

Albertino Santana  
Eng. Electrónico  
Gestor do PEDIP

# PEDIP como Vector Estratégico da Política Industrial

## resumo

O Programa específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP) chegou ao fim. Agora faz-se o seu balanço. Mas um balanço com vista à melhor concepção do novo Programa, que já se encontra na forja.

## *PEDIP as a Strategy Vector for the Industrial Policy*

## summary

The Specific Programme for the Development of Portuguese Industry (PEDIP) is about to the end. It is time to do the final audit, searching outputs to the best design of the next Programme.

Fez em Fevereiro cinco anos que o conselho de ministros das Comunidades, na cimeira de Bruxelas, dando cumprimento a compromissos assumidos aquando da adesão de Portugal às Comunidades, aprovou o PEDIP.

Muito embora o regulamento aprovado em Junho do mesmo ano tivesse estipulado orientações de carácter geral, traduzidas em quatro grandes eixos orientadores, competiu ao governo português definir os instrumentos e mecanismos mais adequados ao cumprimento dos objectivos do programa.

Como é natural, os programas que foram definidos e negociados com a comunidade em 1988, inspiraram-se nas orientações da política industrial traçadas pelo Ministério da Indústria e Energia, passando a constituir instru-

mentos fundamentais da implementação de tal política no período de 1988-1992.

Sendo sobejamente conhecida, não parece necessário traçar aqui as linhas gerais de tal política. Mas é, porém, pertinente recordar que a política industrial no período de 1988/92, surgiu como um complemento e não como um substituto dos mecanismos de mercado, exigindo empresas e empresários activos e dinâmicos, com estratégias bem definidas e visões realistas sobre os desafios e oportunidades que o futuro lhes irá colocar.

Neste âmbito, a referida política apresentou-se como uma estratégia de desenvolvimento industrial em que as empresas são o destinatário principal, ao contrário de visões e propostas passadas que, numa perspectiva condicio-

nadora e de economia fechada, privilegiavam a abordagem por sectores industriais.

Esta abordagem da política industrial foi determinante na elaboração dos programas, não podendo ser ignorada em qualquer análise que procure agora avaliar os efeitos do PEDIP.

O conjunto de instrumentos e acções que integraram o programa tiveram como objectivo iniciar ou acelerar um processo profundo de mudanças segundo três vectores distintos:

- Na envolvente empresarial;
- No desempenho do sistema produtivo;
- No comportamento dos empresários face aos factores complexos de competitividade, aos resultados e a envolvente empresarial.

A nível da **envolvente empresarial** o PEDIP procurou:

- Criar as condições mínimas da envolvente empresarial imprescindíveis ao desenvolvimento harmonioso das empresas, com especial destaque para as PME's, colmatando nomeadamente lacunas na actuação de outras políticas governamentais sectoriais.
- Contribuir para o enriquecimento profissional dos recursos humanos a nível de quadros médios e superiores das empresas e colmatar algumas deficiências que no curto e médio prazo, o sistema normal de ensino teria dificuldade de resolver.
- Reforçar a capacidade de actuação das associações empresariais.
- Contribuir, em sintonia com a evolução da política de crédito, para melhorar as condições de financiamento das PME's.

A nível do **sistema produtivo** o PEDIP procurou:

- Acelerar a modernização do aparelho produtivo das empresas nos sectores tradicionais e dinamizar novos investimentos em sectores de elevado potencial tecnológico.
- Alterar as tendências de especialização industrial prevalentes na estrutura industrial portuguesa.
- Incentivar as empresas a dinamizarem acções que reforcem a sua competitividade e diminuam a sua dependência das matérias-primas e recursos energéticos.
- Diminuir a dependência das empresas do factor até agora mais importante para a sua competitividade: a mão-de-obra barata.
- Acelerar o processo inovatório nas empresas na qualidade e design, na inovação e na defesa do ambiente e condições de segurança.
- Promover o equilíbrio financeiro das empresas.

A nível das **alterações comportamentais** o PEDIP procurou sensibilizar os empresários para a importância do investimento em factores como a

qualificação dos recursos humanos, a produtividade, a qualidade, o design, a inovação e o marketing.

Terá o PEDIP atingido os objectivos que se propôs?

A resposta a esta questão é da maior importância, principalmente num momento em que se inicia a preparação de um novo programa continuador do PEDIP.

E a resposta é importante a três níveis distintos:

- Ao nível da concepção da estrutura do novo programa, por forma a reforçar as acções que tiveram um efeito positivo e eliminar as que pouco contribuíram para os objectivos da política industrial.
- Ao nível da gestão, por forma a reforçar a eficácia e a qualidade da resposta às solicitações da indústria.
- Ao nível do acompanhamento e fiscalização, para manter e se possível aprefeioar os mecanismos dissuasores de irregularidades e fraudes que foram criados pelo PEDIP.

Por serem importantes as respostas a estas questões, o Ministério da Indústria e a Comunidade, definiram modelos objectivos que, quantificadamente, procuram avaliar os objectivos programados.

Para a concepção de tal modelo, o Comité de Acompanhamento do PEDIP seleccionou uma empresa de consultores independentes a quem encomendou a tarefa de avaliar o programa.

Os trabalhos estão em curso mas os resultados finais só serão possíveis quando a maioria dos projectos apoiados atingirem a velocidade de cruzeiro, o que neste momento ainda não sucede.

Mas podem, desde já, ser feitas algumas reflexões, que contribuam para melhor compreender a forma como decorreu o PEDIP e tirar algumas ilacções de grande utilidade para um novo programa.

### 1ª Reflexão

O PEDIP, em pouco mais de três

anos, analisou cerca de 10.000 projectos e aprovou quase 7000, originando uma enorme carga administrativa. Torna-se necessário analisar a razão de tão elevado número de projectos para verificar se será possível reduzi-lo sem pôr em causa os objectivos do Programa.

A razão fundamental desta situação radica, por um lado, no facto de o SIBR, com uma óptica de apoios a projectos, se encontrar já em funcionamento, tendo o SINPEDIP sido obrigado a articular-se com tal Programa, concebido para apoiar projectos independentemente do montante do investimento face à dimensão da empresa e ao impacto que o projecto vai ter na situação competitiva da empresa pós-projecto.

É que, numa altura em que os organismos com capacidade técnica de apoio às empresas eram em número reduzido, não seria também realista criar um sistema que obrigasse as empresas a apresentar dossiers de propositura que inserissem todos os seus projectos em estratégias de desenvolvimento, obrigatoriamente necessitando do apoio de diagnósticos bem elaborados, que a maioria das empresas não tinha capacidade de efectuar sem apoio externo.

O impulso dado pelo PEDIP nas condições da envolvente empresarial modificou-as radicalmente, pelo que já se afigura viável a alteração para uma filosofia que privilegie a situação da empresa pós-projecto em detrimento da filosofia de análise de projectos isolados. Se tal for feito, será possível reduzir substancialmente o número de projectos apresentados por cada uma das empresas, diminuindo a carga administrativa do programa, com inegáveis vantagens para as empresas.

### 2ª Reflexão

A preparação do PEDIP efectuou-se durante o período da sua própria vigência, o que originou uma forte pressão no sentido da implementação dos vários programas o mais rapidamente possível. Tal pressão aconselhou que, para ganhar tempo, não se iniciasse a implementação dos programas em bloco.

Tal condicionante obrigou:

- A optar por uma maior complexi-

**QUADRO**  
**Repartição orçamental do PEDIP pelos seus programas operacionais**

PROGRAMAS	ORÇAMENTOS INICIAIS	ORÇAMENTOS FINAIS	INCENTIVOS APROVADOS (INCLUINDO CONDICIONADOS)
1,1	36,5	36,5	42,2
1,2	39,5	39,5	43,9
2	26,0	25,4	32,6
3	73,1	92,9	127,2
4	7,6	7,6	7,6
5	12,3	16,5	22,5
6	5,6	8,7	11,1

dade do programa, que poderia facilmente ser evitada se não houvesse a pressão temporal.

- A uma maior complexidade do processo de decisão e a uma resposta mais lenta do que se tivesse sido possível com tempo preparar e pôr em funcionamento o sistema de informação que veio a ser implementado no decorrer do período de vigência do programa.

### 3ª Reflexão

A implementação do PEDIP precedeu a definição e implementação do Quadro Comunitário de Apoio que, por sua vez, foi igualmente influenciado pela pressão do tempo. Nestas circunstâncias, não foi por um lado possível aproveitar todos os desejáveis ganhos sinérgicos com outros programas sectoriais do Q.C.A. (Quadro Comunitário de Apoio).

### 4ª Reflexão

O PEDIP foi financiado por três fundos distintos: L.O.E. (Linha Orçamental Específica), FEDER e FSE (Fundo Social Europeu), cada um deles com regulamentação própria e com deficiências de articulação e com diferentes entidades responsáveis pela sua gestão a nível nacional e comunitário. Tal facto não pode deixar de ter reflexos profundos na complexidade da estrutura de programas escolhida.



Feitas estas reflexões, necessárias

para se compreenderem alguns dos instrumentos que o PEDIP pode fornecer à implementação de um novo Programa, convém focar alguns aspectos relativos à forma como o PEDIP conseguiu responder ao desafio que lhe foi feito em 1988.

Em primeiro lugar, deve-se recordar a distribuição orçamental inicialmente atribuída aos vários programas e compará-la com os orçamentos finais e com os incentivos atribuídos aos projectos aprovados em cada um desses programas (ver Quadro acima).

No entanto, há que ter em conta que dos 1000 MECUS atribuídos aos programas, 400 MECUS foram obrigatoriamente alocados às infraestruturas de base e tecnológicas e 100 MECUS à formação profissional.

Nos programas financiados pela LOE privilegiou-se nitidamente o Programa 3 por se considerar de 1ª prioridade a tarefa de renovação do sistema produtivo das empresas e, por outro lado, por se entender que os investimentos requeridos para actuar nos factores complexos de competitividade das empresas eram, em média, muito inferiores aos necessários para a renovação do equipamento.

Além disso, não se deve esquecer que em 1988 não estavam ainda minimamente criadas as condições envolventes para facilitar os investimentos nas empresas em produtividade e qualidade.

Apenas a título de exemplo, recorde-se que a maioria dos projectos que actuam nos factores complexos de competitividade requerem competência técnica de consultoria, a existência

de infraestruturas tecnológicas para facilitar a inovação e o desenvolvimento, uma rede adequada de Laboratórios Metrológicos e o funcionamento do sistema de gestão da qualidade. Tudo isto, acções que o Programa se propôs dinamizar, e conseguiu, em simultâneo.

Por todas estas razões, receando-se que não estivessem reunidas as condições propiciadoras de um forte recurso neste domínio, foi considerado em 1988 que os orçamentos propostos para os Programas 5 e 6, e Subcapítulo I do Programa 3 eram optimistas, admitindo-se que não viriam a ser utilizados na sua totalidade.

Aliás, vale a pena recordar aqui que quando o Ministério da Indústria iniciou as negociações do PEDIP com a Comissão Europeia, esta teve grande relutância em conceder uma L.O.E., sem a qual não teria sido possível introduzir os programas de engenharia financeira, produtividade e qualidade, o que teria empobrecido enormemente o PEDIP.

Decorrida a fase de arranque, em que o número de projectos apresentados a estes programas foi insuficiente, verificou-se uma resposta extramamente positiva por parte da Indústria, que apresentou projectos muito para além dos limites orçamentais, o que obrigou a um reforço dos Programas 5 e 6 em 7,3 milhões de contos, cerca de 40% do valor inicialmente negociado.

Um dado igualmente importante para avaliar estes dois Programas é o incentivo correspondente aos projectos aprovados, no valor de 33,6 milhões de contos, valor que assume especial sig-

nificado se recordarmos que o PEDIP encerrou quase um ano antes do termo da sua vigência.

□

Ainda sob o ponto de vista orçamental, não pode deixar de se referir o aspecto positivo, e único em programas comunitários, que foi o de ser cumprido o orçamento negociado com a Comissão a 100% durante 5 anos.

Tal constatação é especialmente gratificante, na medida em que tal cumprimento não foi feito à custa de critérios de selecção menos exigentes, antes pelo contrário.

A exigência na selecção dos projectos foi, na verdade, grande, o que é bem expresso pelo grau de rejeição dos projectos apresentados ao Programa, o qual atingiu valores próximos dos 60%.

□

Um outro aspecto a realçar prende-se com o efeito das acções do PEDIP dinamizadoras dos factores complexos de competitividade nas empresas (Formação, Inovação, Produtividade, Qualidade, Design, Organização e Gestão), sendo ainda de destacar a relevância do papel desempenhado pelos serviços da Administração na dinamização de tais acções.

De facto, algumas das acções que sem qualquer dúvida foram um sucesso neste Programa, teriam ficado praticamente desertas se tivessem sido implementadas através de medidas abertas sem uma intervenção activa por parte da Administração Pública.

Encontram-se nesta situação as Acções de Demonstração, que tiveram, através de um efeito demonstrador, um alcance que ultrapassou largamente os seus efeitos na própria empresa. O mesmo se pode afirmar relativamente às Redes de Cooperação, medida que apesar de ter apenas um ano de vigência conseguiu dinamizar mais projectos do que aqueles que se tem conhecimento que ocorreram nos últimos 15 anos.

Mas, desde o início, em sessões realizadas em todo o país, alertou-se para o facto de que acções desta natureza

têm um processo lento de implementação e que as modificações estruturais dele decorrentes só poderão ser atingidas a prazo.

Não se pretendeu, em apenas 3 anos, alterar profundamente o perfil da estrutura industrial portuguesa, mas tão-somente dar um impulso fundamental para a aceleração do processo nesse sentido. E, perante os resultados já obtidos, não temos dúvida que tal impulso foi efectivamente conseguido.

Este facto pode, aliás, ser constatado através da evolução da apresentação de projectos, que em alguns casos teve incrementos quase exponenciais à medida que o Programa evoluiu ao longo do tempo.

□

Um quarto aspecto prende-se com o impulso fundamental dado à alteração da envolvente industrial, factor cuja situação de carência em 1988 foi inibidor de um movimento mais acelerado no sentido do investimento em factores complexos de competitividade.

Para além de uma contribuição muito forte na colmatação das lacunas existentes na implementação de outras políticas governamentais no domínio das infraestruturas de base, de transportes, do ambiente, de distribuição energética e da formação, entre outras, o PEDIP teve uma actuação profunda em dois domínios fundamentais para a evolução no sentido desejado da estrutura industrial nacional: investimentos em infraestruturas tecnológicas e em infraestruturas de apoio às associações empresariais.

No que se refere às Infraestruturas Tecnológicas foram apoiados projectos no valor de cerca de 43,9 milhões de contos de investimento distribuído por praticamente todas as áreas em que se detectaram carências para que possa ser agora acelerado o processo de transferência de "know-how" do sistema científico e tecnológico para as empresas.

De realçar aqui os investimentos no valor de cerca de 7,3 milhões de contos efectuados na criação de uma Rede Metrológica adequada para cobrir todo o território nacional e os 10,3 milhões

de contos dispendidos em Centros Tecnológicos que, a partir de 1994, estarão dotados com os requisitos técnicos mais modernos para poderem prestar um apoio eficaz praticamente em todos os sectores tradicionais com peso na estrutura industrial do país.

Em praticamente todas as Universidades onde se gera Ciência e se desenvolvem Tecnologias foram apoiadas infraestruturas destinadas a criar as condições técnicas que facilitem o desenvolvimento da investigação aplicada, bem como a sua transferência numa óptica de mercado para as indústrias nacionais.

O estudo mandado efectuar a uma empresa internacional sobre as infraestruturas tecnológicas veio confirmar que, no final do corrente ano, o país ficará dotado com os edifícios e equipamentos imprescindíveis ao incremento da inovação necessária ao desenvolvimento das novas empresas.

Não se esqueça, porém, que estando criadas as condições materiais indispensáveis à transferência de tecnologia, esta só poderá ser efectuada se for possível operar uma alteração profunda dos comportamentos empresariais, por forma a que aceitem a inovação proveniente das universidades como um factor imprescindível de modernização e, por outro lado, se as universidades forem capazes de pôr o "know-how" ao serviço da indústria.

Através de um investimento global da ordem dos 20 milhões de contos, canalizado para as **Infraestruturas Associativas**, o PEDIP irá permitir que as associações empresariais, em 1994, possuam as condições necessárias e suficientes ao desenvolvimento das acções para que estão vocacionadas no que respeita ao apoio às PME's nos domínios da formação, informação e assistência técnica.

Refira-se finalmente que estes investimentos cobriram praticamente todos os distritos do país, criando uma rede densa de infraestruturas desta natureza.

□

A envolvente no que se refere aos mecanismos financeiros de suporte ao

investimento industrial, nomeadamente quando se revestem de carácter inovatório e portanto obrigatoriamente de maior risco, era, em 1988, bastante incipiente, sendo praticamente inexistente no mercado financeiro nacional. Apesar de se tratar de mecanismos já experimentados e em funcionamento noutros países nos quais as empresas nacionais tinham de competir.

É o caso, por exemplo, do Capital de Risco e o Sistema de Garantias Mútuas.

O PEDIP procurou, através do seu Programa de Engenharia Financeira, Implementar tais mecanismos, sendo já reconhecido e indiscutível o papel determinante no desenvolvimento do Capital de Risco em Portugal que está a ser desempenhado pelas duas sociedades de capital de risco criadas no seu âmbito.

No que se refere ao Sistema de Garantias Mútuas, o PEDIP fez um grande esforço para a criação de condições favoráveis ao aparecimento de sociedades implementadoras deste sistema, não tendo, no entanto, sido possível durante o período de vigência, a sua efectiva concretização. Neste momento, encontram-se já reunidas as condições que permitem antever a possibilidade do próximo programa ter um papel decisivo na dinamização deste tipo de mecanismos.

A dinâmica na procura de mecanismos adequados para financiar investimentos inovadores é imprescindível para produzir as profundas alterações de que o Sistema Industrial carece e que, tendo sido iniciada pelo PEDIP, deverá ser prosseguida num próximo Programa. Na verdade, a aproximação desejável do sistema ao funcionamento normal de mercado aconselha a transferência da incidência dos apoios a fundo perdido para o sistema de engenharia financeira mais adequado aos tipos de investimento privilegiados pela política industrial e que ainda não encontram suporte correspondente no sistema financeiro nacional.

□

Através do programa de *Formação Profissional*, iniciou-se o indispensável movimento no sentido de uma for-

mação dinamizada pela procura em detrimento de uma situação predominante em que a oferta reinava.

A formação profissional promovida pelo PEDIP teve essencialmente em vista a empresa e as suas necessidades.

As medidas de apoio a acções pontuais de formação ditadas pelo lado da oferta tiveram um papel secundário face a acções vocacionadas para colmatar as deficiências detectadas de quadros médios e superiores em áreas específicas de gestão e tecnologia.

Será importante referir a estreita articulação desenvolvida com as estruturas nacionais de ensino e de formação profissional, através do apoio a criação de infraestruturas educacionais, bem como a utilização de acções de pós-graduação para quadros superiores em áreas prioritárias para o desenvolvimento industrial (a título de exemplo, refere-se a gestão, os sistemas de informação para a indústria, o marketing) bem como a criação de cursos para quadros técnicos em áreas de carência de determinadas regiões ou sectores sentidas pela indústria.

Desta forma, procurou-se suprir, no imediato, as carências provenientes da lacuna deixada pelo encerramento das antigas escolas técnicas e que o sistema nacional de ensino e de formação profissional levarão ainda algum tempo a colmatar.

A demonstrar esta afirmação, é de referir que o PEDIP aprovou neste tipo de formação 16,4 milhões de contos, o que representa cerca de 50% do total de compromissos assumidos.

A nossa experiência aconselha, pois, que um novo programa deverá continuar a privilegiar tal filosofia e espera-se que as alterações a nível comunitário e nacional na regulamentação e gestão do FSE permitam considerar a formação na empresa como uma acção integrada no conjunto de acções que a empresa necessita de empreender para ganhar competitividade.

□

Finalmente o PEDIP foi implementado sem que, até ao momento, se te-

nam detectado problemas de monta no que respeita à utilização ilícita dos dinheiros públicos, o que só foi possível através da implementação de um correcto e rigoroso Sistema de Acompanhamento e Fiscalização dos Projectos.

Para garantir o cumprimento dos normativos que o implementam, criou-se um sistema de fiscalização a três níveis.

O primeiro nível, de utilização mais alargado, compete ao organismo implementador que, através de auditorias técnicas e financeiras, acompanha a maioria dos projectos aprovados.

No segundo nível, da responsabilidade do Gabinete do Gestor do PEDIP, são efectuadas auditorias por amostragem aos projectos aprovados, abrangendo quer os aspectos de realização do projecto, quer os procedimentos técnicos administrativos nas diversas fases. Estas auditorias são adjudicadas a empresas da especialidade, previamente seleccionadas por concurso público.

No terceiro nível, a Inspeção Geral de Finanças inspeciona os projectos que entende dever verificar no quadro das suas competências ou, sempre que o considere necessário, os projectos em relação aos quais sejam detectados indícios de irregularidades.

Parece que a melhor forma de avaliar a validade do sistema é a de analisar os resultados obtidos na prática: de um total de 6628 projectos aprovados, verifica-se que foram fiscalizados 4842 no primeiro e segundo níveis, tendo apenas sido detectados 16 casos de fraudes, algumas das quais apenas indiciadas. A maioria das restantes faltas detectadas diz respeito a situações que, pela sua natureza, puderam ser corrigidas sem qualquer tipo de consequência.

O PEDIP montou um Sistema de Fiscalização e Controlo eficaz e altamente elogiado pela Comissão Europeia. Tal não significa, contudo, que um novo Programa não deva recolher os ensinamentos obtidos sobre esta matéria com vista a continuar a que se garanta no futuro um idêntico baixo nível de irregularidades e a aumentar, se possível, a rapidez de resposta do sistema. ■