

Políticas de diversificação econômica

Dani Rodrik

Este trabalho começa documentando que nem todos os países em desenvolvimento concentram suas exportações em produtos intensivos em recursos naturais ou em mão de obra barata, e que aqueles que também exportam alguns produtos próprios de países desenvolvidos tendem a crescer mais rapidamente, com aparente independência de seu capital humano e sua qualidade institucional. Para isto, utilizamos um índice que mede o grau em que cada país apresenta esse tipo de mistura em suas exportações. Este é um fenômeno idiossincrásico, que parece estar ligado às facilidades para empreender a produção e exportação de produtos novos. Daí que haja um espaço para políticas de estímulos, acompanhadas da capacidade governamental de reconhecer tentativas fracassadas e cessar de subsidiá-las. Pelo aludido caráter idiossincrásico do fenômeno, não é possível dar receitas universais, mas exploramos alguns princípios que devem ser considerados na formulação da política de cada país.

Dani Rodrik,
Professor de Economia Política
Internacional,
Cátedra Rafik Hariri,
John F. Kennedy School of
Government,
Universidade de Harvard
✉ dani.rodrik@harvard.edu

I

Introdução

As grandes ideias nunca morrem e, em muitos sentidos, algumas das ideias mais importantes propulsadas por Raúl Prebisch, um dos mais destacados economistas latino-americanos, voltaram a adquirir relevância. Prebisch dizia que a estrutura econômica é importante; que o que os países produzem, seja que se especializem em indústrias primárias ou em manufaturas, é um fator que influi notadamente em seu desempenho econômico. Eu diria que esta ideia, que em certo sentido é muito plausível, desapareceu da mente da maioria dos economistas graduados de universidades norte-americanas nas últimas décadas. Mas é justo reconhecer que está ressurgindo. De fato, este artigo gira em torno dessa ideia — que o que um país produz é importante — e a partir dela trata de extrair algumas conclusões sobre políticas.

Insisto na importância do que um país produz porque esta ideia se contrapõe a muitos dos conceitos de filosofia econômica que serviram de guia às autoridades nas décadas de 1980 e 1990, não só na América Latina e no Caribe, mas em todo o mundo.

A ideia força das reformas microeconômicas dessas décadas foi que as autoridades só devem preocupar-se com o contexto mais amplo; quer dizer,

uma vez que se consiga estabelecer a estabilidade macroeconômica e definir os parâmetros fundamentais de uma economia de mercado funcional com uma estrutura reguladora adequada, pode-se orientar a economia de maneira que funcione independentemente e distribua os recursos com eficiência, não só em termos estáticos, mas também dinâmicos. Isto porque se supõe que a economia impulsiona o crescimento econômico por si só e que este processo tem início automaticamente quando há estabilidade macroeconômica e começam a operar as variáveis econômicas fundamentais.

Atualmente, estamos comprovando que muitas das reformas da década de 1990, sobretudo as realizadas nas frentes macroeconômica, fiscal e monetária, eram imprescindíveis, mas em certo sentido é possível que algumas das demais reformas não tenham se concentrado bem nos fatores que efetivamente produzem crescimento econômico. A esse respeito, é importante entender melhor a contribuição da estrutura produtiva ao processo de crescimento, em que consiste essa estrutura e que significa para a formulação de políticas, tanto macroeconômicas como microeconômicas.

II

A estrutura produtiva e a qualidade da cesta de exportações

Em seguida, tratarei de demonstrar que a estrutura produtiva é importante em termos de crescimento econômico, que o tipo de bens produzidos também é importante e que as variáveis econômicas e as vantagens comparativas por si só não determinam a estrutura produtiva. Há um certo elemento de arbitrariedade, uma certa idiosincrasia a respeito

do que um país acaba produzindo, e a função das estratégias públicas consiste em assegurar no melhor dos mundos possíveis que não se predetermine o que um país deve produzir, mas que finalmente se acabe produzindo o que mais contribua para o seu crescimento. De fato, quando analisamos minuciosamente o surgimento das empresas bem-sucedidas, que “deslançaram”, chegamos à conclusão de que em quase todos os casos a intervenção estatal foi significativa.

No sentido mais amplo possível, o principal argumento que apoia esta afirmação é que são necessárias

□ Este artigo corresponde a uma conferência magistral apresentada pelo autor na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Santiago do Chile, 31 de agosto de 2005), no âmbito da Quinta Cátedra Raúl Prebisch.

estratégias de crescimento que complementem a busca de estabilidade macroeconômica, mediante uma estratégia econômica mais produtiva centrada nas necessidades do setor real e que não responda à mera suposição de que, uma vez estabelecido o contexto macroeconômico, o setor real funcionará independentemente e produzirá o dinamismo necessário para que ocorra um crescimento sustentado. Isto nos leva a perguntar em que consiste esse conjunto de políticas, um tema realmente difícil, em parte porque são relativamente poucas as pesquisas de peso, sobretudo feitas por economistas, sobre o que seria um conjunto adequado de políticas industriais aplicáveis aos países de baixa e média renda; mas também porque, apenas se começa a refletir sobre esse tipo de quadro normativo, volta a ficar em evidência a importância do contexto específico, de que esse quadro funcione bem. Para tanto, deve guiar-se por certas orientações gerais, ser muito específico, aproveitar a base institucional já existente (que varia de um país a outro) e responder aos obstáculos concretos (que também variam de um país a outro). Por isso, é impossível fazer afirmações muito concretas e práticas sobre a natureza destas políticas; o que se pode tentar é descrever com o máximo de detalhe possível alguns princípios gerais para sua formulação. Eles deveriam ser considerados na estruturação do quadro normativo, de modo que as autoridades nacionais tenham uma certa orientação para desenvolvê-lo.

Agora me referirei a dois aspectos desses princípios gerais: um é a necessidade de chegar a um equilíbrio entre incentivos e castigos, entre disciplina e recompensa, na formulação de estratégias de promoção industrial; o outro é a necessidade de que as autoridades, especificamente os organismos públicos encarregados da reestruturação produtiva, equilibrem o isolamento e a integração. Por um lado, estes organismos devem estar isolados dos interesses privados de tal modo que estes não possam utilizá-los, não possam se apropriar deles; mas, por outro, devem estar integrados a esses interesses de maneira que lhes permita obter a informação necessária sobre as áreas em que conviria tomar medidas e sobre o conteúdo dessas medidas.

Queria mencionar um exemplo bastante surpreendente tirado de um texto de Imbs e Wacziarg (2003)¹. Esses autores observaram o que ocorre com a concentração da produção no processo de desenvolvimento econômico, ilustrado nos gráficos

1 e 2. Nos dois gráficos, o eixo vertical é um índice de Gini que se refere, respectivamente, à concentração do emprego (gráfico 1) e da produção (gráfico 2) em distintos setores da economia. Isto significa que, em uma economia muito concentrada num só setor, o coeficiente de Gini é extremamente alto; por outro lado, numa economia muito diversificada o coeficiente de Gini relativo à produção ou ao emprego seria muito baixo. O eixo horizontal dos dois gráficos corresponde a distintos níveis de renda, que refletem em termos gerais a evolução da concentração no processo de desenvolvimento. Estes dois economistas analisaram o crescimento em distintos países e num mesmo país em diferentes períodos, de modo que os comentários seguintes são válidos não só no que diz respeito a uma comparação entre países, mas também como descrição de uma dinâmica

Imbs e Wacziarg observaram que, quando um país passa de uma renda muito baixa a níveis mais altos, o padrão de produção se diversifica notavelmente e que, quando a renda é bastante alta, a curva começa a inverter-se, o que significa que começa a intensificar-se a concentração. Se observamos o ponto de inversão, quer dizer, o nível de renda em que a economia começa novamente a concentrar-se, vemos que é um nível de renda muito alto, que não se registrou em nenhum país desta região. Portanto, convém examinar o que acontece no segmento descendente da curva, que revela uma redução da pobreza, uma crescente diversificação da produção ou, pelo menos, a transição de uma grande concentração para uma menor concentração à medida que aumenta a renda.

Em certo sentido, isto não deveria surpreender ninguém; mas, de outro ponto de vista, para os que fizeram um doutorado em economia na América do Norte nos últimos trinta ou quarenta anos e internalizaram o pressuposto fundamental e as implicações de política que lhes ensinaram, deixando de lado todo o resto, pode-se dizer que, sem desqualificar esse tipo de educação, o mais provável é que lhes tenham dito que, para que um país se enriqueça, para que se libere da pobreza, deve especializar-se. De acordo com esta lógica, a especialização deve basear-se nas vantagens comparativas do país, e a diferença entre os países prósperos e os pobres seria que os primeiros optaram por aproveitar suas vantagens comparativas, quer dizer, optaram por destinar os recursos para produzir o que podia contribuir em maior medida a que esse princípio se manifestasse na prática, enquanto os outros fizeram o contrário, ou seja, não seguiram os ditames das vantagens comparativas. Os gráficos 1

¹ Ver J. Imbs e R. Wacziarg (2003), "Stages of diversification", *American Economic Review*, Vol. 93, N° 1, Nashville, Tennessee.

GRÁFICO 1

Coefficiente de Gini para o emprego, em relação ao nível de renda
(Estimativa não paramétrica)^a

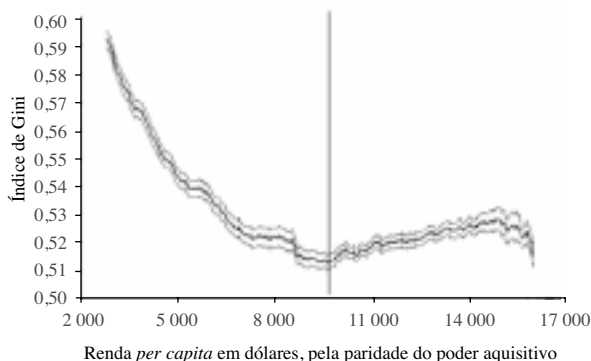


Fonte: J. Imbs e R. Wacziarg (2003), "Stages of diversification", *American Economic Review*, Vol. 93, Nº 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association, março.

^a Dados de emprego da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUUDI), em três dígitos.

GRÁFICO 2

Coefficiente de Gini para o valor agregado, em relação ao nível de renda
(Estimativa não paramétrica)^a



Fonte: J. Imbs e R. Wacziarg (2003), "Stages of diversification", *American Economic Review*, Vol. 93, Nº 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association, março.

^a Dados de valor agregado da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUUDI), em três dígitos.

e demonstram que, num primeiro e segundo grau de aproximação, essa descrição geral do que conduz ao crescimento não pode ser correta, porque, se fosse, os países que superaram a pobreza seriam, contrariamente ao que indicam os gráficos, os que registram uma

crescente concentração da estrutura produtiva, quer dizer, os países que se especializam em vez dos que se diversificam paulatinamente.

O mais importante neste contexto é que, independentemente da influência que o comércio e as vantagens comparativas possam ter exercido no desenvolvimento desses países, a dinâmica que impulsiona o crescimento não está diretamente relacionada a nenhum tipo de vantagem comparativa estática. Pelo contrário, é uma dinâmica que, de uma maneira ou de outra, leva alguns países a diversificar gradualmente os investimentos numa ampla gama de novas atividades. Os países prósperos são aqueles que fazem novos investimentos em novas áreas; os que se estagnam são os países nos quais não ocorre esse processo.

Nos estudos que realizei nos últimos anos, muitos deles com Ricardo Hausmann na Kennedy School of Government da Universidade de Harvard, abordei este tema de outra maneira para quantificar algumas dessas relações e determinar seus efeitos. O que fizemos foi desenvolver um indicador que permite medir a qualidade da cesta de exportações dos países. Para começar, calculamos num nível bastante desagregado, de seis dígitos —o que significa que o cálculo abrange milhares de produtos básicos—, o nível médio de renda $PRODY(j)^2$ dos produtos comercializados por um país no qual este produto mostrou uma vantagem comparativa relativa. Também se pode dizer que estabelecemos uma relação entre um produto básico e um determinado nível de renda, que consideramos representativo do nível correspondente a um país com notáveis vantagens comparativas no que diz respeito a esse produto. Por exemplo, a juta é um produto básico associado a uma renda muito baixa, enquanto as aeronaves estão associadas a uma renda muito alta, porque os países que têm vantagens comparativas na produção da juta são países de baixa renda e porque os países que produzem aviões são de alta renda.

Depois de calcular este indicador dos produtos básicos, fizemos um cálculo para vários países baseado na média ponderada do $PRODY(j)$ de cada país, tomando como fator de ponderação a porcentagem de cada um dos produtos que compõem sua cesta de exportações. Essa média ponderada é um indicador quantitativo que denominamos $EXPY$, o qual mede o nível de renda associado à respectiva cesta e,

² $PRODY(j)$ = nível médio de renda dos países que revelam uma vantagem comparativa em relação ao bem j (Sistema Harmonizado de 6 dígitos).

portanto, a qualidade da cesta de exportações de um país. Este método permite quantificar o que o país produz e a combinação de produtos em cuja elaboração adquiriu grande competência, mediante uma agregação de produtos baseada nos níveis de renda associados aos fatores que dão origem às respectivas vantagens comparativas.

Não é surpreendente então que, como mostra o gráfico 3, quando se compara a dispersão do indicador EXPY com o nível de renda de distintos países, se observe uma alta correlação. Quase por definição, esta correlação é muito alta, o que confirma que os países ricos são os que exportam produtos característicos de países ricos. Porém, o que mais me interessa não é a correlação geral, mas os desvios da linha de regressão: descobrir por que alguns países estão muito acima da linha de regressão e outros abaixo, e determinar se isto influi concretamente no desempenho econômico.

Neste diagrama de dispersão há cerca de cem países, mas vejamos o que acontece com a Índia e a China, que se desviam da norma. É muito interessante que dois países que foram extraordinariamente bem nas últimas décadas sejam países que registram níveis muito mais altos de EXPY que o previsto de acordo

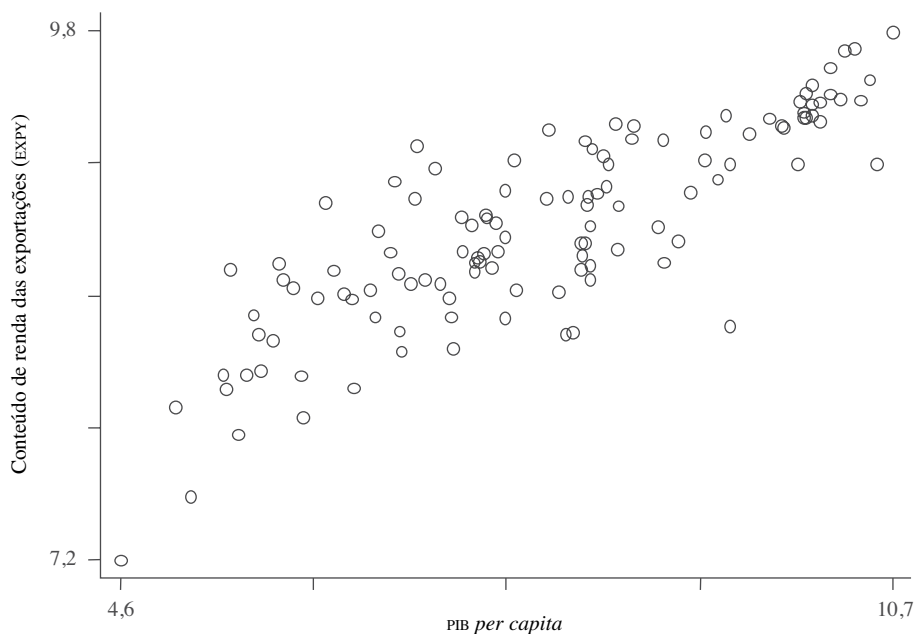
com seu nível de renda, e que de fato estão muito mais acima da linha de regressão que outros países.

A China, que está muito acima dessa linha, exporta atualmente uma série de produtos básicos, a maior parte dos quais são artigos eletrônicos e artigos eletrônicos de consumo, característicos de países com um nível de renda muito superior ao da China; de fato, o nível de renda correspondente à cesta de exportações da China é seis vezes mais alto que o nível de renda agregada do país.

Analisemos, então, a situação do ponto de vista intertemporal. O gráfico 4, que ilustra a evolução deste índice que mede a qualidade da cesta de exportações em vários países da Ásia e América Latina, permite comparar o ponto em que se encontram. O gráfico inclui quatro países latino-americanos: Argentina, Brasil, Chile e México. É interessante observar que nesta comparação os três primeiros têm os níveis mais baixos de EXPY (quer dizer, o menor conteúdo de renda das exportações), enquanto a China está mais próxima dos países asiáticos e do México e sua diferença com este último se reduziu notavelmente com o passar do tempo. Isto surpreende, porque a China continua sendo muito mais pobre que estes países

GRÁFICO 3

Vários países: Dispersão do conteúdo de renda das exportações (EXPY) em relação ao PIB *per capita*, 2003
(*Estimativa não paramétrica*)



Fonte: Elaboração própria.

da América Latina, mas exporta artigos muito mais sofisticados que os exportados pelos países latino-americanos. Em parte, isto se deve ao fato de ter uma dotação relativamente maior de recursos naturais que os países da América Latina, mas eu diria que não obedece somente a isso.

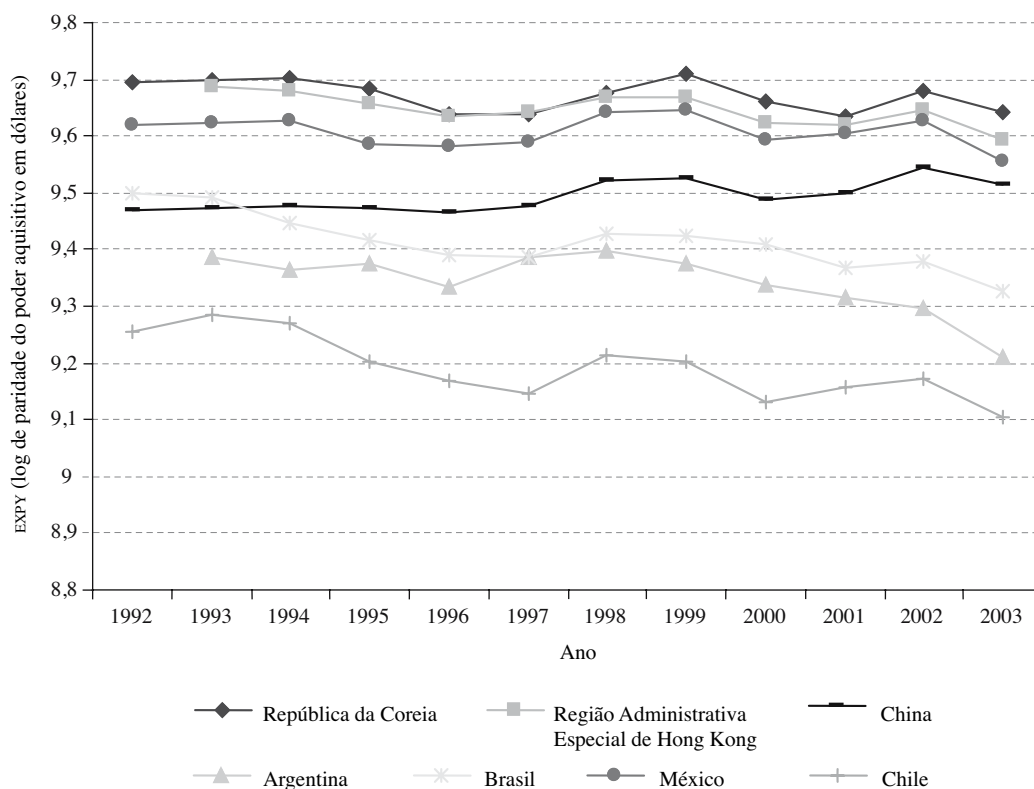
Se mostrarmos este gráfico a um típico economista neoclássico, fiel expoente da tradição das vantagens comparativas, seguramente diria que demonstra que a China, a República da Coreia, a província chinesa de Taiwan, Cingapura e outros que desenvolveram uma cesta de exportações muito sofisticada se limitaram a malgastar recursos, destinando-os a áreas nas quais carecem de uma das autênticas vantagens comparativas, que é ter uma competência desenvolvida, motivo pelo qual poderíamos dizer que o custo de sua cesta de exportações foi muito alto. É importante, então, perguntar o que significa o fato de que isto seja relevante; perguntar se este corte da estrutura de exportações e da estrutura produtiva se

reflete nas cifras como um valioso fator preditivo de algo que nos interessa. E a resposta a esta pergunta é um “sim” categórico.

A concentração nesta medida da cesta de exportações em particular se justifica por tratar-se de uma variável preditiva robusta e significativa do ponto de vista quantitativo do crescimento econômico posterior, dado que os países que se afeiram a uma cesta de exportações de alta qualidade registram um crescimento posterior mais alto que os países que não o fazem. O diagrama parcial de dispersão que aparece no gráfico 5 ilustra a taxa de crescimento do PIB per capita em um período de dez anos a partir do valor inicial do indicador EXPY de vários países em 1992, uma vez considerados os demais fatores incluídos em uma regressão de crescimento. O que este gráfico indica em essência é que, se considerarmos os níveis originais de renda e de capital humano de vários países, observamos que os países que desenvolveram cestas de exportações vinculadas a maiores níveis

GRÁFICO 4

América Latina e leste da Ásia: Conteúdo de renda das exportações (EXPY)



Fonte: Elaboração própria.

de renda mostram uma convergência muito mais rápida. Isso significa que, quando um país se aferra aos bens de mais alta produtividade, esta se difunde ao resto da economia. Essa é a dinâmica propulsora do crescimento econômico; é o que explica por que um país como a China produz telefones celulares, refrigeradores e televisores; é o que se traduz em aumentos mais altos da produtividade e da difusão ao resto da economia que o que permitiria a simples produção de roupas, sapatos e brinquedos. Daí provém a importância normativa desta medida da produção e das exportações de um país.

Ademais, quando se trata de explicar por que a qualidade da cesta de exportações de alguns países é muito superior à de outros, a maioria dos fatores que costumam ser considerados não ajudam a explicar a situação. Como se observa nos gráficos 6 e 7, nem a dotação de capital humano nem um certo grau de adequado desenvolvimento institucional explicam em maior medida por que o EXPY varia de um país a

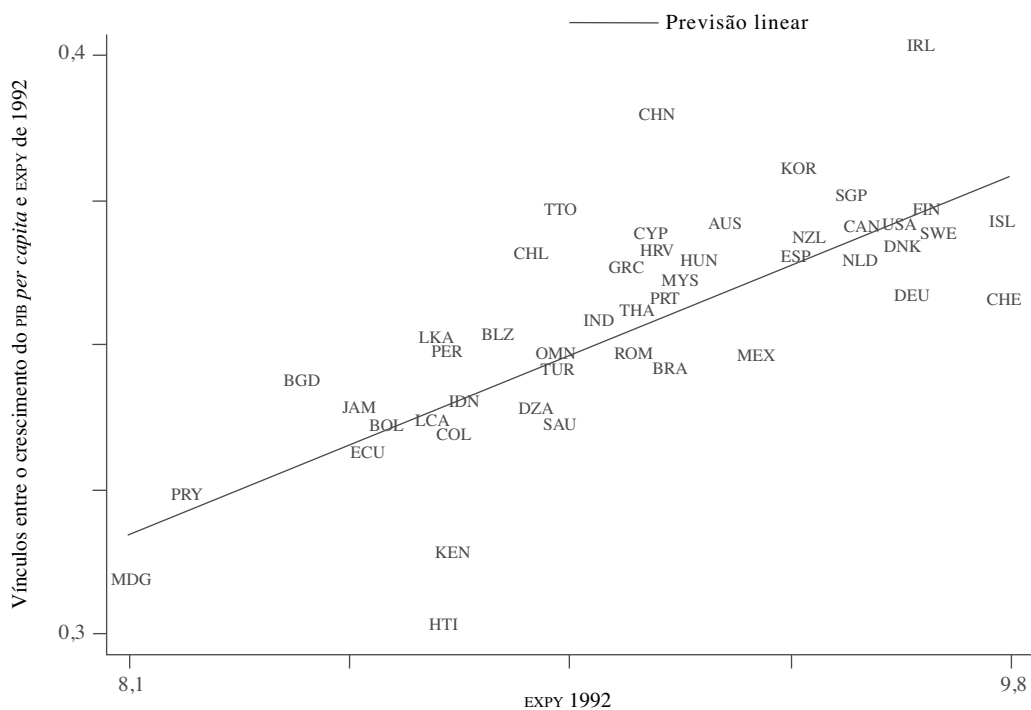
outro uma vez considerado o PIB per capita. Como já vimos, há uma relação entre o EXPY e o PIB per capita, mas isso resume praticamente tudo o que sabemos, porque, ao incluir a dotação de outros fatores ou medições do desenvolvimento institucional, a situação não se esclarece muito mais.

Não se pode explicar por que a China e a Índia têm uma cesta de exportações muito mais sofisticada, nem em função da dotação relativamente alta de capital humano nem da existência de um melhor quadro institucional, fatores que poderiam ter facilitado sua especialização na produção de bens mais sofisticados através de vantagens comparativas indiretas. Há muitos fatores idiossincráticos; portanto, na minha opinião, existe uma ampla margem para que as políticas exerçam uma influência determinante na criação da cesta de bens que um país produz e que facilitam o crescimento. O que um país produz e exporta, as exportações nas quais mostra competência, respondem a muitos fatores fora das variáveis fundamentais da economia.

GRÁFICO 5

Vários países^a: Crescimento do PIB per capita, 1992-2003

(Como função do nível de EXPY^b de 1992)

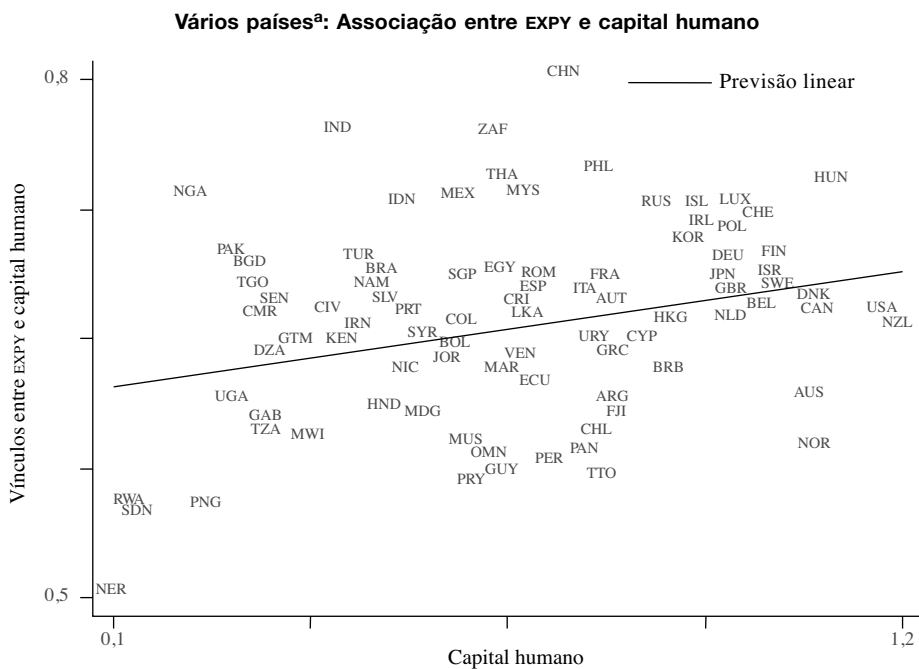


Fonte: Elaboração própria.

^a Os códigos dos países correspondem a suas denominações em inglês.

^b Considerando a renda inicial e o capital humano.

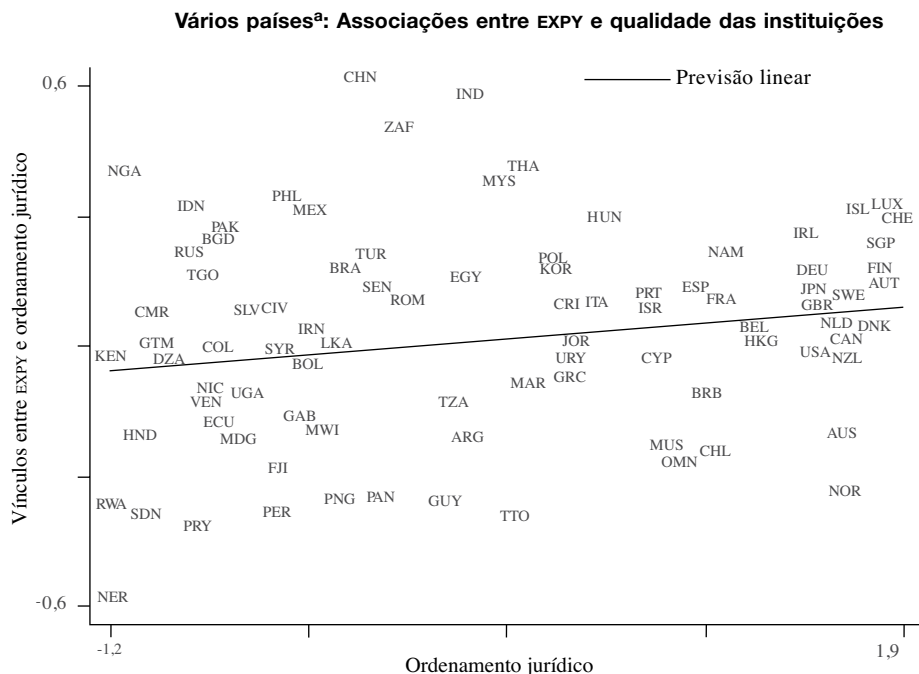
GRÁFICO 6



Fonte: Elaboração própria.

^a Os códigos dos países correspondem a suas denominações em inglês.

GRÁFICO 7



Fonte: Elaboração própria.

^a Os códigos dos países correspondem a suas denominações em inglês.

III

Padrões de especialização e processo de descobrimento de custos

O caráter idiossincrásico, e arbitrário dentro de certos limites, do padrão de especialização pode ser analisado de distintos pontos de vista. Se observarmos com detalhes em que se especializam distintos países, fica em evidência a arbitrariedade. Bangladesh e Paquistão, por exemplo, são países que têm quase as mesmas características na dotação geral de fatores que sustentam suas vantagens comparativas. Ninguém esperaria que estes dois países mostrassem distintos padrões de especialização, mas em geral isso é o que ocorre. Nenhum dos dois exporta aeronaves nem semicondutores; mas, se observarmos detalhadamente em que se especializam, surgem diferenças acentuadas: o Paquistão se especializa em bolas de futebol, que produz em grandes quantidades, o que não faz Bangladesh, e alguns dos produtos de exportação de Bangladesh apenas se encontram no Paquistão. Pode-se fazer comparações como esta entre países de maior e menor renda, observando suas exportações, e encontrar muitos enigmas. Por que, ao comparar a situação da República da Coreia e da província chinesa de Taiwan, vemos que a primeira é um dos maiores produtores —provavelmente o maior produtor— de fornos de microondas, um produto que Taiwan praticamente não exporta? Por sua vez, Taiwan controla o mercado mundial de bicicletas, salvo alguns modelos muito sofisticados, enquanto a República da Coreia praticamente não exporta bicicletas.

Este é o tipo de elemento idiossincrásico que se reflete no predomínio que um país alcança e que praticamente não pode ser explicado em função das vantagens comparativas ou das variáveis econômicas fundamentais. Em tais casos, temos que entender por que ocorre este tipo de situação, sobretudo quando, como indiquei, se reflete no desenvolvimento posterior. A explicação teórica desta desvinculação, que dá origem aos padrões idiossincrásicos de especialização ou à arbitrariedade da especialização, é a ideia de que, por motivos econômicos muito arraigados, os mercados que funcionam livremente costumam investir menos que o necessário em atividades novas e não tradicionais. Isto se deve a muitas causas, duas das quais eu gostaria de destacar: as externalidades

em matéria de coordenação e as externalidades em matéria de informação.

As primeiras correspondem ao fato de que, para que uma nova atividade seja rentável, é necessário fazer outros grandes investimentos simultaneamente na cadeia de produção vertical ou horizontal. Por isso, se alguém pensa em investir na produção de abacaxis num país que não tem maior capacidade de produção e exportação de abacaxis, possivelmente também deve se preocupar com a construção de uma instalação para encaixotá-los. No outro extremo, se alguém pensa em investir nessa instalação, também deve se preocupar com um fornecimento seguro de abacaxis cultivados no país, porque, se esses dois investimentos não forem efetuados simultaneamente, nenhum dos dois vai ser rentável; sem um certo grau de coordenação dos investimentos em distintas áreas, a indústria de produção de abacaxis talvez não se desenvolva, o que ocorrerá se houver a coordenação necessária.

As externalidades em matéria de informação são muito variadas, mas a que mais me interessa é a externalidade relacionada com o que defino como o “processo de descobrimento de custos”. Uma das coisas mais importantes que os empresários fazem nos países em desenvolvimento é descobrir a estrutura subjacente de custos da economia, quer dizer, quanto custa na realidade produzir abacaxis numa economia depois de fazer as modificações necessárias na tecnologia disponível, e se sua produção é ou não rentável. É evidente que a atividade empresarial sempre está cheia de incertezas como essa, mas nos países de baixa e média renda há uma externalidade relacionada com o processo que se manifesta da seguinte maneira: se alguém é o primeiro investidor em abacaxis e descobre o custo de produzi-los, ficando evidente que se equivocou e que a economia não permite produzir abacaxis de maneira rentável, a perda é absolutamente pessoal: o investidor sofre todas as perdas que isto supõe. Mas se um investidor chegou à conclusão de que pode produzir abacaxis nessa economia a um custo muito baixo e com muito lucro, o que ocorre neste caso é um fenômeno de incorporação e difusão e de imitação dos demais empresários, o que significa que o investidor não pode

apropriar-se de todos os benefícios do que descobriu. No final, os lucros são socializados, mas as perdas são pessoais, e essa é a assimetria elementar de todo processo de descobrimento de custos, o que significa que esse descobrimento de custos costuma ser insuficiente nas economias pouco diversificadas, motivo pelo qual os investimentos em novas atividades e em atividades não tradicionais também são insuficientes.

Isso significa que em condições como as descritas há muita incerteza, há muitos elementos que dependem de fatores idiossincráticos como a sorte, o espírito

empresarial, as medidas que o governo toma ou não, quem são os vizinhos e quem não são e o investimento estrangeiro que entra ou não no país. Em alguns casos, talvez se tente produzir todo o amplo espectro de produtos que poderiam estar sendo produzidos, mas que aparentemente não estão sendo produzidos, enquanto em outros talvez fiquem grandes lacunas. O importante é determinar a contribuição das políticas em situações como estas; se podem contribuir para elevar sistematicamente os investimentos em novas atividades quando estes são insuficientes.

IV

A contribuição das políticas industriais

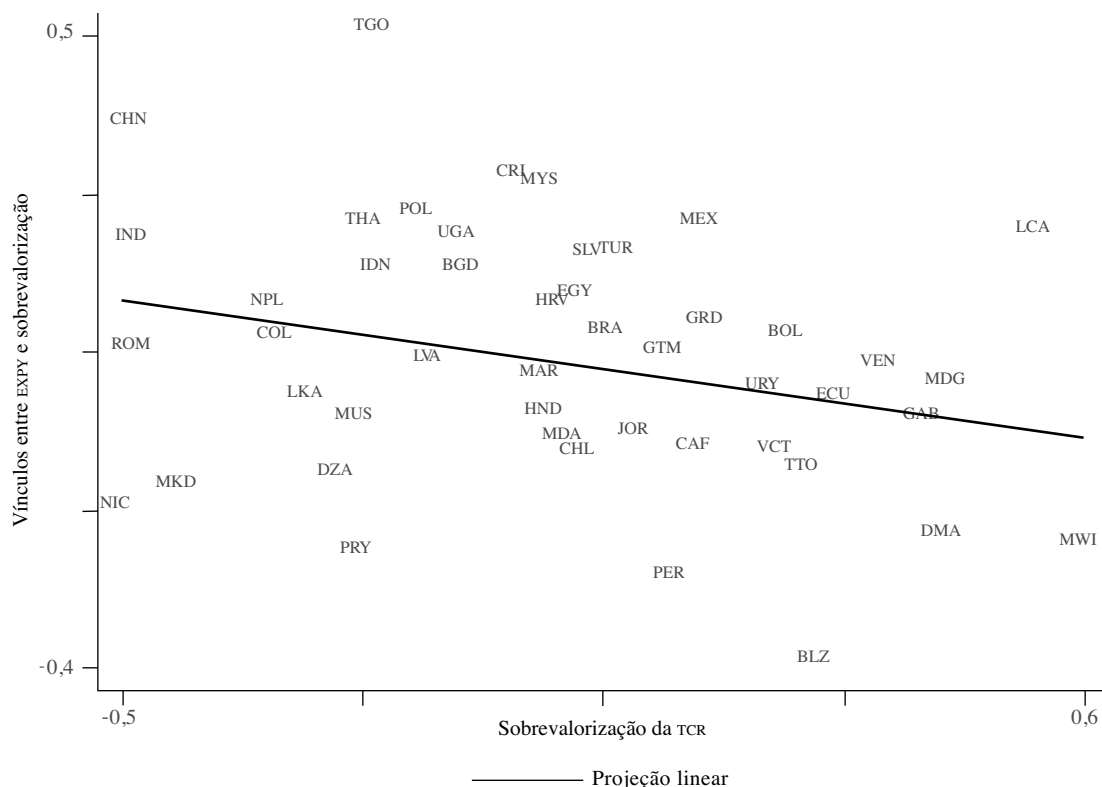
As políticas podem dar uma contribuição e de fato o fazem. Vejamos alguns exemplos de como ocorre isto na prática. A política sobre a taxa de câmbio real desempenha um papel muito importante. De fato, é a política industrial mais eficaz que se pode conceber, porque uma taxa de câmbio real subvalorizada é um subsídio geral às indústrias produtoras de bens comercializáveis no âmbito internacional, nas quais os problemas descritos são muito graves; por outro lado, os benefícios derivados do descobrimento de novas atividades de produção de bens comercializáveis são muito maiores porque estes podem ser vendidos em todo o mundo antes que os lucros comecem a diminuir. O diagrama de dispersão que aparece no gráfico 8 apresenta a relação entre uma medida da sobrevalorização da taxa de câmbio real no período 1994-2003 e a qualidade da cesta de exportações refletida no EXPY correspondente ao final do período, depois de considerar o nível inicial deste indicador. A dúvida que se coloca neste caso é se as taxas de câmbio registradas a partir de 1994 influíram na qualidade da cesta de exportações nos seguintes dez ou doze anos, independentemente da cesta que o país herdou, e a resposta é afirmativa. No mesmo gráfico vemos também que se destacam a China e a Índia. Em geral, os países que aparecem próximos da origem no gráfico 7 tinham uma taxa de câmbio relativamente subvalorizada, enquanto os que aparecem distantes da origem tinham uma taxa de câmbio relativamente sobrevalorizada no mesmo período. De fato, uma das características destacadas da evolução da China é que se baseou numa taxa de câmbio real muito competitiva.

No contexto da teoria que acabo de descrever de maneira muito resumida, uma taxa de câmbio real competitiva amplia a rentabilidade real dos bens comercializáveis, aumenta o volume de investimentos nos setores de bens comercializáveis que se tornam rentáveis, supondo que todos os demais fatores se mantenham invariáveis, e, portanto, em termos probabilísticos, amplia o número de indústrias realmente rentáveis que “deslançam” e que no final se mostram bem-sucedidas. Por isso, podemos dizer categoricamente que existe uma relação entre a taxa de câmbio real e a qualidade das exportações, embora se possa pensar que ocorre exatamente o contrário; ou seja, uma taxa de câmbio real muito depreciada permite manter salários baixos, o que se traduz em maior competitividade no extremo inferior do espectro produtivo e levaria um país com uma taxa de câmbio real depreciada a especializar-se mais em produtos baseados no uso intensivo de mão de obra. Todavia, o que acontece na prática é que uma taxa de câmbio real depreciada faz com que no longo prazo o país avance dentro do espectro produtivo, e não o contrário. Nunca é demais insistir neste efeito da taxa de câmbio, por se tratar de uma área em que enfrentamos uma alternativa muito válida à noção predominante até há pouco tempo na América Latina sobre a função da taxa de câmbio (com escassas exceções, entre as quais atualmente se destaca a Argentina, evidentemente).

O argumento em que se baseava esse consenso é que, fundamentalmente, a taxa de câmbio não deveria ser uma variável de política, e que os bancos centrais e os governos não deveriam ter uma meta

GRÁFICO 8

Vários países^a: Relação entre a sobrevalorização da taxa de câmbio real em 1994-2003 e EXPY em 2003^b



Fonte: Elaboração própria.

^a Os códigos dos países correspondem a suas denominações em inglês.

^b Considerando a renda inicial e o capital humano.

sobre taxa de câmbio real ou nominal, mas uma variável de equilíbrio que se deveria deixar em absoluta liberdade, salvo provavelmente ante a necessidade de reduzir as variações de curto prazo. Do ponto de vista da diversificação produtiva, esta posição me parece inadequada porque contradiz abertamente a evidência que temos, segundo a qual a existência de uma taxa de câmbio real competitiva é uma condição necessária, e inclusive suficiente, do crescimento econômico sustentado dos países em desenvolvimento; além disso, descartar a possibilidade de que a taxa de câmbio seja uma variável de política, excluindo-a da gama de políticas de que dispõem os governos, obriga os países que optam por essa alternativa a adotar uma política industrial nada sistemática, já que a taxa de câmbio real não serve de apoio aos setores de bens comercializáveis. Isto, por sua vez, obriga ainda mais a adotar o tipo de políticas não sistemáticas a que me referirei adiante.

A política tem efeitos determinantes, porque, quando observamos as indústrias exportadoras de bens não tradicionais com melhor desempenho na América Latina, excluídos os recursos naturais e exportações tradicionais como as roupas, vemos que entre as medidas que deram melhores resultados se encontram a adoção de políticas industriais, as intervenções estatais, a cooperação entre os setores público e privado e as políticas preferenciais.

No Chile, país que as pessoas que não o conhecem bem tendem a considerar como uma espécie de milagre do livre mercado, algumas das exportações não tradicionais mais importantes além do cobre adquiriram essa condição graças a estratégias inteligentes e muito variadas do setor público. Cabe citar, entre outros, o caso do salmão, que foi beneficiado pelas atividades de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia da Fundação Chile, e o da indústria madeireira, que simplesmente foi favorecida por alguns subsídios

na época de Pinochet. Apesar do fundamentalismo sobre o funcionamento do mercado que predominou durante o regime pinochetista, houve um setor para o qual foram adotadas políticas industriais explícitas: o setor florestal.

No caso do México, não devemos esquecer o papel desempenhado pelas políticas sobre tarifas preferenciais derivadas do Tratado de Livre Comércio da América do Norte. Elas são simplesmente políticas industriais apresentadas em outros termos, porque na realidade constituem outra forma de “desnívelar o jogo”; mas, quando as comparamos com os subsídios às exportações, por exemplo, têm a vantagem de que quem paga o preço não é o país exportador, mas o outro, embora em muitos casos funcionem da mesma maneira. Portanto, nenhum dos casos considerados no box 1 obedece ao mero funcionamento do mercado, à igualdade de condições ou a fatores similares.

A China oferece uma última explicação de por que as políticas têm um papel determinante. Ela recorreu em grande medida ao investimento direto, mas evidentemente o fez de forma estratégica e exige que as empresas transnacionais que desejam instalar-se no país se associem a empresas nacionais (quadro 1). Atualmente, reconhece-se que o êxito dos investimentos estrangeiros diretos na China se deve em parte à colaboração entre empresas nacionais, em sua maioria de propriedade estatal, e empresas estrangeiras. É interessante observar esta imagem da estrutura de propriedade das empresas, porque as indústrias não estão dominadas pelas empresas estrangeiras, mas em mãos de empresas mistas. Isto não deixa de ser importante porque, pelo fato de estar em condições de transferir tecnologia e contar com a proteção do Estado, estas empresas permitiram que os investidores chineses desenvolvessem certas capacidades,

Box 1

EXEMPLOS DE EXPORTAÇÕES NÃO TRADICIONAIS “BEM-SUCEDIDAS” NA AMÉRICA LATINA

No Brasil: a produção de aço, aeronaves e, em grande medida, calçados obedece à industrialização mediante substituição de importações, recebe créditos subsidiados e, no caso da fabricação de aeronaves, é de propriedade estatal.

No Chile: a criação de salmão surgiu da Fundação Chile, o cultivo de uvas é produto de atividades públicas de pesquisa e desenvolvimento na década de 1960 e a silvicultura recebeu subsídios no passado.

No México: a fabricação de veículos automotores foi produto das políticas de substituição de importações e depois foi beneficiada por políticas tarifárias preferenciais no âmbito do Tratado de Livre Comércio da América do Norte.

Cinco principais produtos de exportação aos Estados Unidos em 2000^a

País	Categoria	Valor (em milhões de dólares)
Brasil	Aeronaves	1 435
	Calçados	1 069
	Petróleo não cru	689
	Aço	485
	Polpa química de madeira	465
Chile	Cobre	457
	Uva	396
	Peixe	377
	Madeira para construção	144
	Madeira	142
México	Veículos automotores	15 771
	Petróleo cru	11 977
	Computadores e periféricos	6 411
	Jogos de cabos para velas de ignição	5 576
	Caminhões	4 853

^a Sistema Harmonizado (4 dígitos).

Fonte: Elaboração própria.

o que não teriam podido fazer se não houvesse essas condições. A China difere muito do típico país latino-americano, que não responderia ao padrão ilustrado neste quadro, no qual figuram sobretudo empresas mistas que não receberam investimentos estrangeiros diretos, e haveria um maior número de empresas de propriedade estrangeira.

Portanto, podemos dizer que as preferências, as estratégias e as políticas chinesas exerceram uma indubitável influência no que diz respeito ao tipo de indústrias em que as empresas se especializaram e algumas delas chegaram a ser muito bem-sucedidas

no longo prazo. A empresa mista criada juntamente pela IBM e Great Wall (quadro 1) comprou há pouco a linha de computadores pessoais da IBM e atualmente é um dos maiores fabricantes desses equipamentos. Com isto, espero ter demonstrado em termos que causem interesse, embora talvez não convençam de todo, as seguintes duas ideias: i) o que um país produz é determinante, o que quer dizer que a estrutura produtiva deve ser um dos objetivos das políticas; ii) as políticas podem influir na estrutura produtiva por muitas vias, o que significa que podem contribuir para configurar o padrão de especialização.

QUADRO 1

China: Principais empresas de artigos eletrônicos de consumo, por tipo de propriedade

Segmento de mercado	Estrangeiras	Associações	Sem IED ^a
Telefones celulares	– Motorola	– Motorola/Eastcom – Nokia/Capitel, Southern – Siemens/MII filiales – Samsung/Kejian – SAGEM/Bird	– TLC
Computadores pessoais	– HP – Dell	– IBM/Great Wall – Toshiba/Toshiba Computer (Shanghai) – Epson/Start – Taiwan GVC/TCL	– Lenovo (anciennement Legend) – Founder – Tongfang
Áudio e televisão		– Sony/SVA – Philips/Suzhou CTV – Toshiba/Dalian Daxian – Great Wall Electronics/TCL	– Changhong – Konka – Hisense – Skyworth – Haier – Panda – Xoceco
Eletrodomésticos de linha branca	– Siemens	– Samsung/Suzhou Xiangxuehai – Electrolux/Changsha Zhongyi – LG/Chunlan – Mitsubishi/Haier – Sanyo/Kelon, Rongshida – Sigma/Meiling – Hong Leong (SG)/Xinfei – Toshiba Carrier/Mide	– Changling – Gree

Fonte: Elaboração própria.

^a IED = Investimento estrangeiro direto.

V

A formulação de políticas

Isso tem consequências no tocante à formulação de políticas. A informação disponível sobre o tema é escassa. Para ser adequada, a política que se aplique tem que ser formulada em cada país por pessoas que estejam familiarizadas com a estrutura institucional. Não existe um manual de políticas industriais nem um conjunto de normas sobre o que convém ou não fazer que sejam válidas para todos os casos. O que se pode fazer é tratar de estabelecer princípios gerais que, na minha opinião, deveriam refletir-se em normas adequadas, e deixar que cada país e cada encarregado de formular políticas se ocupem dos detalhes. Esta área não difere das demais que examinamos; portanto, se os objetivos que se deseja atingir são a sustentabilidade fiscal e o controle da inflação, por sua importância podemos consagrá-los como princípios gerais de uma boa política. Mas, sem dúvida, o método utilizado para alcançar estes objetivos dependerá em grande medida do que for viável em cada caso; tanto os instrumentos concretos como o plano de operação que esses objetivos supõem terão que ser concebidos detalhadamente em cada país.

O mesmo se pode dizer com respeito à criação de um contexto institucional que proteja os direitos de propriedade. O reconhecimento da importância dos direitos de propriedade pode ser um desiderato da política econômica; mas, quando se trata de determinar na prática como consagrar esses direitos que representam uma aspiração, não podemos fazê-lo em termos gerais. Em alguns países, como a China e o Vietnã, é mais fácil e eficaz recorrer a mecanismos muito heterodoxos para reconhecer esses direitos dos investidores, enquanto em outros é mais fácil “importar” códigos, leis e modelos ocidentais já existentes. Na realidade, este é um problema geral; a política industrial e as políticas produtivas em geral não são uma exceção no que diz respeito à impossibilidade de estabelecer uma agenda concreta e muito específica. Com a devida prudência, então, que podemos postular em termos de orientações gerais? Destacaremos aqui algumas coisas.

Em primeiro lugar, esses mecanismos devem incorporar medidas disciplinares e recompensas, ou seja, tanto incentivos como castigos. Os incentivos são necessários porque, como indiquei antes, se no processo de descobrimento de custos os empresários

constatarem que uma nova atividade não será rentável, não investirão nela. Como não queremos que isso aconteça, deve haver incentivos para que os empresários façam este tipo de investimentos, embora saibamos que se corre o risco de congelar recursos em atividades que poderiam acabar sendo improdutivas, assim como criar condições para um sistema de captação de renda. Em geral, o que deve haver é uma combinação de incentivos e castigos que incentive o investimento em campos não tradicionais e elimine os investimentos que fracassam. Partindo deste ponto de vista, podemos avaliar as políticas industriais de países que apresentam distintas características. Os países da Ásia Oriental são famosos por ter combinado incentivos e castigos: aos investidores da República da Coreia, da província chinesa de Taiwan e de Cingapura concediam-se muitos incentivos na forma de subsídios às exportações, incentivos fiscais e créditos subsidiados, entre outros mecanismos. Mas também se impunham normas de desempenho muito claras vinculadas em geral, embora nem sempre, às exportações. Nos casos de descumprimento, os governos castigavam rapidamente as empresas ou suprimiam os incentivos, de modo que grande parte do êxito das políticas industriais da Ásia Oriental se deve a que elas não se limitaram aos incentivos, mas os combinaram com castigos, o que na minha opinião hoje em dia é amplamente reconhecido.

A etapa de industrialização mediante substituição de importações na América Latina se caracterizou por numerosos incentivos e a falta quase absoluta de castigos. As empresas desfrutavam, entre outras medidas, da proteção derivada de maiores barreiras à importação e dos subsídios decorrentes das taxas de juros negativas, mas praticamente não se previa nenhum mecanismo que garantisse a supressão dos subsídios a empresas que tivessem um desempenho insatisfatório ou que se dedicassem a novas atividades que terminassem em fracasso. A supressão dos subsídios a essas empresas teria liberado recursos para destiná-los a outras atividades produtivas. Na minha opinião, o que ocorreu com o processo de industrialização mediante substituição de importações foi que, graças à existência de incentivos, deu origem a atividades de alto nível na América Latina, mas, pela inexistência de castigos, se prolongou em

excesso a produção de uma ampla gama de setores e atividades ineficientes.

Na década de 1990 ocorreu um giro de 180 graus na estrutura dos incentivos: as empresas e os empresários enfrentaram uma disciplina mais radical, por ter que funcionar em mercados sem proteção, expostos à concorrência internacional e sem incentivos. Era impossível recorrer à assistência dos governos, que não estavam em condições de dá-la. Nessa década as empresas latino-americanas se moviam em um meio caracterizado por toda a disciplina e os castigos imagináveis, em que quase não havia incentivos.

O que aconteceu, em minha opinião, é que as empresas que tiveram êxito tiveram muitíssimo êxito, o que se reflete nas altas taxas de produtividade daquelas que sobreviveram. Mas, ao mesmo tempo, é evidente que o investimento em novas atividades é insuficiente, motivo pelo qual os níveis extraordinariamente altos de produtividade não se difundiram ao resto da economia; de fato, produziu-se uma grande brecha entre o nível de produtividade agregada da economia e o das empresas bem-sucedidas. Na América Latina não ocorreu um processo análogo ao vivido pelos “quatro tigres” da Ásia nas décadas de 1960, 1970 e 1980, e mais recentemente pela China, onde houve avanços notáveis não só numa parte das empresas e setores, mas em toda a economia.

Em segundo lugar, é preciso combinar a estrutura burocrática com certo grau de integração. Na visão tradicional dos economistas, a regulação é concebida como um processo imposto de cima, no qual participa um organismo regulador burocrático que —independentemente da incerteza que possa haver

no sistema— estabelece um conjunto de normas que o setor privado deverá aplicar, enquanto ele é mantido a uma distância prudente. Isto significa que a relação entre o organismo regulador ou os burocratas e o setor privado regulado é distante, o que na minha opinião responde a uma visão errônea da formulação de políticas sobre produtividade; errônea porque os burocratas, seja qual for o organismo ao qual se atribua a tarefa de formular as políticas, necessitam de informação e esta se encontra essencialmente no setor privado. O setor privado, as empresas, os investidores, é que sabem onde estão os obstáculos: se estão no mercado, se são externalidades de mercado ou se, como costuma acontecer, se devem às regulações e à excessiva tramitação do governo. Não é a burocracia, mas o setor privado, quem sabe de onde provêm os problemas e, portanto, qual é a resposta adequada a esses problemas; por isso, é preciso um mecanismo que permita ao setor público, aos organismos e à burocracia conseguir a informação necessária. Se isso não acontece, se o modelo de regulação é um modelo imposto de cima no qual se mantêm as distâncias, a política pode resultar ineficaz e inclusive negativa. Na minha opinião, o modelo adequado se encontra num ponto intermediário, e seu objetivo é estabelecer uma forma de colaboração e cooperação estratégica entre os setores público e privado, que permita identificar os maiores obstáculos para a reestruturação produtiva. Se o desenvolvimento econômico e a transformação produtiva são processos de autodescobrimento, os mecanismos aos quais me refiro também são processos de descobrimento tanto das oportunidades de criar e colaborar como dos instrumentos adequados para tal fim.

VI

Algumas reflexões finais

Das orientações gerais para a formulação de políticas industriais que descrevi de forma resumida, se depreendem algumas conclusões às quais gostaria de referir-me.

Uma conclusão é que, ao refletir sobre a política industrial, convém concentrar-se no processo e não tanto nos efeitos. Há uma tendência a dedicar demasiada atenção aos instrumentos que vão ser usados, ou seja, se vamos optar por créditos fiscais, créditos subsidiados, subsídios às exportações ou

pela criação de uma zona franca industrial, entre outras possibilidades. Isto equivale a ignorar o que deve ser o processo de formulação, no qual é preciso identificar com precisão os problemas que devem ser resolvidos antes de concentrar-se nos instrumentos concretos que convém empregar. O essencial é que o contexto institucional e o processo sejam adequados; em geral, uma política ótima num contexto institucional incorreto pode ter efeitos mais negativos que uma política subótima no contexto adequado, se pelo menos

perseguirmos o fim correto, embora os instrumentos não sejam os melhores.

Outra conclusão é que não devemos nos preocupar demasiado em identificar os setores nos quais iremos atuar. O importante, uma vez mais, é o processo: não devemos selecionar os setores de antemão de acordo com uma visão preconcebida do que eles são; idealmente, sua seleção deveria basear-se em uma colaboração como a descrita. Conseguir informação sobre a disposição do setor privado a investir em distintas áreas se forem eliminados os obstáculos pertinentes é um aspecto essencial da consideração das políticas setoriais. De tudo isto se desprende que a chave da aplicação de políticas industriais eficazes não é em absoluto a capacidade de escolher possíveis “triunfadores”, mas descartar os perdedores. O argumento mais comum contra a política industrial é que os governos não são capazes de escolher triunfadores (o que é absolutamente certo), mas essa é uma maneira incorreta de analisar o que se deve fazer. Se o processo de transformação produtiva que descrevi é correto, trata-se de um processo de experimentação caracterizado por uma grande incerteza sobre os investimentos que podem funcionar ou fracassar. Esta incerteza ocorre não só no setor público, mas também no setor privado, motivo pelo qual é inevitável, inclusive no caso de uma combinação ótima de políticas, o fracasso de alguns dos investimentos que recebem apoio. De fato, se nenhuma empresa fracassa, é uma clara prova de que não se está fazendo todo o necessário, dado que, pela lógica, em um conjunto de projetos sempre há alguns que são muito bem-sucedidos e outros que fracassam. O fato de ocorrer uma situação de equilíbrio na qual todos os projetos nos quais se investiu têm êxito significa que não se investiu todo o necessário, já que a rentabilidade foi muito mais alta que o previsível.

Não se trata, então, de não cometer erros. A distinção entre regimes formativos eficazes e ineficazes está na capacidade de autocorreção e na existência de um mecanismo que, quando fique evidente que algum investimento fracassou, permita reconhecer o erro e ir suprimindo paulatinamente o apoio. Isto é, em termos gerais, o que ocorreu com as políticas industriais aplicadas em países asiáticos, inclusive na China em muitos casos, que deram melhores resultados. Portanto, a capacidade institucional essencial, o elemento fundamental e imprescindível de uma estrutura institucional, é uma autêntica cláusula de supressão automática dos incentivos que

se aplique quando o fracasso é evidente. Isto implica incentivos ou regimes de fomento de caráter temporal, avaliações periódicas, disposições sobre prestação de contas e medidas que assegurem que as avaliações sejam transparentes e que todos possam conhecê-las. O importante é que haja mecanismos que permitam retirar o apoio automaticamente. Utilizar este tipo de mecanismo é muito menos difícil que supor uma onisciência, como ocorre quando se afirma que não se deve formular uma política industrial se não for possível escolher os triunfadores: somente se possuímos um conhecimento ilimitado, poderemos evitar os erros e escolher sempre os triunfadores. A incorporação de uma cláusula de extinção automática dos incentivos na política industrial reduz notavelmente as exigências e, portanto, é muito mais realista. A única exigência é ser capaz de reconhecer um erro.

Por essas razões, é impossível e inconveniente especificar de antemão os resultados que se esperam de uma arquitetura como a descrita. Tudo depende das oportunidades e limitações identificadas no processo de colaboração. Mesmo assim, é possível enumerar alguns princípios gerais que podem contribuir para a formulação de políticas industriais (box 2).

Atualmente está surgindo um consenso sobre as principais diretrizes do que seria uma estratégia adequada de crescimento para os países em desenvolvimento. Neste novo consenso atribui-se um papel fundamental à estabilidade e ao contexto macroeconômico, aos quais só me referi neste artigo em relação à política cambial. Na minha opinião, a estabilidade macroeconômica é indubitavelmente uma condição necessária, mas em muitos casos insuficiente, do crescimento.

Segundo o novo consenso, outro elemento essencial, além da estabilidade macroeconômica, é a qualidade das instituições, sobretudo do quadro regulador. Embora isso seja verdade, me parece que hoje se dá demasiada importância a instituições como a estratégia de desenvolvimento econômico. Em certo sentido, o fundamentalismo de mercado de alguns anos atrás está sendo substituído por um fundamentalismo que põe em primeiro lugar as instituições. Estou convencido de que as instituições de qualidade são indispensáveis para o desenvolvimento no longo prazo, mas não é nelas que se produzem grandes mudanças no curto prazo. A consolidação de instituições é um processo longo e temos provas de que com as instituições existentes é possível obter um crescimento elevado se agirmos com criatividade e imaginação. Sabemos que, embora não se necessite de um programa muito

Box 2

DEZ PRINCÍPIOS PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS

1. Concessão de incentivos e subsídios somente a atividades “novas”.
2. Estabelecimento de pontos de referência e critérios claros de êxito e fracasso dos projetos subsidiados.
3. Aplicação de uma cláusula de extinção automática dos subsídios.
4. Focalização em atividades econômicas (transferência ou adoção de tecnologia e capacitação, entre outras) em vez de setores industriais.
5. Concessão de subsídios somente a atividades com evidentes possibilidades de ter efeitos secundários positivos e servir de exemplo.
6. Atribuição da capacidade de aplicar as políticas industriais a instituições de comprovada competência.
7. Adoção de medidas para garantir que estas instituições sejam supervisionadas por um diretor com claro interesse nos resultados e que tenha autoridade política do mais alto nível.
8. Adoção de medidas para garantir que as instituições que aplicam as políticas mantenham canais de comunicação com o setor privado.
9. Compreensão de que, no contexto de políticas industriais ótimas, às vezes são “escolhidos” projetos “perdedores”.
10. Apoio a atividades de fomento capazes de evoluir para que o ciclo de descobrimento seja constante.

Fonte: Elaboração própria.

ambicioso de reformas institucionais para sustentar o crescimento, cedo ou tarde teremos que aperfeiçoar as instituições. Evidentemente, se a China continuar crescendo no ritmo atual, terá que iniciar numerosas reformas institucionais, mas também é certo que conseguiu uma notável expansão com reformas mínimas das instituições. Creio que, em vez de esgotar rapidamente o capital político num ambicioso programa de reforma institucional, seria preferível investi-lo numa estratégia explícita de desenvolvimento de curto prazo que atenda especialmente ao fomento da reestruturação produtiva e do investimento em novas atividades industriais. Isto é útil e talvez mesmo necessário nas etapas iniciais, quando é fundamental dar impulso à economia e injetar dinamismo no setor privado; em poucas palavras, aplicar uma estratégia produtivista explícita.

Por último, mais que qualquer política específica como as que mencionei, o essencial é que exista uma

mentalidade produtivista. Há uma enorme diferença entre um governo que tem essa mentalidade e um que acredita que a estabilidade macroeconômica e os fatores fundamentais do mercado bastam para manter o dinamismo da economia; entre um governo que escuta as queixas dos empresários e um governo para o qual todo empresário que pede algo é um aproveitador. Não é o mesmo um governo que considera que a taxa de câmbio influi efetivamente no desenvolvimento produtivo, que um governo que vê a taxa de câmbio como uma simples variável de equilíbrio que deve ser determinada no mercado financeiro. Nem é o mesmo um governo que se pergunta como facilitar a colaboração produtiva com o setor privado para identificar novos investimentos ou, pelo menos, como ajudá-lo a identificar novas áreas de investimento e organizar-se para dar-lhe o melhor apoio possível, que um governo que encara a reestruturação produtiva como um processo automático no qual não lhe cabe envolver-se.