



Escola de Gestão

Trimestral • III Série • Ano 16 • Nº 3
Jul/Ago/Set 2001 • Preço: 1500\$00

REVISTA PORTUGUESA DE

Gestão

www.indeg.org/rpg

Sloan Management Review

Inovação:
A localização também conta
Michael E. Porter e Scott Stern

Convidado

A região galaico-duriense
Joam Lopes Facal

Estratégia

Estratégia empresarial num enquadramento
de decisão política simultânea
Jaime Ortiz

Casos

Internacionalização:
Estudo empírico no sector do Vinho do Porto
Manuel Alberto Ramos Mações e João Ferreira Dias

Estudo
Exclusivo

Teletrabalho e incapacidade

**Análise
de um
inquérito
a empresas
portuguesas**

**Silvina Santana
e Nelson P. Rocha**



EDITOR



Instituto para o Desenvolvimento da Gestão Empresarial
Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa

Do Voluntarismo do PEDIP II às parcerias e iniciativas públicas do POE

por J. M. Rolo

Um estudo das medidas intermédias do PEDIP II e das lições susceptíveis de serem retiradas para o actual Programa Operacional da Economia na área das parcerias e iniciativas públicas.

De Janeiro a Abril de 2000, uma equipa do INDEG/ISCTE, constituída pelo autor e por António Martins, Vasco Gonçalves e Mário Rui Murteira, procedeu a uma avaliação intermédia das chamadas Medidas Voluntaristas do PEDIP II (Componente FEDER – 1997/1999).

No âmbito deste estudo, além do Relatório Final da avaliação, foram produzidos três textos referenciados na bibliografia com os números 2, 4 e 5.

O presente artigo é um texto de continuidade baseado nos trabalhos citados e no Plano Estratégico para as Parcerias e Iniciativas Públicas, da autoria do Gabinete Operacional da Economia para o Associativismo e Parcerias (GOEAP), onde são abordados os seguintes temas: origem e evolução do Voluntarismo; breve análise dos projectos aprovados no quadro do Plano de Acção Voluntarista 97/99 (componente FEDER); as Parcerias e Iniciativas Públicas.

Origem e evolução do Voluntarismo

Foi depois da adesão de Portugal às Comunidades Europeias que o Voluntarismo em matéria de política industrial, tal como o conhecemos hoje, começou a ganhar forma.

No âmbito do PEDIP I (1989/1992 e 1993), assumiu contornos algo vagos, muito centrados na ideia da cooperação empresarial e das chamadas intervenções no terreno.

Na primeira fase do PEDIP II (1994/1996), apesar de mais

estruturado, o Voluntarismo não terá correspondido às expectativas criadas. A avaliação de que foi objecto apontou-lhe várias limitações: uma excessiva dispersão de acções; uma deficiente e pouco estruturada articulação com os agentes privados, que se traduziu em graus diminutos de parceria e cooperação; uma inadequação dos planos propostos pelos vários organismos aos meios humanos e materiais disponíveis; um diálogo escasso entre os vários organismos da Administração, que provocou desperdícios na afectação dos recursos existentes; o desenvolvimento de «culturas» individualistas e concorrenciais entre eles e, sobretudo, o privilégio de lógicas associadas ao financiamento e cobertura de necessidades correntes, em detrimento de uma reflexão estratégica orientada para projectos de natureza potencialmente estruturante; alguma inadequação do quadro legal à natureza das acções que se pretendia implementar (cf. PAV 97/99, in «Termos de Referência», GGPEDIP, p. 3).

Na segunda fase do PEDIP II (1997/1999), o Voluntarismo evoluiu no sentido de um Plano de Acção Voluntarista (PAV) que apostou no reforço do papel da Administração, sobretudo dos organismos do Ministério da Economia, e na promoção de iniciativas estrategicamente enquadráveis nas políticas de desenvolvimento económico e industrial com vista à produção de impactos aos níveis da estrutura empresarial e da envolvente da actividades económica (*id.*, p. 4).

O PAV 97/99 adoptou princípios orientadores (selectividade, integração, cooperação e parceria, eficiência) e elegeu como objectivos globais: colmatar inibições na espontaneidade de iniciativas empresariais de natureza

J. M. Rolo

Investigador do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa
E-mail: jmrolo@ics.ul.pt

diversa (sectorial, funcional ou instrumental); antecipar a resolução de constrangimentos ou bloqueios ao desenvolvimento da política industrial; criar ou reforçar uma cultura de competência e de excelência nas organizações (*id.*, *ibid.*, pp. 2 e 3).

Para concretizar os seus objectivos, o PAV 97/99 propôs-se apoiar um vasto leque de acções de natureza transversal e/ou com intervenção determinante de entidades externas à Administração; acções de natureza sectorial; acções em áreas de intervenção específica; acções no domínio da formação profissional; acções de apoio à cooperação interempresarial; e acções abertas ou promovidas através de cursos periódicos (*id.*, *ibid.*, pp. 7-10).

Estas acções acolheram actividades nos domínios da qualidade e do design industrial, da internacionalização das estratégias industriais, da inovação e da transferência tecnológica, da sensibilização ambiental, das infra-estruturas tecnológicas, da especialização e mutação da estrutura produtiva e da eficiência energética (**ver caixa na pág. 68**).

Conclusões do balanço do PAV

Do balanço do PAV (desenvolvido em caixa), podemos concluir o seguinte:

— Conceptualmente, o PAV 97/99 representou um importante passo em frente em matéria de Voluntarismo no domínio da política industrial. Se atendermos ao valor dos recursos envolvidos, é legítimo sustentar que, institucionalmente, o PAV 97/99 constituiu uma iniciativa política de grande envergadura, assumidamente intervencionista e pró-activa, destinada a apoiar a formação de parcerias especialmente vocacionadas para conceber, desenhar e executar projectos em domínios específicos fora do alcance das actividades normais das empresas industriais, com o objectivo de contribuir para aumentar a qualidade do seu funcionamento através da melhoria do ambiente geral em que operam.

— A dispersão de acções que tinha sido assinalada no Voluntarismo da primeira fase do PEDIP II foi, em larga medida, reduzida, dando lugar a uma concentração de esforços visível tanto na definição das áreas de intervenção como na adopção de novos instrumentos enquadradores dos projectos candidatos a apoios. Como resultado, a grande maioria dos projectos concentrou-se em torno de um reduzido número de domínios, com destaque para as

estratégias de especialização e de mutação da estrutura produtiva, missões de qualidade e design industrial, internacionalização das estratégias industriais e missões de sensibilização ambiental.

— Do mesmo modo, os projectos concentraram-se num igualmente reduzido número de actividades, onde sobressaem as campanhas de sensibilização, a assistência técnica, os estudos, as missões e os sistemas de informação, o que sugere que os recursos disponíveis foram predominantemente atribuídos a projectos cujo carácter estruturante é questionável.

— Os projectos evidenciaram níveis satisfatórios de coerência (teórica) com os princípios e os objectivos gerais e específicos do PAV 97/99. Tal não significa que os projectos tenham contribuído, efectivamente, para a prossecução desses princípios e objectivos. É um ponto que foi impossível confirmar — dado que os projectos não dispunham de verdadeiros indicadores de impacto quantificados — e que fica aguardando outras formas de avaliação dos projectos.

— O objectivo da dinamização das parcerias (integrals) não foi, seguramente, atingido. Os projectos voluntaristas do PAV 97/99 foram predominantemente dinamizados por parcerias meramente formais entre organismos públicos e privados, em que os primeiros se limitaram à gestão administrativa dos projectos e os segundos recorreram a entidades terceiras para a sua execução. Tal situação teve a vantagem de criar um interessante mercado para as empresas de consultoria e a desvantagem de secundarizar o papel das entidades públicas na gestão dos projectos voluntaristas, prejudicando, assim, a ideia de que os projectos voluntaristas deveriam ter origem em iniciativas públicas.

— Os procedimentos administrativos revelaram-se satisfatórios ao nível da apreciação das propostas. O mesmo não se pode dizer ao nível do acompanhamento dos projectos, que se resumiu a uma actividade meramente administrativa.

Em resumo, é possível sustentar que uma boa parte das insuficiências do Voluntarismo detectadas na primeira fase do PEDIP II foi ultrapassada, subsistindo problemas ao nível da formação das parcerias, do carácter estruturante das actividades dos projectos, da determinação dos impactos dos projectos e do acompanhamento dos mesmos.



Breve análise dos projectos do PAV 97/99

O PAV 97/99 (vertente FEDER) traduziu-se em 118 projectos voluntaristas que beneficiaram de subsídios no valor de cerca de 19.341 milhares de contos.

Estes projectos foram objecto de uma avaliação intermédia cujos resultados, apresentados ao Gabinete do Gestor do PEDIP em 30/04/00, são a seguir resumidos.

Caracterização dos projectos

Mais de três quartos dos 118 projectos voluntaristas (91 no total), representando 90% do valor total dos incentivos, concentrou-se nas seguintes medidas:

- Estratégias de especialização e de mutação da estrutura produtiva (43 projectos no valor de cerca de 9,2 milhões de contos);
- Missões de qualidade e design industrial (9 projectos no valor de 4,1 milhões de contos);
- Internacionalização das estratégias industriais (21 projectos no valor de 2,8 milhões de contos);
- Missões de sensibilização ambiental (18 projectos no valor de 1,2 milhões de contos).

Os projectos que beneficiaram de maiores incentivos tinham como actividades principais:

- Campanhas de sensibilização (6 milhões de contos);
- Assistência técnica (3,4 milhões de contos);
- Estudos (2,6 milhões de contos);
- Missões (2,1 milhões de contos);
- Sistemas de informação (1,3 milhões de contos).

Os principais proponentes de projectos foram as associações empresariais, que apresentaram projectos no valor de 7,8 milhões de contos. Seguiram-se-lhes o IAPMEI (com projectos propostos no valor de 3,8 milhões de contos), o IPQ (1,7 milhões de contos) e o INETI (1,3 milhões de contos).

Os projectos analisados foram geridos, na sua esmagadora maioria (101 em 119), por entidades públicas, com destaque para a DGI (que tinha a seu cargo a gestão administrativa de 51 projectos), a DGREI (21 projectos), o IAPMEI (19 projectos), a DGE (10 projectos) e o IPQ (10 projectos).

As entidades que mais participaram na execução dos projectos foram as proponentes, com destaque para as associações empresariais, e os consultores privados.

São ainda relevantes os níveis de participação de consultores públicos e das universidades.

O nível de participação das entidades gestoras na execução dos projectos foi, predominantemente, simbólico.

Coerência dos projectos

Um dos objectivos do estudo dos projectos voluntaristas era determinar o seu grau de coerência relativamente aos princípios e aos objectivos gerais e específicos do PAV 97/99.

Os níveis de coerência dos projectos relativamente aos princípios foram satisfatórios: 76 projectos foram considerados fortemente coerentes com o princípio da selectividade; 60 foram considerados fortemente coerentes com o princípio da integração; 79 foram considerados fortemente coerentes com o princípio da parceria; 77 foram considerados fortemente coerentes com o princípio da eficiência.

No que respeita aos objectivos gerais, 102 projectos foram considerados fortemente coerentes com o objectivo «colmatar inibições na espontaneidade de iniciativas empresariais»; 87 foram considerados fortemente coerentes com o objectivo «antecipar a resolução de constrangimentos ou bloqueios ao desenvolvimento da política industrial»; 88 foram considerados fortemente coerentes com o objectivo «criar ou reforçar uma cultura de competência e de excelência das organizações».

Finalmente, 114 projectos foram considerados fortemente coerentes com os seus objectivos específicos.

É positivo que os projectos voluntaristas sejam credores dos níveis de coerência acima referidos.

Importa, porém, ter presente que a coerência assinalada é, apenas, uma condição necessária e, portanto, neste sentido, simplesmente teórica, da contribuição dos projectos voluntaristas para a verificação dos princípios e para a prossecução dos objectivos em causa.

A condição suficiente reside na boa execução dos projectos e, sobretudo, no impacto real e efectivo por eles provocado nas actividades das empresas industriais.

Indicadores de impacto

Ao analisar os indicadores que deveriam permitir estudar o impacto dos projectos, verificou-se o seguinte: 11 projectos não dispunham de nenhum tipo de indicadores de impacto; 107 exibiam indicadores que, em bom rigor, não eram indicadores de impacto mas sim de execução e, destes, apenas 26 estavam quantificados.

Neste contexto, 52 projectos asseguravam que já tinham produzido impactos positivos, mas apenas 16 quantificaram esses impactos; 81 projectos não responderam à questão sobre o grau dos impactos produzidos e 9 consideraram que os impactos produzidos foram fortes; 105 afirmaram ter impactos potenciais.

Esta situação, conjugada com o facto de a maioria dos projectos estar em curso à data da avaliação intermédia, impediu o estudo, mesmo que provisório, dos impactos dos projectos voluntaristas. Deste modo, a determinação da coerência efectiva dos projectos com os princípios e os objectivos gerais e específicos do PAV 97/99, referida no ponto anterior, ficou prejudicada.

Parcerias

A articulação entre agentes públicos e privados conheceu progressos sensíveis ao longo da elaboração do PAV 97/99, sobretudo no âmbito da Comissão de Análise dos projectos candidatos a apoios, onde se estabeleceu um importante diálogo sobre os mais variados aspectos da política industrial, das estratégias empresariais, da inovação, da qualidade, da internacionalização.

Ao nível dos projectos, porém, a articulação entre agentes públicos e privados não foi tão bem sucedida.

No total dos 118 projectos, 77 constituíam parcerias entre agentes públicos e privados, mas 51 eram parcerias meramente formais, teoricamente lideradas pelas respectivas entidades gestoras e que operavam apenas ao nível da execução dos projectos e, aí, em actividades predominantemente secundárias.

As parcerias integrais, envolvendo proponentes, gestoras e entidades terceiras e operando ao nível da concepção, elaboração e execução dos projectos, só foram detectadas em 26 projectos.

Deste modo, os projectos voluntaristas foram predominantemente dinamizados por parcerias meramente formais que contêm elevados níveis de actividades subcontratadas pelas entidades proponentes (na sua grande maioria associações empresariais) a entidades terceiras. Nestas parcerias as entidades públicas limitam-se a gerir a parte administrativa dos projectos.

Procedimentos administrativos

Três quartos dos projectos analisados foram submetidos a procedimentos administrativos considerados aceitáveis. Os restantes tiveram problemas de tipo administrativo, sobretudo na fase de apreciação.

O acompanhamento dos projectos não suscitou críticas. Presente-se que as razões desta atitude poderão não ser as melhores. Com efeito, o acompanhamento dos projectos por via simplesmente administrativa pode facilitar a vida às entidades participantes, mas não é, seguramente, o processo mais adequado para verificar a sua efectiva execução no quadro dos objectivos para que foram aprovados.

Os dados de um inquérito lançado a responsáveis pela gestão dos projectos voluntaristas revelaram ainda outros pontos críticos.

O primeiro reside na fraca prioridade concedida ao desenvolvimento dos recursos humanos do Ministério da Economia, que, a confirmar-se, poderia comprometer o processo de formação e desenvolvimento de parcerias estratégicas integrais e efectivas e colidir com o próprio conceito de «voluntarismo», que assenta, em grande medida, no reforço das iniciativas públicas.

O segundo sublinha a fraca contribuição dos projectos para estimular a cooperação entre as empresas e as instituições de I&D, o que poderia afectar seriamente os processos de inovação e modernização empresarial.

O terceiro aponta para o fraco apoio concedido à participação das estruturas sindicais nos projectos voluntaristas.

E muitos dos inquiridos sustentaram que prevalecem culturas individualistas no seio da Administração e lógicas de funcionamento mais preocupadas com problemas correntes do que com actividades estruturantes.

As parcerias e iniciativas públicas

No POE, o Voluntarismo assumiu a forma de um instrumento denominado Parcerias e Iniciativas Públicas que, em princípio, irá permitir alargar as áreas de influência das políticas sectoriais, disseminar boas práticas e antecipar a resolução de questões estratégicas relacionadas com o desenvolvimento empresarial (Plano Estratégico para as Parcerias e Iniciativas Públicas, p. 4).

Reafirmando a convicção de que as políticas públicas podem assumir um papel pró-activo, ajustado à medida das «falhas» a corrigir no livre jogo do mercado ou da opção política de contribuir para criar mercados onde a livre iniciativa empresarial dificilmente actua (PEDIP, p. 3), as Parcerias e Iniciativas Públicas adoptam como linhas de actuação: o apoio a actividades e produtos de dimensão estratégica; a mobilização de novas ideias e novos empresários, nomeadamente através do fomento do empreendedorismo, da dinamização da inovação de processos ou produtos, da promoção de redes de cooperação, do fomento de novas práticas comerciais e da valorização do sistema da propriedade industrial; o desenvolvimen-

to de competências através da formação dos recursos humanos; o fomento de novos espaços de desenvolvimento económico; a dinamização de projectos estruturantes nos domínios da inovação e qualidade; o estímulo à cooperação, observação, informação e apoio especializado às PME; a consolidação e alargamento de formas inovadoras de financiamento às empresas; a promoção de Portugal e o apoio à internacionalização das empresas (PEDIP, pp. 9 e 10).

Neste contexto, será concedida prioridade a projectos com dimensão estrutural, que garantam continuidade e ligação inequívoca a problemas da envolvente empresarial; que sejam dotados de uma escala representativa a nível nacional; que disponham de conteúdos de complementaridade, sinergia e integração; e que sejam produto de parcerias equitativas em termos funcionais, instrumentais e técnicos (PEDIP, p. 10).

A experiência adquirida no domínio do Voluntarismo no decurso do II Quadro Comunitário de Apoio permitiu introduzir aperfeiçoamentos no enquadramento das Parcerias e Iniciativas Públicas na política económica; na definição dos princípios orientadores e das prioridades; e no sistema de análise, acompanhamento e avaliação dos projectos voluntaristas. Do efeito conjugado destes aperfeiçoamentos é esperada uma forte adequação dos projectos aos objectivos gerais e específicos do Plano Estratégico para as Parcerias e Iniciativas Públicas e uma efectiva contribuição das suas actividades para a melhoria da envolvente empresarial. ■

Bibliografia

- 1 ROLO, J.M., MARTINS, A., GONÇALVES, V. e MURTEIRA, M.R., «Medidas Voluntaristas do PEDIP II (componente FEDER) – Uma Avaliação Intermédia», Relatório Final, GGPEDIP, Lisboa, 30/04/00.
- 2 ROLO, J.M., «Voluntarismo: um instrumento integrado da política industrial», in *Economia & Prospectiva*, n.º 12, GEPE/ME, Lisboa.
- 3 «Avaliação Global do PEDIP II – Relatório Pré-final», Caderno 5, CEA/UCP, Lisboa.
- 4 ROLO, J.M., «Comentários ao ponto 'As Acções Voluntaristas' contido no Caderno 5 do Relatório Pré-final da Avaliação Global do PEDIP II elaborado pelo CEA/UCP», GGPEDIP, Lisboa, 29/09/00.
- 5 ROLO, J.M., «O Plano de Acção Voluntarista do PEDIP II (Componente FEDER – 1997-1999)», Comunicação apresentada no Workshop Avaliação da Vertente Voluntarista do PEDIP II, Lisboa, 11/12/00, 13 pp.
- 6 Plano Estratégico para as Parcerias e Iniciativas Públicas, GOEAP, Lisboa, Novembro 2000, 35 pp.