



Le Monde diplomatique – edição portuguesa, II Série, n.º 60 (Outubro)

## Políticas industriais: o Estado ao serviço de quem?

**Ricardo Paes Mamede**

Economista, co-autor do blog Ladrões de Bicicletas ([ladroesdebicicletas.blogspot.com](http://ladroesdebicicletas.blogspot.com))

«Temos de tomar decisões estratégicas sobre sectores estratégicos», afirmou Barack Obama, Presidente dos EUA, em Maio de 2009<sup>i</sup>. No auge da crise económica internacional, ficava assim decretado o regresso oficial das políticas dirigidas a actividades produtivas específicas – isto é, das políticas industriais – neste caso sob a forma de apoios massivos do governo federal americano ao sector bancário e à indústria automóvel.

Na verdade, as actuais medidas de apoio selectivo ao tecido produtivo encontram uma ressonância inequívoca nas estratégias desenvolvimentistas seguidas em grande parte do mundo subdesenvolvido nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Tais estratégias assentavam na noção de que o crescimento económico é indissociável de um desenvolvimento assimétrico dos sectores produtivos, estando recorrentemente ligado à expansão de actividades de maior valor acrescentado, com maiores oportunidades de crescimento da produtividade, dirigidas a segmentos de procura mais dinâmicos e onde a concorrência nos mercados internacionais é menos intensa.

### Debates inconclusivos

Por outras palavras, a mudança estrutural não é apenas uma consequência, mas também uma das causas do desenvolvimento económico. E, no entanto, há razões para acreditarmos que a iniciativa privada é pouco propensa a realizar os investimentos propulsores da mudança estrutural das economias. Vários factores contribuem para tal. De uma forma geral, a mudança estrutural pressupõe o surgimento e expansão de actividades assentes em conhecimentos e em competências que escasseiam nesse contexto. A incerteza relativamente à capacidade para conduzir as operações (técnicas, comerciais e institucionais) inerentes a actividades fundamentalmente novas, bem como aos resultados esperados dos investimentos, desincentivam o envolvimento dos actores privados nos processos

pioneiros de transformação das economias. Este desincentivo é agravado no caso de actividades produtivas que envolvem investimentos iniciais avultados, dada a dificuldade de mobilização de recursos para grande parte dos investidores privados e a tendência dos mercados de capitais para canalizarem os recursos para investimentos produtivos de risco reduzido.

Em suma, a mudança estrutural é fundamental, mas há razões para acreditar que a iniciativa privada, sem apoio público, estará pouco disposta a realizar os investimentos que mais estimulam aquela mudança.

A estes argumentos favoráveis às políticas industriais de promoção do desenvolvimento económico contrapõem-se habitualmente dois tipos de objecções. Por um lado, considera-se que a diversidade e sofisticação da informação necessária a uma intervenção eficaz do Estado nestes domínios encontra-se para além das competências e capacidades das agências públicas – motivo pelo qual será de esperar que a política industrial se revele, na maioria dos casos, ineficiente e ineficaz. Por outro lado, o apoio público a actividades produtivas específicas é visto como um campo particularmente propício à captura do Estado por interesses particulares, os quais influenciam as políticas públicas em benefício próprio. No limite, o alargamento da esfera de intervenção do Estado no tecido produtivo apenas aumentaria os privilégios das elites mais influentes junto do poder político, distorcendo o funcionamento dos mecanismos de mercado sem benefícios para o conjunto da sociedade.

O debate sobre a política industrial no último meio século girou em torno das vantagens e desvantagens da intervenção pública, reflectindo diferentes avaliações sobre a extensão e relevância das chamadas ‘falhas de mercado’, bem como dos efeitos perversos que podem resultar da tentativa de corrigir eventuais falhas através da intervenção pública. Após várias décadas de confronto teórico e empírico, o resultado deste debate não é de todo conclusivo<sup>ii</sup>.

### **A contracção do espaço de possibilidades da política**

Não obstante, é hoje largamente aceite que o apoio do Estado ao surgimento e à expansão dos sectores mais dinâmicos da actividade económica constituiu um factor determinante para o sucesso de muitos dos países mais ricos (incluindo países de tradição liberal, como a Inglaterra ou os EUA), bem como daqueles que foram mais bem sucedidos nos processos de industrialização das últimas décadas (nomeadamente os países do Leste asiático).<sup>iii</sup>

Sendo certo que este argumento contribui para legitimar a defesa da política industrial, a sua natureza histórica torna-o vulnerável à crítica. De facto, há que reconhecer que a política industrial enfrenta na actualidade alguns desafios distintos daqueles que se colocavam à época nos casos históricos referidos. Desde logo, o aumento da integração internacional nos mercados de produtos e capitais veio alterar as condições em que a política pública se desenvolve. Para além dos constrangimentos macroeconómicos (e.g., redução da eficácia das políticas monetária e cambial, a redução da capacidade de gestão da

poupança interna, vulnerabilidade a crises financeiras internacionais), a globalização veio alterar as condições de viabilidade das parcerias entre actores públicos e privados. Enquanto num mundo dominado por economias pouco abertas ao exterior os interesses dos investidores privados coincidem largamente com as estratégias públicas de desenvolvimento económico, o peso crescente das empresas multinacionais e de actores financeiros internacionais no capital das empresas de todo o mundo diminui o espaço de sobreposição de interesses.

Além disso, a globalização contemporânea, assentando no reforço dos poderes de instituições internacionais como a OMC e a UE no que respeita às normas que regem os fluxos económicos e financeiros internacionais, veio restringir o espaço de possibilidades da política industrial. Aspectos como a imposição de condicionalismos ao investimento estrangeiro (requisitos mínimos de conteúdos locais, transferência de tecnologia, etc.) ou a protecção dos produtores domésticos face à concorrência externa, passaram a ser fortemente limitados pela OMC. A UE, assentando no princípio da ‘concorrência não falseada’ no seio do mercado comum europeu, impõe limites ainda mais estritos à prossecução de políticas públicas de apoio a sectores específicos (abrangendo domínios como a acção das empresas públicas, os contratos públicos ou as várias formas de auxílio de Estado às empresas). Em suma, muitos dos instrumentos mobilizados pelo Estado em experiências históricas bem-sucedidas de apoio público à mudança estrutural das economias estão hoje fortemente reduzidos no seu alcance pelas regras e instituições internacionais.

#### **E, no entanto, elas existem. Para quem?**

Tal não significa, no entanto, que não existam políticas industriais na actualidade. Se as medidas recentemente anunciadas pelos governos dos países mais ricos do mundo surgem hoje como uma descontinuidade face às últimas décadas, tal tem mais a ver com a forma menos visível que o apoio público tende a assumir nesses países, do que com a ausência de medidas de política industrial. A experiência americana de apoio discreto e difuso aos sectores da Saúde e da Defesa<sup>iv</sup> – que esteve na origem de actividades de elevado valor acrescentado onde o domínio americano persiste a nível mundial – constitui um exemplo eloquente de como políticas aparentemente ‘neutras’ podem ser colocadas ao serviço do desenvolvimento de sectores específicos. Um exemplo que, de uma forma ou de outra, se repete em vários países industrializados – como é o caso de Portugal.

É um facto que o estado português não tem hoje controlo sobre a taxa de câmbio, a taxa de juro ou as tarifas aduaneiras, e que a sua intervenção na economia através da acção de empresas públicas ou de acordos condicionais com os investidores privados (nacionais e estrangeiros) – para dar apenas alguns exemplos – estão hoje fortemente limitados pelas regras da UE e da OMC. Não obstante, estamos longe de poder afirmar que em Portugal não existem políticas que visem promover actividades produtivas específicas.

Nos últimos anos, assistimos à implementação de iniciativas públicas como o Plano Tecnológico da Educação, o Plano Tecnológico da Saúde, o programa da mobilidade eléctrica (Mobi.E) ou o Plano de Acção para as Energias Renováveis. Em qualquer dos casos (e de outros não referidos), tratou-se de muito mais do que promover a modernização tecnológica dos serviços colectivos ou as energias ‘limpas’: o objectivo de “internacionalizar as soluções desenvolvidas e aumentar as exportações nacionais” encontra-se expresso em vários documentos programáticos oficiais.<sup>v</sup> Por outras palavras, o governo português recorreu a vários instrumentos ao seu alcance – subsídios às empresas, incentivos fiscais, contractos públicos, diplomacia económica, etc. – com o objectivo de promover a expansão de empresas e sectores de actividade específicos.

Estas formas de política industrial deveriam merecer uma atenção central no debate político em Portugal. Efectivamente, a mudança de perfil de especialização, no sentido de reforçar o peso de sectores com maior potencial de crescimento, revela-se hoje essencial para evitar uma perda continuada do nível de vida da população portuguesa. Se o crescimento económico é condição para a resolução dos problemas orçamentais – como é hoje largamente reconhecido – é por ali que tem de passar uma boa parte da resposta à crise.

E, no entanto, sabemos espantosamente pouco sobre aquelas políticas: se produziram resultados, quem com elas lucrou, quais os custos que implicaram, quais os benefícios que trouxeram para o conjunto da sociedade. O nível de transparência de muitas das iniciativas em curso continua a não permitir um debate político consequente sobre as opções tomadas: os acordos realizados entre o Estado e empresas beneficiárias de apoios não são inteiramente públicos, ninguém sabe ao certo quais são os apoios acumulados por cada empresa ao longo dos anos, a avaliação dos resultados das políticas não faz parte das rotinas instaladas, o poder de monitorização da própria Assembleia da República está condicionado pela dificuldade de acesso a dados.<sup>vi</sup>

A economia e a sociedade portuguesas precisam que os escassos instrumentos de intervenção pública disponíveis sejam postos ao serviço do desenvolvimento colectivo. Para tal, é essencial a definição de uma estratégia de política industrial que tenha como pressupostos: a identificação clara das prioridades da intervenção pública, concentrando os apoios nos sectores mais promissores; a atribuição de mandatos claros às agências públicas envolvidas e a prestação de contas pelo seu desempenho; políticas de gestão de recursos humanos na administração do Estado que assegurem a qualidade da acção das agências públicas; o reforço dos mecanismos de escrutínio (seja ao nível dos órgãos do Estado, como dos parceiros sociais) e de avaliação das políticas; e a imposição de critérios (e monitorização da sua aplicação) que condicionem a atribuição de apoios à obtenção de resultados e ao contributo das empresas beneficiárias para a prossecução de objectivos sociais mais vastos (criação e manutenção de emprego, relações contratuais e condições de trabalho decentes, desenvolvimento tecnológico, etc.).

Num país em que o Estado se tem revelado tão vulnerável aos riscos de captura por interesses particulares, aderir a um estatismo acrítico apenas favorece a utilização indevida dos recursos colectivos. Tal não significa, porém, que o Estado possa ser retirado da equação – o seu papel na promoção das mudanças estruturais necessárias é e será indispensável. Não é fácil encontrar o caminho entre a credulidade e o cinismo. Mas já é tempo de sermos exigentes.

---

<sup>i</sup> Numa entrevista concedida à rede C-SPAN (ver <http://www.c-span.org/pdf/obamainterview.pdf>).

<sup>ii</sup> Para conclusões opostas sobre o resultado do debate ver Pack, H. e Saggi, K. (2006). "Is there a case for industrial policy? A critical survey", *The World Bank Research Observer*, 21(2), 267–297; e Rodrik, D. (2008). "Normalizing Industrial Policy". *Commission on Growth and Development Working Paper n.3*. Washington: The World Bank.

<sup>iii</sup> Chang, H.-J. (2006). *Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies and the Threat to the Developing World*. Londres: Random House.

<sup>iv</sup> Ver Block, F. (2008). "Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States". *Politics & Society* 36 (2), pp. 169-206.

<sup>v</sup> Ver, por exemplo, *Agenda Digital 2015*.

<sup>vi</sup> Ver, a este propósito, a transcrição do debate parlamentar realizado no âmbito da Interpelação ao Governo centrada na transparência das políticas públicas, a 17 de Dezembro de 2009 (<http://debates.parlamento.pt/page.aspx?cid=r3.dar>).