



Revista Portuguesa de Estudos
Regionais

E-ISSN: 1645-586X

rper.geral@gmail.com

Associação Portuguesa para o
Desenvolvimento Regional
Portugal

Rui Silva, Mário; Rodrigues, Hermano
Parcerias público-privadas e eficiência empresarial colectiva
Revista Portuguesa de Estudos Regionais, núm. 10, 2005, pp. 27-50
Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional
Angra do Heroísmo, Portugal

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=514351909003>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E EFICIÊNCIA EMPRESARIAL COLECTIVA

Mário Rui Silva - CEDRES, Faculdade de Economia da Universidade do Porto - E-mail: mrui@fep.up.pt

Hermano Rodrigues - CEDRES, Faculdade de Economia da Universidade do Porto - E-mail: hrodrigues@oniduo.pt

RESUMO:

As parcerias público-privadas (PPP) constituem um instrumento adequado para a promoção da eficiência empresarial colectiva. Através das PPP, é possível ultrapassar-se falhas de mercado e assegurar às firmas uma melhor provisão de serviços de natureza estratégica. Para além disso, as PPP podem garantir acções coordenadas entre parceiros e conduzir a redes inovadoras. Nesta contribuição, fazemos uma avaliação sobre este instrumento de política, analisando o padrão dos projectos de parcerias aprovados no Programa Operacional da Economia. Os resultados obtidos mostram que a descentralização da política gerada pelo uso das parcerias conduziu ao reforço de um quadro institucional mais especializado. O empreendedorismo colectivo induzido pelas parcerias apresenta um enclivamento em favor da provisão de serviços que têm uma natureza pública ou semi-pública. Mas, por outro lado, as PPP tiveram um impacto reduzido na criação de redes específicas bem como em termos de inovação tecnológica. Em particular, o contributo para a mudança estrutural foi reduzido.

Palavras-chave: Parcerias público-privadas, Política de competitividade, Empreendedorismo, Empreendedorismo colectivo

Classificação JEL: M13, H50, O20, C14

ABSTRACT:

Public-private partnerships (PPP) are an adequate instrument to promote collective entrepreneurship. Through this instrument, some market failures can be overcome and a better provision of strategic services can be afforded to firms. Also, PPP can be able to promote co-ordination between partners and lead to innovative networks. In this contribution, we analyse the pattern of the so-called partnerships projects in the Portuguese Operational Program for the Economy. The results show that policy decentralization brought by partnerships has promoted or reinforced a more specialized institutional framework. Collective entrepreneurship induced by PPP instrument has presented a clear bias toward the provision of services that have a public or semi-public nature. However, PPP had a small impact in the promotion of specific networks and/or in innovation. In particular, impacts of PPP on structural change have been short.

Keywords: Public-private partnerships, Competitiveness policy, Entrepreneurship, Collective entrepreneurship

JEL Codes: M13, H50, O20, C14



1. INTRODUÇÃO

Nesta contribuição analisamos o padrão dos projectos de parcerias público-privadas (PPP) que foram aprovados, entre inícios de 2000 e meados de 2003, no quadro do POE¹. Em particular, procuraremos avaliar o impacto das PPP na promoção da eficiência empresarial colectiva, através da análise dos agentes envolvidos e das dimensões da competitividade visadas por esses projectos, considerando ainda outros aspectos ou características dos projectos em causa.

Numa primeira secção, apresentamos rapidamente o conceito de eficiência empresarial colectiva ou empreendedorismo colectivo (*collective entrepreneurship*). Tal como o empreendedorismo em geral, o empreendedorismo colectivo pode ser visto, antes de mais, como um conjunto de acções que visam a supressão de lacunas ou falhas de mercado e que garantem a combinação de um conjunto completo de inputs. Essas acções e as capacidades para as levar a cabo são relevantes para a economia porque os mercados nem sempre se encontram bem organizados e alguns inputs não se encontram imediatamente disponíveis. Mas o conceito de empreendedorismo colectivo integra ainda a ideia de coordenação estratégica entre firmas e/ou entre firmas e outras instituições.

Numa segunda secção, discutimos a relevância das PPP enquanto instrumento específico para a política de competitividade e para a promoção da eficiência empresarial colectiva. Em particular, fazemos uma primeira avaliação sobre os princípios que distinguem as parcerias de outros instrumentos de política mais convencionais tais como o financiamento directo de agências públicas ou os incentivos financeiros directos às firmas. Exploramos a perspectiva de que esses princípios, nomeadamente (i) uma maior

descentralização das políticas, (ii) a coordenação estratégica entre agentes diversos e (iii) a sustentabilidade gerada pelos recursos institucionais organizados em torno das PPP, podem contribuir para maiores níveis de eficácia e de eficiência das acções de política. Mas referiremos igualmente algumas ineficiências e a perda de equidade que podem decorrer do uso de instrumentos do tipo PPP.

Finalmente, na secção principal deste artigo abordamos as questões acima mencionadas com base no estudo de caso constituído pelos 94 projectos de PPP aprovados e financiados pelo POE desde o início da execução deste programa até meados de 2003. Como a maioria das variáveis disponíveis e utilizadas são nominais, recorremos a técnicas de análise estatística multivariada para definir associações entre diferentes categorias e para identificar grupos ou clusters de projectos. O nosso objectivo final é o de avaliar o impacto das PPP na promoção do empreendedorismo colectivo. Dentro deste objectivo, discutimos em particular o papel das PPP no reforço da rede institucional da envolvente empresarial, a natureza dos outputs gerados pelos projectos de PPP e a sua contribuição para a inovação e a mudança estrutural.

2. EFICIÊNCIA EMPRESARIAL COLECTIVA

Embora negligenciado pelos fundamentos microeconómicos convencionais (i.e. neoclássicos), o empreendedorismo (*entrepreneurship*) desempenha um papel central no crescimento económico e na mudança estrutural. Devemos a Schumpeter a concepção original que coloca o empresário no centro da dinâmica económica. Na sua *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*², Schumpeter vê a inovação como a origem da mudança estrutural e o

¹ POE: Programa Operacional da Economia, programa sectorial integrado no terceiro Quadro Comunitário de Apoio, 2000-2006, co-financiado pelos Fundos Estruturais Europeus.

² A primeira publicação desta obra data de 1912. Posteriormente, foi revista e traduzida para o inglês sob o título "The Theory of Economic Development" (Schumpeter, 1934).

empresário como o agente que suporta a inovação. Na concepção de Schumpeter, os agentes económicos nunca detêm informação perfeita; o seu conhecimento é sempre limitado e, numa certa extensão, tácito. Nas suas actividades diárias, os agentes actuam dentro de um certo conjunto de normas. Mas, a inovação implica um esforço muito maior do que as rotinas diárias. A fim de inovar, os empresários devem ser capazes de reavaliar as normas e condições pré-existentes mas também têm que ultrapassar ou preencher as lacunas no conhecimento disponível.

Harvey Leibenstein (1966, 1968) foi um dos primeiros autores a proceder a uma extensão e actualização relevantes das ideias de Schumpeter sobre a natureza específica da função empresarial. Distinguindo entre função empresarial rotineira e função empresarial de tipo novo (*new-entrepreneurship*), Leibenstein define esta última como o exercício de “actividades necessárias à criação ou condução de uma empresa num contexto em que nem todos os mercados estão bem organizados ou claramente definidos e/ou em que partes relevantes da função de produção não são completamente conhecidas” (Leibenstein, 1968:73). Em particular, o autor vê os empresários como os indivíduos ou grupos de indivíduos que apresentam as capacidades de *gap-filling* e de *input-completer*. As acções de *gap-filling* ou de preenchimento de lacunas correspondem a ultrapassar hiatos existentes nos mercados e esses hiatos podem ocorrer apenas pelo facto dos mercados de inputs transaccionáveis não estarem bem organizados mas também podem ocorrer devido à natureza específica dos inputs (pense-se, por exemplo, em inputs que têm uma natureza pública ou semi-pública). Já as acções de *input-completing* correspondem a juntar e combinar todos os inputs necessários, incluindo aqueles que pela sua natureza imaterial não são susceptíveis de serem transaccionados no mercado (por exemplo, liderança ou motivação).

Esta concepção sobre a função empresarial é não apenas clara mas também suficientemente geral para poder ser aplicada à análise dinâmica de um largo conjunto de economias: economias nacionais ou regionais bem como economias de alto rendimento ou economias de baixo rendimento. Por exemplo, o conceito de *new-entrepreneurship* permite-nos compreender as razões pelas quais nas economias de baixo rendimento – as quais apresentam, por razões várias, um conjunto alargado de imperfeições no funcionamento dos mercados – a função empresarial é um recurso crítico para o desenvolvimento. Por outro lado, a concepção pioneira de Leibenstein é claramente convergente com um conjunto extenso de contribuições bem mais recentes no âmbito da análise do desenvolvimento e da competitividade das economias (e, em particular, de sistemas económicos locais ou regionais), as quais enfatizam o papel do que podemos designar por empreendedorismo colectivo ou eficiência empresarial colectiva.

Embora com especificidades significativas, encontramos referências relevantes ao papel do empreendedorismo colectivo em pioneiros como Porter (1990 e 1998) ou Becattini (1979), o primeiro no quadro da sua análise dos *clusters* e o segundo propondo o conceito de distrito industrial, em ambos os casos considerando-se que essas categorias são fundamentais para a análise da competitividade e da eficiência económica. Neste tipo de análises, que deram lugar a uma literatura extensa e diversificada, o relevo atribuído ao empreendedorismo colectivo engloba um conjunto de aspectos e fundamenta-se em matrizes teóricas diversificadas. Nuns casos enfatiza-se a ideia que os *clusters* favorecem a especialização de cada firma e o acesso a inputs especializados, correspondendo de resto a um argumento com origem em Adam Smith e já presente na referência de Marshall aos distritos industriais; outros associam o papel das redes, *clusters* e meios (*milieux*) a funções



de redução da incerteza e de custos de transacção, distinguindo-se ainda aqueles que enfatizam mais a dimensão cognitiva e outros a dimensão normativa das redes de relações entre firmas e entre firmas e outras instituições.

A perspectiva que seguimos aqui filia-se mais directamente na já referida concepção de Leibenstein, aplicando-a ao papel económico das redes relacionais que se estabelecem entre indivíduos que conduzem firmas e outras instituições. Assim sendo, o empreendedorismo colectivo está antes de mais associado a actividades colectivas que visam a provisão e a produção de certos inputs para os quais uma solução de mercado não existe ou não é a mais adequada. Um primeiro tipo de situações prende-se com a natureza pública ou semi-pública de certos inputs. Por exemplo, o conhecimento técnico ou os serviços de marketing internacional de que as firmas necessitam apresentam muitas vezes características de um bem público específico ou local: por um lado, as firmas que individualmente prosseguem esforços para melhorar a qualidade dos produtos ou no domínio da pesquisa de mercados terão dificuldades em evitar que outras firmas beneficiem dos resultados desses esforços; por outro lado, essas actividades serão relevantes não para todas as firmas mas para conjuntos específicos de firmas (universos locais ou sub-sectoriais, por exemplo). Assim sendo, o empreendedorismo colectivo será uma solução adequada para assegurar a provisão deste tipo de serviços tecnológicos ou comerciais, por comparação com os esforços individuais das firmas ou uma intervenção pública genérica.

Um segundo tipo de situações tem a ver com o facto de alguns inputs relevantes serem insusceptíveis de assumir, pelo menos parcialmente, uma forma mercantil. Por exemplo, se o conhecimento técnico fosse um bem tipicamente privado e mercantil as firmas poderiam simplesmente adquirir no mercado os conhecimentos de que necessitam; inversamente,

se o conhecimento técnico fosse um bem tipicamente público e com uma difusão automática, a provisão pública de conhecimento seria o instrumento que permitiria às firmas o acesso a esse input. Mas, como sabemos, uma parte relevante do conhecimento apresenta uma natureza tácita e a sua criação resulta de um processo cumulativo que não pode ser dissociado da experiência. Assim sendo, quer a criação quer a difusão de partes relevantes do conhecimento são suportadas por relações inter-pessoais e é por isso que a literatura reconhece a importância das redes e dos *clusters* nos processos de inovação.

Seja devido a falhas de mercado que decorrem da natureza pública ou semi-pública de certos inputs seja devido a falhas de mercado que decorrem da natureza não-mercantil dos inputs, o empreendedorismo colectivo pode assim ser visto como a prossecução de actividades de *gap-filling* e de *input-completing*. O adjectivo colectivo remete para a ideia de que essas actividades são conduzidas por conjuntos de firmas com interesses produtivos comuns e/ou por agentes públicos ou para-públicos tais como agências especializadas, governos locais ou associações empresariais. Mais explicitamente, podemos afirmar que o empreendedorismo colectivo visa não apenas a ultrapassagem de falhas de mercado mas também incorpora a ideia de coordenação estratégica entre diferentes actores (o que equivale a reconhecer a existência de falhas de coordenação que podem afectar a eficiência económica). Se aceitarmos esta concepção sobre a natureza de uma função empresarial colectiva, abre-se um novo campo para o exercício das políticas de promoção da eficiência e da competitividade. As parcerias público-privadas são em geral vistas como um instrumento adequado de uma política mais descentralizada que visa a ultrapassagem de falhas de mercado e a coordenação estratégica entre firmas e/ou entre outras instituições (ver, p. ex., Stiglitz e Wallsten, 2000).

3. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

As PPP, enquanto esforço colaborativo entre parceiros públicos e privados para objectivos específicos, não são um fenómeno novo mas mereceram, a partir das duas décadas passadas, uma atenção especial por parte de agentes económicos e políticos e um uso alargado no âmbito de políticas de índole diversa seja a nível nacional ou a nível regional e local (Linder e Rosenau, 2000). Em particular, as PPP começam a aparecer de forma sistemática nos anos 90 como instrumento standardizado de política nos países da UE e da OCDE, nomeadamente no âmbito da construção e provisão de infraestruturas até então convencionalmente asseguradas pelo sector público.

A rápida difusão deste tipo de instrumentos nas áreas dos transportes e comunicações, saúde e educação tem sido essencialmente associada à ideia de juntar financiamento privado ao esforço público de investimento, num contexto de restrições orçamentais (Li e Akintoye, 2003). No entanto, o uso das PPP tem vindo a ser alargado a outros domínios, nomeadamente nas políticas de competitividade e nas políticas sociais, com motivações que vão muito para além da referida restrição orçamental pública (Osborne, 2000).

Por exemplo, a OCDE (OECD, 2001), num balanço sobre a experiência europeia na matéria, dá conta da extensão das parcerias dirigidas para a promoção da inclusão social ao nível local e regional mas também daquelas que visam programas integrados de desenvolvimento com base num planeamento participado e descentralizado, citando, entre outras, a experiência italiana.

O caso estudado por nós na secção seguinte diz respeito à utilização do instrumento PPP no quadro de políticas de promoção da eficiência e da competitividade. Neste âmbito, as PPP estão

directamente associadas à promoção do que designámos por eficiência empresarial colectiva ou empreendedorismo colectivo, correspondendo a um instrumento de política que visa, de forma descentralizada, a supressão de falhas de mercado. Como enfatizam Stiglitz e Wallsten (2000), na sua análise sobre a experiência norte-americana de PPP na política tecnológica, a utilização deste instrumento tem, antes de mais, um fundamento comum ao da intervenção pública em geral. Porque, no exemplo vertente, as actividades tecnológicas das firmas tendem a gerar importantes externalidades sobre outras firmas, a taxa de retorno social decorrente desse esforço é claramente superior à taxa de retorno privada, justificando-se o apoio público. No entanto, as PPP não são o único – nem o mais convencional – instrumento de política para resolver falhas de mercado: o financiamento directo de agências públicas que asseguram uma provisão de bens e serviços com uma natureza de bens públicos ou a atribuição de subsídios de diferentes tipos a empresas individuais são alternativas ao uso das PPP. Como refere Hämäläinen (2001), a discussão sobre a eficácia dos diferentes tipos de instrumentos não é totalmente dissociável dos contextos sociais e institucionais em que as políticas se inserem. No entanto, é possível em abstracto sistematizar os princípios que distinguem as PPP de instrumentos alternativos no âmbito das políticas de promoção da competitividade.

Em primeiro lugar, as PPP baseiam-se numa relação contratual entre agentes públicos e privados. Nesta relação contratual, e ao contrário do que se passa com as agências públicas convencionais, o financiamento público deixa de ser feito numa base de dotação orçamental anual mas, pelo contrário, passa a estar associado a intervenções específicas e a um conjunto igualmente específico de objectivos. Em segundo lugar, as PPP geram um efeito de junção de recursos: se o co-financiamento privado é frequentemente a



faceta mais aparente, esse efeito de junção estende-se a outros recursos, nomeadamente a competências específicas dos vários parceiros. Quer o princípio da contratualização quer o efeito de junção de recursos são características inerentes às PPP e, como referem vários autores (p.ex., Domberger, Farago e Fernandez, 1997; Wettenhall, 2003), são facetas habitualmente associadas ao chamado *New Public Management*. Através destas características, as PPP podem ser vistas como um instrumento que garante ganhos de eficiência e de eficácia, levando a um melhor uso dos recursos públicos, promovendo a complementaridade, evitando duplicações de esforços (McQuaid, 2000).

A descentralização é um outro aspecto positivo atribuído pela literatura recente ao uso das PPP. Como refere McQuaid (2000), uma política mais descentralizada permite melhorar o *focus* das intervenções e envolver agências com um espectro mais estreito ou especializado de objectivos. No âmbito da política de competitividade, uma maior descentralização permite intervenções desenhadas ou formatadas para universos específicos de destinatários, por exemplo, firmas de sectores ou regiões específicos, e permite que essas intervenções envolvam instituições que estão próximas dos destinatários finais das acções. Assim, a descentralização favorece quer a especialização quer a proximidade. Por isso, e tal como notam Carroll e Steane (2000), o recurso a PPP tem tido uma particular relevância ao nível local e regional, ainda que os programas possam ser financiados pelos governos centrais.

Um quarto aspecto, particularmente relevante no caso das políticas de competitividade, decorre do facto das PPP apelarem, por definição, a um esforço colaborativo entre um ou vários agentes públicos e um ou vários agentes privados. Assim sendo, podemos olhar para as PPP como um instrumento particularmente adequado para resolver não apenas

falhas de mercado, em geral, mas também falhas de coordenação, em particular. A evocação de falhas de coordenação equivale a considerar que as decisões de investimento são interdependentes (ver Hoff e Stiglitz, 2001) e que um esforço de coordenação dessas decisões pode antecipar ganhos de eficiência e a viabilidade dos investimentos individuais. Este, aliás, é um velho – ainda que marginal – argumento da teoria económica, já presente, por exemplo, na conhecida teoria do *Big Push* de P. Rodan. Aliás, nessa mesma linha de argumentação, não é difícil aceitar a ideia que a coordenação de acções e investimentos entre firmas e entre estas e outras instituições é um elemento crítico em certos domínios cruciais para a competitividade como, por exemplo, o das indústrias emergentes com elevada intensidade tecnológica.

Finalmente, as parcerias podem ainda ser vistas como um processo de acumulação de recursos institucionais e, conseqüentemente, algo que poderá aumentar a sustentabilidade das acções de política. No caso da política de competitividade, as parcerias favorecem a criação e consolidação de redes de firmas e de outras instituições e permitem a estes agentes acumular experiência de trabalho em rede. O resultado deste processo de *learning-by-doing* deve ser visto como um importante activo específico que pode ser valorizado não apenas no presente mas também no futuro. Podemos assim aplicar às parcerias o conceito de aprendizagem colectiva e os efeitos positivos, decorrentes dessa aprendizagem, na capacidade de firmas e instituições para integrar e coordenar diferentes competências em função de trajectórias tecnológicas específicas (Prahalad e Hamel, 1990; Foss e Knudsen, 1996).

Naturalmente, o uso das parcerias não está isento de controvérsia e alguns problemas daí decorrentes podem ser antecipados. Cingindo a discussão a alguns aspectos mais pertinentes no caso das

PPP dirigidas para a promoção da competitividade, referiremos alguns dos possíveis *trade-offs* em termos de eficiência, eficácia ou equidade.

Em primeiro lugar, a maior descentralização associada à utilização das PPP como instrumento de política poderá favorecer os mais bens preparados para aceder a esse instrumento. Regiões ou sectores com uma rede institucional mais estruturada terão uma maior capacidade para captar os apoios públicos canalizados através das PPP. Se isso se verificar, as parcerias não favorecerão a equidade e teremos, neste caso, uma expressão do frequente *trade-off* entre eficiência e equidade.

Por razões análogas, políticas mais descentralizadas podem ter problemas de eficácia na promoção da mudança estrutural. Na medida em que o quadro institucional existente influencia a capacidade de acesso ao instrumento PPP, actividades ou sectores tradicionais mas bem organizados podem obter uma quota elevada do financiamento público disponível e, assim, o uso das PPP tenderá a reproduzir a estrutura económica corrente.

Outro problema relevante tem a ver com a complexa relação entre especialização das instituições e eficácia das acções de política. Na realidade, em certos contextos e como refere McQuaid (2000), pode existir um conflito entre a natureza especializada das instituições e a natureza multifuncional das políticas necessárias para lidar com objectivos complexos (por exemplo, a reestruturação de um sector ou a reconversão de uma região em declínio).

Por último, refira-se que a avaliação da eficiência e da eficácia do instrumento parcerias encontra-se ainda num estágio inicial. Isso tanto é verdade relativamente às questões acima mencionadas

como aos aspectos relativos à organização interna das parcerias. Neste último domínio, os problemas mais frequentes relacionam-se com objectivos pouco claros, afectação pouco transparente de recursos, assimetria de benefícios e impactos sobre serviços públicos pré-existentes (McQuaid, 2000; Lichfield, 1998; Rosenau, 2000). Procuraremos, através do nosso estudo de caso, elucidar alguns dos aspectos evocados.

4. PARCERIAS NA POLÍTICA DE COMPETITIVIDADE EM PORTUGAL

A experiência portuguesa no que respeita à utilização das PPP como instrumento da política de promoção da eficiência e da competitividade é relativamente recente mas ambiciosa. Este tipo de instrumento foi já testado, pela primeira vez, no chamado PEDIP II³ e veio a ser explicitamente adoptado e standardizado na arquitectura do POE, através das designadas Parcerias e Iniciativas Públicas.

As Parcerias e Iniciativas Públicas do POE, na sua formatação inicial, contemplavam dois grandes tipos de projectos, que se distinguem principalmente pela natureza do promotor principal: (i) os projectos de parceria, propostos por uma ou várias instituições *non-profit* da envolvente empresarial mas que são obrigatoriamente desenvolvidos em cooperação com uma ou mais agências públicas da Administração Central (em regra, do Ministério da Economia); (ii) as iniciativas públicas, correspondendo a projectos propostos e executados por agências públicas, podendo ou não envolver outras instituições. Na versão original do POE, o instrumento Parcerias e Iniciativas Públicas estava considerado em sete das doze Medidas do programa, o que atesta a relevância que lhe foi atribuída. Na programação financeira

³ PEDIP II: Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa, 1994-1999.



inicial, relativa ao período 2000-2006, as Parcerias e Iniciativas Públicas tinham uma dotação, em termos de Despesa Pública, de 341,4 milhões de euros, representando 11,2% do orçamento do POE⁴.

4.1 UNIVERSO DE PROJECTOS EM ANÁLISE

O nosso objectivo é o de analisar o padrão das parcerias aprovadas no quadro do POE desde o início do programa (2000) até meados de 2003 (30/06/2003).

A análise é feita com base nos dados disponibilizados para efeitos da avaliação intercalar do POE⁵. O universo em análise corresponde a 98 projectos de parcerias, representando um total de 245,4 milhões de euros de investimento e 181,3 milhões de euros de despesa pública. Estes 98 projectos foram por nós consolidados em 94, já que alguns projectos estavam divididos em 2 apenas por razões administrativas, respeitando a diferentes componentes de uma mesma intervenção ou a edições consecutivas de uma mesma acção.

As variáveis disponíveis na base de dados dizem respeito a aspectos tais como a natureza dos promotores, o número de parceiros, a natureza do projecto em termos de dimensão estratégica da competitividade (i.e., empreendedorismo, tecnologia, internacionalização, etc.), os montantes de investimento e de despesa pública, o sector de incidência, o nível espacial de incidência e outras. Alguma informação qualitativa adicional (nome e descrição do projecto, nome do promotor e dos parceiros, etc.) foi igualmente utilizada como apoio

à codificação das variáveis qualitativas em várias categorias. O Apêndice A sistematiza as variáveis disponíveis, a sua natureza e o modo como foram codificadas.

4.2 DEFINIÇÃO DE GRUPOS DE PROJECTOS

A fim de identificarmos grupos ou *clusters* de projectos elegemos 4 variáveis principais: a dimensão estratégica do projecto, o tipo de promotor principal, a incidência sectorial (incluindo a possibilidade de projectos multisectoriais) e a incidência regional ou espacial (incluindo a possibilidade de projectos não-regionalizados). O Quadro 1 apresenta a repartição dos projectos pelas diferentes categorias deste conjunto de variáveis.

Em termos de dimensão estratégica, as parcerias dirigiram-se principalmente para acções de internacionalização e, ainda, para a promoção do empreendedorismo. A dimensão tecnologia (I&D e Inovação) apenas foi objecto de 12 dos 94 projectos. A categoria OUTROS corresponde, na realidade, a projectos multidimensionais.

De acordo com o quadro regulamentar do POE, as parcerias deviam ter como promotor principal uma instituição *non-profit* distinta das instituições públicas gestoras do programa e deviam incluir, no mínimo, um parceiro público. No que respeita ao tipo de promotor principal, é evidente a preponderância das associações empresariais e, em particular, das associações empresariais de natureza sectorial. Os projectos promovidos por outro tipo de instituições

⁴ Na última versão do POE, a dotação das Parcerias e Iniciativas Públicas foi reduzida para 271,3 milhões de Euros, representativos de 6,6% do orçamento global do POE; em sentido oposto, na última revisão do PRIME (Programa de Incentivos à Modernização da Economia) – programa operacional que resultou da reformatação do POE em 2003 –, a dotação afecta às Parcerias e Iniciativas Públicas (agora denominadas Parcerias Empresariais) aumentou para 321,9 milhões de Euros, representativos de 7,7% do orçamento global do PRIME.

⁵ Informação retirada da “Base de Dados de Propostas de Ideias” (GPF/POE) e do principal sistema de informação do programa, SiPOE/PRIME.

QUADRO 1
Tabela de frequências, variáveis iniciais

Variáveis	Número	Percentagem
<i>Dimensão Estratégica</i>		
1-AMB&ECO	4	4,3
2-RH	2	2,1
3-I&D/INOV	12	12,8
4-IDE&INT	37	39,4
5-EMPRESA	27	28,7
6-OUTROS	12	12,8
<i>Tipo de Promotor</i>		
1-AE-NAC	13	13,8
2-AE-SECT	32	34,0
3-AE-REG	17	18,1
4-AT&U	11	11,7
5-AP&AC	5	5,3
6-ACE	1	1,1
7-OUTROS PROM	15	16,0
<i>Incidência Sectorial</i>		
1- COM	4	4,3
2- CONST	2	2,1
3- ENERG	2	2,1
4- MANUF	56	59,6
5- MULTS	26	27,7
6- SERV	1	1,1
7- TUR	3	3,2
<i>Incidência Regional</i>		
1- REG	61	64,9
2- NREG	33	35,1

(agências tecnológicas, universidades, etc.) ou por redes formais de empresas (ACE) são em número escasso ou quase inexistentes.

Por sector de incidência, vemos que a maioria dos projectos dirigiu-se para a indústria transformadora ou, em menor grau, apresentavam uma natureza multisectorial. Relembre-se que o POE tinha uma incidência potencial em quase todos os sectores económicos com uma natureza não infraestrutural, à excepção da agricultura e pescas, das actividades financeiras e de alguns segmentos dos transportes. Mas o acesso de outros sectores que não a indústria transformadora foi, em termos efectivos, fraco. Este padrão, não específico ao instrumento parcerias, pode ser explicado pelo facto de em ciclos de programação precedentes a indústria transformadora ter sido objecto

de programas relevantes (PEDIP I e PEDIP II), o que gerou nos agentes deste sector uma familiaridade acrescida com as rotinas de acesso a este tipo de programas.

Finalmente, em termos de incidência regional observamos uma forte representatividade dos projectos regionalizados. Esta é uma primeira indicação de que as parcerias favoreceram uma certa inscrição regional ou territorial das acções de política.

A fim de aprofundarmos a análise sobre o padrão das parcerias é útil considerar-se as associações entre as diferentes categorias das variáveis acima mencionadas, sendo essas variáveis de natureza qualitativa. Desenvolvemos a análise de dados

em dois passos. Primeiro, aplicamos a HOMALS (*Homogeneity analysis by means of alternating least squares*)⁶ para identificar e descrever essas associações, considerando simultaneamente as quatro variáveis principais. Num segundo passo, utilizamos a análise de *clusters* para validar os resultados da HOMALS e para definir grupos ou *clusters* de parcerias.

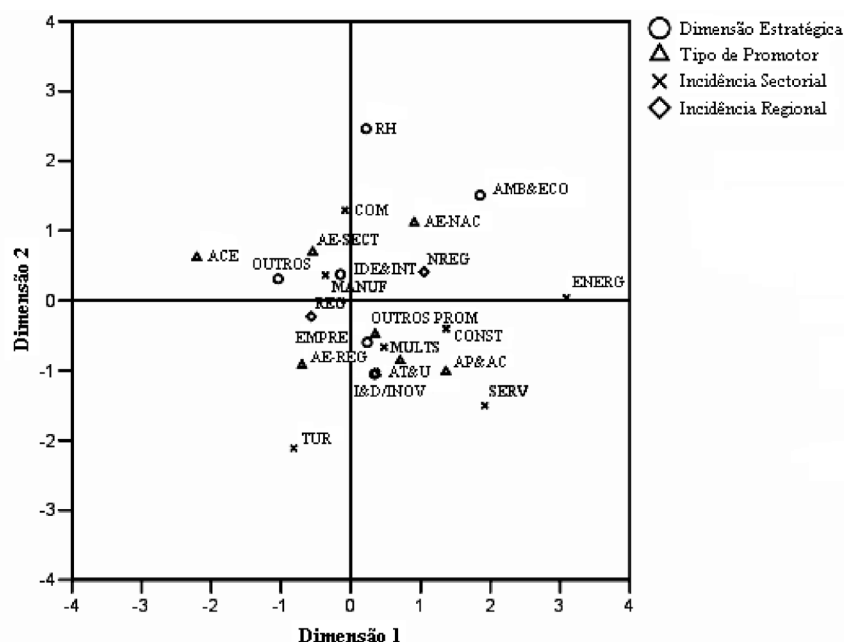
A escolha da HOMALS como técnica estatística é justificada pelo facto de grande parte da informação disponível sobre os projectos apresentar uma natureza

qualitativa. Uma das características fundamentais da HOMALS é permitir representar os resultados geometricamente, como pontos de um espaço com um número reduzido de dimensões – nomeadamente, bidimensional - denominado mapa perceptual, o que facilita a interpretação da informação. A posição relativa das diferentes categorias nesse espaço traduz a natureza da relação entre elas. Assim, categorias com distribuições semelhantes aparecerão representadas por pontos que estão próximos e isso significa que essas categorias estão associadas. Do mesmo modo, objectos (neste caso, projectos) com

QUADRO 2
Medidas de discriminação

Variáveis	Dimensão (Percentagem)	
	Dim 1	Dim 2
Dimensão Estratégica	0,332	0,537
Tipo de Promotor	0,533	0,672
Incidência Sectorial	0,445	0,442
Incidência Regional	0,595	0,093
Valores próprios	0,476	0,436

FIGURA 1
Mapa perceptual das categorias das variáveis das PPP



⁶ A HOMALS pode ser descrita como um método relativamente livre. Corresponde, basicamente, a uma técnica exploratória e descritiva desenvolvida por investigadores americanos da Universidade de Leiden no início dos anos 90 do século XX, que identifica e descreve as associações entre as categorias de um conjunto de variáveis nominais ou variáveis tratadas como tal (Geer, 1993).

perfis semelhantes também surgiram num mapa perceptual como pontos próximos e, assim, definirão grupos homogéneos (Carvalho, 2001).

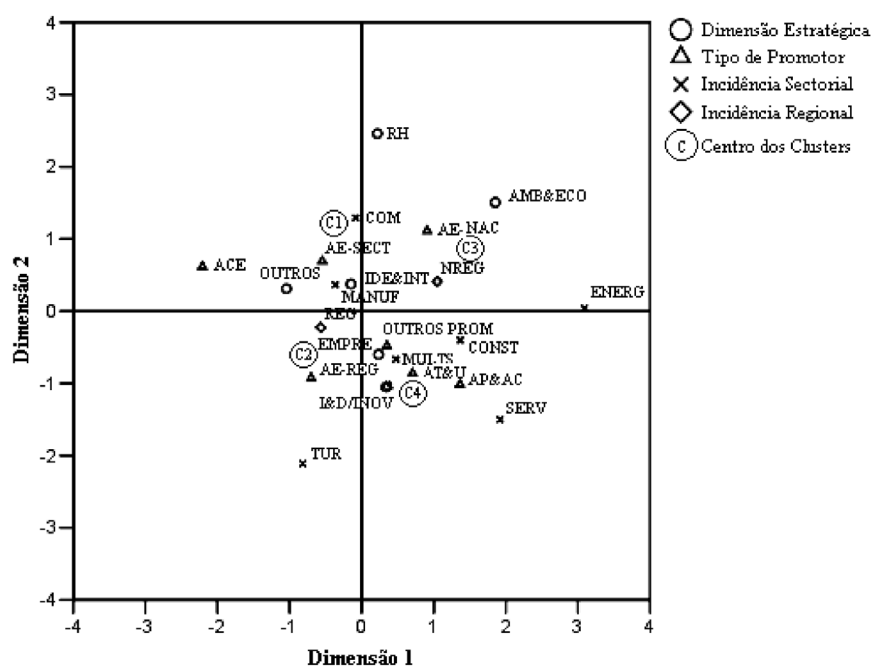
Para a nossa análise, consideramos na aplicação da HOMALS duas dimensões, por forma a obtermos uma representação bidimensional⁷. O Quadro 2 apresenta as medidas de discriminação e os correspondentes valores próprios. A dimensão 1 discrimina principalmente a incidência regional e o tipo de promotor das parcerias. A dimensão 2 discrimina sobretudo o tipo de promotor, a dimensão estratégica e a incidência sectorial dos projectos⁸.

A Figura 1 apresenta o mapa perceptual gerado pela HOMALS (via SPSS, versão 12.0) aplicado aos 94 projectos. Embora o resultado obtido não evidencie

nuvens bem delimitadas, é possível perceber desde logo alguns traços definidores do padrão das parcerias. Por exemplo, as categorias RH (dimensão recursos humanos), ENERG (sector energia), TUR (sector turismo) ou ACE (promotor rede de empresas) não apresentam uma associação com qualquer outra categoria. Inversamente, as categorias AE-SECT, MANUF e IDE&INT surgem como pontos próximos, sugerindo a existência de uma tipologia de projectos caracterizados por serem simultaneamente promovidos por associações empresariais sectoriais, incidirem na indústria transformadora e corresponderem a acções na dimensão internacionalização. Um outro exemplo de associação clara é entre as categorias AT&U (promotor agência tecnológica ou universidade) e I&D/INOV (dimensão I&D e Inovação).

FIGURA 2

Mapa perceptual das categorias das variáveis nos clusters de PPP



⁷ Duas ordens de razões justificam esta opção. Primeiro, os valores próprios (eigenvalues) diminuem rapidamente à medida que o número de dimensões aumenta. Segundo, as representações bidimensionais são as mais fáceis de visualizar. Assim, o modelo a duas dimensões parece ser o mais parcimonioso.

⁸ Dado que cada valor próprio (eigenvalue) corresponde à média aritmética da medida de discriminação em cada dimensão, em geral, considera-se que se deve dar mais relevância às variáveis que apresentam medida de discriminação em cada dimensão pelo menos igual ao respectivo valor próprio (Carvalho, 1998).

A fim de aprofundar a análise sobre o padrão das parcerias, procedemos adicionalmente a uma análise de *clusters*, utilizando o método *k-means* (McQueen, 1967). Mais especificamente, procedemos ao agrupamento dos projectos do seguinte modo: primeiro, utilizamos o método de agrupamento hierárquico de Ward (Ward, 1963), sendo que a análise da evolução do coeficiente de fusão ao longo dos 93 passos do algoritmo sugere a existência de 4 grupos ou *clusters* de projectos; de seguida, utilizamos o método de agrupamento não hierárquico *k-means* para definir a estrutura dos 4 clusters sugeridos. A aplicação da análise de *clusters* gerou assim uma nova variável qualitativa que permite classificar cada

projecto como pertencendo a C1, C2, C3 ou C4. A Figura 2 acrescenta ao mapa perceptual gerado pela HOMALS os centróides da cada um dos 4 *clusters* e o Quadro 3 apresenta as frequências das 4 variáveis iniciais para cada *cluster*.

4.3 CARACTERIZAÇÃO DOS CLUSTERS

O *cluster* C1 é o que agrupa o maior número de projectos e é composto por parcerias maioritariamente promovidas por associações empresariais sectoriais, dirigidas para a indústria transformadora, com uma incidência infra-nacional e centradas na dimensão da internacionalização. Estas características ilustram

QUADRO 3

Tabela de frequências, variáveis iniciais por cluster

Variáveis	Cluster C1	Cluster C2	Cluster C3	Cluster C4
<i>Dimensão Estratégica</i>				
1-AMB&ECO	0,0	0,0	18,8	7,1
2-RH	0,0	0,0	12,5	0,0
3-I&D/INOV	5,1	24,0	0,0	28,6
4-IDE&INT	53,8	16,0	62,5	14,3
5-EMPRE	15,4	52,0	6,3	50,0
6-OUTROS	25,6	8,0	0,0	0,0
<i>Tipo de Promotor</i>				
1-AE-NAC	0,0	0,0	75,0	7,1
2-AE-SECT	69,2	0,0	25,0	7,1
3-AE-REG	12,8	48,0	0,0	0,0
4-AT&U	0,0	36,0	0,0	14,3
5-AP&AC	0,0	4,0	0,0	28,6
6-ACE	2,6	0,0	0,0	0,0
7-OUTROS PROM	15,4	12,0	0,0	42,9
<i>Incidência Sectorial</i>				
1-COM	5,1	0,0	12,5	0,0
2-CONST	0,0	0,0	0,0	14,3
3-ENERG	0,0	0,0	0,0	14,3
4-MANUF	92,3	36,0	62,5	7,1
5-MULTS	2,6	52,0	25,0	57,1
6-SERV	0,0	0,0	0,0	7,1
7-TUR	0,0	12,0	0,0	0,0
<i>Incidência Regional</i>				
1-REG	87,2	100,0	6,3	7,1
2-NREG	12,8	0,0	93,8	92,9
<i>Número de Projectos</i>	39	25	16	14
<i>% do Total</i>	41,5	26,6	17,0	14,9

bem o facto das parcerias levarem a acções mais focadas em universos específicos de empresas e envolverem uma rede institucional mais especializada, por comparação com intervenções horizontais, multisectoriais e de âmbito nacional, conduzidas por agências directamente vinculadas à Administração Central.

Comparativamente a C1, os projectos do *cluster* C3 incidem igualmente de forma predominante em acções visando a internacionalização e as indústrias transformadoras. No entanto, diferenciam-se pelo facto dos promotores serem principalmente associações empresariais de âmbito nacional e multisectorial e, ainda, pelo facto dos projectos terem uma incidência nacional, o que é coerente com a natureza do promotor.

Os *clusters* C2 e C4 correspondem a grupos mais heterogéneos. Apresentam características comuns em termos de dimensão estratégica das intervenções, com relevo para as acções de promoção do empreendedorismo, mas também concentrando-se nestes dois *clusters* os projectos de parcerias na dimensão I&D e Inovação. Nestes dois *clusters*, a incidência sectorial dos projectos é mais difusa, seja porque predominam os projectos com incidência multisectorial seja porque concentram as intervenções dirigidas aos sectores que tiveram um acesso marginal ao POE (turismo, construção, energia). A principal diferenciação entre os *clusters* C2 e C4 baseia-se na incidência espacial: o *cluster* C2 agrupa apenas projectos regionalizados enquanto que no *cluster* C4 a quase totalidade dos projectos são de âmbito nacional. A regionalização dos projectos do *cluster* C2 está, de resto, de acordo com a relevância que as associações empresariais de âmbito regional

apresentam como promotoras de projectos do cluster. Ainda em termos de promotores, assinala-se que estes dois *clusters*, C2 e C4, concentram os projectos promovidos por agências tecnológicas, o que está associado às intervenções na dimensão I&D e Inovação. No entanto, o *cluster* C4 tem um padrão bastante heterogéneo quer em termos de promotores quer em termos de incidência sectorial.

4.4 DESCENTRALIZAÇÃO, ESPECIALIZAÇÃO E REDE INSTITUCIONAL

Considerando o conjunto dos 94 projectos, as parcerias dirigidas para actividades da indústria transformadora representam 60% do número total de projectos mas correspondem igualmente à categoria sectorial que apresenta um maior nível de incidência regional (com a excepção do sector turismo para o qual todos os três projectos são regionalizados). Aliás, o predomínio de uma incidência regional ou mesmo local das parcerias dirigidas para actividades da indústria transformadora será, em termos efectivos, ainda mais acentuado se tivermos em conta que muitos dos projectos classificados como não-regionalizados apresentam uma incidência sub-sectorial em indústrias espacialmente concentradas (calçado, têxtil, etc.).

Por oposição a uma focagem regional e/ou sectorial, os projectos que apresentam simultaneamente incidência nacional e multisectorial são em número escasso. Finalmente, é ainda interessante notar que a especialização regional das intervenções respeita sobretudo ao sector que faz um uso mais consolidado do instrumento parcerias.

QUADRO 4

Número de projectos por sector e por incidência espacial

	Comércio	Construção	Energia	Transformadora	Serviços	Turismo	Multisector	Total
Regionalizados	2	0	0	42	0	3	14	61
Não-regionalizados	2	2	2	14	1	0	12	33
Total Parcerias	4	2	2	56	1	3	26	94

Encontramos uma associação significativa entre a incidência espacial dos projectos e a natureza dos promotores (o teste do qui-quadrado é significativo, $\chi^2_{(6)} = 29,022$, p-value = 0,000; Phi = 0,556)⁹: entre outros aspectos, os projectos promovidos por associações empresariais nacionais são quase sempre não-regionalizados e, inversamente, os projectos promovidos por associações empresariais sectoriais ou regionais correspondem em larga maioria a projectos regionalizados.

Assim, na perspectiva do empreendedorismo colectivo, podemos concluir que as parcerias induziram não apenas uma descentralização da política de competitividade (através sobretudo do envolvimento de associações empresariais de natureza diversa) mas também uma maior especialização do âmbito das intervenções, dirigindo-se muitas destas a universos específicos de destinatários finais, i.e., firmas de determinados sectores e/ou de determinadas regiões. Por outro lado, a especialização em termos de universos de destinatários está claramente associada à especialização da rede institucional. Contudo, esta dinâmica aparece em grande parte circunscrita às actividades da indústria transformadora.

4.5 A NATUREZA DOS OUTPUTS

A distribuição das parcerias por dimensão estratégica da competitividade pode ser vista com mais detalhe no Quadro 5. As acções centradas na internacionalização

(INT) são as mais frequentes, representando 39% dos 94 projectos. Na realidade, o POE concentrou a promoção da internacionalização em instrumentos do tipo parcerias e iniciativas públicas, não havendo neste domínio medidas formatadas para o apoio directo a firmas individuais. Os projectos na dimensão internacionalização corresponderam tipicamente a feiras internacionais e acções de promoção comercial externa de sub-sectores específicos. Apenas um pequeno número de projectos apresentam outros objectivos tais como promoção de oportunidades de investimento no estrangeiro (5 projectos), missões empresariais (2) ou a implementação de redes de negócios (1). Ou seja, as acções colectivas de apoio à internacionalização centraram-se tipicamente na provisão de serviços dirigidos para universos alargados de firmas, por exemplo, todas as firmas de um sub-sector específico.

O empreendedorismo surge com a segunda dimensão mais frequentemente representada nas parcerias. Nesta dimensão, uma maioria de projectos dirigiram-se para a observação (OBS), centrando-se na produção de estudos e outra informação considerados úteis para as firmas. Trata-se de um domínio tradicional de intervenção das associações empresariais e, uma vez mais, o output apresenta características de bem público ou semi-público. Contudo, encontramos nos projectos visando a promoção do empreendedorismo alguns com metas

⁹ Adicionalmente à metodologia HOMALS e em ordem a realçar relações específicas entre duas variáveis definidas numa tabela cruzada, utilizamos o Teste do Qui-Quadrado de Pearson, estando o valor do Qui-Quadrado e o “valor p” (p-value) pontualmente indicados no texto. Quando a hipótese nula H0 de não associação é rejeitada, também apresentamos no texto a estatística Phi ($\Phi = \sqrt{\chi^2/N}$) de forma a medir a força da associação.

mais específicas. Por exemplo, uma análise mais fina permite detectar oito parcerias dirigidas para o apoio à criação de empresas; em dois casos, esse apoio era dirigido para *start-ups* intensivos em tecnologia e, num caso, para a promoção de redes de empresas.

A tecnologia (I&D/INOV) aparece como a dimensão de intervenção de apenas 12 dos 94 projectos. Para além disso, esses projectos dispersam-se por um largo espectro de acções, revelando os baixos níveis de eficácia das parcerias do POE na dimensão tecnológica. Dimensões tais como o ambiente e eco-eficiência ou os recursos humanos têm uma presença marginal.

A categoria OUTROS corresponde essencialmente a projectos que apresentam uma natureza integrada ou multidimensional (MULTA), orientados para a reconversão e/ou competitividade de sectores ou sub-sectores específicos.

Existe uma associação significativa entre a dimensão estratégica e os *clusters* (teste do qui-quadrado, $\chi^2_{(15)} = 61.131$, p-value = 0,000; Phi = 0,806). Os projectos no principal *cluster* (C1) são aqueles que mais tipicamente correspondem a um espectro convencional de actividades conduzidas por associações empresariais e tendo como potenciais destinatários as empresas associadas: acções nos

QUADRO 5

Número de projectos por cluster e dimensão POE

	Cluster C1	Cluster C2	Cluster C3	Cluster C4	PPP
1-AMB&ECO	0	0	3	1	4
AMB	0	0	3	0	3
EFIC_ENERG	0	0	0	1	1
2-RH	0	0	2	0	2
BPRAT	0	0	1	0	1
RHUM	0	0	1	0	1
3-I&D/INOV	2	6	0	4	12
E-COM	1	0	0	0	1
INOV	1	0	0	1	2
PEXC	0	4	0	1	5
PI	0	1	0	0	1
SINF	0	0	0	1	1
TI	0	1	0	1	2
4-IDE&INT	21	4	10	2	37
INT	21	4	10	2	37
5-EMPRES	6	13	1	7	27
COOP	0	1	0	0	1
EMPRES	0	9	0	2	11
OBS	6	3	1	5	15
6-OUTROS	10	2	0	0	12
SCR	0	1	0	0	1
MULTA	10	1	0	0	11
Total	39	25	16	14	94



domínios da promoção comercial externa, dos estudos sectoriais e observação e acções genéricas de apoio à competitividade sectorial. Os projectos do *cluster* C3 também se dirigem para a internacionalização mas neste cluster encontramos também alguns projectos mais atípicos (face ao padrão geral das parcerias) nas dimensões do ambiente e dos recursos humanos (estes últimos, de apoio a estruturas de educação contínua).

Já nos *clusters* C2 e C4 os projectos estão associados a acções no domínio do empreendedorismo e da tecnologia, sendo de lembrar que é nestes *clusters* que as agências tecnológicas aparecem incluídas nos promotores. As parcerias na dimensão tecnologia, ainda que escassas, apresentam em regra – por comparação com as dirigidas para a internacionalização - objectivos mais específicos e envolvem como destinatários finais das acções pequenos grupos de empresas. Por exemplo, duas destas parcerias incidem, respectivamente, nas indústrias automóvel e naval (sub-sectoros específicos com um pequeno número de firmas) e outra foi concebida para explorar e desenvolver experimentalmente aplicações das TIC na construção de edifícios.

O escasso número de parcerias na área tecnológica é, sem dúvida, um aspecto específico da experiência portuguesa que merece um comentário adicional. Antes de mais, convém frisar que o apoio a esforços colaborativos entre agentes públicos e privados na área da tecnologia está igualmente previsto noutras medidas do POE/PRIME e noutros programas operacionais do QCA III (essencialmente no POCTI/POCI). No entanto, a informação existente e que nos dispensamos aqui de reproduzir aponta igualmente para baixos níveis de execução dessas

outras medidas orientadas para o apoio a projectos conjuntos entre agentes públicos e privados no domínio da tecnologia¹⁰. Assim sendo, somos levados a concluir que o escasso número de parcerias na área tecnológica reflectirá, antes de mais, a conhecida debilidade do sistema nacional de inovação. Refira-se, ainda, que a área tecnológica tem sido, nos países da OCDE, um dos domínios privilegiados da utilização deste tipo de instrumento (ver o conjunto de contribuições reunidas em OECD, 1998). Em particular, a experiência norte-americana analisada por Stiglitz e Wallsten (2000) dá conta de uma mudança significativa na política tecnológica operada a partir da Administração Clinton, com uma utilização alargada do instrumento parcerias em detrimento dos instrumentos tradicionais (financiamento público directo e crédito fiscal).

4.6 O PADRÃO DESCENTRALIZADO DAS PARCERIAS FACE A OBJECTIVOS DE MUDANÇA ESTRUTURAL

A função empresarial colectiva – tal como a função empresarial em geral – deverá apresentar um *nexus* relevante com a inovação. No longo prazo, a inovação deve estar associada não apenas ao aumento sustentado da eficiência em cada sector mas também à mudança estrutural da economia, ou seja, a ganhos de eficiência decorrentes da transferência de recursos de sectores de menor produtividade para sectores de maior produtividade. A este nível, políticas mais descentralizadas podem ter uma menor eficácia já que a descentralização das decisões pode tender a favorecer o acesso aos apoios públicos por parte dos sectores mais representativos da estrutura económica corrente e, inversamente, gerar um insuficiente número de acções dirigidas para actividades emergentes.

¹⁰ Por exemplo, no âmbito do POE/PRIME, a I&D em consórcios público-privados está contemplada nos chamados Projectos Mobilizadores e na acção IDEIA. No seu conjunto e para o período de 2000 a meados de 2005, estas acções contam 33 projectos aprovados, correspondendo a uma Despesa Pública Total de 22.490.872 euros, sendo este montante muito pequeno quando comparado, por exemplo, com os apoios concedidos a parcerias dirigidas para a internacionalização.

Para avaliar esta questão, procedemos a uma classificação mais detalhada dos 56 projectos de parceria que incidiram na indústria transformadora. Desses projectos, 16 dirigiram-se para a indústria transformadora como um todo, tendo sido por nós agrupados numa categoria designada por MANUF4. Dos outros 40 projectos, classificamos 27, 9 e 4 nas categorias MANUF1, MANUF2 e MANUF3, respectivamente. A categoria MANUF1 engloba os sub-sectores mais tradicionais e de menor intensidade tecnológica (nomeadamente, alimentação e bebidas, têxtil e vestuário, calçado, mobiliário), correspondendo *grossa modo* a actividades que Pavitt (1984) classifica como “dominadas pelos fornecedores”. Em MANUF2 agrupámos os projectos dirigidos para sub-sectores tais como indústria automóvel e de material de transporte, máquinas e equipamentos, produtos metálicos e outros (p. ex., moldes), distinguindo-se estas actividades pelo facto da sua competitividade assentar, comparativamente com as outras, em maiores níveis de intensidade tecnológica. Finalmente, os 4 projectos agrupados em MANUF3 dizem respeito a sub-sectores da indústria transformadora intensivos em recursos naturais (nomeadamente, materiais de construção, vidro e artigos em vidro e transformação da madeira e cortiça).

O Quadro 6 cruza a classificação dos projectos da indústria transformadora em termos de *clusters* e em termos de grupos de sub-sectores. Relembrando que o *cluster* C1 se caracteriza por concentrar projectos de parcerias dirigidos para a indústria transformadora e promovidos por associações empresariais de natureza sectorial, podemos ver que esses projectos estão maioritariamente orientados para sub-sectores específicos e, ao mesmo tempo, centrados em sub-sectores de baixa intensidade tecnológica.

Os projectos do *cluster* C3 dirigidos para a indústria transformadora visam maioritariamente este sector como um todo, o que é coerente com a natureza não-regional e não-sectorial dos promotores. O *cluster* C4 é residual, no que respeita à indústria transformadora.

O *cluster* C2 está menos representado na indústria transformadora (apenas 9 dos 25 projectos incidem na indústria) mas apresenta uma distribuição mais compósita dos projectos por sub-sector. Em particular, o peso relativo dos sub-sectores de maior intensidade tecnológica é maior, sendo no entanto escasso o número de projectos em causa.

QUADRO 6

Número de projectos na indústria transformadora por sub-sector e CLUSTER

	Cluster C1	Cluster C2	Cluster C3	Cluster C4	PPP
MANUF1	21	2	3	1	27
MANUF2	6	3	0	0	9
MANUF3	3	0	1	0	4
MANUF4	6	4	6	0	16
MANUF	36	9	10	1	56

O Quadro 7 confirma a existência de uma clara associação entre a distribuição sub-sectorial dos projectos dirigidos para a indústria transformadora e a natureza dos promotores (o teste do qui-quadrado é significativo, $\chi^2_{(18)} = 44,474$, p-value = 0,000; Phi = 0,891).

Enquanto que as associações empresariais de âmbito multisectorial e nacional (ou, mesmo, regional) tendem a promover acções dirigidas à indústria transformadora como um todo, as associações empresariais de natureza sectorial dirigem as suas intervenções para sub-sectores específicos. Uma vez que o espectro deste último tipo de associações bem como a sua capacidade de intervenção está relacionado com a estrutura industrial existente, a descentralização da política induzida pelas parcerias tende assim a reproduzir, do ponto de vista da incidência sub-sectorial das intervenções, essa mesma estrutura industrial.

Fora deste padrão, podemos notar que as parcerias promovidas por agências tecnológicas e/ou Universidades (AT&U) orientam-se quer para a indústria transformadora como um todo quer para sub-

sectores de maior intensidade tecnológica. Contudo, o acesso deste tipo de promotor ao instrumento das parcerias foi muito reduzido quando comparado com o das associações empresariais.

Assim sendo, somos levados a concluir que a descentralização da política de promoção da eficiência e da competitividade induzida pelas parcerias do POE gerou um certo *trade-off* com os objectivos de mudança estrutural que devem estar presentes neste tipo de políticas públicas. Embora este *trade-off* seja susceptível de ser contrariado ou atenuado por uma adequada definição de critérios de selectividade ao nível da coordenação central dos programas, a nossa análise mostra que tal não ocorreu na experiência portuguesa recente.

4.7 DESCENTRALIZAÇÃO, INSCRIÇÃO TERRITORIAL E ACESSO REGIONAL

Um último aspecto específico que merece ser referido tem a ver com a relação entre descentralização da política e acesso e equidade regional ou local. Como já foi referido, 61 dos 94 projectos de parcerias apresentam uma incidência infra-nacional. Aliás,

QUADRO 7

Número de projectos na indústria transformadora por subsector e promotor

	Manuf1	Manuf2	Manuf3	Manuf4	MANUF
1-AE-NAC	2	0	0	6	8
2-AE-SECT	16	5	3	2	26
3-AE-REG	2	1	0	4	7
4-AT&U	0	3	0	3	6
5-AP&AC	1	0	0	0	1
6-ACE	0	0	1	0	1
7-OUTROS PROM	6	0	0	1	7
PPP	27	9	4	16	56

todos estes 61 projectos aparecem referenciados ao nível NUT 3, indiciando assim que o instrumento parcerias induz de forma significativa uma focagem local das intervenções.

O Quadro 8, relativo aos 61 projectos de âmbito infra-nacional, evidencia um acesso muito desigual das economias locais ao instrumento parcerias. De facto, 15 das 30 NUT em que Portugal está dividido não apresentam nenhum projecto de incidência específica na unidade territorial. As outras 15 NUT 3 correspondem, com escassas excepções, às áreas mais industrializadas, situadas ao longo da faixa litoral que se estende do Cávado à Península de Setúbal. Mesmo no interior deste último grupo, o acesso às parcerias está largamente concentrado num número restrito de unidades territoriais. As duas áreas mais desenvolvidas, Grande Porto e Grande Lisboa concentram 55% do investimento e 54% dos projectos, sendo que o acesso da Grande Lisboa já aparece condicionado, em parte do período em análise, por força da situação de *phasing out*. Outras 3 economias locais (Pinhal Litoral, Entre Douro e Vouga e Cávado) mostram uma grande capacidade de acesso aos projectos de parcerias, especialmente se compararmos a sua quota no investimento com o seu peso demográfico ou económico.

No Pinhal Litoral este comportamento é explicado por um pequeno mas relevante grupo de parcerias promovidas por associações empresariais locais e

dirigidas para os *clusters* do vidro e cristalaria e dos moldes, ambos centrados na Marinha Grande. O acesso do Entre Douro e Vouga reflecte dois grandes projectos incidindo, respectivamente, na indústria da cortiça e nos componentes para automóveis, correspondendo igualmente estas actividades a *clusters* locais relevantes. Note-se, alias, que a economia do Entre Douro e Vouga apresenta ainda uma forte especialização na indústria do calçado e que este sector teve igualmente um acesso muito elevado ao instrumento das parcerias (sendo no entanto as parcerias dirigidas para o sector do calçado classificadas como de âmbito nacional). Finalmente, o bom nível de acesso do Cávado está essencialmente associado a parcerias lideradas pela A.I.Minho.

Este conjunto de factos sugere, por um lado, que o instrumento parcerias e a descentralização que lhe está associada favorece uma certa inscrição territorial (*territorial embedness*) das acções de política e reforça um empreendedorismo colectivo baseado na proximidade. Mas, por outro lado, esta descentralização também tende a estimular uma lógica competitiva entre instituições de diferentes regiões, o que joga em favor das regiões mais desenvolvidas e com uma rede institucional mais consolidada.

QUADRO 8

Repartição dos 61 projectos regionalizados de PPP por NUT 3 (%)

	Grande Porto	Pinhal Litoral	Grande Lisboa	Entre Douro e Vouga	Cávado	Baixo Mondego	Dão Lafões	RA Madeira	Baixo Vouga	Cova Beira	Ave	Península de Setúbal	Tâmega	Oeste	Algarve	Outras 15 NUT
Investimento	43,7	14,7	10,1	8,3	6,8	3,6	2,9	2,9	2,6	2,4	1,5	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0
N.º de Projectos	39,3	3,3	14,8	3,3	9,8	4,9	1,6	2,3	6,6	3,3	3,3	1,6	1,6	1,6	1,6	0,0



5. CONCLUSÕES

As Parcerias Público-Privadas são um instrumento alternativo para as políticas públicas e, em particular, para as políticas que visam a promoção da eficiência económica e da competitividade. Embora recente, este instrumento tem observado uma rápida difusão, nomeadamente nos países da OCDE e da UE, assente na convicção de que as PPP podem aumentar a eficácia das políticas.

No quadro específico das políticas de promoção da eficiência e da competitividade, as parcerias podem ser vistas como o instrumento privilegiado para a promoção do empreendedorismo colectivo. Quer isso dizer que as parcerias visam induzir esforços colaborativos entre firmas e entre estas e outras instituições, tendo em vista a supressão de falhas de mercado e de falhas de coordenação.

Contudo, a avaliação dos méritos e deméritos da utilização deste tipo de instrumento é ainda bastante incipiente. Contribuir para essa avaliação foi o principal objectivo deste artigo, no qual analisámos o padrão das parcerias aprovadas no âmbito do POE, entre 2000 e meados de 2003.

Através da HOMALS e da análise de *clusters*, pudemos caracterizar o padrão das parcerias e identificar 4 clusters para os 94 projectos de parceria considerados. O *cluster* C1 agrupa o maior número de projectos e apresenta um padrão muito típico: trata-se de parcerias em que os promotores principais são, em regra, associações empresariais de natureza sectorial, sendo os projectos dirigidos principalmente para universos de firmas que correspondem a sectores tradicionais da indústria transformadora; correspondem ainda a acções dirigidas para as dimensões da internacionalização, da informação ou mesmo para a competitividade em geral. Os projectos do *cluster* C3 apresentam características semelhantes aos do *cluster* C1 no que respeita à natureza dos outputs e às

dimensões da competitividade, diferenciando-se no entanto pelo facto de os promotores principais serem principalmente associações empresariais de âmbito nacional e multisectorial e, também, por se dirigirem para universos de firmas ainda mais extensos.

Já os *clusters* C2 e C4 apresentam um padrão mais heterogéneo, sendo a natureza dos promotores principais mais variada. Em particular, é nestes *clusters* que encontramos projectos liderados por agências tecnológicas e, também, projectos na dimensão I&D e Inovação, para além de projectos no domínio da promoção do empreendedorismo. No entanto, assinala-se que no conjunto dos 94 projectos analisados apenas 12 incidem na dimensão I&D e Inovação.

Na perspectiva do empreendedorismo colectivo, é indiscutível que as parcerias do POE contribuíram para o reforço de uma rede institucional mais descentralizada, situada mais próxima das empresas, com um grande envolvimento das Associações Empresariais de âmbito nacional, sectorial ou regional. Já a participação de outras agências *non-profit* foi bastante mais limitada. Estas acções colectivas apresentaram, com alguma frequência, um certo grau de inscrição territorial. Contudo, a rede institucional em causa está dirigida essencialmente para o apoio a actividades da indústria transformadora.

Os resultados da nossa análise mostraram claramente que o empreendedorismo colectivo induzido pelas parcerias apresenta um enviesamento em favor da provisão de serviços que têm uma natureza pública ou semi-pública, correspondendo os potenciais utilizadores desses serviços – isto é, não excluídos do acesso aos mesmos – a universos alargados de firmas (tipicamente, as firmas de um determinado sector da indústria transformadora). Inversamente, projectos promovidos por ou dirigidos para redes específicas de empresas são em muito pequeno número.

Para além da escassez de projectos no domínio da tecnologia e da inovação e/ou dirigidos para redes específicas de empresas, as parcerias do POE apresentam também ineficácia no que respeita a objectivos de mudança estrutural. Com efeito, pudemos detectar um padrão em que a descentralização e a especialização das instituições induziram a que os projectos se concentrassem nos sectores mais representativos da indústria transformadora para além de, em regra, considerarem apenas uma dimensão da competitividade (p. ex., internacionalização). Assim, pode existir um certo *trade-off* entre uma política mais descentralizada e objectivos de mudança estrutural, já que estes últimos pressupõem eficácia no apoio a actividades emergentes e, em regra, requerem intervenções com um âmbito multidimensional¹¹.

Embora seja cedo para uma avaliação mais completa sobre a eficiência e a eficácia do uso das PPP na política de competitividade em Portugal (nomeadamente porque ainda não está disponível informação sistematizada sobre os outputs efectivamente gerados pelos projectos), as nossas conclusões apontam para a relevância deste instrumento na promoção do empreendedorismo colectivo e para a criação de redes institucionais mais descentralizadas de suporte quer às empresas quer às acções de política, sendo esta evolução convergente com as dinâmicas a este nível reveladas pelas experiências dos países mais desenvolvidos. No entanto, alguns dos *trade-off* e das falhas de política identificados sugerem igualmente que a descentralização induzida pelas PPP não dispensa uma coordenação central mais efectiva e alguma reformatação dos instrumentos. Em particular, no caso português, a redefinição dos critérios de selectividade e das metodologias de incentivo ao uso das parcerias

deve considerar a necessidade de, por um lado, alargar o uso das parcerias dirigidas a redes específicas com uma mais directa participação de empresas e, por outro lado, associar mais a utilização das parcerias a objectivos nos domínios da inovação tecnológica e da mudança estrutural.

AGRADECIMENTOS

A investigação aqui produzida tem como origem o trabalho desenvolvido no âmbito da Avaliação Intercalar do POE. Os autores exprimem o seu agradecimento a Augusto Mateus & Associados, firma que enquadrou o trabalho dos autores na referida avaliação. Agradecemos igualmente a Ana Brochado, da Faculdade de Economia da Universidade do Porto, os comentários e apoio no que respeita aos métodos estatísticos.

¹¹ Pense-se, por exemplo, nas experiências internacionais de sucesso na promoção de “start-ups” de base tecnológica, as quais apontam no sentido de que a eficácia das políticas públicas passa pela capacidade em integrar apoios nos domínios da tecnologia, do empreendedorismo e do financiamento.

BIBLIOGRAFIA

- Becattini, G. (1979), "Dal Settore Industriale al Distretto Industriale. Alcune Considerazione sull'Unità d'Indagine dell'Economia Industriale", in *Rivista di Economia Industriale*, Vol. 1, pp. 8-32.
- Carrol, P. e Steane, P. (2000), "Public-Private Partnerships: Sectoral Perspectives", in Osborne S. (Ed), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, pp. 36-56, Routledge, London.
- Carvalho, H. (1998), *Variáveis Qualitativas na Análise Sociológica: Exploração de Métodos Multidimensionais*. Dissertation de Doutoramento, ISCTE, Lisboa.
- Carvalho, H. (2001), "Análise de Homogeneidade (HOMALS): Quantificação Óptima e Múltipla de Dados Qualitativos", in Ferreira, M., Mendes, R. e Cardoso, M. (Eds) *Temas em Métodos Quantitativos*, Vol. 2, pp. 41-74, Sílabo Editions, Lisboa.
- Domberg, S., Farago, S. e Fernandez, P. (1997), "Public and Private Sector Partnering: A Re-appraisal", in *Public Administration*, 75, pp. 777-787.
- Foss, N. e Knudsen, C. (1996), *Towards a Competence Theory of the Firm*, Routledge, London.
- Geer, J. (1993), *Multivariate Analysis of Categorical Data: Applications*, Vol. 3, SAGE Publications, EUA.
- Hoff, K. e Stiglitz, J. (2001), "Modern Economic Theory and Development", in Meier, G. e Stiglitz, J. (Eds), *Frontiers of Development Economics*, pp. 389-459. Oxford University Press, New York.
- Hämäläinen, T. (2001), *National Competitiveness and Economic Growth: The Changing Determinants of Economic Performance in the World Economy*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Leibenstein, H. (1966), "Allocative Efficiency versus X-Efficiency", in *American Economic Review*, Vol. 56, nº 3, pp. 392-415.
- Leibenstein, H. (1968), "Entrepreneurship and Development", in *American Economic Review*, Papers and Proceedings, Vol. 58, nº 2, pp. 72-83.
- Lichfield, D. (1998), "Measuring the Success of Partnerships Endeavors" in Walzer, N. e Jacobs, B. (Eds), *Public-Private Partnerships for Local Economic Development*, pp. 97-119, Praeger Publishers, Westport.
- Li, B. e Akintoye, A. (2003), "An Overview of Public-Private Partnership", in Akintoye, A., Beck, M. e Hardcastle, C. (Ed.), *Public-Private Partnerships: Managing Risks and Opportunities*, pp. 3-29, Blackwell Publishing, Berlim.
- Linder, S. e Rosenau, P. (2000), "Mapping the Terrain of the Public-Private Partnership", in Rosenau, P. (Ed.), *Public-Private Policy Partnerships*, pp. 1-18, The MIT Press, Cambridge.
- McQuaid, R. (2000), "The Theory of Partnership: Why Have Partnerships?", in Osborne, S. (Ed) *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, pp. 9-35, Routledge, London.
- Mcqueen, J. (1967), "Some Methods for Classification and Analysis of Multivariate Observations", in *Proceedings of Fift Berkeley Symposium on Mathematical, Statistics and Probability*, Vol. 1, pp. 281-97.
- OECD (1998), *Science Technology Industry Review*, 23, Special Issue on Public/Private Partnerships in Science and Technology.
- OECD (2001), *Local Partnerships for Better Governance*, OECD Publications, Paris.
- Osborne, S. (2000), "Understanding Public-Private Partnerships in International Perspective: Globally Convergent or Nationally Divergent Phenomena?", in Osborne, S. (Ed), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, pp. 1-7, Routledge, London.
- Pavitt, K. (1984), "Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory", in *Research Policy*, Vol. 13, pp. 343-73.
- Prahalad, C. e Hamel, G. (1990), "The Core Competence of the Corporation", in *Harvard Business Review*, Vol. 68, nº 3, pp. 79-91.
- Porter, M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York.
- Porter, M. (1998), "Clusters and Competition: New Agendas for Companies, Governments and Institutions" in Porter, M., *On Competition*, pp. 197-287, Harvard Business School Press, Boston.
- Rosenau, P. (2000), "The Strengths and and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships", in Rosenau, P. (Ed), *Public-Private Policy Partnerships*, pp. 217-41, The MIT Press, Cambridge.
- Schumpeter, J. (1934), *The Theory of Economic Development*, Oxford University Press, Cambridge.
- Stiglitz, J. e Wallsten, S. (2000), "Public-Private Technology Partnerships", in Rosenau, P. (Ed), *Public-Private Policy Partnerships*, pp. 37-58, The MIT Press, Cambridge.
- Ward, J. (1963), "Hierarchical Grouping to Optimize an Objective Function", in *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 58, pp. 236.
- Wettenhall, R. (2003), "The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships", in *Public Organization Review: A Global Journal*, 3, pp. 77-107.

ANEXO

Variáveis originais e variáveis codificadas

Variáveis Originais		Variáveis Codificadas		
Variáveis	Natureza	Variáveis	Categorias	Natureza
Dimensão Estratégica	Nominal	DIMESTRATEG	1-AMB&ECO 2-RH 3-I&D/INOV 4-IDE&INT 5-EMPRES 6-OUTRAS	Nominal
Tipo de Promotor	Nominal	TPROM Tipo de promotor	1- AE-NAC (Associação Empresarial Nacional) 2- AE-SECT (Associação Empresarial Sectorial) 3- AE-REG (Associação Empresarial Regional) 4- AT&U (Agência Tecnológica ou Universidade) 5- AP&AC (Agência Pública ou Administração Central) 6- ACE (Agrupamento Complementar de Empresas) 7- OUTROS PROM (Outros Promotores)	Nominal
Incidência Sectorial	Nominal	SINC Sector de incidência	1- COM (Comércio) 2- CONST (Construção) 3- ENER (Energia) 4- MANUF (Manufacturas) 5- MULTS (Multisectorial) 6- SERV (Serviços) 7- TUR (Turismo)	Nominal
Incidência Regional (Nível de NUT II)	Nominal	IREG Incidência regional	1- REG (Projecto Regionalizado) 2- NREG (Projecto não Regionalizado)	Nominal
Dimensão POE	Nominal	DIMPOE Dimensão POE	1.1- AMB (Ambiente) 1.2- EFIC_ENER (Eficiência Energética) 2.1- BPRAT (Boas Práticas) 2.2- RHUM (Recursos Humanos) 3.1- E-COM (Comércio Electrónico) 3.2- INOV (Inovação) 3.3- PEXCEL (Oferta de produtos de excelência) 3.4- PI (Propriedade Industrial) 3.5- SINF (Sistemas de informação) 3.6- TI (Tecnologias da informação) 4.1- INT (Internacionalização) 5.1- COOP (Cooperação) 5.2- EMPRE (Empreendedorismo) 5.3- OBS (Observação) 6.1- SCR (Sistemas de competitividade regional) 6.2- MULTA (Multiáreas)	Nominal