

Resenha^a

Book review

KWON, Hyeong-Ki. *Openness and coordination: national economies of the U.S, Japan and Germany in a globalized world*. Singapore: Palgrave Macmillan, 2024.

Instituições, modelos de capitalismo e ecossistema industrial: análise comparada das respostas dos Estados Unidos, Japão e Alemanha aos desafios da globalização

Institutions, varieties of capitalism and industrial ecosystems: a comparative analysis of the United States', Japan's and Germany's responses to the challenges of globalization

Alexandre Queiroz Guimarães^b 

Escola de Governo – Fundação João Pinheiro; PUC-MG
Belo Horizonte (MG), Brasil

Introdução

O livro de Hyeong-Ki Kwon, renomado professor da *Seoul National University*, trata de temas essenciais da economia política contemporânea, incluindo os fatores que explicam o sucesso em setores de alta tecnologia. Kwon investiga como Estados Unidos, Japão e Alemanha responderam

Editor responsável: Ivan Colangelo Salomão

^a DOI: 10.29182/hehe.v29i2.1144

^b alexandre.queiroz@fjp.mg.gov.br

O autor declara não haver conflito de interesse. Os conteúdos utilizados na pesquisa encontram-se no manuscrito.



Esta publicação está licenciada sob os termos
de Creative Commons 4.0 Internacional

aos desafios e oportunidades trazidos pela globalização. Na linha dos economistas da inovação, enfatiza como tanto a inovação como o desempenho industrial dependem de um conjunto de *inputs* que compõem o ecossistema industrial. O livro dialoga também com a abordagem “variedades de capitalismo”. Mostra como as instituições influenciam as respostas, mas aponta a possibilidade de mudança institucional.

O pano de fundo é o processo de globalização. Com os avanços nas tecnologias de comunicação e informação (TICs) e nos transportes, as empresas passaram a alocar as etapas da produção por diferentes países visando reduzir custos e facilitar o acesso aos insumos. As oportunidades de ganhos tornaram a internacionalização obrigatória. No entanto, os resultados dependeram da forma como se deu essa internacionalização. Kwon mostra que a abertura, sem a devida coordenação, resultou no enfraquecimento do ecossistema industrial, da capacidade de inovação e do emprego.

1. Estados Unidos: a globalização neoliberal e seus resultados

Nos Estados Unidos, a globalização foi guiada pelo objetivo de maximização dos lucros no curto prazo. O investimento direto das empresas no exterior passou de US\$ 1,18 trilhões em 2000 para US\$ 4,26 trilhões em 2021, sendo acompanhado por redução da produção doméstica e do emprego. O saldo no comércio de produtos de alta tecnologia passou de um superávit de US\$ 32 bilhões em 1997 para um déficit de US\$ 242,7 bilhões em 2022. O emprego nos setores eletrônico e automobilístico caiu 66,4% entre 1998 e 2019 (Kwon, 2024, p. 32; 55-56). Houve também queda significativa da participação dos produtores norte-americanos na produção de automóveis, placas de circuito impresso de alta tecnologia e máquinas, entre outros nichos.

O processo foi acompanhado pela desaceleração dos investimentos em P&D. Em 2011, os Estados Unidos investiam apenas 2,8% do PIB em P&D e eram apenas o oitavo entre os 27 países da OECD. Ocorreram também perdas na capacidade de desenho, engenharia e desenvolvimento de processo. Em decorrência, muitos produtos desenvolvidos originalmente nos Estados Unidos passaram a ser produzidos majoritariamente

em outros países, incluindo TVs de alta definição, chips de memória de acesso aleatório (RAM), baterias de íon-lítio e painéis fotovoltaicos. Muitos fornecedores desapareceram e houve redução da liderança em setores como computadores de alta performance, inteligência artificial, biotecnologia e nanotecnologia (Kwon, 2024, p. 66-67).

Esses resultados são em grande parte explicados pelas instituições e pela cultura política. Apesar de a intervenção estatal ter representado um papel muito superior ao oficialmente reconhecido,¹ a retórica foi marcada por desconfiança, ajudando a entender porque as tentativas de coordenação foram em geral tímidas.

A partir dos anos 1970, a grande indústria perde influência e o capitalismo gerencial se transformou em *shareholder capitalism*. O bloco de poder dominante passou a se centrar nas finanças, o que explica a pouca atenção dada a políticas voltadas a educação, qualificação e outras capacidades industriais. Obama foi eleito em 2008 com a plataforma de mudança, mas a política econômica continuou dominada pelos interesses financeiros.

Kwon destaca, não obstante, a decisão recente de privilegiar setores estratégicos, afastando-se da orientação centrada em incentivos neutros e com foco na ciência básica. A mudança foi motivada pelo acirramento do embate com a China, pelos resultados decepcionantes da produção e do emprego e pela percepção de vulnerabilidade em relação a bens estratégicos. *Surveys* vêm indicando apoio da opinião pública a políticas capazes de fortalecer a inovação e os empregos.

A administração Obama adotou o Manufacturing USA Program Act, que criou treze institutos de pesquisa manufatureira. Trump deu sequência e Biden acrescentou três programas: *Endless Frontiers Act*, *Inflation Reduction Act* (IRA) e *Chips and Science Act*. O *Chips Act* destinou US\$ 52 bilhões para a produção de semicondutores, enquanto o IRA destina US\$ 30 bilhões para a produção de painéis solares, turbinas eólicas, baterias e minerais (Kwon, 2024, p. 86). Por trás das medidas está o diagnóstico de distanciamento entre pesquisa e manufatura e falta de industrialização liderada pela inovação. Assim, parcerias incluindo acadê-

¹ No pós-guerra, *networks* foram coordenadas pelo Estado e grande quantidade de recursos foi destinada ao desenvolvimento de produtos que vieram a guiar a onda tecnológica subsequente.

micos, empresas e institutos de pesquisa vêm sendo formadas nos setores selecionados, junto com o fomento à cooperação entre grandes corporações e pequenas e médias empresas.

2. Coordenação com pouca abertura: o caso japonês

O capitalismo japonês se caracterizou no pós-guerra pela presença de formas de coordenação por meio de *networks*. Destacavam-se a cooperação entre as empresas dentro dos grupos empresariais (*Kereitsus*), as conexões entre empresas e bancos, a cooperação com os fornecedores e a participação dos trabalhadores em decisões relativas ao chão da fábrica. Houve também grande capacidade de coordenação por parte do Estado e muitos canais de diálogo com os grupos empresariais (Johnson, 1982).

No entanto, o modelo mostrou-se incapaz de responder ao acirramento da competição e a outros desafios da globalização. Como consequência, as exportações de dispositivos de informática caíram 1,4% ao ano (a.a) entre 1995 e 2000, enquanto as exportações de componentes eletrônicos cresceram apenas 3,1% a.a e as de dispositivos de comunicações 3,3%.² A participação das empresas japonesas no setor de LCD caiu de 62% em 1999 para 24% em 2002, enquanto a taxa média de lucro das companhias (incluindo Sharp, Toshiba e Hitashi) foi de apenas 5,4%, contra 34,2% das coreanas Samsung e LG e 25,9% das taiwanesas. O saldo comercial das indústrias *high-tech* passou de um superávit de US\$ 54,98 bilhões em 2000 para um déficit de US\$ 32,2 bilhões em 2022 (Kwon, 2024, p. 34; 133-134).

As dificuldades relacionam-se às falhas em se adaptar. Enquanto as companhias japonesas gastavam bilhões em um ecossistema de telefones restrito ao Japão, o Iphone e a plataforma Android tornavam-se globais. Kwon descreve esse comportamento como “síndrome de Galápagos”, marcada pelos círculos fechados de interação entre o Ministério das Telecomunicações, os correios, a *Nippon Telegraph and Telephone*, os políticos e as empresas. Uma estrutura excessivamente regulada retardou a incorporação de novas tecnologias. As elites perceberam que era essencial mudar, mas o fizeram com uma visão baseada no passado. As empresas foram

² Nos Estados Unidos, o crescimento foi de respectivamente 9,7%, 20,4% e 13,6%, enquanto na Europa foi de 7,2%, 9% e 21,2%.

para o exterior, mas presas em práticas rígidas e hierárquicas. Resistiam em promover não japoneses para cargos de direção, dificultando a atração de talentos (Kwon, 2024, p. 143; 146).

Em síntese, a lentidão em reformar relaciona-se aos vínculos estabelecidos entre a burocracia, o empresariado e a classe política. A morosidade foi particularmente séria no sistema financeiro, falhando em reestruturá-lo e em viabilizar modalidades como o *venture capital*. Dificuldades se acirraram também no processo de inovação, marcado pela baixa cooperação entre institutos de pesquisa, universidades e empresas e queda nos gastos em P&D. Assim, as patentes declinaram significativamente entre 1995 e 2011. Empresas antes líderes deixaram de estar entre os principais inovadores (Kwon, 2024, p. 136; 148; 155).

Um marco no processo de reformas foi o governo Koizumi (1995-2005), que promoveu a desregulamentação das finanças, das telecomunicações e do varejo e a privatização do sistema postal. Havia uma orientação liberal, destacando a necessidade de emular o modelo norte-americano e implementar mudanças na governança corporativa e nas relações de trabalho.

A resistência às reformas neoliberais, no entanto, foi substancial, destacando-se a federação empresarial *Keidanren*, que defendia as práticas anteriores de coordenação. A *Keidanren* denunciava as ameaças de um capitalismo não controlado sobre o emprego e as relações de trabalho, assim como outros riscos de um capitalismo essencialmente especulativo. Defendia também a responsabilidade social das companhias e a participação de outros *stakeholders*. Enfim, reiterava que qualquer reforma deveria ser feita de acordo com os valores e as normas sociais do país.

O governo Shinzo Abe (2012-2020) foi, segundo Kwon, o principal responsável pela recuperação do capitalismo japonês. Abe recuperou e adaptou a política industrial, priorizando a modernização do sistema de inovação. Ocorreram modificações no modelo *Keiretsu*, que deixou de ser tão rígido, abrindo a possibilidade de cooperação com outras empresas. As relações de cooperação com os fornecedores tornaram-se também mais abertas e flexíveis (Kwon, 2024, p. 164-169).

Abe adotou medidas para concentrar o poder no gabinete do primeiro-ministro. Ampliou o número de conselhos subordinados a ele, que, contando com especialistas, passaram a apontar novas direções. Mudan-

ças deram ao primeiro-ministro o controle na nomeação de 660 burocratas, triplicando o número prévio (Kwon, 2024, p. 185).

Com as mudanças, o Japão caminhou para um modelo mais aberto de inovação, marcado pelo fortalecimento da cooperação entre indústria e academia e pelo crescimento de *start-ups*, empresas incubadas e *venture capital*.³ O número de patentes registradas pelas universidades cresceu de 2.755 em 2005 para 46.038 em 2018 (Kwon, 2024, p. 159-161).

Assim, as companhias japonesas voltaram a ocupar posições de liderança em vários nichos. Passaram a prover mais da metade dos materiais críticos para a indústria de semicondutores e um terço dos equipamentos necessários para a fabricação. Houve também recuperação em segmentos como painéis de LCD, baterias e dispositivos médicos e vários nichos da indústria química (Kwon, 2024, p. 120; 153).

3. Internacionalização coordenada: a resposta alemã

Uma característica central do capitalismo alemão é a presença de instituições que favorecem a geração de uma mão de obra qualificada e a competitividade em produtos altamente elaborados. Destacam-se o sistema setorial de negociações salariais, a participação dos trabalhadores nas decisões das firmas e o treinamento vocacional. As empresas apoiam essas instituições, temendo os custos que poderiam advir do conflito e de eventuais paralisações (Hall; Soskice, 2001).

Esse modelo passou a enfrentar pressões decorrentes da crescente competição, das mudanças tecnológicas e das cadeias produtivas globais. Outros desafios vieram com a internacionalização de bancos e empresas e o avanço da União Europeia. Cresceram as dificuldades para muitas empresas cumprirem as regras de negociação salarial, assim como as pressões para reduzir os custos transferindo plantas para o exterior.

A reação dos trabalhadores foi negociar a preservação dos empregos por meio de contenção salarial e flexibilização das horas de trabalho. As empresas, no entanto, perceberam que não poderiam abrir mão da internacionalização. Os trabalhadores procuraram então negociar direções que conciliassem o investimento no exterior com a preservação dos empregos.

³ Investimentos de *start ups* aumentaram de 70,5 bilhões de ienes em 2010 para 446 bilhões em 2019.

Contavam, como trunfo, com a alta qualidade do trabalho, as universidades orientadas para a pesquisa, as escolas politécnicas e outras políticas industriais.

A produção inevitavelmente se internacionalizou. Em 1996, as firmas alemãs produziam apenas 33,2% dos carros de passageiros no exterior, número que cresceu para 68,7% em 2018. O investimento dos setores automobilístico e de máquinas-ferramentas no exterior cresceu de US\$ 20,5 bilhões em 1995 para US\$ 71 bilhões em 2009. A internacionalização, no entanto, foi acompanhada pela preservação do emprego. Os fornecedores mantiveram a participação nas vendas, contribuindo para o alto patamar de exportações. Isso contribuiu para que o saldo do comércio em produtos de alta tecnologia passasse de um déficit de US\$ 2,29 bilhões em 2000 para um superávit de US\$ 29 bilhões em 2023 (Kwon, 2024, p. 35; 192).

A internacionalização foi acompanhada pelo aumento dos gastos em P&D. Na indústria automobilística, esses gastos passaram de 15,7 bilhões de euros em 2011 para 45,7 bilhões em 2021. Assim, na Alemanha as empresas investiam entre 7% a 8% das vendas em desenvolvimento do produto e inovação, contra 2,5% nos Estados Unidos. Os avanços incluíram patentes em inovações radicais nas áreas de digitalização, mobilidade e eletrônica (Kwon, 2024, p. 197-199). Medidas foram também adotadas para aperfeiçoar o sistema de treinamento, buscando um modelo que fortalecesse a base científica. Procurou-se intensificar as conexões entre escola, local de trabalho e educação superior, com firmas e universidades negociando o currículo e a implementação dos programas de treinamento.

Outra direção foi a melhoria da capacidade de pesquisa, ampliando o papel das pequenas e médias empresas e das *start-ups* em setores como biotecnologia, nanotecnologia, TICS, energia e ótica. Medidas foram também adotadas para modernizar as pequenas e médias empresas, direcionando-as para nichos de maior valor agregado.

Destaca-se, nesse processo, o modelo *Fraunhofer*, referência a uma sociedade composta por 70 institutos e unidades de pesquisa que empregava, em 2017, 9.792 pesquisadores, com um orçamento de 2,1 bilhões de euros. As ações centraram-se no fortalecimento do ecossistema de inovação, promovendo pesquisas alinhadas aos objetivos das corporações e

formando pesquisadores a partir das questões do mundo real. Novecentos pesquisadores eram encaminhados anualmente para as empresas, enquanto pequenas empresas eram incubadas visando aplicar o conhecimento comercialmente (Kwon, 2024, p. 214-215).

É importante destacar que as mudanças se ancoraram na cooperação com os trabalhadores, sendo que os conselhos de trabalho e as práticas de participação continuaram ativos. Assim, pactos de emprego foram firmados, marcados pelo comprometimento das empresas em expandir o investimento e preservar os empregos em troca de contenção salarial e cooperação dos trabalhadores.

Um bom exemplo foram os acordos da Volkswagen para a produção do modelo Auto 5000. Mudando a direção inicial, a companhia percebeu a necessidade de transferir para o exterior inclusive a produção de modelos mais elaborados. Os trabalhadores concordaram com essa mudança mediante o compromisso da empresa de produzir outro modelo no país, o Auto 5000. O modelo de treinamento foi então inovador, marcado pela adoção de práticas de aprendizado teórico e prático de forma contínua. Os resultados incluíram altos lucros e ganhos tanto em qualidade como em eficiência (Kwon, 2024, p. 240-242).

4. Considerações finais

A contribuição central de Kwon é mostrar como os três países ilustram diferentes respostas aos desafios da globalização. Contribui, assim, para entender mudanças importantes na economia mundial, a começar pelas dificuldades enfrentadas pela indústria norte-americana. O capitalismo americano, direcionado pela lucratividade de curto prazo, teve resultados ruins. O Japão se internacionalizou relutantemente, falhando em reformar o modelo e perdendo a liderança em diversos setores. Já a Alemanha obteve sucesso utilizando as capacidades institucionais presentes em seu capitalismo. A partir da década de 2010, o Japão implementou reformas que vêm permitindo a recuperação de inúmeros setores, enquanto os Estados Unidos voltaram-se recentemente à promoção de setores estratégicos.

Kwon lança luz sobre aspectos essenciais da dinâmica econômica recente, enfatizando o papel dos respectivos ecossistemas industriais.

Mostra também como, ao lado das instituições, um papel essencial é desempenhado pela agência, bem ilustrado pelas mudanças nos Estados Unidos e no Japão. Questões relevantes são levantadas. Uma diz respeito à capacidade de os Estados Unidos obterem sucesso na política industrial. Apesar da excelência das universidades e empresas, a baixa capacidade estatal tende a comprometer os resultados. Já no caso japonês, cabe observar se as mudanças terão efetivamente capacidade de dinamizar o modelo.

No caso alemão, debatia-se no passado como seria a adaptação a um contexto mais internacionalizado (Yamamura, 2003). Kwon mostra como as capacidades do capitalismo coordenado contribuíram para esse processo. A Alemanha, no entanto, vive outros desafios, incluindo o encarecimento recente da energia e a dualização do mercado de trabalho. Aponta-se também que a lentidão em implementar reformas vem comprometendo a competitividade das empresas europeias em geral. E, enfim, um ponto essencial é entender como as empresas, nos três países, vêm respondendo aos desafios da ascensão da China.

Referências

HALL, P.; SOSKICE, D. An introduction to varieties of capitalism. In: HALL, P.; SOSKICE, D. (Org). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

JOHNSON, C. *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.

YAMAMURA, K. Germany and Japan in a new phase of capitalism: confronting the past and the future. In: YAMAMURA, K.; STREECK, W. (Org). *The end of diversity? Prospects for German and Japanese capitalism*. Ithaca/London: Cornell University Press, 2003.