

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INDÚSTRIA

A política de desenvolvimento económico tem de ser entendida como uma ação consistente sobre os diferentes planos que permitem ou condicionam a potenciação da trajetória económica e social de uma determinada comunidade, tendo presente o património existente de valores, de instituições, de conhecimentos e de iniciativa individual.

CARLOS COSTA ⁽¹⁾
JOSÉ CARLOS CALDEIRA ^(2,3)

⁽¹⁾ EX- VICE CHAIRMAN DO HIGH LEVEL GROUP MANUFUTURE

⁽²⁾ INESC TEC

⁽³⁾ MANUFUTURE

csc1949@me.com

jose.caldeira@inesctec.pt

O desenvolvimento económico é o resultado de uma iniciativa humana de produção de bens e serviços que respondem a uma procura latente ou que resulta da própria iniciativa de produção. Aparentemente tudo se resume a uma decisão de um agente social e à mobilização dos recursos humanos, financeiros e físicos que permitem a concretização da produção. De facto, trata-se de um processo muito mais complexo, sujeito a diferentes camadas de determinação ou de causalidade cujo entendimento é decisivo para compreender a diferente distribuição da atividade económica no território de um país – as chamadas assimetrias regionais – bem como o desigual desenvolvimento económico dos países, e a sua trajetória passada e as suas potencialidades futuras. Este é um processo que não é determinístico ou fatalista – não há trajetórias predeterminadas – mas que tem uma densidade e uma inércia que necessita de ser analisada de forma a induzir processos virtuosos de crescimento económico e de melhoria do bem-estar social.

Assim, e em primeiro lugar, importa situar a iniciativa individual de produção de bens e serviços no quadro social e institucional que inculca os valores e os padrões de afirmação social que comandam a ação individual. Um sistema de valores que premeia o mérito e a iniciativa e responsabiliza cada indivíduo pela sua trajetória de afirmação social tem tendência a favorecer a iniciativa e o gosto pelo risco. Do mesmo modo, um quadro institucional que favoreça a confiança interpessoal e inter-geracional tende a facilitar fórmulas de cooperação que são inerentes ao processo produtivo e indispensáveis para uma otimização da utilização de recursos, em particular da poupança e do trabalho. Depois, a iniciativa individual tem por base a mobilização de um património de conhecimentos gerais e específicos que a sociedade propicia, tanto através do processo de socialização de cada um dos seus membros, como através da ação do aparelho de educação e formação profissional e dos processos de difusão e aquisição de conhecimento tácito disponível nos diferentes grupos sociais e profissionais.

O que significa que a política de desenvolvimento económico tem de ser entendida como uma ação consistente sobre os diferentes planos que permitem ou condicionam a potenciação da trajetória económica e social de uma determinada comunidade, tendo presente o património existente de valores, de instituições, de conhecimentos e de iniciativa individual. Isto é, uma política de desenvolvimento pressupõe:

- ➔ **um conhecimento profundo das determinantes antropológicas, sociais, institucionais e, por outro lado, uma avaliação dos níveis de educação e de conhecimentos formais e tácitos que trouxeram uma dada comunidade ao ponto onde se encontra no momento da decisão política;**
 - ➔ **um plano de alteração desta conjugação de circunstâncias, reconhecendo que têm graus diferenciados de inércia – do mais profundo ou estrutural para o mais circunstancial – e diferentes tempos de resposta, plano esse que terá de ser realista, isto é exequível, quanto ao tempo e modo de indução das transformações pretendidas;**
 - ➔ **e um quadro de estímulos ou incentivos consistentes entre si e capazes de induzir os comportamentos e as iniciativas individuais, dado que serão estas que vão assegurar a apropriação das transformações pela comunidade em causa.**
- Assim, dependendo a trajetória de desenvolvimento da interação de placas sobrepostas de fatores determinantes da dinâmica económica e social, a política social, institucional e económica tem que definir, depois de análise cuidada,
- ➔ **objetivos de transformação que tenham em consideração a inércia, as resistências e os tempos de resposta de cada uma daquelas placas;**
 - ➔ **e a oferta de bens públicos, que pela sua natureza têm que ser garantidos pela comunidade, relacionados ou necessários para a transformação pretendida.**

Uma das áreas críticas da dinâmica económica e social reside:

- **na natureza, na intensidade e na dinâmica do sistema nacional ou regional da inovação, isto é, a articulação entre a educação, a produção e difusão de novos conhecimentos e a formação profissional, por um lado;**
- **e, por outro, na capacidade de articulação do sistema produtivo com o sistema de inovação, tanto ao nível do conhecimento dos problemas que se colocam na esfera de produção de bens e serviços como de satisfação ou resposta a novas procuras de mercado ou societais, como ao nível da capacidade do sistema produtivo para absorver os bens públicos que disponibiliza o sistema de inovação.**

A natureza, a qualidade e o tempo de provisão dos bens públicos que são produzidos por um sistema de inovação constitui uma das pernas do processo de inovação económica e o cerne de uma política industrial moderna. Não se trata de resistir à mudança da envolvente, de defender os incumbentes ou de eleger os vencedores. Não se trata de congelar o que existe e proteger os interesses já cristalizados. Pelo contrário, trata-se de responder ao desafio da mudança tecnológica ou de mercado com a mudança das estruturas existentes, num processo descentralizado de apropriação dos bens públicos disponibilizados. Uma resposta que tem que estar focada ou finalizada em função das estruturas produtivas desafiadas e dos fatores de educação, investigação e desenvolvimento tecnológico e de formação que, num dado momento, determinam o sucesso da resposta.

A evolução do tecido produtivo nacional, particularmente dos setores industriais nas regiões Norte e Centro, constitui uma boa ilustração da importância da provisão de bens públicos ajustados ao estágio de desenvolvimento das unidades empresariais:

- **A criação, a partir dos anos 80 do século passado, de uma rede de Infraestruturas Tecnológicas, que englobava os designados Institutos de Novas Tecnologias (dos quais o INESC foi um dos beneficiários) e os Centros Tecnológicos (entidades de natureza setorial). Os últimos tiveram um papel fundamental no apoio à modernização e ao aumento da competitividade dos respetivos setores, particularmente das suas PME, em domínios que começaram por ser a qualidade ou a certificação e que atualmente se estendem à Investigação e Inovação. Complementarmente, os primeiros ajudaram a aproximar o conhecimento científico das empresas, desenvolvendo, adaptando, integrando**

e disseminando-o, diretamente ou em estreita articulação com os Centros Tecnológicos, através de processos de transferência e valorização de tecnologias e de pessoas altamente qualificadas. O caso mais completo e publicitado é o do setor do Calçado, no qual o Centro Tecnológico do Calçado e o INESC TEC tiveram um papel muito relevante, mas importa destacar também o trabalho desenvolvido por entidades como o INEGI, o ISQ e o IPN ou os Centros Tecnológicos da Metalomecânica (CATIM), do Têxtil e Vestuários (CITEVE) e dos Moldes (CENTIMFE).

- **Em 2008, a adoção de uma política de Clusters induziu diversas iniciativas em setores considerados estratégicos para a economia nacional. Foi possível desenvolver e implementar estratégias e planos de ação abrangentes e integrados, consolidando as redes de cooperação, alinhando os diversos investimentos e trabalhando no alargamento das cadeias de valor, nomeadamente através da cooperação intersectorial. Um bom exemplo do mérito destas abordagens integradoras é o PRODUTECH – Cluster das Tecnologias de Produção, que conseguiu reunir, em torno de uma agenda de desenvolvimento comum, os diversos subsectores da fileira com vários dos principais setores da indústria transformadora.**

- **Esta resposta da indústria nacional potenciou uma participação maior e mais qualificada nos programas e iniciativas europeias na área de Manufacturing, sendo exemplos disso o papel relevante desempenhado por Portugal na Plataforma Tecnológica MANUFUTURE, na EFFRA – European Factories of the Future Research Association e no EIT MANUFACTURING (KIC), assim como a taxa de retorno de cerca de 4% obtida pelas entidades nacionais (incluindo empresas, muitas delas PME) no programa de financiamento europeu associado à PPP Factories of the Future, muito acima da média nacional de cerca de 1,6% (fonte ANI, 2020).**

Foi esta acumulação de conhecimento, de tecnologias e de recursos humanos qualificados – resultado de políticas e de investimentos, públicos e privados, a nível nacional e europeu – conjugada com um sistema de interface diversificado, dinâmico e capaz de assegurar a cobertura do ciclo de inovação, e com um sistema de incentivos ao investimento, financeiros e fiscais, que, permitiu em 2011, a notável reação das empresas industriais tanto à contração da procura interna como aos efeitos da crise sobre os mercados e que possibilitou uma abordagem bem sucedida dos mercados globais, fazendo face a novos concorrentes. Isto é, são esses os fatores que se terá que ter presente quando se analisa:

- **O aumento das exportações em termos de PIB de 30,1%, em 2010, para 43,5%, em 2019 (mais 15,4 pontos percentuais);**

- **A subida de Portugal no ranking europeu da inovação ao passar a integrar o grupo dos Strong Innovators.**

O imperativo da articulação entre políticas públicas e estratégias empresariais nos domínios da Investigação, da Inovação e da Formação vai assumir uma importância crítica para a indústria portuguesa e europeia que, hoje, está confrontada com desafios novos e disruptivos, nomeadamente os referidos no documento “MANUFUTURE Vision 2030”^[1]. A resposta a este novo enquadramento será tanto mais eficaz e mais eficiente quanto:

- **tiver presente e tirar partido da experiência acumulada e dos êxitos já obtidos da trajetória das últimas três décadas, por um lado,**
- **e assentar na fixação, por parte das diferentes partes envolvidas, de objetivos e de níveis e modelos de compromisso ambiciosos, mas consistentes com uma potenciação da capacidade de concretização latente.**



[1] MANUFUTURE Vision 2030, http://www.manufuture.org/wp-content/uploads/Manufuture-Vision-2030_DIGITAL.pdf