

NOTAS ECONÓMICAS

3

ROBERT BOYER LES CAPITALISMES VERS LE XXI^{ème} SIÈCLE (I)

PAULINO TEIXEIRA TAX DISTORTIONS AND THE INTER-INDUSTRY WAGE STRUCTURE

ADELINO FORTUNATO ESTRUTURAS DE MERCADO, INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E PODER DE MONOPÓLIO

MARGARIDA ANTUNES A COORDENAÇÃO INTERNACIONAL DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

MARIA DE FÁTIMA PINHO/JOSÉ COSTA AS FUNÇÕES PREÇO-HEDÓNICAS NO MERCADO DE HABITAÇÃO

JOÃO ARRISCADO NUNES A POÉTICA E A POLÍTICA DA CIÊNCIA ECONÓMICA

REVISTA DA FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA



Notas bibliográficas

Natália Canadas (1994)

O PEDIP e a Política Industrial para Portugal nas vésperas do Séc. XXI, Coimbra, Coimbra Editora, 201 p.

Em Maio de 1993, Natália Canadas defendeu, na FEUC, a Tese de Mestrado em Economia Europeia intitulada *A Configuração de uma Política de Desenvolvimento Industrial, Portugal, início da década de 90* cujo resumo foi publicado no segundo número de *Notas Económicas — Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra* (p. 108). Com base na mencionada tese, acaba de ser editado o livro que é objecto desta nota bibliográfica.

De acordo com a autora, "em *O PEDIP e a Política Industrial para Portugal nas vésperas do Séc. XXI*, procura-se, na teoria e no teste da teoria face aos dados, destacar o que há de novo [no] reacender do interesse pela Política Industrial e delimitar igualmente elementos relevantes para a análise do Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP) na sua vertente de incentivos ao investimento produtivo" (p. 16).

No essencial, podemos destacar três passos analíticos particularmente significativos para uma caracterização do percurso efectuado com vista à realização daquele objectivo: i) a explicitação da perspectiva teórica que lhe está subjacente, a qual toma corpo na identificação conceptual da política industrial de referência e na elaboração da grelha de leitura da realidade concreta em estudo; ii) a análise da consistência e da eficácia, enquanto factores potencialmente indutores de uma dinamização estratégica da indústria transformadora nacional, quer dos critérios de relevância industrial utilizados na gestão do Sistema de Incentivos Financeiros do PEDIP (SINPEDIP) e do Sistema de Incentivos de Base Regional (SIBR), quer da distribuição sectorial dos investimentos apoiados no âmbito destes esquemas de apoio e de outros subprogramas do programa 3 (Incentivo ao Investimento Produtivo) do PEDIP; iii) a formulação de algumas recomendações susceptíveis de contribuírem para uma maior eficácia dos instrumentos de uma futura

política de desenvolvimento da indústria nacional.

Começarei por expor o conteúdo de cada um destes três passos analíticos para, de seguida, colocar algumas questões através das quais pretendo contribuir para que se mantenha vivo o referido "reacender do interesse pela Política Industrial" e, simultaneamente, aprofundar o conhecimento compreensivo do nível de eficácia estratégica do PEDIP.

A política industrial que serve de referência ao trabalho em análise é definida como "uma política industrial com cariz sectorial, [a qual] deverá ser *outward oriented* [e] deverá privilegiar indústrias com elevados requisitos de capital e conhecimentos e o ambiente económico de disseminação da tecnologia" (p. 71). Essa orientação marcadamente sectorial da política industrial "deverá igualmente privilegiar indústrias/ produtos em que os ganhos de produtividade possam ser significativos, o que poderá ocorrer não tanto nas indústrias com vantagens comparativas reveladas (à Balassa), mas nas que conseguirem penetrar em segmentos de mercado com elevada elasticidade de procura e, de preferência, em mercados de parceiros com elevado ritmo de crescimento económico" (*ibidem*).

Em consonância com esta concepção normativa da dinâmica industrial, passa-se à caracterização da indústria transformadora portuguesa no período pré-PEDIP e à leitura crítica do grau de consistência e eficácia estratégicas potenciais dos referidos sistemas de apoio ao investimento. Para esse efeito, utiliza-se uma grelha de análise das "respostas sectoriais" dos diferentes tipos de indústrias transformadoras nacionais construída com base no cruzamento de dois indicadores: a elasticidade rendimento da procura de exportações, variável que é considerada determinante para tal hierarquização; o indicador do efeito conjunto de externalidades, economias de escala e progresso técnico, aspectos captados conjuntamente pelo coeficiente de Verdoorn (p. 73).

O cruzamento das respostas sectoriais da indústria transformadora portuguesa no período pré-PEDIP a cada um destes indicadores, permite constatar que o suporte básico da especialização da indústria nacional — constituído pelas indústrias do têxtil, do vestuário e do calçado — apresenta um valor significativo de elasticidade rendimento da procura de exportações, embora revele uma elasticidade produtividade-*output* próxima da média da indústria nacional (p. 103). A fragilidade da base de especialização expressa através dos valores obtidos para este indicador é tanto mais preocupante quanto o sector têxtil e do vestuário nacional se encontra carenciado de profundas e inevitáveis reestruturações que têm vindo a ser sucessivamente adiadas e cuja urgência se acentua com o facto de, a prazo, ser previsível o recrudescimento da concorrência de países da Europa de Leste e da Ásia (p. 104).

Diagnosticado, desta forma, o núcleo duro do padrão da especialização da indústria portuguesa, coloca-se a questão de saber em que medida a concepção e a gestão do programa de Incentivo ao Investimento Produtivo do PEDIP (mais particularmente, do SINPEDIP) e do SIBR terão contribuído para uma alteração estratégica das debilidades identificadas. Para responder a este problema, o trabalho desenvolve-se segundo dois vectores principais: i) a análise do grau de consistência da formulação dos critérios de relevância industrial do SINPEDIP e do SIBR; ii) o estudo da repartição sectorial das intenções do investimento apoiado no âmbito destes sistemas e de outros subprogramas de Incentivo ao Investimento Produtivo do PEDIP. O lugar central que o SINPEDIP e o SIBR ocupam na análise é justificada “não só porque estes sistemas são tidos como ‘o ponto fulcral de concretização da política industrial do governo’, [mas também] pelo peso que em conformidade tiveram nos incentivos concedidos” (cf. p. 151).

De acordo com a leitura apresentada, as alterações introduzidas pelo Despacho conjunto A-8/91-XI no cálculo da pontuação final dos projectos relativamente aos diplomas que o antecederam na definição dos critérios de relevância industrial do SINPEDIP e do SIBR — Despacho A-293/88-XI e Despacho

conjunto A-4/90-XI — tiveram um efeito negativo. Mais concretamente, o primeiro dos referidos diplomas, ao não incluir o critério D (tempo de recuperação de divisas), deixou de dar importância à “orientação para o exterior” em benefício de outros parâmetros como os relacionados com a modernização tecnológica (critérios A e B). Desta forma, ter-se-á introduzido uma menor selectividade nos respectivos sistemas de apoio, tanto mais que a tipologia do perfil tecnológico dos investimentos poderia alimentar alguns equívocos (cf. p. 126 e 129).

Complementarmente, ter-se-á tido uma “escassa consideração” por algumas das características que permitiriam — segundo a perspectiva teórica subjacente a este trabalho — “a identificação de sectores estratégicos, nomeadamente pela contribuição para a obtenção de acréscimos significativos de produtividade, pelas exigências de capital e conhecimentos, pela contribuição para a endogeneização dos estímulos do mercado mundial” (p. 151).

Por outro lado, comparativamente com a distribuição sectorial do investimento realizado em 1986/89, a estrutura das intenções do investimento apoiado, em 1989/91, no âmbito do SINPEDIP, do SIBR na península de Setúbal (excluindo o projecto Ford/VW) e do Programa de Reestruturação dos Lanifícios aponta para uma redução do peso relativo dos sectores tradicionais (p.134) e para um acréscimo da importância relativa de alguns subsectores das indústrias químicas e da fabricação de produtos metálicos, máquinas, equipamento e material de transporte (p. 136).

Conjugando os sentidos dos dois vectores analíticos referidos, afirma-se que, embora os “objectivos de política industrial, veiculados pelo discurso político, só aparentemente [sejam] consistentes com as perspectivas teóricas retidas, porque não estão patentes, em igual grau, no conceito de relevância industrial inscrito no SINPEDIP [...] recolhe-se a ideia de alguma solidez na intencionalidade estratégica, tendo-se assistido a uma repartição de incentivos e de intenções de investimento que, em regra, se afasta da repartição sectorial do investimento no período anterior à implementação do PEDIP” (p. 17). No entanto, acrescenta-se que os dados





disponíveis não permitem ver na referida dinâmica uma transformação efectiva da base da especialização produtiva no sentido de a dotar de uma natureza intra-sectorial eficaz. Para que tal acontecesse, considera-se que seria necessário que simultaneamente tivessem ocorrido "círculos virtuosos" quer "entre a qualidade do trabalho e a qualidade do produto [quer] entre a qualidade do ambiente macroeconómico e as condições propícias ao funcionamento dos mecanismos de mercado a nível microeconómico" (p. 146).

Da análise efectuada, a autora extrai três recomendações susceptíveis de contribuir para uma maior eficácia dos instrumentos de uma futura política de desenvolvimento da indústria nacional (cf. p. 153 e ss.): a) a redução da margem de ambiguidade dos respectivos sistemas de incentivos, o que implicará uma maior clarificação das opções; b) "uma orientação para soluções mais 'locais', isto é, direccionadas em função de objectivos delimitados e ditadas pelo potencial de crescimento das indústrias nacionais" (p. 153); c) o desenvolvimento dos referidos círculos virtuosos.

Um trabalho de investigação é, pela sua própria natureza, o resultado de uma reflexão que, partindo de uma determinada perspectiva teórica e seguindo um encaminhamento lógico, permite chegar a um conhecimento do objecto em estudo. A validade desse conhecimento não reside na sua pretensa aceitação como trabalho acabado, mas nas questões que a sua leitura crítica é susceptível de levantar e que poderão contribuir para um conhecimento mais aprofundado do objecto da investigação o que, por vezes, requer a exploração de perspectivas teóricas com posicionamentos diferentes daquele de que se partiu inicialmente.

Uma das questões levantadas pela leitura do trabalho a que tenho vindo a referir-me consiste em saber se a diferenciação das "respostas sectoriais" dos diversos segmentos da indústria transformadora nacional é pré-determinada por factores estritamente técnicos (como os que tendencialmente decorrem da fase do ciclo de vida em que se situam esses sectores) ou é o resultado das construções organizacionais que sustentam a actividade desses segmentos industriais.

Do meu ponto de vista, o dinamismo de qualquer sector depende da respectiva capacidade inovadora. Esta capacidade inovadora é o resultado das características dos processos de aprendizagem que se desenvolvem a partir das relações específicas (internas e externas) existentes entre as empresas desse sector, e entre estas e o conjunto formado pelos respectivos fornecedores, clientes e instituições públicas directa e indirectamente envolvidas no apoio ao desenvolvimento tecnológico, em geral, e na actividade industrial em particular. As características e a eficácia destes processos de aprendizagem forjam-se através de compromissos expressos e tácitos que não se limitam ao domínio estritamente mercantil, mas que se inscrevem também na esfera social e informal que caracteriza o "enraizamento espacial" de um sector. Por outras palavras, a forma de organização territorial da actividade produtiva constitui, em última instância, o factor determinante da eficácia de tais processos de aprendizagem e, conseqüentemente, do potencial inovador de que dependem as "respostas" e a dinâmica de qualquer segmento do sistema industrial.

Em países, como Portugal, carenciados de uma capacidade criativa em I&D, a compreensão da "reactividade" dos diferentes sectores industriais bem como a constituição e sustentação do potencial inovador do sistema produtivo depende, de forma acrescida, da eficácia dos referidos processos de aprendizagem e, conseqüentemente, do sentido e do nível de desenvolvimento das dinâmicas relacionais que existam ou que venham a ser promovidas nos diferentes espaços.

Nestas circunstâncias, as variáveis territoriais adquirem, sobretudo em economias como a nossa, uma importância nuclear para o conhecimento aprofundado da dinâmica industrial e para a formulação da respectiva política de desenvolvimento porque: i) o aprofundamento da compreensão da dinâmica industrial passa mais pela análise dos relacionamentos que se estabelecem, ao nível espacial, entre os diferentes actores directa e indirectamente envolvidos no processo de inovação e de industrialização do que pela quantificação restrita e agregada das respostas e dos desempenhos sectoriais;

ii) uma política de desenvolvimento industrial deverá assumir um "cariz espacial" orientado para soluções mais "locais" na medida em que o seu objectivo se centrará no estímulo a processos cuja impulsão provém directamente mais da constituição e exploração duráveis do potencial de desenvolvimento próprio das regiões do que do potencial de crescimento das fases do ciclo de vida em que se situem as diferentes indústrias.

Pelas mesmas razões, o conhecimento compreensivo do nível de eficácia estratégica de qualquer instrumento da política industrial deverá ter por base uma avaliação da capacidade induzida por tal instrumento na criação de um potencial endógeno inovador do sistema produtivo nos diferentes espaços do território nacional. No caso concreto do PEDIP, uma avaliação deste tipo pressupõe uma análise regional desagregada que proceda, no âmbito de cada unidade espacial, a um estudo integrado dos diversos programas que o constituem e das complementaridades existentes entre o SINPEDIP e o SIBR no apoio ao investimento produtivo. Este estudo integrado dos diferentes programas revela-se indispensável por razões que passaremos a relacionar e que têm a ver com uma das características fundamentais do PEDIP — a natureza diferenciada e integrável dos objectivos dos programas que o constituem — e com as especificidades das fontes determinantes da criação de um potencial tecnológico inovador de desenvolvimento da indústria portuguesa.

O PEDIP foi concebido e apresentado como sendo, na sua essência, um sistema integrado de incentivos à modernização e desenvolvimento do aparelho produtivo nacional. Estes incentivos têm uma larga amplitude de incidência potencial ao nível da dinamização da indústria portuguesa na medida em que os programas que constituem o PEDIP são intencionalmente orientados para promover uma diversidade de tipos de investimento.

Se excluirmos o programa 4 pela sua natureza financeira, e não pela sua relevância que pode ter sido bastante significativa, podemos agrupar os restantes programas do PEDIP em duas categorias principais: i) os (sub)programas de apoio a investimentos

directamente produtivos cuja natureza material se consubstanciou na aquisição (importação?) de equipamentos; ii) medidas e (sub)programas vocacionados para promover investimentos destinados à criação de uma arquitectura institucional favorável à constituição de um património tecnológico nacional e/ou orientados preferencialmente para o desenvolvimento dos factores imateriais de competitividade.

No primeiro destes grupos de programas inclui-se a maioria dos subprogramas do programa 3 no âmbito dos quais se realizou a maior parte do investimento apoiada através do PEDIP. Da segunda categoria fazem parte diversas medidas e (sub)programas que, embora tenham tido uma expressão orçamental relativamente menos expressiva, possuem um interesse estratégico importante, já que, através deles, se visava apoiar investimentos em infraestruturas tecnológicas (subprograma 1.2.), em formação profissional (programa 2), em acções de demonstração, de cooperação e de internacionalização das empresas (programa 5) e em iniciativas destinadas a melhorar a gestão da qualidade, o relacionamento entre clientes e fornecedores e o *design* industrial (programa 6).

Em face da já referida importância de que se revestem os factores relacionais em geral, e as acções de formação profissional em particular, na dinamização de processos de aprendizagem capazes de sustentarem a constituição e desenvolvimento do potencial inovador do sistema produtivo português, não é razoável proceder-se a um estudo da eficácia estratégica do PEDIP sem introduzir, explicitamente, na análise o comportamento dos fluxos de investimento material e imaterial realizados no âmbito daquela última categoria de programas. Poderá ser criticável o facto de estes investimentos não terem constituído uma vertente maioritariamente privilegiada na desagregação programática das dotações orçamentais do PEDIP, assim como o facto de o próprio discurso do poder público ter atribuído um significado porventura excessivo aos sistemas SINPEDIP e SIBR ao considerá-los instrumentos "fulcrais" da política industrial seguida. Pelas razões apresentadas, porém, um dos passos indispensáveis a qualquer trabalho que pretenda analisar a eficácia do





PEDIP no seu conjunto consiste em saber se o segundo tipo de fluxos de investimento referido terá sido, ou não, realizado de forma complementar com a aquisição dos novos equipamentos. A resposta a esta questão é nuclear pois ela permitirá, nomeadamente, saber se a falada modernização tecnológica do tecido produtivo nacional foi acompanhada por um agravamento da nossa dependência tecnológica e produtiva ou pelo surgimento, no sistema empresarial, de um efectivo potencial endógeno para inovar.

Mas a procura de uma resposta a esta questão depara-se com enormes obstáculos. Por um lado, os relatórios de execução do PEDIP não fornecem um conhecimento real nem um tratamento coerentemente sistematizado do conteúdo específico das acções apoiadas no âmbito dos diferentes programas. O mesmo poderá dizer-se do trabalho *A Avaliação do PEDIP e a Competitividade da Indústria Portuguesa*, publicado pelo Ministério da Indústria e Energia em 22/1/93, pese embora o facto de nele se afirmar que “este documento procura apresentar uma primeira síntese das apreciações do *impacte* do PEDIP na sua versão *ex ante*, [...] contendo tópicos para uma discussão que se pretende aberta e profícua” (p. 1). Complementarmente, é difícil obter das diversas instituições governamentais responsáveis pelos programas do PEDIP a informação necessária a uma análise aprofundada do significado concreto das acções apoiadas através desses programas.

É provável que seja a obstáculos como os que sinteticamente acabamos de identificar que se refere Natália Canadas quando diz que, “face ao objectivo que deu forma a este trabalho, foi muitas vezes difícil (ou mesmo impossível) o acesso a fontes de informação reputadas de pertinentes, apesar da boa vontade manifestada por todos a quem recorri” (p. 17). É provável, ainda, que tais dificuldades, ao impossibilitarem a realização de um estudo sobre as possíveis relações entre os diversos tipos de investimento material e imaterial, tenham conduzido a autora a centrar a sua investigação na vertente do PEDIP de incentivos ao investimento produtivo. No entanto, em qualquer das circunstâncias, teria sido preferível que Natália Canadas tivesse mantido, no livro agora publicado, o título da

sua tese de mestrado do que ter optado por um outro que, pelas razões expostas, pressupõe — independentemente da orientação predominante (sectorial ou regional) da perspectiva que se privilegie numa abordagem, ainda que inicial, do PEDIP — a análise integrada dos fluxos de investimento realizados no âmbito dos diversos programas deste instrumento de política industrial.

João Tolda