

A TEORIA E A PRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO EMPRESARIAL

1. As políticas públicas de apoio ao desenvolvimento empresarial são suportadas, no plano teórico, por visões centradas numa referência, mais ancorada no protagonismo da "microeconomia", aos resultados da afectação óptima de recursos – onde as políticas públicas surgem para corrigir falhas de mercado ou falhas públicas visando garantir equilíbrios gerais otimizados – ou por visões centradas numa referência, mais ancorada no protagonismo da "mesoeconomia" ("indústria", "sector", "cluster") e da "macroeconomia", a processos dinâmicos de evolução – onde as políticas públicas surgem para ultrapassar estrangulamentos estruturais (internos e externos) ou para orientar e qualificar, nomeadamente em termos de especialização internacional, os resultados dos processos concorrenciais em termos de crescimento económico.
2. A controvérsia teórica entre estas duas visões, elas próprias comportando diferenças apreciáveis no seu interior, alarga-se na sua expressão em termos de recomendações concretas de política económica.

O primeiro grupo de visões, referenciado, no plano teórico, à abordagem neoclássica, mais homogénea e convencional, conduz a uma atitude perante a política pública de natureza mais liberal. O segundo grupo de visões, referenciado, no plano teórico a abordagens mais heterogéneas e heterodoxas¹, conduz a uma atitude perante a política pública de natureza mais voluntarista.

¹ Os contributos mais relevantes, neste conjunto de abordagens, podem ser associadas à teoria do "crescimento endógeno" (a acumulação de conhecimento pelo investimento em I&D, a acumulação de competências pela formação do "capital humano", a consolidação de infraestruturas colectivas ou a cooperação empresarial, constituem outros tantos mecanismos de contestação da hipótese neoclássica dos "rendimentos decrescentes" e do "crescimento exógeno"), aos estudos sobre localização e aglomeração no quadro da "nova geografia económica", as análises que, em termos de "especialização

3. A intervenção pública, no referencial da chamada "política industrial", olhada a partir da visão convencional atrás referida, surge quase completamente polarizada pela lógica da correcção das "*falhas de mercado*", isto é, da superação das imperfeições que determinam formas de afectação de recursos pelos mercados afastadas das situações de equilíbrio optimizado. As grandes falhas de mercado, susceptíveis de fundamentarem uma acção pública correctiva, podem ser sistematizadas em torno das seguintes grandes questões:

i. *Poder concorrencial distorcido*

A formação de situações de monopólio ou oligopólio, configurando posições dominantes em certos mercados, normalmente associada à presença de "*economias de escala*" em actividades mais "pesadas" em custos fixos (onde os custos médios baixam com a escala da produção dos bens e serviços em causa), pode conduzir à manifestação de formas de abuso de posição dominante distorcendo o funcionamento desses mercados. Os rendimentos crescentes podem surgir, também, para além das características dos processos tecnológicos de produção, dos custos de investigação & desenvolvimento, dos custos de distribuição ou da lógica de rede na estruturação dos mercados.

A regulação dos "*monopólios naturais*" constitui uma referência clássica dos desafios que a política económica enfrenta neste terreno que, de um modo mais geral, podem ser reconduzidos à eliminação das "*rendas*" (tecnológicas, naturais, comerciais, ...) e das "*barreiras à entrada*" (financeiras, administrativas, técnicas, ...).

internacional", foram ultrapassando a lógica das "vantagens comparativas" estáticas (associadas a dotações iniciais de factores) para chegar a lógicas da "vantagens competitivas" dinâmicas, articulando condições de oferta e de procura e à escola "evolucionista", com inspiração nos processos de transformação económica por "destruição criadora" concebidos por Schumpeter, que veio revalorizar os aspectos institucionais e tecnológicos do crescimento económico, comportando, aliás, articulações evidentes com a extensa panóplia de estudos centrados sobre os "sistemas de inovação" à escala nacional.

ii. *Informação insuficiente ou assimétrica*

O enviesamento da informação transmitida no mercado, tal como a assimetria nas condições de acesso à mesma, quer sobre os bens e serviços, conduzindo a problemas de "*selecção adversa*" (deficiente avaliação das características da oferta, nomeadamente em termos de preço e qualidade), quer sobre os agentes económicos, conduzindo a problemas de "*risco moral*" (comportamentos oportunistas de agentes originando incumprimento de contratos) , configuram uma "imperfeição" que inviabiliza a concorrência pura e perfeita. A insuficiência de informação, nomeadamente em relação à consideração dos riscos sobre futuro, pode gerar outro tipo de imperfeição, normalmente referido como "*mercados incompletos*".

A intervenção pública justifica-se, neste terreno, seja através de formas de difusão de informação ou formas de regulamentação que reduzam os riscos de surgimento de situações efectivas de selecção adversa e risco moral, seja através de formas de regulação e incentivo que permitam reduzir a incerteza económica através, nomeadamente da partilha dos riscos financeiros (capital de risco, mutualismo, ...).

Um desafio clássico, neste terreno, para as políticas públicas tem sido preenchido pela concepção e execução de políticas de apoio ao desenvolvimento das PME, com uma dotação, estruturalmente menos forte que as grandes empresas, em recursos financeiros e estratégicos.

iii. *Existência de externalidades*

A existência de efeitos indirectos resultantes da actividade de um agente económico sobre outros agentes económicos ("*externalidades*"), sejam eles positivos, sejam eles negativos, conduz, normalmente, na ausência de formas de regulação que, em relação aos agentes produtores do efeito, os premeiem (recebendo uma compensação) no primeiro caso e os penalizem (suportando um

custo) no segundo caso, a níveis de actividade não optimizados, isto é, produção/consumo insuficiente no caso das externalidades positivas e produção/consumo excessivo no caso das externalidades negativas.

A travagem das lógicas de "*passageiro clandestino*" ("free rider") no comportamento dos agentes económicos (seja procurando aceder gratuitamente aos efeitos externos positivos gerados por outros, seja procurando difundir sem custos adicionais efeitos externos negativos sobre os outros) constitui uma referência clássica dos desafios que a política económica enfrenta neste terreno que, de um modo mais geral, podem ser reconduzidos à gestão dos "*custos de transacção*" e das consequências das "externalidades" nos processos de crescimento económico e afectação de recursos, compensando, nomeadamente, a baixa apetência para os investimentos privados em I&D / Inovação e em racionalização / sustentabilidade ambiental, que justificariam, respectivamente, lógicas de incentivo público e lógicas de adopção de princípios do tipo "poluidor pagador".

iv. *Mobilidade imperfeita dos factores produtivos*

A insuficiente ou limitada mobilidade dos factores produtivos constitui outro campo de afirmação das imperfeições dos mercados com reflexos evidentes na possibilidade de uma afectação de recursos socialmente optimizada. Os aspectos culturais, institucionais, administrativos e legais configuram mecanismos específicos normalmente associados a formas de mobilidade imperfeita dos factores, tal como os aspectos, mais estritamente económicos, associados às barreiras à entrada e à saída nas diferentes actividades económicas, podem configurar formas de protecção ou mecanismos de distorção de custos e preços afectando a mobilidade dos factores.

Os desafios clássicos, neste terreno, para as políticas públicas envolvem a dimensão espacial ou territorial, seja em termos da procura de formas mais equilibradas no acesso das diferentes regiões aos factores do progresso económico, seja em termos da procura de formas mais equilibradas de inserção nos processos de comércio e investimento internacional.

4. As "políticas industriais", mesmo fundamentadas na correcção das "falhas de mercado", articulam-se, necessariamente, com as "falhas de Estado", seja porque essa fundamentação requer alguma forma de comparação entre a dimensão da imperfeição do mercado e o custo da acção pública, seja porque os *bens e serviços públicos*, isto é, aqueles que por terem características específicas (princípios da "não exclusão" e "não rivalidade") não são susceptíveis de encontrar resposta satisfatória numa lógica de mercado, exigem uma intervenção pública significativa na garantia da respectiva acessibilidade (produção, promoção e distribuição), em condições de eficiência e equidade, às famílias e empresas, surgindo muitos deles, enquanto "*bens de mérito*", como progressivamente relevantes para a qualidade de vida das pessoas e para a competitividade das empresas.

A articulação entre as “falhas de mercado” e as “falhas de Estado” é ainda relevante na medida em que existem importantes restrições sobre a eficácia da acção pública (papel dos grupos de pressão, possibilidade de “captura” do regulador pelos agentes regulados, horizonte temporal das iniciativas “ritmado” por ciclos eleitorais e limitado por objectivos de gestão de clientelas, carácter insuficiente e/ou enviesado à disposição do decisor público, problemas de transparência e riscos de estrangulamento associados a barreiras burocráticas e administrativas, entre outras).

5. A referência à lógica da correcção das falhas de mercado conduz naturalmente, no plano interno, a uma preferência por apoios ao desenvolvimento empresarial de natureza horizontal, isto é, não dirigido a um sector, actividade ou região em particular, o que contrasta com a prossecução de objectivos de coesão económica e social nacional, em grande parte induzidos pelos processos de inserção internacional, que tendem a conferir uma preferência aos apoios de natureza vertical, seja em termos mais defensivos (defesa do emprego em sectores ou regiões afectados por reestruturações, por exemplo) ou mais ofensivos (protecção de “indústrias nascentes”, promoção de “indústrias estratégicas”, por exemplo).
6. As políticas públicas de apoio ao desenvolvimento empresarial sofreram ao longo das duas últimas décadas, nomeadamente no espaço europeu, uma profunda transformação que, por um lado, acompanhou o movimento geral de liberalização, privatização e desregulamentação que, em todo o mundo, caracterizou os anos 80 e 90 do século XX e, por outro lado, produziu uma progressiva valorização das políticas de concorrência sobre as políticas comerciais e de especialização produtiva. A construção do mercado interno europeu e a consolidação da nova disciplina da Organização Mundial do Comércio, no quadro da procura de um comércio internacional, de bens, mas, também, de serviços, mais livre e mais regado contribuíram, igualmente, sem dúvida, para esse

novo equilíbrio, na Europa, entre aquelas diferentes políticas ou entre as políticas de actuação sobre a oferta e sobre a procura.

7. As políticas públicas de apoio ao desenvolvimento empresarial tornaram-se, neste contexto, razoavelmente ecléticas, consagrando, Estado a Estado, diferentes combinações das abordagens mais liberais, que tendem a conferir à política de concorrência o "lugar central" nas políticas de oferta, com as abordagens mais voluntaristas, que tendem, seja de forma mais sistemática, através de *políticas estruturais horizontais*, ou mais dispersa, através de intervenções segmentadas em áreas específicas (*I&D, Inovação, Capital Humano, Infraestruturas, Cooperação, Empreendedorismo, Capital de Risco*, nomeadamente), a equilibrar o papel das políticas de concorrência com o de outras políticas económicas de natureza mais qualitativa ou mais quantitativa.
8. A concorrência acrescida nos mercados globais, em articulação com a afirmação progressiva de uma nova economia baseada no conhecimento e movida pela inovação, onde as "cadeias de valor" ganham uma relevância decisiva, veio, por outro lado, confrontar as políticas públicas de apoio ao desenvolvimento empresarial, com a necessidade de valorização de novas formas de *eficiência colectiva*.

A "descoberta" dos "clusters" e das "regiões" corresponde, neste quadro, ao reconhecimento da crescente importância estratégica das "economias de aglomeração", tal como a "descoberta" da "competitividade" corresponde, neste quadro, ao reconhecimento da crescente natureza *sistémica* da disputa concorrencial de investimentos e quotas de mercado. O processo de renovação das "políticas industriais" encontrou, assim, nestes dois terrenos (relevância da qualidade do território, relevância da sustentabilidade competitiva), elementos catalisadores decisivos até, porque, ao contrário das anteriores gerações de "voluntarismo", se baseiam numa procura de formas de eficiência que comportam sinergias evidentes na respectiva articulação com as políticas de concorrência (a clareza, durabilidade e validade das regras do jogo jurídicas, institucionais e fiscais, bem como

a disponibilidade e eficiência das actividades de suporte, são hoje, por exemplo, decisivas em matéria de localização empresarial).

Augusto Mateus

2003/11