente em 1945: 1 para 9²⁰ e permanecendo alta nas décadas de 50 e 60, conforme tabela a seguir.

²⁰SAKAKIBARA, Eisuke; NOGUCHI, Yukio (1977). *Op. cit.*

TABELA 7-10

Fontes Externas de Financiamentos às Indústrias: 1947-1967 (em %)					
Período	Ações	Bônus Empresariais	Instituições Privadas	Empréstimos Governamentais	Capital Estrangeiro
1947-52	11.5	3.2	71.7	13.6	-
1953-57	16.3	3.6	70.9	9.3	-
1958-62	16.6	5.6	70.1	8.1	1.9
1963-67	8.4	3.6	79.8	8.0	0.8

Fonte:

• Banco do Japão, "Economic Statistics of Japan" e "Economic Statistics Annual", vários volumes. In: HAMADA, Koichi; HORIUCHI, Akiyoshi (1987). "The Political Economy of the Financial Market". In: YAMAMURA, K.; YASUBA, Y. (ed.). (1987). *The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation*. Stanford. (1). Stanford University Press, p. 239.

Havia ainda o controle mais direto dos bancos municipais emergentes dos desmembramentos dos *zaibatsu*, como os "seis grandes" bancos municipais (Sumitomo, Mitsubishi, Mitsui, Sanwa, Dai-Ichi e Fuji), que agiam como importantes membros de seus respectivos grupos industriais, o que possibilitou grande concentração industrial no pós-guerra, com a formação, por exemplo,

dos novos *zaibatsu*²¹ ou *keiretsu* ou, ainda, *keiretsuka*²¹, como mostram as duas tabelas a seguir.

Por exemplo, Okumura Hiroshi²² afirma que:

A força e dinamismo da economia japonesa derivava da existência dos "grupos corporativos" [Keiretsu] interligados por fortes laços de obrigatoriedade.

Tanto esses bancos como o sistema bancário de maneira geral acabaram se identificando ainda mais com a política do governo na medida em que existia uma espécie de pacto entre ambos, com o governo emitindo títulos a cada ano, cabendo aos bancos a incumbência de comprá-los recebendo em troca todas as garantias e proteções do governo através do Ministério das Finanças²³.

²¹Há autores que preferem usar o termo *new zaibatsu*, outros, *zaikai*. O dicionário japonês-inglês *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary* assim define essas palavras:

- *zaibatsu*: grupo financeiro; grupo (restrito) de empresas que formam uma organização com objetivos comuns;
- *zaikai*: mundo financeiro; círculo financeiro;
- *keiretsu*: um sistema; uma ordem de descendência; uma sucessão; uma série;
- *keiretsuka*: uma sistematização de empresas.

Ver: MASUDA, Koh (ed.) (1974). *Op. cit.*, pp. 779, 2037, 2038.

Basicamente, havia dois tipos de *keiretsu*:

1. *keiretsu* tipo *zaibatsu*: eram altamente diversificados e sua afiliação não era rígida; não apresentavam um comando central como no período antes da guerra. Mitsui, Mitsubishi e Sumitomo são exemplos dos *zaibatsu* que se transformaram. Havia outros três grandes grupos liderados pelos bancos Fuji, Sanwa e Dai-Ichi Kangyô. Os membros do grupo apresentavam uma malha de relações entre si geralmente com a participação financeira de um banco;
2. *keiretsu independentes*: eram centralizados em uma grande empresa, geralmente pertencentes à indústria de transformação e eram muito mais especializados que os *keiretsu* tipo *zaibatsu*.

²²HIROSHI, Okumura (1982). The Close Nature of Japanese Intercorporate Relations. *Japan Echo*. Tóquio, 3 (IX)

²³ZIMMERMAM, M. A. (1985). *Op. cit.*

TABELA 7-11

As Disponibilidades de Crédito do Reconstruction Financial Bank (RFB) às Empresas Emergentes dos <i>Zaibatsu</i> : 1948 (milhões de ienes)						
Indústrias	Empresas <i>Zaibatsu</i>		Outras Empresas		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
• Mineração:	6.447	70.0	2.752	30.0	9.200	100.0
Carvão	5.114	68.2	2.390	31.8	7.504	100.0
Ferro	1.102	88.3	164	11.7	1.248	100.0
Outros	232	51.8	217	48.2	448	100.0
• Maquinaria	786	89.1	96	10.9	882	100.0
Maquinaria e Peças	302	85.8	50	14.2	352	100.0
Instrumentos Ópticos	15	100.0	-	0.0	15	100.0
Automóveis	348	100.0	-	0.0	348	100.0
Veículos	16	100.0	-	0.0	16	100.0
Máquinas Elétricas	23	46.0	27	54.0	50	100.0
• Química	419	49.4	429	50.6	848	100.0
Fertilizantes	419	50.2	415	49.8	834	100.0

Fonte:

• NIINO, Kojiro (1958). "Size of Firm and Credit Availability - with Special Reference to the Japanese Economy". *Kobe University Economic Review*. Tóquio. 4, p. 24.

TABELA 7-12

Proporção dos Financiamentos dos Principais Bancos dos <i>Keiretsu</i> como Proporção dos Financiamentos Totais no Grupo (média de 1956-60)					
Bancos	B/A ¹	B/C ²	Bancos	B/A	B/C
Fuji	13.27	24.21	Sumitomo	9.73	19.33
Mitsubishi	19.23	21.97	Mitsui	24.27	17.16
Sanwa	10.05	25.08	Dai-Ichi	16.65	18.11

Fonte:

• MIYAZAKI, Yoshikazu (1967). "Rapid Economic Growth in Post-war Japan - with Special Reference to 'Excessive Competition' and the Formation of 'Keiretsu'". *The Developing Economies*. Tóquio. The Institute of Asian Economic Affairs. 2(V), p. 336.

Notas:

1. A = Total de empréstimos concedidos pelo banco ao *keiretsu*;
2. B = Total de empréstimos concedidos às empresas do *keiretsu*;
3. C = Total de empréstimos obtidos pelas empresas do *keiretsu*.

TABELA 7-13

Número de Empréstimos do RFB de Acordo com os Valores Envolvidos (milhões de ienes)				
Valor do Empréstimo	Número de Casos	% do no. de Casos	Montante	% Empréstimo Total
acima de 5.000	179	2.4	90.876	81.7
5.000 a 1.000	456	6.3	9.355	8.4
1.000 a 100	3.134	42.9	9.063	8.2
menos de 100	3.533	48.4	1.864	1.7
Total	7.302	100.0	111.159	100.0

Fonte:

- R. F. B. "Monthly Review", dez. 1948. In: NIINO, Kojiro (1958). "Size of Firm and Credit Availability - with Special Reference to the Japanese Economy". *Kobe University Economic Review*. Tóquio. 4, p. 22.

CONCLUSÃO

Como conclusões a esse trabalho podemos destacar que, de fato, a política industrial japonesa foi bem sucedida dentro do que se planejava, com os resultados superando as projeções, conforme visto.

A formulação da política industrial japonesa e mesmo o desenvolvimento e relações da economia seguem, muitas vezes, orientações não recomendadas pela visão econômica tradicional gerando, por exemplo, em muitos casos, os atritos industriais e comerciais com relação a produtos e conquista de mercados internacionais.

Creditar as conquistas da política industrial japonesa somente à particularidades da cultura japonesa, ainda que tais particularidades, de fato, tenham contribuído em grande parte, não nos parece convincente. Aliás, recentemente, alguns países asiáticos colocaram em prática alguns dos expedientes verificados na economia japonesa com relativo sucesso, o que contribui para desmitificar o caráter exclusivamente japonês que muitos pesquisadores insistem em atribuir às conquistas da economia japonesa. Mesmo no ocidente tem se verificado a aplicação de métodos de produção e de técnicas de gerenciamento desenvolvidos e aplicados em empresas japonesas e tem se observado sucessos.

Por outro lado, repetimos, não podemos negar, em nenhum momento, a ocorrência de traços peculiares da sociedade e da cultura japonesa que, por tendência própria ou orientada e planejada pelo Estado, acabaram favorecendo a retomada do desenvolvimento econômico e da formulação e execução de políticas econômicas e industriais.

Também seria extremamente difícil- aliás, impossível, a reprodução direta das práticas verificadas na economia japonesa em países ocidentais, por exemplo. Se se aventurasse nesse caminho, tudo teria que ser feito e com um grau considerável de incertezas: será que seria bem sucedido como no caso japonês? será que funcionaria? será que valeria a pena incorrer em sacrifícios como os verificados no caso japonês? Achamos que não se deveria incorrer em tais riscos.

Consideramos que um dos grandes fatores responsáveis pelo sucesso da política industrial japonesa tenha sido o seu caráter consultivo junto ao setor privado, através das inúmeras organizações e conselhos setoriais, conforme discutido.

A necessidade de informações por parte das empresas e a intenção indicativa do Estado colocava o setor público e o setor privado em constante interação, com ganhos de ambos os lados. Ainda que tenha se mostrado autoritário em alguns momentos na aplicação da sua *administrative guidance*, o fato é que o Estado reconhecia e sentia a força do setor privado, não o desconsiderando totalmente.

Outro fator importante que contribuiu para o sucesso da política industrial foi a busca de desenvolvimento de setores que apresentassem alta elasticidade renda da demanda o que foi favorecido pelas condições favoráveis encontradas pelo Japão no cenário internacional do pós-Guerra.

Consideramos, também, que a idéia de se criar um "capitalismo modificado" antecipou novas teorias econômicas, como a nova teoria da firma que nos mostra que a atividade econômica se organiza de duas formas fundamentais: mercado e hierarquia que são dois grandes pilares sobre os quais, como vimos, a economia japonesa do pós-guerra se firmou.

No caso das empresas japonesas elas têm a vantagem de já se organizarem em formas mais propícias para a ocorrência de uma estrutura hierárquica como no caso dos *keiretsu* e atuando em todos os setores (*networks*); dentro da hierarquia, a empresa japonesa tinha a motivação e/ou o controle aumentando a disponibilidade de informação e minimização do custo desse controle, um processo também auxiliado pelo Estado.

Mesmo dentro da própria empresa desenvolveu-se formas de gerenciamento com a participação dos funcionários consagrando-se métodos de gerenciamento onde todos podiam apresentar suas opiniões ou sugestões.

E para não perder de vista as inovações e tendências da economia internacional e nem as transformações em processo nas empresas estrangeiras, o governo procurou criar, principalmente a partir da década de 1960, conselhos e comitês de estudos colocando as empresas japonesas sempre em comparação com as concorrentes internacionais. Foram criados, por exemplo, o Industrial Rationalization Council e o Industrial Structure Investigation Council para esse fim.

Por tudo isso, consideramos que o sucesso da política industrial japonesa, apesar de suas peculiaridades próprias, é compatível com a teoria econômica moderna.

BIBLIOGRAFIA

- ABEGGLEN, James C.; RAPP, William V. (1970). Japanese managerial behavior and "excessive competition". In: *The Developing Economies*. Tokyo. The Institute of Asian Economic Affairs. 4(VIII):427-444.
- ADAMS, T. F. M.; HIROSHI, Iwao (1972). *A financial history of the new Japan*. Tokyo. Kodansha International Ltd. 547p.
- ALLEN, G. C. (1981). *A short economic history of modern Japan*. MacMillan Press. 4a. ed. 305p.
- AOKI, M. (1988). The Japanese bureaucracy in economic administration: a rational regulator or pluralist agent. In: SHOVEN, J. B. *Op. cit.*. pp.265-300.
- BALASSA, Bela; NOLAND, Marcus (1988). *Japan in the world economy*. Washington. Institute for International Economics. 290p.
- BELL, Daniel (1976). *The cultural conditions of capitalism*. s.l. Basic Books.
- BOLTHO, Andrea (1985). Was Japan's industrial policy successful? *Cambridge Journal of Economics*. 2(9):187-201.
- BRÉMOND, Janine; CHALAYE-FENET, Catherine; LOEB-PELLISSIER, Michele (1989). *L'économie du Japon: une menace ou un modèle?*. Paris. Hatier. Coleção J. Brémond. 3a. ed., 279p.
- BROADBRIDGE, Seymour (1966). *Industrial dualism in Japan: a problem of economic growth and structural change*. Chicago. Aldine Publishing. 105p.
- CALDER, Kelt E. (1988). *Crisis and compensation: public and political stability in Japan*. Princeton. Princeton University Press.
- COLE, Robert E. (1978). The late-developer hypothesis: an evaluation of its relevance for Japanese employment practices. *The Journal of Japanese Studies*. Seattle. 2(4):247-263. summer.
- CRAWCOUR, Sydney (1978). The Japanese employment system. *The Journal of Japanese Studies*. Seattle. 2(4):225-245. summer.
- CUMMINGS, William K.; NAOI, Atsushi (1974). Social background, education, and personal advancement in a dualist employment system. In: *The Developing Economies*. Tokyo. The Institute of Asian Economic Affairs. 3(XII):245-273.

- DOI, Takeo (1973). *Amae no Kôzô*. ("The Anatomy of Dependence"). Tokyo. Kodansha. 170p.
- DORE, Ronald P. (1988). *Flexible rigidities: industrial policy and structural adjustment in the Japanese economy 1970-1980*. London. The Athlone Press. 278p.
- DORE, Ronald P. (1983). Goodwill and the spirit of market capitalism. In: OKIMOTO, Daniel I.; ROHLEN, Thomas P. (1988). *Inside Japanese system: readings on contemporary society and political economy*. Stanford. Stanford University Press. pp. 90-99. Originalmente publicado em (1983) In: *The British Journal of Sociology*. 4(34):459-81. Routledge e Kegan Paul (publ.).
- DORE, Ronald P. (1984). The "learn from Japan" boom: adopting the best. in: *Speaking of Japan*. Tokyo. Keizai Kôhô Center. Japan Institute for Social and Economic Affairs. 47(5):16-24.
- ELISSEEFF, Danielle; ELISSEEFF, Vadime (1974). *La civilization japonaise*. Coleção "Les Grandes Civilisations". Paris. Arthaud. 671 p.
- FAURE, Guy (1987). La politique des telecommunications: le "dissensus" japonais. In: BERQUE, Augustin (1987). *Le Japon et son Double: Logiques d'un autoportrait*. Paris. Masson. p. 104.
- FAURE, Guy (1984). Le rôle du miti dans l'élaboration du consensus industriel. In: BOUÏSSOU, Jean-Marie; FAURE, Guy (1984). *In: Japon: le consensus: mythe et réalités*. Paris. Economica. pp.367-394.
- FREEMAN, Christopher (1987). *Technology policy and economic performance: lessons from Japan*. London. Pinter Publishers. 155p.
- FUKUKAWA, Shinji (1987). A new industrial structure: miti's policies toward the 21st century. In: *Speaking of Japan*. Tokyo. Keizai Kôhô Center. Japan Institute for Social and Economic Affairs. 73(7):1-10.
- FUMIO, K. (1984). Policy innovation at miti. *Japan Echo*. Tokyo. 2(11):66-69.
- GIBNEY, Frank (1979). *Japan: the fragile super power*. Tokyo. Charles E. Tuttle Co. 2a. ed. 430p.
- HAMADA, Koichi; HORIUCHI, Akiyoshi (1987). "The Political Economy of the Financial Market". In: YAMAMURA, K.; YASUBA, Y. (ed.). (1987). *The Political*

- Economy of Japan: The Domestic Transformation*. Stanford. (1). Stanford University Press. 668p.
- HARADA, Kazuaki (1984). Vitality and resilience. *In: Speaking of Japan*. Tokyo. Keizai Kôhō Center. Japan Institute for Social and Economic Affairs. 46(5):1-5.
- HIDEO, Ôtake (1983). Postwar politics: liberalism versus social democracy. *Japan Echo*. Tokyo. 2(10):43-53.
- HIROSHI, Okumura (1982). The closed nature of Japanese intercorporate relations. *Japan Echo*. Tokyo. 3(IX):53-97. Traduzido de *Masatu o umu Nihon teki Keiei no heisa sei*. *In: Ekonomisuto*. July 6, 1982. pp.34-40.
- HIRSHMAN, Albert O. (1970). *Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states*. Harvard. Harvard University Press. 162p.
- HOLDER, J. E. (1988). Corporate capital structure in the United States and Japan: financial intermediation and implications of financial deregulation. *In: SHOVEN, J. B. (ed.). Government policy towards industry in the United States and Japan*. Cambridge. Cambridge University Press. pp.241-263.
- HORVATH, Dezso; MCMILLAN, Charles (1980). Industrial planning in Japan. *California Management Review*. 1(23):11-21. fall.
- HUNTER, Janet E. (1984). *Concise Dictionary of Modern Japanese History*. Tokyo. Kodansha Ltd. 347p.
- IKEMOTO, Kiyoshi (1973). Some reflections on the theory of dualistic economic development. *Kobe University Economy Review*. Kobe. (19):21-29.
- IKE, Nobutaka (1972). *Japanese politics: patron client democracy*. New York. Alfred A. Knopf. 2a. ed. 149p.
- IMAI, Ken'ichi (1986). Japan's industrial policy for high technology industry. *In: PATRICK, H. T. (ed.). Japan's high technology industries: lessons and limitations of industrial policy*. Washington. University of Washington Press. pp.137-169.
- IMAI, Ken'ichi (1990). The legitimacy of Japan's corporate groups. *Economic Eye: A Quarterly Digest of Views from Japan*. Tokyo. 3(11):16-21. autumn. Originally published in *Shukan Toyo Keizai*. May, 26, 1990.

- IMAI, Ken'ichi; UEKUSA, Masu (1978). Industrial organization and economic growth in Japan. In: TSURU, Shigeto (ed.). *Growth and resources problems related to Japan*. Tokyo. Asahi Evening News. pp. 91-112.
- ITÔ, Daiichi (1968). The bureaucracy: its attitudes and behavior. In: *The Developing Economies*. Tokyo. Institute of Developing Economies. 4(VI):446-467.
- IVEROTH, Axel (1988). The case against Japan: economic myth and political reality. *Speaking of Japan*. Tokyo. Keizai Kôhō Center. Japan Institute for Social and Economic Affairs. 94(9):1-7. october.
- JAPAN CULTURE INSTITUTE (1979). *Politics and economics in contemporary Japan*. Tokyo. 232p.
- JOHNSON, Chalmers (1977). "MITI and Japanese international economic policy". In: SCALAPINO, Robert A. (ed.) (1977). *The foreign policy of modern Japan*. Berkeley e Los Angeles. University of California Press. pp. 227-279.
- JOHNSON, Chalmers (1988). Studies of japanese political economy: a crisis in theory. *The Japan Foundation Newsletter*. Tokyo. 3(16):1-11. december.
- JOHNSON, Chalmers (1982). *MITI and the japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford. Stanford University Press. 393p.
- JOHNSON, Chalmers (1975). Japan: who governs? an essay on official bureaucracy. In: *The Journal of Japanese Studies*. Seattle. 2(1): 1-28.
- JOHNSON, Chalmers (1985). The institutional foundation of japanese industrial policy. *California Management Review*. 4(27):59-69. summer. Primeira versão apresentada na American Enterprise Institute em 1o. de outubro de 1984.
- JR., Matthew Holden (1966). "Imperialism" in bureaucracy. *The American Political Science Review*. Washington. The American Political Science Association. 4(LX):943-951. dezembro.
- KATSUTO, Uchihashi (1983). Behind the scenes at miti. *Japan Echo*. Tokyo. 4(10):44-49.
- KAWAGUCHI, Hiroshi (1970). "Over-loan" and the investment behavior of firms. In: *The Developing Economies*. Tokyo. The Institute of Asian Economic Affairs. 4(VIII):386-406.

- \ KAWAGUCHI, Hiroshi (1967). The "dual structure" of finance in post-war Japan. In: *The Developing Economies*. Tokyo. The Institute of Asian Economic Affairs. 2(V):300-328.
- KODANSHA *ENCYCLOPEDIA OF JAPAN* (1983). 12 vols. Tokyo. Kodansha Ltd.
- KÔICHI, Kishimoto (1988). *Politics in modern Japan: development and organization*. Tokyo. Japan Echo Inc. 3a. ed. 193p.
- \ KOMIYA, Ryutaro (1986). Industrial policy's generation gap. *Economic Eye: A Quarterly Digest of Views from Japan*. Tokyo. 1(7):22-24. march. Originally published in *Nihon Keizai Shimbun*, 1985, pp.18-23.
- KOMIYA, Ryutaro (1990). *The Japanese economy: trade, industry and government*. Tokyo. University of Tokyo Press. 396p.
- \ KOSAI, Yutaka (1986). *The era of high-speed growth: notes on the postwar Japanese economy*. Tokyo. University of Tokyo Press. 223p.
- KOSAI, Yutaka; OGINO, Yoshitaro (1984). *The contemporary Japanese economy*. Série *Studies in the Modern Japanese Economy*. MacMillan.
- KRAUSE, L.; SEKIGUCHI, S. (1976). "Japan and the world economy." In: PATRICK, Hugh; ROSOVSKY, Henry (ed.) (1976). *Asia's new giant - how the Japanese economy works*. Washington. The Brookings Institutions.
- LANCIAUX, Bernadette (1991). Ethnocentrism in U. S./Japanese trade policy negotiations. *Journal of Economic Issues*. Sacramento. California State University. 2(XXV):569-580.
- LANGDON, Frank C. (1961). Big business lobbying in Japan: the case of central bank reform. *The American Political Science Review*. Washington. The American Political Science Association. 4(LV):527-538. Dezembro.
- LOCKWOOD, William W. (1965). *The state and economic enterprise in Japan: essays in the political economy of growth*. Princeton. Princeton University Press. 753p.
- MASUDA, Koh (ed.) (1974). *KENKYUSHA's New Japanese-English Dictionary*. Tóquio. 4a. ed. 2110p.
- MIYAZAKI, Isamu (1990). *The Japanese economy: what makes it tick*. Tokyo. The Samuel Press, Inc. 1a. ed. 249p.

- MIYAZAKI, Isamu (1970). Economic planning in postwar Japan. *In: The Developing Economies*. Tokyo. The Institute of Asian Economic Affairs. 4(VIII):369-385.
- MIYAZAKI, Yoshikazu (1967). "Rapid economic growth in post-war Japan - with special reference to 'excessive competition' and the formation of 'keiretsu'." *The Developing Economies*. Tóquio. The Institute of Asian Economic Affairs. 2(V):329-350.
- MIYOSHI, Masaya (1990). Competition, cooperation, interdependence. In a shrinking world, Japan reassesses its role. *In: Speaking of Japan*. Tokyo. Keizai Kôhō Center. Japan Institute for Social and Economic Affairs. 115(11):20-24.
- MIZUNO, Takeshi (1971). Development of small business organizations in Japan: their characteristic features and some future prospects. *Kobe University Economic Review*. Kobe. (17):19-27.
- MIZUNO, Takeshi (1959). Problems of small and medium industries in Japan. *Kobe Economic Review*. Kobe. (5):75-88.
- MORISHIMA, Michio (1982). *Why has Japan "succeeded"?: western technology and the japanese ethos*. Cambridge. Cambridge University Press. 209p.
- MURAKAMI, Yasusuke (1987). The japanese model of political economy. pp.33-90. *In: YAMAMURA, K.; YASUBA, Y. (ed.). (1987). The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation*. Stanford. (1). Stanford University Press. 668p.
- MURAMATSU, Michio; KRAUSS, Ellis S. (1984). Bureaucrats and politicians in policy-making: the case of Japan. *The American Political Science Review*. Washington. The American Political Science Association. 1(78):126-146. Março.
- NAKAMURA, Hideichirô (1979). Plotting a new economic course. *Japan Echo*. Tokyo. (VI):11-20. Traduzido de *Gendai Nihon Keizai*. (1). *In: Chikuma Shobô*, 1976.
- NAMIKI, Nobuyoshi (1979). Japan, inc.: reality or façade? *In: Japan Culture Institute. Politics and economics in contemporary Japan*. Tokyo. pp.111-126.
- NAMIKI, Nobuyoshi (1975). A vision of Japan's industrial structure. *In: Social structures and economic dynamics in Japan up to 1980*. Institute of Economic and Social Studies for East Asia. Series on East Asian Economy and Society. (1). Milan. Luigi Bocconi University. pp.223-238.
- NAOHIRO, Amaya (1983). Refusing the critics of Japan's industrial policy. *Japan Echo*. Tokyo. 4(10):38-43.

- NAOHIRO, Amaya (1981). Harmony and the antimonopoly law. *Japan Echo*. Tokyo. 1(VIII):85-95. Traduzido de *Wa no rinri to dokkin hô no ronri*. In: *Bungei Shunjû*. dezembro, 1980. pp.176-193.
- NEALE, Walter C. (1987). Institutions. *Journal of Economic Issues*. Sacramento. California State University. 3(XXI):1177-1206.
- NIINO, Kojiro (1962). The logic of excessive competition - with reference to the Japanese inter-firm competition. *Kobe University Economic Review*. Kobe. (8):51-62.
- NIINO, Kojiro (1968). Industrial organization policy and economic growth in postwar Japan. *Kobe University Economic Review*. Kobe. (14):29:41.
- NIINO, Kojiro (1975). Dilemmas of anti-monopoly policy in Japan. In: *Kobe University Economic Review*. Tokyo. 21:1-9.
- NIINO, Kojiro (1958). Size of firm and credit availability - with special reference to the Japanese economy. *Kobe University Economic Review*. Tokyo. 4:19-28.
- OHKAWA, K.; ROSOVSKY, H. (1973). *Japanese economic growth*. Stanford. Stanford University Press.
- OKIMOTO, Daniel I. (1988). Political inclusivity: the domestic structure of trade. In: INOBUCHI, Takashi; OKIMOTO, Daniel I. (1988). *The Political Economy of Japan: The Changing International Context*. Stanford. Stanford University Press. (2). 304-344.
- OKIMOTO, Daniel I. (1986). Regime characteristics of Japanese industrial policy. In: PATRICK, H. T. (ed.) (1986). *Japan's high technology industries: lessons and limitations of industrial policy*. Washington. University of Washington Press. pp.35-95.
- OKITA, Saburo (1980). *The developing economies and Japan: lessons in growth*. Tokyo. University of Tokyo Press. 284p.
- OKITA, Saburo (1975). *Japan in the world economy*. Tokyo. The Japan Foundation. 236p.
- ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1972). "Basic philosophy and objectives of Japanese industrial policy". In: *The industrial policy of Japan*. 196p.

- OSAMU, Yasuda (1981). Strange ideas on the antimonopoly law. *Japan Echo*. Tokyo. 1(VIII):96-102. Traduzido de *Shirarezaru dokkin hô to kimyô na giron*. In: *Shunjû*. janeiro, 1981. pp.420-426.
- OZAKI, Robert S. (1979). *The control of imports and foreign capital in Japan*. New York. Praeger Publishers. 310p.
- OZAWA, Terutomo (1980). Government control over technology acquisition and firm's entry into new sectors: the experience of Japan's synthetic-fibre industry. *Cambridge Journal of Economics*. 2(4):133-146.
- PATRICK, H. T. (1986). Japan's high technology industrial policy in comparative context. In: PATRICK, H. T. (ed.). *Japan's high technology industries: lessons and limitations of industrial policy*. Washington. University of Washington Press. pp.3-33.
- PATRICK, H. T. (1965). Cyclical instability and fiscal-monetary policy in postwar Japan. In: LOCKWOOD, William W. *The state and economic enterprise in Japan: essays in the political economy of growth*. Princeton. Princeton University Press.
- PECK, J. M.; LEVIN, C. R.; GOTO, A. (1988). Picking losers: public policy toward declining industries in Japan. In: SHOVEN, J. B. (ed.). *Government policy towards industry in the United States and Japan*. Cambridge. Cambridge University Press. pp.195-239.
- PHP INSTITUTE, INC. (ed.) (1989). *What's what in Japan's diet, government, and public agencies*. Tokyo. The Japan Times. 166p.
- RICHARDSON, Bradley; UEDA, Taizo (eds.) (1981). *Business and society in Japan: fundamentals for businessmen*. New York. East Asian Studies, Ohio State University. Praeger. 334p.
- RAINES, J. P.; LEATHERS, Charles G. (1992). The post-war Japanese economy and Schumpeter's corporatist principle. *Journal of Economic Studies*. Bradford. MCB University Press Ltd. 6(19):61-62.
- RAPPING, Leonard A. (1984). Bureaucracy, the corporation, and economic policy. In: *Journal of Post Keynesian Economics*. New York. M. E. Sharpe, Inc. 3(VI):337-353.
- REISCHAUER, Edwin O. (1970). *Japan: the story of a nation*. Charles E. Tuttle Company. Tóquio. 3a. ed. 428 p.

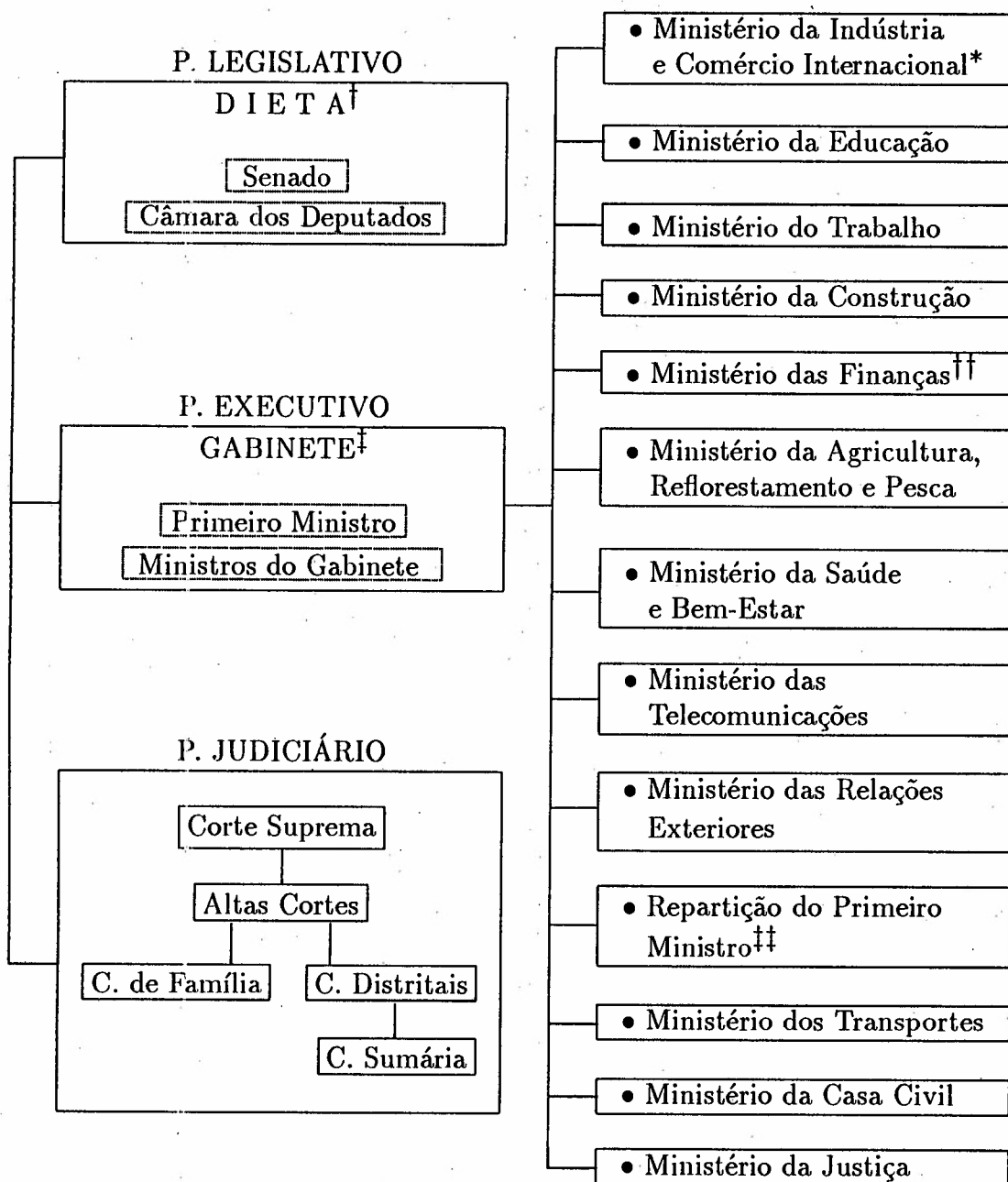
- REISCHAUER, Edwin O. (1978). *The japanese*. Charles E. Tuttle Company. Tóquio. 443 p.
- ROTBURG, Eugene H. (1986). Consultation, competition, and control. *In: Speaking of Japan*. Tokyo. Keizai Kôhō Center. Japan Institute for Social and Economic Affairs. 61(6):14-20.
- ROTWEIN, Eugene (1964). Economic concentration and monopoly in Japan. *The Journal of Political Economy*. Chicago. 3(LXXII):262-277.
- SABA, Shoichi (1986). Vision, consensus, and competition: industrial policy in Japan. *Speaking of Japan*. Tokyo. Keizai Kôhō Center. Japan Institute for Social and Economic Affairs. 77(8):10-16. may.
- SAKAKIBARA, Eisuke; NOGUCHI, Yukio (1977). Dissecting the finance ministry-bank of Japan dynasty. *Japan Echo*. Tokyo. 4(IV):98-123. Traduzido de *Ôkurashô-Nichigin ôchô no Bunseki*. *In: Chûôkoron*. agosto, 1977.
- SAKAKIBARA, Eisuke; NOGUCHI, Yukio (1988). Organization for economic reconstruction. pp. 43-54. *In: OKIMOTO, Daniel I; ROHLEN, Thomas P. (1988). Inside Japanese System: Readings on contemporary society and political economy*. Stanford. Stanford University Press. 286p.
- SAKISAKA, Masao (1963). Economic planning in Japan. *The Developing Economies*. The Institute of Asian Economic Affairs. Tokyo. 2(1):68-83. julho-dezembro.
- SAMUELS, Richard J. (1987). *The business of the japanese state: energy markets in comparative and historical perspective*. Ithaca, New York. Cornell University Press. 360p.
- SCALAPINO, Robert A.; MASUMI, Junnosuke (1962). *Parties and politics in contemporary Japan*. Berkeley, Los Angeles. University of California Press. 190p.
- SCALAPINO, Robert A. (1977). *The foreign policy of modern Japan*. Berkeley e Los Angeles. University of California Press. 426p.
- SCHWAB, Laurent; THIERCELIN, Patrice (1990). *L'économie du japon: performances et internationalisation*. Paris. Nathan. Série CIRCA: Économie Sciences Sociales. 208p.

- SHAW, Carl K. Y. (1992). Hegel's theory of modern bureaucracy. *American Political Science Review*. Washington. The American Political Science Association. 2(86):381-389.
- SHIMADA, Haruo (1982). Perceptions and the reality of Japanese industrial relations: role in Japan's postwar industrial success. In: *Keio Economic Studies*. Tokyo. The Keio Economic Society. Keio University. 2(XIX):1-21.
- SHINJO, Hiroshi (1965). "Overloan' relative to economic growth - the relation between the central banking and budgetary policy re-examined. In: *Kobe University Economic Review*. Tóquio. 11:1-17.
- SHINOHARA, Miyoei (1982). *Industrial growth, trade, and dynamic patterns in the Japanese economy*. Tokyo. University of Tokyo Press. 243p.
- SHINOHARA, Miyoei (1970). Causes and patterns in the postwar growth. In: *The Developing Economies*. Tokyo. The Institute of Asian Economic Affairs. 4(VIII):349-368.
- SHINOHARA, Miyoei (1976). Miti's industrial policy and Japanese industrial organization: a retrospective evaluation. In: *The Developing Economies*. Tokyo. The Institute of Asian Economic Affairs. 4(XIV):366-380.
- SMITH, Robert J. (1983). *Japanese society: tradition, self and other*. Lewis Henry Morgan Lectures Series. Cambridge. Cambridge University Press. 176p.
- STOCKWIN, J. A. A. (1975). *Japan: divided politics in a growth Economy*. New York. W. W. Norton & Co. Série "Modern Governments". 2a. ed. 333p.
- SUGIMORI, Kôji (1968). The social background of political leadership in Japan. In: *The Developing Economies*. Tokyo. The Institute of Asian Economic Affairs. 4(VI):487-509.
- TAGUCHI, Fukuji (1968). Pressure groups in Japanese politics. In: *The Developing Economies*. Tokyo. The Institute of Asian Economic Affairs. 4(VI):468-486.
- TANAKA, Hideo (ed.) (1976). *The Japanese legal system: introductory cases and materials*. Tokyo. University of Tokyo Press. Seção 5: "Administrative guidance". pp.353-401.
- THAYER, Nathaniel B. (1973). *How the conservatives rule Japan*. Princeton. Princeton University Press. 349p.

- UPHAM, Frank K. (1987). *Law and social change in postwar Japan*. Harvard. Harvard University Press. 269p.
- YAO, Jiro (1968). The commercial banking and mixed principles in Japan. *Kobe University Economy Review*. Kobe. (14):1-29.
- YAMAMURA, Kozo (1979). Behind the "made in Japan label". In: Japan Culture Institute. *Politics and Economics in Contemporary Japan*. Tokyo. pp 127-142.
- YAMAMURA, Kozo (ed.) (1982). *Policy and trade issues of the Japanese economy: American and Japanese perspectives*. Publications on Asia of The School of International Studies University of Washington no. 36. Seattle. University of Washington Press. 332p.
- YOSHITAKE, Kiyohiko (1973). *An introduction to public enterprise in Japan*. Tokyo. Nippon Hyoron Sha. 361p.
- WALLICH, Henry C.; WALLICH, Mable I. (1976). "Banking and finance". In: PATRICK, Hugh; ROSOVSKY, Henry (ed.) (1976). *Asia's new giant - how the Japanese economy works*. Washington. The Brookings Institutions. pp. 249-315.
- WARD, E. R. (1956). The origins of the present Japanese constitution. *The American Political Science Review*. Washington. The American Political Science Association. 4(L):981-1010.
- WATANUBI, Joji (1977). *Politics in postwar Japanese society*. Tokyo. University of Tokyo Press. 171p.
- WOLFEREN, Karel van (1989). *The enigma of Japanese power: people and politics in a stateless nation*. London. MacMillan. 496p.
- ZIMMERMAN, Mark A. (1985). *Dealing with the Japanese*. London. Unwin Paperbacks. 316p.

APÊNDICE

Estrutura Governamental Segundo a Constituição de 1947

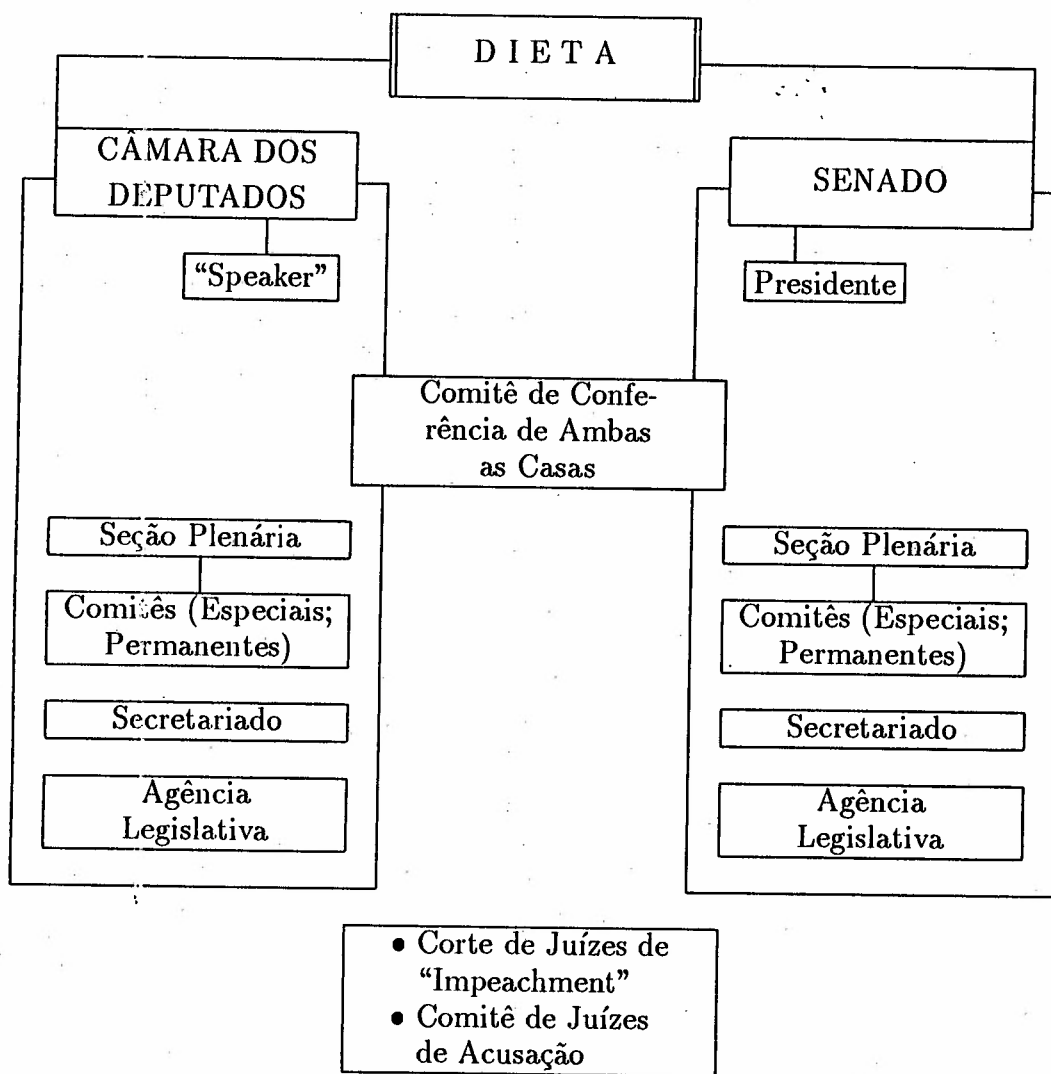


Fonte:

• KODANSHA ENCYCLOPEDIA OF JAPAN, (1983). Tokyo. Kodansha Ltd. (6):p.216 (Adaptado).

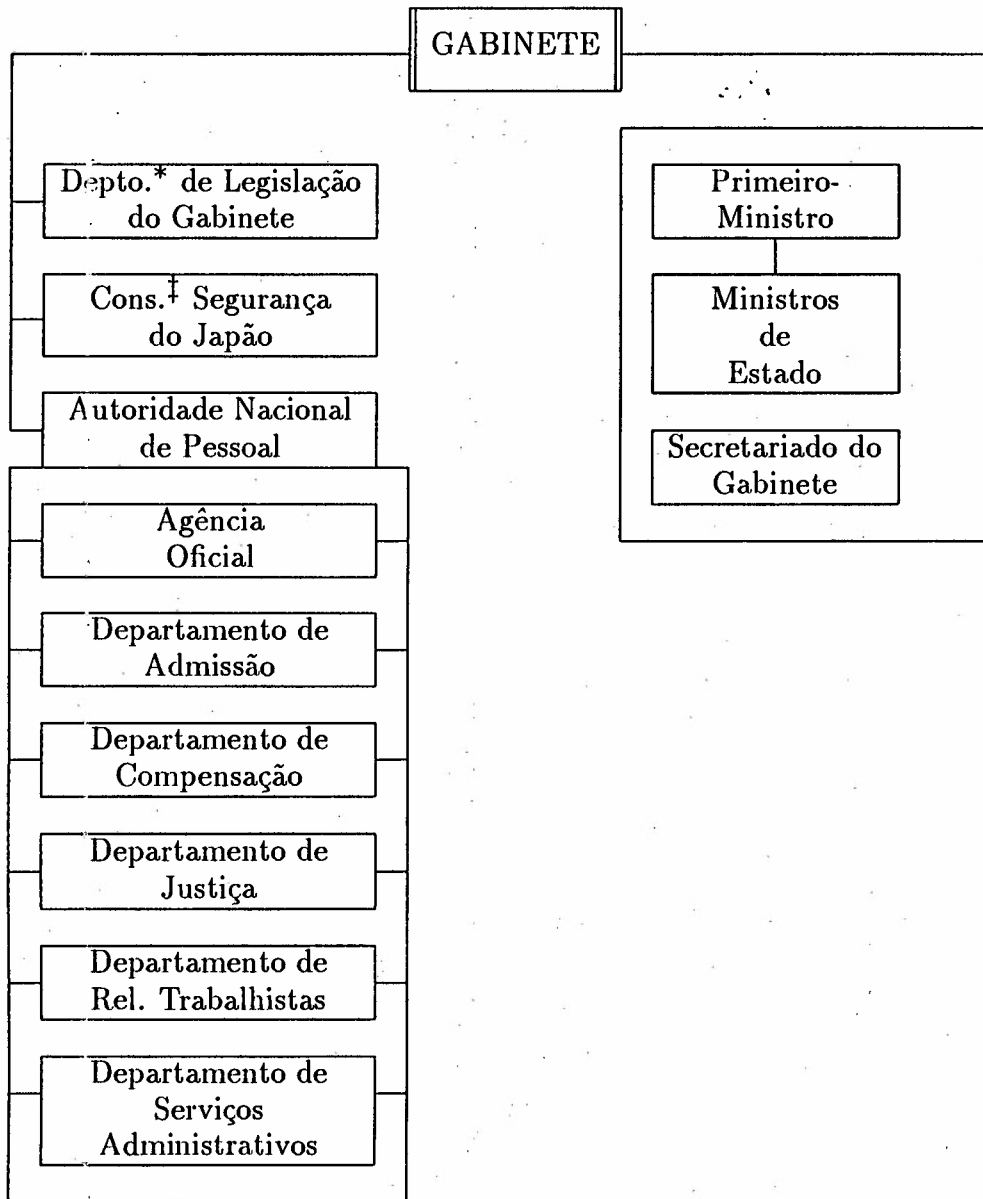
Observações:

* Ver Organograma anexo, p. vii; † Idem, p. iii; †† Idem, p. vi; ‡ Idem, p. iv; ‡‡ Idem, p. v.



Fonte:

- PHP Institute, Inc. (ed.) (1989). *What's What in Japan's Diet, Government, and Public Agencies*. Tokyo. The Japan Times. p. 9 (Adaptado).



Fonte:

• PHP Institute, Inc. (1989). *op. cit.*, p. 31 (Adaptado).

Observações:

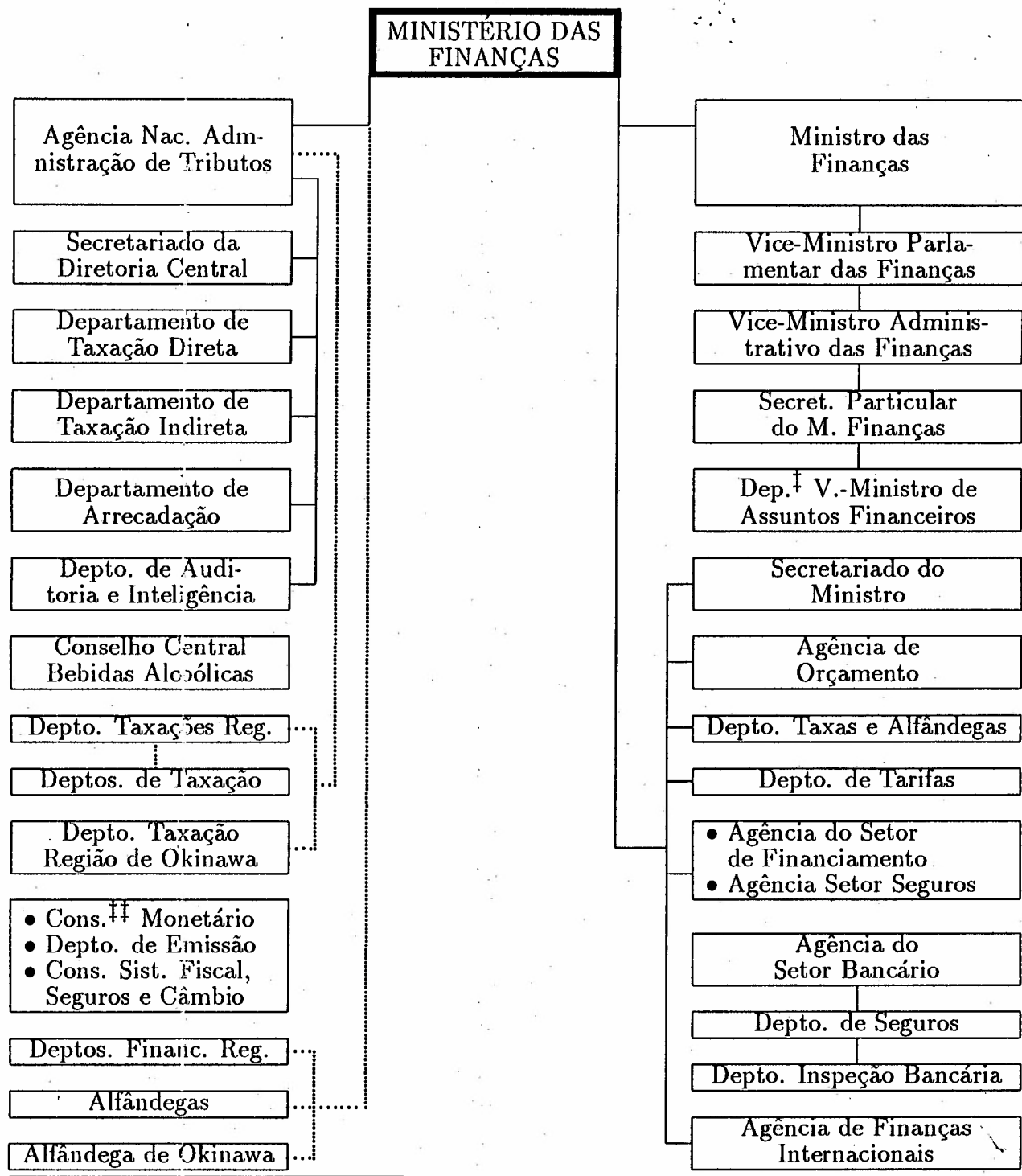
* Departamento;

† Conselho.

Repartição do Primeiro-Ministro		
Comissão de Justiça Comercial	Secretaria Geral	Primeiro-Ministro
Comissão Nacional Segurança Pública	Diretoria Geral (M. E.) [†]	Chefia Secretariado do Gabinete(M.E.)
Comissão Coordenação Disputas M. Ambiente	Secretaria Geral	Deputado Chefe Secretariado do Gabinete (M.E.)
Agência de Governo da Casa Imperial	Diretoria Geral	Deputado V.-Ministro da Repartição do P.-Ministro
Agência de Coordenação e Gerenciamento	Diretoria Geral (M.E)	Secretariado do Primeiro Ministro
Agência de Desenvolvimento de Hokkaido	Diretoria Geral (M.E.)	<ul style="list-style-type: none"> • Cons. Seg. Casa Imperial • Conselho Econômico de Segurança Imperial
Agência de Defesa	Dir. Geral (M.E.)	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Seguridade Social • Comitê de Tributação • Comissão de Atividades Espaciais • Conselho do Sistema de Eleição • Comissão Segurança Nuclear • Conselho Provisório sobre Reforma Educacional, etc.
Agência de Administração de Defesa		
Agência de Planejamento Econômico^{††}	Diretoria Geral (M.E.)	
Agência de Ciência e Tecnologia	Diretoria Geral (M.E.)	
Agência do Meio Ambiente	Diretoria Geral (M.E.)	Arquivos Nacionais
Agência de Desenvolvimento de Okinawa	Diretoria Geral (M.E.)	"State Guest House"
Agência do Território Nacional	Diretoria Geral (M.E.)	Conselho de Ciência do Japão

Fonte: • PHP Institute, Inc. (1989). *op. cit.*, p. 37 (Adaptado).

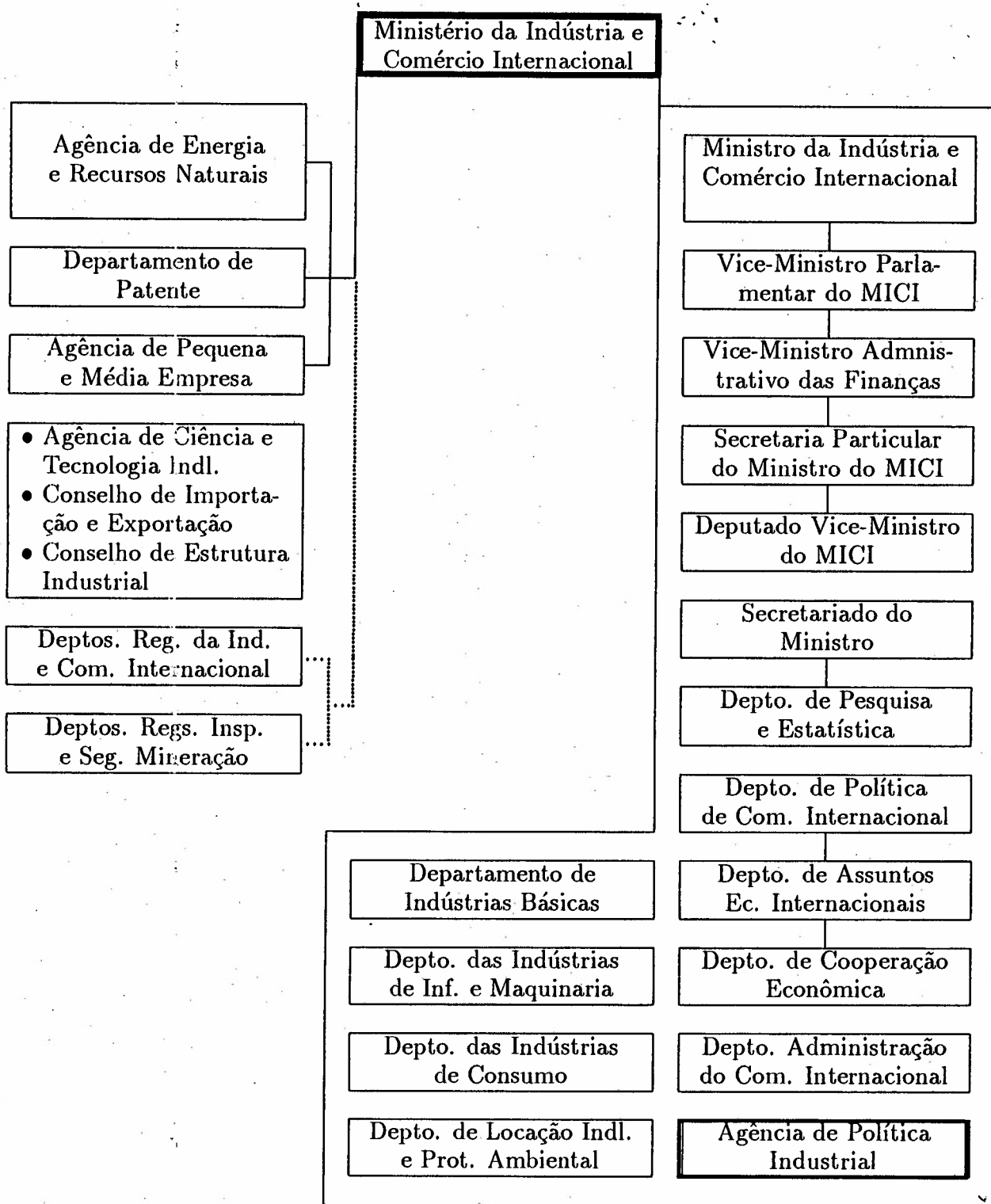
Observações: [†](M.E.) *Status* de Ministro de Estado; ^{††}organograma anexo, p. viii.



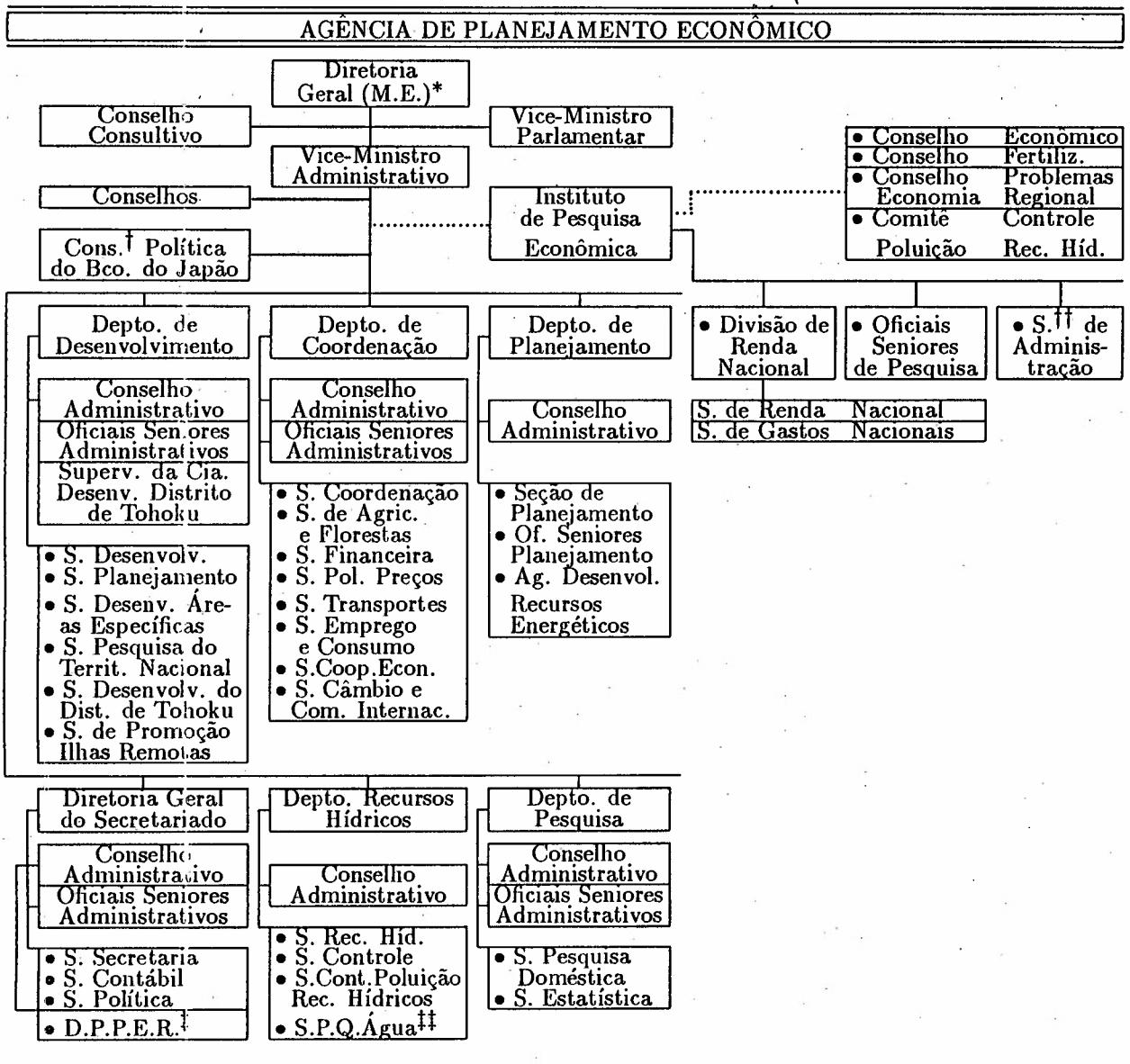
Fonte:

• PHP Institute, Inc. (1989). *op. cit.*, p. 81 (Adaptado).

Observações: [†]Deputado; ^{††}Conselho.



Fonte: • PHP Institute, Inc. (1989). *op. cit.*, p. 115 (Adaptado).



Fonte:

• SAKISAKA, Masao (1963). *Economic Planning in Japan. The Developing Economies. The Institute of Asian Economic Affairs. Tokyo. 2(1), p. 78. (Adaptado).*

Observações:

* (M.E.) *Status* de Ministro de Estado;

† Conselho;

†† Seção;

‡ Departamento de Pesquisa sobre Problemas de Economia Regional;

‡‡ Seção de Pesquisa da Qualidade da Água.

Principais Instituições Públicas Voltadas ao Desenvolvimento Industrial Criadas no Pós-Guerra		
Classificação	Principais Instituições	Descrição
<i>Kôsha</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Japan Tobacco and Salt Public Corporation (1949); • Japanese National Railways (1949); • Nippon Telegraph and Telephone Public Corporation (1952); • Japan Monopoly Corp.; • Japan Atomic Energy Corp. 	Corporações orientadas à prestação de serviços públicos; são totalmente financiados pelo governo com orçamentos sendo objeto de aprovação pela DIETA.
<i>Kôdan</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Water Resources Development Public Corp. (1962); • Housing and Urban Development Corp.; • Japan Highway Public Corp.; • Agricultural Land Development Machinery Public Corp.; • Forest Development Corp.; • Japan Petroleum Development Corp.; • Maritime Credit Corp.; • Research Development Corporation of Japan; • National Space Development Agency; • Japan International Cooperation Agency; • Small Business Promotion Corporation. 	Envolve, principalmente, o setor de construção civil; são empresas totalmente financiadas pelo governo ou em associação com empresas locais; envolve a execução de grandes projetos.
<i>Jigyôdan</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Smaller Enterprise Retirement Allowance Mutual Aid Project Corporation; • Overseas Technical Cooperation Agency; • Coal Mine Area Rehabilitation Corp.; • Rationalization of Coal Industry Corp.; • Labor Welfare Corp.; • Research Development Corp. of Japan; • Promotin Agency for Metallic Minerals Prospecting; • Smaller Enterprise Mutual Relief Corp. 	São corporações com políticas de desenvolvimento social e econômico; são responsáveis pelo desenvolvimento de novas tecnologias, cooperação tecnológica com o exterior, gerenciamento e consulta com o setor de pequenas empresas; são menores que as <i>Kôdan</i> em escala e apresentam caráter comercial mais fraco.

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Principais Instituições Públicas Voltadas ao Desenvolvimento Industrial Criadas no Pós-Guerra		
Classificação	Principais Instituições	Descrição
<i>Kôko</i>	<ul style="list-style-type: none"> • People's Finance Corporation (1949); • Small Business Finance Corporation; • Housing Loan Corporation (1950); • Agriculture Forestry and Fishery Finance Corp. (1953); • Small Business Credit Insurance Corp. 	Instituições públicas de financiamento totalmente financiadas pelo governo estatal; orçamentos sujeitos à aprovação da DIETA.
<i>Ginkô</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Reconstruction Financial Bank (1947); • Export-Import Bank of Japan (1950); • Japan Development Bank (1951); • Industrial Bank of Japan (1952)*; • Bank of Tokyo (1954)*. 	Bancos especiais totalmente financiados pelo governo estatal; são semelhantes às <i>Kôko</i> , mas desfrutam de maior autonomia operacional.
<i>Kinko</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Bank for Commerce and Industrial Cooperatives (1961); • Central Cooperative Bank for Agriculture and Forestry (1961). 	São dois bancos diretamente remanescentes do período de guerra; estão voltados aos negócios da agricultura cooperativa; apresentam grande autonomia.
<i>Eidan</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Teito Rapid Transit Authority 	Similar às <i>Kôdan</i> .
<i>Tokushu kaisha</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kokusai Denshin Denwa Co, Ltd. (1951); • Electric Power Development Co., Ltd. (1952); • International Telecommunication Co. (1952) • Tohoku District Development Co. (1957). 	Empresas mistas com o objetivo de prestar serviços públicos; apresentavam grande autonomia.

*Foram fundados antes da Segunda Guerra Mundial; o Industrial Bank, por exemplo, foi fundado em 1902; esses anos correspondem às respectivas reaberturas.

Fontes:

- YOSHITAKE, Kiyohiko (1973). *An Introduction to Public Enterprise in Japan*. Tokyo. Nippon Hyoron Sha. pp. 329-333.
- Administrative Management Agency, *Organization of the Government of Japan* (1982). in: *KODANSHA ENCYCLOPEDIA OF JAPAN*. Tokyo. Kodansha. vol.6 p.263.
- LOCKWOOD, William W. (1965). *The State and Economic Enterprise in Japan: Essays in The Political Economy of Growth*. Princeton. Princeton University Press. p. 205.

Os Gabinetes do Pré-Guerra: 16/01/1940 a 17/08/45		
Gabinete	Primeiro-Ministro	Duração do Gabinete
	Yonay	16/01/40 a 22/07/40
2o.	Konoe	22/07/40 a 18/07/41
3o.	Konoe	18/07/41 a 18/10/41
	Tôjô	18/10/41 a 22/07/44
	Koiso	22/07/44 a 07/04/45
	Suzuki Kantarô	07/04/45 a 17/08/45

Os Gabinetes do Pós-Guerra: 17/08/45 a 14/02/70		
Gabinete	Primeiro-Ministro	Duração do Gabinete
	Higashikuni	17/08/45 a 09/10/45
	Shidehara	09/10/45 a 22/05/46
1o.	Yoshida	22/05/46 a 24/05/47
2o.	Yoshida	15/10/48 a 16/02/49
3o.	Yoshida	16/02/49 a 30/10/52
4o.	Yoshida	30/10/52 a 21/05/53
5o.	Yoshida	21/05/53 a 10/12/54
1o.	Hatoyama	10/12/54 a 19/03/55
2o.	Hatoyama	19/03/55 a 22/11/55
3o.	Hatoyama	22/11/55 a 23/12/56
	Ishibashi	23/12/56 a 25/02/57
1o.	Kishi	25/02/57 a 12/06/58
2o.	Kishi	12/06/58 a 19/07/60
1o.	Ikeda	19/07/60 a 08/12/60
2o.	Ikeda	08/12/60 a 09/12/63
3o.	Ikeda	09/12/63 a 09/11/64
1o.	Satô	09/11/64 a 17/02/67
2o.	Satô	17/02/67 a 14/02/70

Fontes:

- HUNTER, Janet E. (1984). *Concise Dictionary of Modern Japanese History*. Tokyo. Kodansha Ltd.
- JOHNSON, Chalmers (1982). *MITI and The Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford. Stanford University Press. (Appendix).

Legenda para as sete tabelas a seguir:

- EX = Ministério do Exterior (estabelecido na Era Meiji);
- CC = Ministério da Casa Civil (estabelecido na Era Meiji);
- MF = Ministério das Finanças (estabelecido na Era Meiji);
- MJ = Ministério da Justiça (estabelecido na Era Meiji);
- ME = Ministério da Educação (estabelecido na Era Meiji);
- AG = Ministério da Agricultura (estabelecido em 26/08/45; um dos sucessores do Ministério da Agricultura e Comércio: 01/11/43 a 26/08/45);
- MC = Ministério da Indústria e Comércio (estabelecido em 26/08/45; um dos sucessores do Ministério da Agricultura e Comércio: 01/11/43 a 26/08/45);
- CO = Ministério das Comunicações (estabelecido em 01/07/46; um dos sucessores do Ministério dos Transportes e Comunicações: 01/11/43 a 19/05/45);
- BE = Ministério do Bem-Estar (estabelecido em 02/01/38);
- GE = Ministério da Guerra (estabelecido na Era Meiji; extinto em 01/12/45);
- MN = Ministério da Marinha (estabelecido na Era Meiji; extinto em 01/12/45);
- MT = Ministério do Trabalho (estabelecido em 01/09/47);
- TP = Ministério dos Transportes (estabelecido em 19/05/45; um dos sucessores do Ministério dos Transportes e Comunicações: 01/11/43 a 19/05/45);
- RF = Ministério da Rede Ferroviária (estabelecido em 15/05/20; extinto em 01/11/43);
- CL = Ministério da Colonização (estabelecido em 10/06/29; extinto em 01/11/43);
- SP = Ministros sem Pasta ou cargos com *status* de Ministro de Estado;
- MU = Ministério das Munições (estabelecido em 01/11/43; extinto em 26/08/45);
- GA = Ministério dos Assuntos para a Grande Ásia (estabelecido em 01/11/42; extinto em 26/08/45);
- CT = Ministério da Construção (estabelecido em 10/07/48).

Ministros do Pré-Guerra: 16/01/1940 a 09/10/45																		
MINISTROS/ NOME	MINISTÉRIOS†																	
	EX	CC	MF	MJ	ME	AG	MC	CO	BE	GE	MN	MT	TP	RF	CL	SP	MU	GA
Abe Genki		X																
Aikawa Katsurōku									X									
Akita Kiyoshi															X			
Anami Korechika										X								
Andō Kisaburō		X						X								X		
Aoki Kazuo									X							X		X
Arita Hachirō	X																	
Fujihara Ginjirō							X		X							X	X	
Gotō Keita													X					
Gotō Fumio									X							X		
Hashida Kunihiko					X													
Hata Shunroku										X								
Hatta Yoshiaki								X					X	X				
Hiranuma Kiichirō		X															X	
Hirose Hisatada									X								X	
Hirose Toyosaku			X															
Hoshino Naoki																	X	
Ino Hiroya						X									X			
Ino Tetsuya						X												
Ishiguro Tadaatsu						X	X											
Ishiwata Sōtarō			X														X	
Iwamura Michiyo				X														
Kanemitsu Tsuneo									X									
Katsu Masanori								X										
Kaya Okinori			X															
Kawada Isao			X															
Kazami Akira				X														
Kimura Naotatsu				X														
Kishi Nobusuke							X		X								X	
Kobayashi Ichirō									X									

† Ver folha anterior, p. *iii*.
 Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Ministros do Pré-Guerra: 16/01/40 a 09/10/45																		
MINISTROS/ NOME	MINISTÉRIOS†																	
	EX	CC	MF	MJ	ME	AG	MC	CO	BE	GE	MN	MT	TP	RF	CL	SP	MU	GA
Kobayashi Seizō																X		
Kobiyama Naoto								X					X					
Kodama Hideo		X			X											X		
Koiso Kuniaki															X			
Koizumi Chikanori									X									
Konoe Fumimaro				X		X										X		
Machida Chūji																X		
Maeda Yonezō								X					X					
Matsuno Tsuruhei														X				
Matsuura Shinjirō					X													
Matsuzaka Hiromasa				X														
Matsuoka Yōsuke	X														X			
Murata Shōzō								X						X				
Nakajima Chikuhei																	X	
Ninomiya Harushige					X													
Nomura Naokuni											X							
Ōasa Tadao									X							X		
Obata Toshishirō																X		
Ōdashi Shigeo		X																
Ogata Taketora																X		
Ogawa Gōtarō														X				
Ogura Masatsune			X													X		
Oikawa Koshirō											X							
Okada Tadahiro									X									
Okabe Nagakage					X													
Ōta Kōzō					X													
Sakonji Masazō							X	X								X		
Sakurai Heigorō									X							X		
Sakurauchi Yukio			X															
Shigemitsu Marjōru	X																	X

†Ver p. zii.

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Ministros do Pré-Guerra: 16/01/1940 a 09/10/45																			
MINISTROS/ NOME	MINISTÉRIOS [†]																		
	EX	CC	MF	MJ	ME	AG	MC	CO	BE	GE	MN	MT	TP	RF	CL	SP	MU	GA	
Shimada Shigetarô											X								
Shimada Toshio						X													
Shimomura Hiroshi									X								X		
Sugiyama Gen										X									
Suzuki Kantarô	X																		X
Suzuki Teiti									X								X		
Tanabe Harumichi		X																	
Tani Masayuki	X																		
Terajima Ken								X						X					
Tôgô Shigenori	X														X				X
Tôjô Hideki	X	X			X		X			X								X	
Toyoda Teijirô	X						X	X							X		X		
Tsushima Juichi			X																
Uchida Nobuya						X													
Yamazaki Tatsunosuke						X													
Yanagawa Heisuke																	X		
Yasui Eiji		X							X										
Yasui Tôji									X							X			
Yonai Matsumasa											X								
Yoshida Shigeru							X		X									X	
Yoshida Zengo											X								
Yuzawa Michio		X																	

†Ver p. zii.

Fontes:

- KOSAI, Yuaka (1987). *The Politics of Economic Management*. In: YAMAMURA, K.; YASUBA, Y. (ed.). (1987). *The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation*. Stanford. (1). Stanford University Press. p.563.
- JOHNSON, Chalmers (1982). *op. cit.* pp. 45,329,330,etc.
- *The Developing Economies* (1967). Institute of Developing Economies. Tokyo. 4(V). Dezembro.
- KODANSHA ENCYCLOPEDIA OF JAPAN. (1983). Tokyo. Kodansha Ltd. (div. vols.)
- STOCKWIN, J. A. A. (1975). *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*. New York. W. W. Norton & Co. Série *Modern Governments*. 2a. ed.
- HUNTER, Janet E. (1984). *Concise Dictionary of Modern Japanese History*. Tokyo. Kodansha Ltd. pp. 286-291.

Ministros do Pós-Guerra: 09/10/45 a 09/11/64												
MINISTROS/ NOME	MINISTÉRIOS†											
	EX	CC	MF	MJ	ME	AG	MC	CO	BE	MT	TP	CT
Abe Yoshishige					X							
Aichi Kiichi				X	X		X					
Akagi Munenori						X						
Ameno Teyû					X							
Andô Masazumi					X							
Araki Masuo					X							
Ashida Hitoshi	X								X			
Ayabe Kentarô											X	
Baba Motoharu												X
Chiba Saburô										X		
Endô Saburô												X
Fujiyama Aiichirô	X											
Fukuda Hajime							X					
Fukuda Takeo						X						
Fukunaga Kenji										X		
Furuhata Tokuya								X				
Furui Yoshimi									X			
Hanamura Shirô				X								
Hashimoto Ryôgo					X				X			
Hashimoto Tomisaburô												X
Hatano Kanae						X						
Hayashi Jôji									X			
Hira Tarô								X				
Hirano Rikizô					X							
Hirasuka Tsunejirô											X	
Hirota Kôzen						X						
Hitosumatsu Sadayoshi								X	X			X
Horiaki Kenzô									X			
Horiaki Zenjirô		X										
Hori Shigeru						X				X		
Hoshijima Nirô							X					
Ichimada Hisato			X									
Ide Ichitarô						X						
Ikeda Hayato			X				X					
Inagaki Heitarô							X					
Ino Hiroya				X								
Inukai Ken				X								
Ishibashi Tanzan			X				X	X				
Ishida Hirohide										X		
Ishiguro Takeshige									X			
Ishii Mitsujiro							X				X	
Iwata Chûzô				X								
Izumiyama Sanroku			X									
Kanda Hiroshi									X			
Karasawa Toshiki				X								

†Ver p. xii.

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Ministros do Pós-Guerra: 09/10/45 a 09/11/64												
MINISTROS/ NOME	MINISTÉRIOS†											
	EX	CC	MF	MJ	ME	AG	MC	CO	BE	MT	TP	CT
Kabayama Tetsu						X						
Kaō Kanjū										X		
Kaō Ryōgorō				X								
Kaya Okinori				X								
Kawai Yoshinari									X			
Kawasaki Hideji									X			
Kirura Kozaemon		X				X						
Kirura Tokutarō				X								
Kishi Nobusuke	X											
Kitamura Tokutarō			X								X	
Kiyose Ichirō					X							
Kobayashi Ichizō									X			
Kobayashi Eizō									X			
Kobayashi Takeji									X			
Kogane Yoshiteru								X				
Kogure Budayū											X	
Koike Shinzō								X				
Kojima Tetsuzō				X								
Konō Ichirō						X						X
Kosaka Zentarō	X									X		
Koyama Osanori												X
Kuraishi Tadao										X		
Kurokawa Takeo									X			
Kurusu Takeo			X									
Kusaba Ryūen									X			
Maeda Tamon					X							
Maō Shigesaburō							X					
Maxino Ryōzō				X								
Masuda Kaneshichi										X	X	X
Masutani Hideji												X
Masuda Takechiyo					X			X				
Matsumoto Jōji									X			
Matsumura Kenzō					X	X						
Matsunaga Tō					X							
Matsuno Raizō										X		
Matsuura Shūtarō										X	X	
Miki Takeo								X			X	
Mirami Yoshio											X	
Mitsuchi Chūzō		X									X	
Miura Kunio						X						
Miyazawa Taneo											X	
Mizuta Mikio			X					X				
Mizutani Chōzaburō								X				
Moito Tatsuo					X							
Mori Kōtarō						X						

† Ver p. xii.

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Ministros do Pós-Guerra: 09/10/45 a 09/11/64												
MINISTROS/ NOME	MINISTÉRIOS†											
	EX	CC	MF	MJ	ME	AG	MC	CO	BE	MT	TP	CT
Mukai Tadaharu			X									
Murakami Giichi											X	
Murakami Isamu								X				X
Nagao Hirokichi					X				X			
Nagae Kazuo						X						
Nagano Mamoru											X	
Nakagaki Kunio				X								
Nakamura Sannojo											X	
Nakamura Umekichi				X								X
Nakayama Masa									X			
Nanjô Tokuo						X						X
Narahashi Wataru									X		X	
Nemoto Ryûtarô						X						X
Nishida Takao										X		
Nishimura Eiichi									X			
Noda Uichi												X
Ôdashi Shigeo					X							
Ogasawara Sankurô			X			X	X					
Ohara Naoshi				X								
Ôhashi Takeo										X		
Ôhira Masayoshi	X											
Okada Seiichi											X	
Okano Kiyohide					X		X					
Okazaki Katsuo	X											
Ômura Seiichi		X										
Ôya Shinzô			X				X				X	
Ozawa Saeki								X			X	X
Ozawa Kyûtarô								X				
Saitô Noboru											X	
Sakata Michita									X			
Sakomizu Hisatsune								X				
Sakurauchi Yoshio							X					
Satô Eisaku			X				X	X				X
Shibusawa Keizô			X									
Shigemasa Seishi						X						
Shigemitsu Mamoru	X											
Shigemune Yûzô											X	
Shima Etssaburô	X					X						
Shinnojô Yasumaro					X							
Soejima Senpachi						X						
Sutô Hideo						X						
Suzuki Masabumi										X		
Suzuki Yoshio				X								
Suzuki Zenkô								X				
Tago Kazutami						X						

†Ver p. zii.

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Ministros do Pós-Guerra: 09/10/45 a 09/11/64												
MINISTROS/ NOME	MINISTÉRIOS†											
	EX	CC	MF	MJ	ME	AG	MC	CO	BE	MT	TP	CT
Takahashi Hitoshi				X								
Takahashi Ryûtarô							X					
Takahashi Seiichirô					X							
Takasaki Tatsunosuke							X					
Takase Sôtarô					X		X					
Takeda Giichi									X			
Takeshi Yûki							X					
Takeyama Yûtarô												X
Tamura Bunkichi								X				
Tanaka Kakuei			X					X				
Tanaka Takeo											X	
Tanaka Kôtarô					X							
Terao Yutaka								X				
Teshima Sakae								X				
Tokuyasu Jitsuzô								X				
Tomabechi Gizô											X	
Tomiyoshi Eiji								X				
Totsuka Kuichirô										X		X
Tsugita Daisaburô									X			
Tsukada Jûichirô								X				
Tsurumi Yûsuke									X			
Uehara Etsujirô		X										
Ueki Kôshirô				X								
Uetake Haruhiko								X				
Uchida Nobuya						X						
Yamagata Katsumi									X			
Yamazaki Takeshi											X	
Yano Shôtarô			X									
Yokô Shigemi							X					
Yoneyko Mitsusuke										X		
Yoshida Shigeru	X					X						
Yoshino Shinji											X	
Yoshitake Eiichi									X	X		
Wada Hirô						X						
Watanabe Yoshio									X			

†Ver p. xii.

Fontes:

- KOSAI, Yutaka (1987). The Politics of Economic Management. In: YAMAMURA, K.; YASUBA, Y. (ed.). (1987). *The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation*. Stanford. (1). Stanford University Press. p.563.
- JOHNSON Chalmers (1982). *op. cit.* pp. 45,329,330,etc.
- *The Developing Economies* (1967). Institute of Developing Economies. Tokyo. 4(V). Dezembro.
- KODANSHA ENCYCLOPEDIA OF JAPAN. (1983). Tokyo. Kodansha Ltd. (div. vols.)
- STOCKWIN, J. A. A. (1975). *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*. New York. W. W. Norton & Co. Série *Modern Governments*. 2a. ed.
- HUNTER, Janet E. (1984). *Concise Dictionary of Modern Japanese History*. Tokyo. Kodansha Ltd. pp. 291-310.

Ministros do Pós-Guerra e suas Participações nos Gabinetes: 09/10/45 a 09/11/64																			
MINISTROS/ NOME	GABINETES																		
	SHIDE	KATA	ASHI	YOSHIDA					HATOYAMA			ISHIBA	KISHI		IKEDA				
	HARA	YAMA	DA	1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	1o.	2o.	3o.	SHI	1o.	2o.	1o.	2o.	3o.		
Abe Yoshishige	X																		
Aichi Kiichi								X						X				X	
Akagi Munenori													X			X	X		
Amano Teyû					X														
Andô Masazumi									X										
Araki Masuo															X	X			
Ashida Hitoshi	X	X	X																
Ayabe Kentarô																X	X		
Baba Motoharu											X								
Chiba Saburô									X										
Endô Saburô													X						
Fujiyama Aiichirô												X	X						
Fukuda Hajime																X	X		
Fukuda Takec														X					
Fukunaga Kenji																X			
Furuhata Tokuya					X														
Furui Yoshimi																X			
Hanamura Shirô									X	X									
Hashimoto Ryôgo						X								X					
Hashimoto Tomisaburô																X			
Hatano Kanae		X																	
Hayashi Jôji					X	X													
Hirai Tarô												X	X						
Hirano Rikizô		X																	
Hiratsuka Tsunejirô				X															
Hirokawa Kôzen						X	X												
Hitotsumatsu Sadayoshi		X	X	X															
Horiki Kenzô													X						
Horiki Zenjirô	X																		
Hori Shigeru					X			X											
Hoshijima Nirô				X															
Ichimada Hisato									X	X	X			X					
Ide Ichitarô													X	X					
Ikeda Hayato					X	X						X	X	X					
Inagaki Heitarô					X														
Ino Hiroya														X					
Inukai Ken							X	X											

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Ministros do Pós-Guerra e suas Participações nos Gabinetes: 09/10/45 a 09/11/64																		
MINISTROS/ NOME	GABINETES																	
	SHIDE- HARA	KATA- YAMA	ASHI- DA	YOSHIDA					HATOYAMA			ISHI- BASHI	KISHI		IKEDA			
				1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	1o.	2o.	3o.		1o.	2o.	3o.			
Ishibashi Tanzan				X						X	X	X	X					
Ishida Hirohide													X			X	X	X
Ishiguro Takeshige																		
Ishii Mitsujirô				X			X	X								X		
Iwata Chûzô	X																	
Izumiyama Sanroku					X													
Kanda Hiroshi												X	X					X
Karasawa Toshiki												X						
Katayama Tetsu		X																
Katô Kanjû			X															
Katô Ryôgorô								X										
Kaya Okinori																	X	X
Kawai Yoshinari				X														
Kawasaki Hidzji											X							
Kimura Kozaemon		X		X														
Kimura Tokutarô				X		X												
Kishi Nobusuke												X	X					
Kitamura Tokutarô		X	X															
Kiyose Ichirô												X						
Kobayashi Ichizô	X																	
Kobayashi Eizô												X						
Kobayashi Takeji																	X	X
Kogane Yoshiteru																	X	
Kogure Budayû																	X	
Koike Shinzô																	X	X
Kojima Tetsuzô																X		
Kôno Ichirô									X	X	X						X	X
Kosaka Zentarô								X								X	X	
Koyama Osanori																		X
Kuraishi Tadao												X		X				
Kurokawa Takeo						X												
Kurusu Takeo		X																
Kusaba Ryûei								X										
Maeda Tamon	X																	
Maeo Shigesaburô													X					
Makino Ryôzô												X						
Masuda Kaneshichi				X	X	X												

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Ministros do Pós-Guerra e suas Participações nos Gabinetes: 09/10/45 a 09/11/64																			
MINISTROS/ NOME	GABINETES																		
	SHIDE- HARA	KATA- YAMA	ASHI- DA	YOSHIDA					HATOYAMA			ISHI- BASHI	KISHI		IKEDA				
				1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	1o.	2o.	3o.		1o.	2o.	3o.				
Masutani Hideji					X	X													
Matsuda Takechiyo											X				X				
Matsumoto Jōji																			
Matsumura Kenzō	X										X								
Matsunaga Tō														X					
Matsuno Raizō															X				
Matsuura Shūtārō												X	X						X
Miki Takeo		X								X	X								
Minami Yoshio																	X		
Mitsuchi Chūzō	X																		
Miura Kunio															X				
Miyazawa Taneo												X	X						
Mizuta Mikio												X	X			X	X		
Mizutani Chōzaburō		X	X																
Mori Kōtarō						X													
Morito Tatsuo		X	X																
Mukai Tadaharu							X												
Murakami Giichi	X					X													
Murakami Isamu											X			X					
Nadao Hiroki-ichi												X	X	X		X	X		
Nagae Kazuo			X																
Nagano Mamoru															X				
Nakagaki Kurio																	X		
Nakamura Sannojo															X				
Nakamura Umekichi												X	X				X		
Nakayama Masa																X			
Nanjō Tokuo												X	X		X				
Narahashi Wataru														X					
Nemoto Ryūtaro						X								X					
Nishida Takao											X								
Nishimura Eiichi																	X		
Noda Uichi						X													
Odashi Shigeo								X											
Ogasawara Sankurō	X					X	X												
Ohara Naoshi								X											
Ohashi Takeo																	X	X	
Ohira Masayoshi																X	X		
Okada Seiichi			X																

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Ministros do Pós-Guerra e suas Participações nos Gabinetes: 09/10/45 a 09/11/64																	
MINISTROS/ NOME	GABINETES																
	SHIDE- HARA	KATA- YAMA	ASHI- DA	YOSHIDA					HATOYAMA			ISHI- BASHI	KISHI		IKEDA		
				1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	1o.	2o.	3o.		1o.	2o.	3o.		
Okano Kiyohide						X	X	X									
Okazaki Katsuo						X	X	X									
Omura Seiichi				X													
Oya Shinzô					X	X											
Ozawa Saeki					X	X		X									
Ozawa Kyûtarô																X	
Saitô Noboru																X	
Sakata Michita													X				
Sakomizu Hisatsune																X	
Sakurauchi Yeshio																X	
Satô Eisaku						X	X						X		X		
Shibusawa Keizô	X																
Shigemasa Seiichi																X	
Shigemitsu Mamoru									X	X	X						
Shigemune Yûzô													X				
Shiina Etsusaburô															X	X	
Shimojô Yasunaro					X												
Soejima Senpachi	X																
Sutô Hideo					X											X	
Suzuki Masabumi						X											
Suzuki Yoshio		X															
Suzuki Zenkô															X		
Tago Kazutami							X										
Takahashi Hitoshi																X	
Takahashi Ryûtarô						X											
Takahashi Seiichirô				X													
Takasaki Tatsunosuke													X				
Takase Sôtarô						X	X										
Takeda Giichi			X														
Takeshi Yûki									X								
Takeyama Yûtarô									X	X							
Tamura Bunkichi						X											
Tanaka Kakuei													X		X	X	
Tanaka Kôtarô				X													
Tanaka Takeo	X																
Terao Yutaka													X				
Teshima Sakae															X		

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Ministros do Pós-Guerra e suas Participações nos Gabinetes: 09/10/45 a 09/11/64																			
MINISTROS/ NOME	GABINETES																		
	SHIDE- HARA	KATA- YAMA	ASHI- DA	YOSHIDA					HATOYAMA			ISHI- BASHI	KISHI		IKEDA				
				1o.	2o.	3o.	4o.	5o.	1o.	2o.	3o.		1o.	2o.	3o.				
Tokuyasu Jitsuzô																			X
Tomabechi Gizô		X																	
Tomiyoshi Eiji			X																
Totsuka Kuichirô							X	X											
Tsugita Daisaburô	X																		
Tsukada Jûichirô								X											
Tsurumi Yûsuke									X										
Uehara Etsujirô				X															
Ueki Kôshirô																			X
Uetake Haruhiko														X					
Uchida Nobuya								X											
Yamagata Katsumi							X	X											
Yamazaki Takeshi						X													
Yano Shôtarô		X																	
Yokô Shigemmi						X													
Yoneyko Mitsusuke		X																	
Yoshida Shigeru	X			X	X	X													
Yoshino Shinji											X								
Yoshitake Eiichi						X													
Wada Hirô				X															
Watanabe Yoshio														X					

Fontes:

- KOSAI, Yujiaka (1987). The Politics of Economic Management. In: YAMAMURA, K.; YASUBA, Y. (ed.). (1987). *The Political Economy of Japan: The Domestic Transformation*. Stanford. (1). Stanford University Press.
- JOHNSON, Chalmers (1982). *op. cit.*
- *The Developing Economies* (1967). Institute of Developing Economies. Tokyo. 4(V). Dezembro.
- KODANSHA ENCYCLOPEDIA OF JAPAN. (1983). Tokyo. Kodansha Ltd. (div. vols.)
- STOCKWIN, J. A. A. (1975). *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*. New York. W. W. Norton & Co. Série *Modern Governments*. 2a. ed.
- HUNTER, Janet E. (1984). *Concise Dictionary of Modern Japanese History*. Tokyo. Kodansha Ltd. pp. 291-310.

Legenda para as seis tabelas a seguir:

AM = Agência de Administração

AP = Comissão de Poder Atômico

AA = Agência de Autonomia

CR = Comissão de Capital de Desenvolvimento Regional

CE = Agência Central de Investigação Econômica

GS = Gabinete de Secretariado

CL = Comitê Legislativo

CC = Comitê de Construção

AD = Agência de Defesa

DM = Agência de Desmobilização

EC = Agência do Conselho Econômico

EP = Agência de Planejamento Econômico

EE = Comitê de Estabilização Econômica

GA = Agência de Assuntos Gerais do Gabinete do Primeiro Ministro

AL = Agência de Autonomia Local

DH = Agência de Desenvolvimento de Hokkaido

RK = Comissão para o Desenvolvimento da Região de Kinki

LF = Comitê Local de Finanças

LC = Comissão Local de Finanças

NP = Comissão Nacional de Segurança Pública

SN = Agência de Segurança Nacional

AR = Agência de Reparações

CT = Agência de Ciência e Tecnologia

SP = Ministros sem Pasta ou cargos com *status* de Ministro de Estado

Altos Postos* Exercidos na Administração Pública: 09/10/45 a 09/11/64																								
NOME	INSTITUIÇÕES†																							
	AM	AP	AA	CR	CE	GS	CL	CC	AD	DM	EC	EP	EE	GA	AL	DH	RK	LF	LC	NP	SN	AR	CT	SP
Aichi Kiichi		X	X			X					X												X	
Akagi Munenori						X			X															
Akazawa Masamichi																					X			
Andô Masazumi																								X
Aoki Masahashi			X																	X				
Aoki Takayoshi													X											
Araki Masuo		X																					X	
Endô Saburô				X																				
Esaki Masumi									X															
Fujieda Sensuke									X					X										
Fujiyama Aichirô												X												
Fukuda Tokuyasu									X					X										
Fukunaga Kenji					X																			X
Funada Kyôji	X								X													X		
Hashimoto Ryôgo	X																							
Hashimoto Tomisaburô				X																				

*Compreende: Diretores, presidentes, chefias de gabinete, etc.

†Ver folha anterior, página xxv.

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Altos Postos Exercidos na Administração Pública: 09/10/45 a 09/11/64																									
NOME	INSTITUIÇÕES†																								
	AM	AP	AA	CR	CE	GS	CL	CC	AD	DM	EC	EP	EE	GA	AL	DH	RK	LF	LC	NP	SN	AR	CT	SP	
Hayakawa Takashi																				X					
Hayashi Heima																									X
Hayashi Jôji						X																			X
Hayashi Kamejirô																									X
Hayashi Shûzô							X																		
Higai Senzô																						X			X
Hirokawa Kôzen	X																								
Hitotsumatsu Sadayoshi								X																	X
Honda Ichirô	X		X												X										
Hori Shigeru						X																			
Hoshijima Nirô																									X
Ikeda Hayato											X														X
Ikeda Masanosuke		X																						X	
Imamatsu Jirô														X											
Inoue Tomoharu																						X			
Ino Shigejirô									X																
Irie Toshiro							X			X															
Ishibashi Tanzan									X			X				X									
Ishida Hirohide						X																			
Ishiguro Takeshige							X																		
Ishihara Kanichirô			X																	X					
Ishii Mitsujirô	X															X									X
Iwamoto Nobuyuki																		X							
Izumiyama Sanroku						X						X													
Kajima Morinosuke																X									

† Ver p. xxv.

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Altos Postos Exercidos na Administração Pública: 09/10/45 a 09/11/64																									
NOME	INSTITUIÇÕES†																								
	AM	AP	AA	CR	CE	GS	CL	CC	AD	DM	EC	EP	EE	GA	AL	DH	RK	LF	LC	NP	SN	AR	CT	SP	
Kanamori Tokujirô																									X
Kanno Watarô												X													X
Katô Ryôgorô																									
Kawamura Matsusuke																X									
Kawajima Shôjirô	X		X	X												X									
Kimura Kozaemon								X							X			X							
Kimura Tokutaro	X								X													X			
Kodaira Hisao														X											
Kodaki Akira									X															X	
Kondô Tsuruyo		X																							
Koizumi Junya									X																X
Kônô Ichirô	X			X								X					X								
Kôri Yûichi			X																		X				
Kosaka Zentarô																		X							
Koyama Osanori				X													X								
Kudô Tetsuo	X																								
Kurogane Yasumi						X							X												
Kurusu Takeo					X																				
Masuda Kaneshichi						X										X						X		X	
Masuhara Keikichi	X															X									X
Masutani Hideji	X																								
Matsuno Raizô														X										X	
Miki Takeo		X										X													
Miyazawa Kiichi												X													
Miyoshi Hideyuki																X									

† Ver p. xv.

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Altos Postos Exercidos na Administração Pública: 09/10/45 a 09/11/64																									
NOME	INSTITUIÇÕES†																								
	AM	AP	AA	CR	CE	GS	CL	CC	AD	DM	EC	EP	EE	GA	AL	DH	RK	LF	LC	NP	SN	AR	CT	SP	
Mizuta Mikio											X														
Mori Kôtarô																									X
Murakami Isanru				X												X									
Nakamura Umekichi				X																					
Nakasone Yasuhiro		X																						X	
Nakayama Toshihiko																									X
Narahashi Wataru							X	X																	
Nemoto Ryûtarô							X																		
Nishida Takao	X		X																						
Nishikawa Jingorô																X									
Nishimura Naoni									X																
Nishio Suehiro							X																		X
Noda Takeo														X											
Noda Uichi	X															X						X			
Nomizo Masaru																		X							
Ôasa Tadao																				X					
Ogasawara Sankurô											X														
Ogata Taketora							X									X									X
Ohara Naoshi																				X					
Ôhashi Takeo																									X
Ôhira Masayoshi							X																		
Okano Kiyohide	X		X								X				X										
Okazaki Katsuo							X																X		
Ôkubo Tomejirô	X								X							X					X				
Ômura Seiichi									X																
Ôno Banboku																X									X
Ônogi Hidejirô																									X

†Ver p. xxv.
 Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Altos Postos Exercidos na Administração Pública: 09/10/45 a 09/11/64																								
NOME	INSTITUIÇÕES†																							
	AM	AP	AA	CR	CE	GS	CL	CC	AD	DM	EC	EP	EE	GA	AL	DH	RK	LF	LC	NP	SN	AR	CT	SP
Ôta Masataka			X																					
Ozawa Saeki	X															X								
Saitô Takao	X																							X
Sakomizu Hisatsune												X												
Sasamori Junzô										X												X		X
Satô Eisaku		X														X								
Satô Gisen									X															
Satô Tatsuo						X	X									X								
Sekô Kôichi												X												
Shidehara Kijurô										X														X
Shiga Kenjirô									X															
Shiina Etsusaburô						X																		
Shinoda Kôsaku																			X					
Shôriki Matsutarô		X														X				X			X	
Sugihara Arata									X															
Sunada Shigemasa									X															
Sutô Hideo					X						X	X				X				X		X		
Suzuki Zenkô						X																		
Takahashi Mamoru												X												
Takahashi Shintarô	X																							
Takasaki Tatsunosuke		X									X	X											X	
Takase Sôtarô													X											
Takeda Giichi																		X						X
Tanaka Isaji			X																					

† Ver p. xxv.

Continua na página seguinte.

Continuação da página anterior.

Altos Postos Exercidos na Administração Pública: 09/10/45 a 09/11/64																									
NOME	INSTITUIÇÕES†																								
	AM	AP	AA	CR	CE	GS	CL	CC	AD	DM	EC	EP	EE	GA	AL	DH	RK	LF	LC	NP	SN	AR	CT	SP	
Tanaka Man'itsu																									X
Tokuyasu Jitsuzô														X											
Tomabeshi Giszô						X																			X
Totsuka Kuichirô																X									
Tsugita Daisaburô						X																			
Tsukada Jûichirô	X		X																						
Tsushima Juichi									X																
Uda Kôichi		X										X												X	
Ueda Shunkichi	X																								
Uehara Etsujirô																									X
Ussui Sôichi														X											
Yamagata Katsumi																									X
Yamaguchi Kikuichirô	X															X						X			X
Yamamura Shinjiro	X																								
Yamazaki Iwao																				X					
Yamazaki Takeshi											X														X
Yasuy Ken																				X					
Yonekubo Mitsusuke																									X
Yoshida Shigeru																						X			
Yoshitake Eiichi																				X					
Wada Iirô													X												
Zen Keinosuke													X												

† Ver p. xxv.

Fontes:

- HUNTER, Janet E. (1984). *Concise Dictionary of Modern Japanese History*. Tokyo. Kodansha Ltd. pp. 291-310.
- STOCKWIN, J. A. A. (1975). *Japan: Divided Politics in a Growth Economy*. New York. W. W. Norton & Co. Série *Modern Governments*. 2a. ed.
- KODANSHA ENCYCLOPEDIA OF JAPAN (1983). Tokyo. Kodansha Ltd. (div. vols.)

Essa página será descartada.