

Ha-Joon Chang é um dos mais notáveis e eficazes economistas de combate da actualidade. Especialista em questões de desenvolvimento, Chang é autor/editor de várias obras de referência – como *Financial Liberalisation and the Asian Crisis* (2001), *Kicking Away the Ladder* (2002), *Globalization, Economic Development and The Role of the State* (2003), *Reclaiming Development* (2004), *The East Asian Development Experience* (2005), entre muitas outras – através das quais contribuiu para questionar algumas ideias feitas sobre problemas económicos contemporâneos.

¹ESTE TEXTO É BASEADO NUMA SEQUÊNCIA DE 'POSTS' PUBLICADOS NO BLOG **LADRÕES DE BICICLETAS**, DEZEMBRO DE 2007.

NO SEU ÚLTIMO LIVRO, *BAD SAMARITANS* (2006), Ha-Joon Chang sintetiza alguns dos principais resultados das suas investigações e reflexões, dando origem a uma obra que está condenada a tornar-se referência nos debates sobre a globalização, o neoliberalismo e as estratégias de desenvolvimento económico.

O seu método é eficaz: começa por recorrer à história para desconstruir os mitos dominantes sobre as origens da globalização contemporânea e sobre os processos que conduziram ao desenvolvimento das economias que hoje são as mais ricas do planeta – mitos esses que têm sido fundamentais para difundir a ideia de que não há alternativa à globalização neoliberal; de seguida discute em termos teóricos (sempre suportado com exemplos elucidativos) cada um dos elementos da receita neoliberal para o desenvolvimento dos países; por fim, depois de desfeitos os mitos e de desmascarada a fragilidade dos argumentos teóricos, Chang mostra como o desenvolvimento económico a nível global exige uma alteração profunda das regras que dominam o sistema económico internacional.

Este texto revisita alguns dos principais argumentos de Chang, explanados de forma clara e sintética em *Bad Samaritans*.

O MITO DA RECEITA NEOLIBERAL COMO VIA ÚNICA PARA O DESENVOLVIMENTO

A ortodoxia económica neoliberal promove a ideia de que o desenvolvimento só é possível adoptando um

conjunto de medidas que incluem: a privatização de empresas públicas, a manutenção de baixos níveis de inflação, a redução da administração pública, o equilíbrio orçamental, a liberalização do comércio, a desregulamentação do investimento estrangeiro, a desregulamentação dos mercados de capitais, a convertibilidade total das moedas, a privatização do sistema de pensões, entre outras.

Por outras palavras, defende-se que a integração completa na economia internacional, sem interferências por parte do Estado, é o caminho que melhor garante o sucesso económico das nações.

Para sustentar as suas teses, os teóricos do neoliberalismo recorrem sistematicamente à história, argumentando que (i) as nações mais ricas são aquelas que mais cedo abraçaram as ideias liberais, (ii) as tentativas de promover o desenvolvimento económico através do protecçãoismo e do intervencionismo estatal falharam redondamente e (iii) a adesão da generalidade dos países do mundo ao processo de globalização contemporâneo resulta do reconhecimento generalizado da validade dos primeiros dois argumentos.

Acontece que tais ideias são essencialmente falsas. Praticamente todos os actuais países ricos, de uma forma ou de outra, recorreram a diferentes formas de protecçãoismo e intervencionismo para desenvolver as suas economias – e só aderiram aos princípios liberais (os que o fizeram) depois de a sua supremacia industrial estar assegurada. Os períodos de maior crescimento econó-

mico a nível nacional e internacional estão sistematicamente associados a períodos em que as políticas públicas de apoio ao desenvolvimento foram mais intensas. E, na maioria dos casos, os países que abandonaram as estratégias intervencionistas de desenvolvimento fizeram-no principalmente por imposição externa do que por opção própria.

O MITO DO GLORIOSO 'LAISSEZ-FAIRE' VITORIANO

No imaginário neoliberal, a Inglaterra teria adoptado desde o século XVII uma política de comércio livre, sendo essa decisão a fonte da sua ascensão a grande potência económica mundial. A superioridade da opção inglesa ter-se-ia tornado tão óbvia que outros países teriam seguido as suas pegadas no século XIX, dando origem a um período de grande prosperidade baseado no *laissez-faire*, que perdurou até à 1ª Guerra Mundial. Depois da guerra, muitos países caíram na tentação do proteccionismo, conduzindo à contracção e à instabilidade da economia mundial, as quais estão na origem do desastre que foi a 2ª Guerra Mundial. Assim reza a história neoliberal da globalização.

Na verdade, o livre comércio só foi adoptado em Inglaterra em meados do século XIX (quando esta era já a nação mais industrializada do mundo) e a hegemonia britânica entre 1870 e 1913 foi conseguida mais à custa da força militar do que das forças de mercado (exemplo máximo disto são as Guerras do Ópio, a forma encontrada pela potência imperial para combater o deficit comercial com a China).

Quando a dinastia Tudor, que governou a Inglaterra ao longo do século XVI, chegou ao poder, a Inglaterra não era ainda a potência imperial que viria a ser. Os prin-

cipais focos de industrialização encontravam-se então nos Países Baixos, que dominavam a produção têxtil na Europa. No entanto, no final da era Tudor (em inícios do século XVII) a Inglaterra encontrava-se já a caminho de uma industrialização acelerada.

Tal transformação é indissociável da estratégia de promoção da indústria nacional prosseguida pelos Tudor. Uma estratégia baseada na atribuição de subsídios à produção, na distribuição de direitos de monopólio, no apoio à espionagem industrial, em impostos alfandegários e noutras políticas do reino. Estas e outras formas de intervencionismo (taxas reduzidas para a importação de matérias-primas, estímulo à produção primária nas colónias, etc.) seriam uma constante ao longo dos séculos seguintes, contribuindo de forma determinante para o advento da 1ª Revolução Industrial, na segunda metade do século XVIII.

O comércio livre só veio a ser uma realidade em Inglaterra oito décadas após a publicação em 1776 de *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith – respectivamente, a bíblia e o profeta do liberalismo económico. Ou seja, tal como noutros casos posteriores, a adesão ao livre-câmbio só se deu quando a superioridade industrial inglesa era já indiscutível. Para mais, a abolição das *Corn Laws* em 1846 (que marca adesão da potência imperial aos princípios do comércio livre) não foi apenas uma forma de reduzir o preço dos alimentos em Inglaterra – foi também um modo de incentivar os países do continente europeu a empregarem os seus recursos na produção de matérias-primas (procurando assim adiar a aposta destes países na indústria).

Neste período, tirando a Grã-Bretanha, a generalidade dos países que aderiram ao comércio livre eram

países mais fracos (as únicas excepções são a Holanda e a Suíça), os quais foram forçados a prosseguir tais políticas através de regras coloniais ou de tratados desiguais. E o desempenho económico destes países no período em causa foi tudo menos brilhante.

Ao mesmo tempo que impunham o comércio livre às nações mais fracas, os países ricos mantinham elevadas taxas aduaneiras. À custa disto, países como os EUA e a Alemanha conseguiram desenvolver as suas indústrias, acabando por ultrapassar a Grã-Bretanha em poder económico. O que leva este último país a abandonar o comércio livre em 1932 é precisamente a constatação do sucesso do recurso ao proteccionismo por outros países industrializados.

Em suma, não foi a adesão ao liberalismo que tornou a Inglaterra próspera, mas precisamente o contrário. E para se tornar uma potência industrial, a Inglaterra, tal como muitos países depois dela, não dispensou a intervenção do Estado.

EUA, CAMPEÕES DA VIA INTERVENCIONISTA E PROTECCIONISTA PARA O DESENVOLVIMENTO

Em 1791, Alexander Hamilton, o primeiro Secretário do Tesouro dos EUA, apresentou ao Congresso o *Report on the Subject of Manufactures*, onde apresentava o seu programa para o desenvolvimento da indústria americana. Esta foi a primeira vez que a expressão ‘indústria nascente’ foi utilizada, para defender a necessidade de recorrer a medidas proteccionistas com vista à promoção da indústria nacional (opondo-se assim às posições do recentemente falecido Adam Smith, à época o mais famoso economista do mundo).

No seu relatório, Hamilton defendia medidas como:

taxas aduaneiras proteccionistas, proibição de importações, subsídios, proibição de exportação de matérias-primas cruciais, liberalização da importação e redução de taxas alfandegárias sobre bens intermédios, prémios e patentes para as invenções, regulação de *standards*, desenvolvimento de infraestruturas de transportes.

O relatório de Hamilton constituiu a principal referência da política económica americana até ao fim da 2ª Guerra Mundial. Só no pós-guerra, quando a sua supremacia industrial estava estabelecida, é que os EUA liberalizaram o comércio e se tornaram grandes defensores do comércio livre. Mesmo assim, os EUA nunca praticaram o comércio livre ao nível da Inglaterra de finais do século XIX (e.g., 50 a 70% das despesas com I&D realizadas nos EUA entre meados da década de 1950 e meados da década de 1990 foram subsidiadas pelo governo federal – o que se revelou crucial para a liderança americana em sectores como os computadores, os semi-condutores, as biotecnologias, a internet e a indústria aeroespacial).

Como é que o neoliberalismo pode argumentar que o comércio livre está na origem do sucesso dos países ricos, quando a adesão destes aos princípios do livre-câmbio só aconteceu depois de eles serem ricos?

O MITO DO FALHANÇO DAS ESTRATÉGIAS DESENVOLVIMENTISTAS NO 3º MUNDO

Na retórica habitual das organizações internacionais que assumem o papel de guardiãs da globalização neoliberal – FMI, Banco Mundial e OMC – e de muitos manuais de Economia, a adesão dos países em desenvolvimento ao processo de globalização contemporâneo é uma consequência do insucesso das estratégias de desenvolvi-

to nacionalistas adoptadas durante as décadas de 1960 e 1970 em vários países (principalmente da América Latina e de África).

No entanto, esta ideia é dificilmente suportada pela história. Mais do que uma opção nacional, a adesão às receitas neoliberais pelos países em desenvolvimento resultou da imposição do FMI e do Banco Mundial, cuja interferência na condução das políticas públicas se intensificou após a Crise da Dívida de 1982.

Confrontados com a necessidade de financiar as suas dívidas (num contexto de crise económica mundial e de subida das taxas de juro), os países em desenvolvimento tiveram de aceitar as várias condições impostas pelo FMI e pelo BM para a concessão de empréstimos – condições essas que foram muito além do que seria estritamente necessário para a gestão da balança de pagamentos. Tais condições incluíam: fortes restrições aos *deficits* orçamentais, privatização de empresas públicas, redução da administração pública, liberalização do comércio, desregulamentação do investimento estrangeiro, desregulamentação dos mercados de capitais, convertibilidade total das moedas, etc.

A adopção de tais políticas de cariz neoliberal teve como consequência um aumento da desigualdade e da instabilidade, mas o crescimento económico reduziu-se significativamente. Nas décadas de 1960 e 1970, quando as estratégias proteccionistas e intervencionistas foram largamente prosseguidas nos países em desenvolvimento, o crescimento destas economias foi em média de 3% por ano, muito superior aos 1-1,5% verificados desde então.

Contrariamente ao que é sugerido, não foi o mau desempenho das estratégias nacionalistas de desenvol-

vimento que conduziu à adesão dos países do 3º Mundo à globalização neoliberal. A liberalização foi (e ainda é) imposta a partir de fora – e os bons resultados estão longe de estar garantidos. Pelo contrário, segundo Chang, as regras impostas aos países do Sul são a receita para a persistência do sub-desenvolvimento em vastas regiões do mundo.

O MITO DA ADESÃO DOS PAÍSES ASIÁTICOS À GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL

O sucesso do crescimento económico em vários países asiáticos – numa primeira fase, a Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e Hong Kong; numa segunda fase, a Malásia, a Indonésia, a Tailândia e Filipinas; mais recentemente a China e a Índia – constitui uma das maiores esperanças para aqueles países que vivem desde há décadas presos em círculos viciosos de pobreza e sub-desenvolvimento.

Durante vários anos, os defensores da globalização neoliberal procuraram apresentar estes casos de sucesso como demonstrações da superioridade da abertura ao comércio e ao investimento internacionais enquanto estratégias de desenvolvimento – em contraste com a tentativa de promover o desenvolvimento com base na substituição de importações e na tentativa de criação ‘artificial’ de uma indústria nacional (seguida em vários países da América Latina e de África).

Nascido e crescido na Coreia do Sul, Ha-Joon Chang sabe como poucos que o sucesso económico do seu país não se explica por uma suposta adesão a estratégias neoliberais de desenvolvimento. Pelo contrário, o crescimento da Coreia do Sul é indissociável de um conjunto de medidas de natureza intervencionista, que incluem: o apoio ao desenvolvimento de certos sectores (seleccionados pelo

governo, com ou sem a colaboração do sector privado) através da protecção aduaneira, de subsídios e de outros apoios estatais às empresas nacionais (e.g., informação sobre mercados externos), até que estas estivessem em condições de competir no mercado internacional; o controlo total do sistema bancário (e, através dele, do sistema de crédito) pelo Estado; a condução de grandes projectos por empresas públicas; a nacionalização de empresas privadas sempre que estas se revelavam incapazes de boa gestão (tipicamente seguida de reprivatização, mas nem sempre); o controlo cambial (com vista a gerir as divisas necessárias à importação de bens intermédios); forte controlo do investimento estrangeiro, com grande selectividade dos investimentos aprovados; uma atitude laxista face à propriedade intelectual; o investimento público generalizado em educação.

Esta mistura de incentivos de mercado e de direcção estatal está longe de ser uma excepção coreana. Com maior ênfase nuns elementos e menor noutros, todos os países asiáticos acima referidos (com a excepção de Hong Kong – a ex-colónia inglesa manteve-se impecavelmente liberal até ao fim) adoptaram o tipo de estratégias listadas para o caso coreano.

Em suma, a tentativa de apresentar o desenvolvimento asiático como exemplo da superioridade da via neoliberal para o desenvolvimento simplesmente não pega.

PORQUE É QUE O COMÉRCIO LIVRE SÓ É BOM PARA ALGUNS ?

Os economistas neoliberais afirmam que todos os países ganham com a especialização internacional associada à liberalização do comércio. Segundo a linha habitual de argumentação, a liberalização leva as economias a empregar os recursos produtivos disponíveis nas activi-

dades em que podem ser mais eficientemente utilizados. Para além disso, defende-se que a maior exposição à concorrência cria um incentivo a aumentos de produtividade. Como resultado da maior eficiência assim obtida e da redução das taxas alfandegárias, os consumidores têm acesso a produtos a preços mais baixos.

Esta linha de argumentação padece de três problemas fundamentais. Primeiro, exclui a hipótese de quaisquer dificuldades que possam existir no ajustamento das economias às novas condições. Uma vez que, na prática, não é possível reafectar trabalhadores, máquinas e equipamentos de umas actividades (aquelas que não resistem à concorrência internacional) a outras, o resultado da liberalização é muitas vezes o desemprego prolongado e a inutilização da capacidade produtiva existente.

Segundo, subvalorizam-se os efeitos da liberalização do comércio internacional na distribuição dos rendimentos. Mesmo que o resultado global fosse positivo, nada garante que os benefícios seriam repartidos por toda a população – o que é ainda menos provável em países onde não existem mecanismos de repartição do rendimento, como é o caso de muitos países em desenvolvimento. Isto ajuda a explicar o motivo pelo qual a globalização neoliberal tem um dos seus traços característicos no aumento das desigualdades sociais e, muito frequentemente, no aumento da pobreza.

Finalmente, ignoram-se os efeitos de longo prazo resultantes da liberalização. Mesmo que no curto prazo os seus resultados sejam positivos, a liberalização total condena muitos países a uma especialização em sectores de actividade caracterizados por reduzidos aumentos de produtividade e, logo, a um crescimento lento das condições de vida das populações.

O comércio internacional é fonte de vários tipos de benefícios, a começar pela difusão de conhecimentos e de tecnologias. Mas existe uma diferença entre aceitar que o comércio internacional é importante para o desenvolvimento económico e dizer que o comércio livre de qualquer restrição ou interferência pública é o melhor remédio para o desenvolvimento.

A história dos países que são hoje desenvolvidos – como a da Inglaterra e a dos EUA, atrás descritas – mostra que estes sabiam bem a lição.

PORQUE É QUE A LIVRE DE CIRCULAÇÃO DE CAPITAIS NÃO SERVE OS PROPÓSITOS DO DESENVOLVIMENTO ?

No discurso neoliberal, a livre circulação de capitais a nível internacional seria uma bênção para os países menos desenvolvidos. O afluxo de investimentos a estes países iria não apenas colmatar a escassez de capitais domésticos, como trazer consigo novas técnicas, novas formas de gestão e organização, e a exigência de novas práticas nas políticas públicas.

Mas olhemos para as formas que o fluxo internacional de capitais assume e para as suas consequências. Para além da ajuda pública ao desenvolvimento (uma parcela ínfima dos fluxos), os capitais estrangeiros chegam aos países menos desenvolvidos sob a forma de empréstimos, aquisição de dívida (pública e privada), investimento de portefólio (por exemplo, compra de acções de empresas domésticas) e de investimento directo (aquisição/installação de capacidade produtiva).

Os três primeiros tipos de investimento foram aqueles que mais depressa se desenvolveram nos últimos anos e os seus resultados sobre os países em desenvolvi-

mento são conhecidos. Caracterizados por uma enorme volatilidade, eles tendem a desestabilizar os mercados financeiros locais, exacerbando quaisquer tendências de evolução – afluem aos molhos quando as perspectivas são boas (favorecendo leituras excessivamente optimistas do crescimento económico) e são os primeiros a fugir quando as coisas ameaçam correr mal. Dado o peso desmesurado que têm nos mercados financeiros dos países em desenvolvimento – e.g., o mercado de capitais da Nigéria, o maior da África sub-sahariana é 5000 vezes mais pequeno que o americano – a fuga dos capitais estrangeiros torna tais ameaças em realidade (como demonstram as sucessivas crises financeiras da última década e meia – México, Sudeste asiático, Rússia, Brasil, Turquia, ...).

Em contraste, o investimento directo estrangeiro (IDE) é mais estável, acarretando consigo mais capacidades produtivas e conhecimentos. Mas o IDE também tem as suas limitações e problemas: os vários estudos realizados sobre o contributo do IDE para a melhoria das competências técnicas e organizacionais dos países de destino são inconclusivos; em muitas situações, também o IDE pode ser realocado rapidamente; a filial pode ser usada pela empresa-mãe para obter empréstimos bancários no mercado doméstico, diminuindo os capitais disponíveis a nível nacional; grande parte das vezes o IDE não é mais do que a aquisição de empresas já existentes, com objectivos que podem passar inclusive pela sua destruição (para limitar a concorrência internacional).

Talvez por isso, o controlo do investimento externo tem sido um elemento fundamental nas estratégias de desenvolvimento bem sucedidas.

«A PETROBRÁS (PETRÓLEO) E A EMBRAER (AERONÁUTICA)

AINDA HOJE NOS MOSTRAM COMO EMPRESAS PÚBLICAS

PODEM APOIAR AS ESTRATÉGIAS NACIONAIS DE

DESENVOLVIMENTO E, SIMULTANEAMENTE, AFIRMAR-SE

COMO REFERÊNCIAS INTERNACIONAIS»

O ATAQUE ÀS EMPRESAS PÚBLICAS FAZ MENOS SENTIDO DO QUE MUITOS JULGAM

«O Estado é ineficiente por natureza» é uma das frases-chave da lenga-lenga habitual dos neoliberais. E as empresas públicas, como extensões do Estado, ineficientes são. A certeza com que a afirmação é proferida é tão grande que nos leva a suspeitar que quem a faz nunca pensou na fragilidade dos argumentos que a sustentam.

São três os argumentos teóricos habitualmente esgrimidos para atacar as empresas públicas. O primeiro diz que os gestores públicos, por não serem os proprietários, não se preocupam o suficiente com o destino das empresas que gerem. O segundo argumento diz-nos que os verdadeiros proprietários – ou seja, cada um dos cidadãos do país em causa – têm pouco a ganhar do ponto de vista individual com o bom funcionamento das ‘suas’ empresas, pelo que nunca se darão ao trabalho de exigir um bom desempenho por parte dos respectivos gestores. Por último, diz-se que o facto de terem o Estado sempre pronto a socorrê-las, caso as coisas corram mal, constitui um incentivo adicional para que as empresas

públicas seja mal geridas. Na gíria dos economistas, estes três argumentos dão pelos nomes de problema do agente-principal, problema do ‘free-rider’ e problema do ‘soft-budget’.

O que os neoliberais parecem querer ignorar é que qualquer um destes argumentos se aplica, sem grandes transformações, à gestão de empresas privadas. Desde inícios do século XX que se generalizou o modelo de separação da propriedade e da gestão de empresas nas economias capitalistas – e, por muitas voltas que se dê, também no caso das empresas privadas o problema do agente-principal permanece essencialmente por resolver (o famoso caso da Enron – a fraude monumental que inaugurou o novo milénio americano – foi só o mais visível dos inúmeros exemplos de gestão fraudulenta no sector privado).

O problema da dispersão do capital das empresas também se coloca no sector privado, convidando os accionistas individuais (por vezes dispersos por todo o mundo) a deixarem para os outros a monitorização próxima das ‘suas’ empresas. Quanto ao problema do ‘soft-budget’, também as empresas privadas, quando são suficientemente grandes e importantes para as econo-

mias nacionais, sabem que podem contar com o Estado para as socorrer quando as coisas correm mal (que o diga o banco Northern Rock, nos últimos meses).

Em suma, problemas de eficiência associadas ao (des)alinhamento de incentivos não são um exclusivo do sector público. E, muitas vezes, as soluções encontradas são aplicáveis tanto no público como no privado.

Tão ou mais importante do que os argumentos teóricos são os exemplos históricos. Olhemos para alguns casos de economias de crescimento rápido nos últimos anos.

O governo de Singapura através da sua agência de participações públicas, é accionista maioritário de empresas de sectores como: a aviação comercial (Singapore Airlines, provavelmente a empresa mais bem sucedida do sector a nível mundial), os semicondutores (onde são líderes mundiais), as telecomunicações, o imobiliário (a quase totalidade dos terrenos do país e 85% da habitação são propriedade do Estado) e a engenharia (e.g., a multinacional SembCorp).

Até 1996, o governo do Taiwan controlou directamente 1/6 do produto nacional do país. Nas privatizações realizadas a partir desse ano (que afectaram apenas uma parte das empresas públicas), o Estado manteve participações que atingem em média 35.5% do capital dessas empresas e nomeia directamente cerca de 60% dos administradores.

O caso paradigmático da importância do sector público empresarial na Coreia do Sul é a empresa metalúrgica POSCO – fundamental para o desenvolvimento do país desde a década de 1950, tornou-se a 3ª maior empresa mundial do sector. Só foi privatizada no final da década de 1990, como resultado da crise asiática e da

«UM ESTADO QUE NÃO CONSEGUE PÔR AS EMPRESAS PÚBLICAS A FUNCIONAR, DIFICILMENTE CONSEGUIRÁ REGULAR DEVIDAMENTE A ACTIVIDADE DAS EMPRESAS PRIVADAS»

subsequente pressão do FMI (e não por ser considerada ineficiente enquanto empresa pública).

Na China, o processo de desenvolvimento iniciado no final dos anos 70 foi todo ele baseado na actividade das empresas públicas; ainda hoje, 40% da produção industrial é controlada pelo Estado – e se o seu peso relativo diminuiu, tal tem mais a ver com o crescimento do sector privado do que com a contracção do público.

No Brasil, a Petrobrás (petróleo) e a Embraer (aeronáutica) ainda hoje nos mostram como empresas públicas podem apoiar as estratégias nacionais de desenvolvimento e, simultaneamente, afirmar-se como referências internacionais.

Renault (automóveis), Alcatel (equipamento de telecomunicações), St. Gobain (materiais de construção), Usinor (Aço), Thomson (electrónica), Thales (defesa), Elf (petróleo e gás), Rhone-Poulenc (farmacêutica) e Volkswagen (automóveis) são nomes que nos lembram que também na Europa as empresas públicas têm sido fundamentais para o desenvolvimento económico, tendo em muitos casos a capacidade de tornar-se líderes mundiais nos respectivos mercados. Na maioria dos casos, a privatização (total ou parcial) de algumas destas (e ou-

tras) empresas teve mais a ver com convicções ideológicas, com a pressão da Comissão Europeia e com apertos orçamentais dos Estados, do que com a demonstração empírica da sua irrelevância ou ineficiência.

EM MUITAS SITUAÇÕES, AS EMPRESAS PÚBLICAS SÃO MESMO A MELHOR SOLUÇÃO

Há três argumentos principais que fundamentam a interferência directa do Estado na produção de bens e serviços.

O primeiro tem a ver com actividades cruciais para o desenvolvimento económico que envolvem investimentos avultados, riscos elevados e períodos de gestação longos – características que afastam os investidores privados, tipicamente motivados por lucros seguros e de curto prazo. De facto, na generalidade dos países que são hoje desenvolvidos, as empresas públicas não surgiram para substituir o capitalismo mas para lançá-lo – com o Estado a assegurar os investimentos necessários à industrialização, quando o seu sucesso era ainda incerto.

O segundo argumento consiste na existência de ‘monopólios naturais’ – situações em que as condições tecnológicas fazem com que seja mais eficiente ter uma

única empresa a produzir (é o caso, por exemplo, das redes de distribuição de electricidade, água, gás e caminhos-de-ferro). Nestes casos, o monopolista tem o poder de estabelecer unilateralmente os preços e outras condições de troca, o que torna recomendável que alguém controle o monopolista.

Finalmente, o Estado intervém directamente na produção quando tal é necessário para garantir a coesão social e territorial (por exemplo, se a localização de serviços postais fosse determinada por meras considerações de custo-benefício, muitas zonas periféricas tenderiam a ser excluídas).

Muitos liberais aceitam estes argumentos, mas replicam afirmando que qualquer um dos problemas referidos pode ser resolvido através de uma mistura instrumentos que envolvem a regulação, os impostos e os subsídios sobre a actividade privada – sem necessidade, portanto, da existência de empresas públicas.

O problema desta alternativa é que ela assume que é mais fácil levar a cabo uma regulação eficaz da actividade privada do que controlar directamente a produção. Na verdade, a regulação indirecta exige a presença de um Estado forte, capaz de organizar um esquema de incentivos sofisticado, métodos e instrumentos de monitorização robustos, um sistema jurídico que efectivamente penalize as infracções, bem como a força política suficiente para confrontar os interesses privados sempre que surjam divergências quanto aos termos da regulação. Ou seja, um Estado que não consegue pôr as empresas públicas a funcionar, dificilmente conseguirá regular devidamente a actividade das empresas privadas.

Noutros termos, menos Estado na produção directa implica mais (e melhor) Estado no controlo indirecto da

produção. Quando as coisas correm mal, pouco há a fazer – como demonstram os casos dos ‘apagões’ na Califórnia em 2001 e a desorganização total dos caminhos-de-ferro ingleses em 2002, na sequência das respectivas privatizações. E quando o aparelho administrativo do Estado é rudimentar (como em muitos países em desenvolvimento) ou o seu poder relativo diminuto (como no caso de Portugal) aumentam os riscos de o interesse público ficar refém dos interesses particulares.

AS LIÇÕES DE CHANG

Nas últimas três décadas a tese de que a privatização, a desregulamentação e a liberalização são o caminho único para o desenvolvimento económico e social foi ganhando espaço no debate público e nas decisões políticas. De tantas vezes repetido, o mito foi ganhando contornos de verdade imposta. Os trabalhos de Ha-Joon Chang têm contribuído para desmontar estes mitos, tornando claro o que muitos ainda se recusam a ver: que as ‘forças de mercado’ nunca dispensaram um Estado forte para funcionarem; que o comércio livre raramente foi receita para o desenvolvimento; que a circulação de capitais sem restrições causa mais problemas do que resolve; em suma, que as receitas que instituições como a OMC, o FMI e o Banco Mundial insistem em impor aos países menos desenvolvidos podem servir muitos interesses – mas raramente os da construção de um mundo menos injusto e menos instável. Desconstruir os mitos reinantes é muitas vezes o primeiro passo para construir a alternativa.