

N.º 12, Abr./Jun. 2000



# ECONOMIA & PROSPECTIVA

**P O E**  
Plano Operacional  
da Economia

## VOLUNTARISMO: UM INSTRUMENTO INTEGRADO DA POLÍTICA INDUSTRIAL\*

*J.M.Rolo*

Investigador do ICS/UL

O termo Voluntarismo pretende designar uma componente da política industrial assumidamente intervencionista e pró-activa, baseada em iniciativas públicas que privilegiam a formação de parcerias especialmente vocacionadas para conceber, desenhar e executar projectos em domínios específicos fora do alcance das actividades normais das empresas industriais, e que tem por objectivo contribuir para a melhoria do seu funcionamento, bem como do ambiente geral em que operam.

---

\* O conteúdo deste artigo é largamente subsidiário dos resultados de uma avaliação dos projectos voluntaristas (vertente FEDER), do Plano de Acção Voluntarista 1997-1999 efectuada por uma equipa do INDEG / ISCTE constituída pelo autor e por António Martins, Vasco Gonçalves e Mário Rui Murteira. O artigo é elaborado no âmbito de um protocolo entre o INDEG / ISCTE e o ICS/UL. O artigo beneficiou de comentários produzidos pelo Eng. J. Beja Cordeiro.

## Origem e Evolução do Voluntarismo

Foi, sobretudo, depois da adesão de Portugal às Comunidades Europeias, que o Voluntarismo começou a ganhar forma.

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

Na primeira fase do PEDIP II (1994-1996), apesar de mais estruturado, o Voluntarismo não correspondeu 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 poucos recursos existentes, o desenvolvi-

mento 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.<sup>(1)</sup>

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, 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 actividade económica.<sup>(2)</sup>

O PAV 97/99 adoptou princípios orientadores (selectividade, integração, cooperação e parceria, e eficiência) e elegeu como objectivos globais: colmatar inibições na espontaneidade de iniciativas empresariais de natureza diversa (sectorial, funcional ou instrumental); antecipar a resolução de constrangimentos ou bloqueios ao desenvolvimento da política industrial; criar ou reforçar uma cultura de

(1) cf. PAV 97/99, cit. in *Termos de Referência*, GGPEDIR, p.3

(2) id., p.4

competência e de excelência nas organizações.<sup>(3)</sup>

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 inter-empresarial; e acções abertas ou promovidas através de concursos periódicos.<sup>(4)</sup>

Estas acções serviram de enquadramento a actividades em domínios tão estratégicos como, a qualidade e o *design* industrial, a internacionalização das estratégias industriais, a inovação e a transferência tecnológica, a sensibilização ambiental, as infra-estruturas tecnológicas, a especialização e mutação da estrutura produtiva e a eficiência energética.

## Breve análise dos Projectos do PAV 97-99



PAV 97-99 (vertente FEDER) representa um importante passo em frente em matéria de

Voluntarismo no domínio da política industrial.

Só por si, o PAV 97-99 é uma iniciativa política de grande envergadura exercida de forma pró-activa em parceria estratégica com diversos agentes empresariais e associativos e em sintonia com as exigências dos mercados.

A dispersão de acções que tinha sido assinalada no Voluntarismo da primeira fase do PEDIP II foi, em larga medida, neutralizada, dando lugar a uma concentração de esforços visível tanto na definição das áreas de intervenção, como na adopção de novos instrumentos enquadramentos de 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 e de internacionalização, e para as missões de sensibilização ambiental e de eficiência energética.

<sup>(3)</sup> *id.*, *ib.*, pp 2 e 3

<sup>(4)</sup> *id.*, *ib.*, pp 7-10

A articulação entre agentes públicos e privados conheceu progressos sensíveis desde logo na elaboração do próprio PAV 97-99, mas 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. Com efeito, é muito reduzido o número de projectos dinamizados por parcerias integrais e efectivas, em que a Administração, as associações empresariais e entidades terceiras (consultores, universidades,...) se envolvem, conjuntamente na concepção dos projectos, na elaboração das propostas, na execução dos projectos.

Deste modo os projectos voluntaristas são predominantemente dinamizados por parcerias meramente formais que contêm elevados níveis de actividades sub-contratadas 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.

O PAV 97-99 (vertente FEDER), traduziu-se em 118 projectos voluntaristas que beneficiaram de subsídios no valor de cerca de 20 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).

Independentemente dos argumentos a favor e contra o carácter estruturante das actividades referenciadas, convém notar que atribuir mais de metade das verbas do PAV 97-99 a campanhas de sensibilização, estudos e missões, pode parecer excessivo e contraditório com os princípios e os objectivos gerais e específicos do PAV 97-99.

E, no entanto, a grande maioria dos projectos evidenciou elevados índices de coerência com aqueles princípios e objectivos.

A determinação dos impactos dos projectos voluntaristas do PAV 97-99 era considerada imprescindível para avaliar a sua contribuição para a melhoria do ambiente geral em que operam as empresas industriais.

Acontece, que a grande maioria dos projectos voluntaristas não dispõe de indicadores de impacto, quantificados.

Todos afirmam ter indicadores de impacto, mas a grande maioria exhibe simples indicadores de execução e acompanhamento.

Tal situação prejudica uma avaliação final dos projectos voluntaristas com base nesses indicadores e obriga a formas mais dispendiosas de avaliação dos projectos.

•

Em resumo, é possível sustentar que uma boa parte das ineficiências do Voluntarismo detectadas na primeira fase do PEDIP II foram ultrapassadas, subsistindo problemas ao nível da formação das parcerias, do carácter estruturante das actividades dos projectos e da determinação dos impactos dos projectos voluntaristas.

Os dados de um inquérito lançado a responsáveis pela gestão de projectos voluntaristas revelam 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, sustentam que prevalecem "culturas individualistas" no seio da Administração e lógicas de funcionamento mais preocupadas com problemas correntes do que com actividades estruturantes.

## O Futuro do Voluntarismo



Voluntarismo, com este nome ou com outros, merece ocupar um lugar de relevo no POE.

A avaliação efectuada apontou, porém, para a necessidade de introduzir alguns aperfeiçoamentos nomeadamente em matéria de fixação de prioridades, constituição de parcerias, qualidade dos projectos e avaliação dos projectos.

No PAV 97-99, o Voluntarismo acabou por privilegiar as campanhas de sensibilização, os estudos e as missões que, no seu conjunto, representam mais de metade do programa. No POE, o Voluntarismo poderia conceder prioridade a projectos estruturantes mais directamente orientados para a inovação, para a internacionalização, para a intervenção estratégica nas empresas com vista à sua modernização, para as redes de cooperação e para os sistemas de informação.

A fixação de *plafonds* para as actividades passíveis de apoio poderia ser um método, entre outros, para defenir as prioridades.

A questão das parcerias, uma aposta forte do Voluntarismo do PEDIP II que não

atingiu os resultados esperados, deveria ser objecto de grande exigência.

Projectos dinamizados por parcerias integrais e efectivas deveriam ser objecto de apoio prioritário a 100%. Outras formas de parceria deveriam ser penalizadas através da concessão de subsídios parciais.

No que respeita ao conteúdo dos projectos, a ideia do Voluntarismo só é compatível com projectos estrategicamente enquadrados, que sejam estruturantes, e dotados de elevados níveis de qualidade.

Nas edições anteriores, o Voluntarismo deu acolhimento a projectos auto-centrados pouco preocupados em desenvolver sinergias com projectos complementares ou afins. Seria, agora, o momento de incentivar a apresentação de acções concertadas destinadas a produzir sinergias resultantes de projectos complementares.

As acções concertadas desenvolvem actividades multidisciplinares muito favoráveis à endogeneização de recursos dispersos que, uma vez reunidas, se revelam fortemente estruturantes.

As normas relacionadas com a avaliação dos projectos deveriam ser mais rigorosas, desde logo, em matéria de indicadores de impacto. E deve ser prevista a possibilidade de todos os projectos poderem vir a ser passíveis de avaliação individual.

Aliás, também o acompanhamento dos projectos deveria obedecer a normas que permitissem inclusivé, o acompanhamento das actividades dos projectos que não, apenas, a simples análise dos respectivos indicadores.

Falar do futuro do Voluntarismo é falar do seu contributo potencial para a endogeneização pelas empresas industriais das chamadas Tecnologias da Informação e da Comunicação.

É um sector estratégico onde o Voluntarismo tem um papel essencial a desempenhar.

Algumas associações empresariais já desencadearam iniciativas que levaram à formação de parcerias que são julgadas imprescindíveis para apoiar os seus associados neste domínio eminentemente estratégico.

A grande questão, nesta matéria, é saber se a Administração, em especial os organismos do Ministério da Economia, estão em posição de poder desencadear iniciativas públicas dinamizadoras de parcerias integrais e efectivas capazes de produzir projectos estruturantes que contribuam para vencer o inevitável confronto das empresas industriais portuguesas com as realidades da chamada Nova Economia.