

NOVOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA REGIONAL NO DOMÍNIO DOS SERVIÇOS ÀS EMPRESAS E DO APOIO À INOVAÇÃO: QUE PERSPECTIVAS DE PROMOÇÃO E APLICAÇÃO EM PORTUGAL?

António Manuel Figueiredo (*)

1 — Aprender, avaliando, num novo contexto estrutural

A literatura mais relevante tem evidenciado que a actividade inovadora nas pequenas e médias empresas (PMEs) é fundamentalmente de tipo incremental (John Britton, 1989) resultando mais de um processo de aprendizagem do que de um esforço interno de investimento em despesas de investigação e desenvolvimento experimental (I&DE). A perspectiva de abordagem do *learning by doing* (aprender, fazendo) constitui assim um auxiliar precioso no estudo das condições potenciadoras desse esforço incremental em matéria de inovação de produtos e processos.

No entanto, quando se aborda este problema do ponto de vista da formulação de políticas, programas e medidas de intervenção, torna-se clara a vantagem de completar essa abordagem com uma outra, que designaremos *learning by evaluating* (aprender, avaliando). De facto, dada a diversidade de experiências europeias em matéria de fomento da inovação empresarial e da correspondente produção de serviços, o trabalho de avaliação de resultados e do respectivo suporte institucional constitui um capital precioso de divulgação e reflexão. É esta uma das vantagens, por vezes ignoradas, das experiências nacionais e regionais que arrancam mais tarde para esta nova vertente das políticas de desenvolvimento regional e local.

Trata-se, assim, de equacionar as perspectivas de promoção e aplicação de novos instrumentos de política que privilegiem a relevância dos serviços às empresas e do fomento da inovação como factor de desenvolvimento regional e local. Trata-se ainda de abrir caminho a um novo estágio da política regional, segundo o qual esta última não se quede limitada à componente de investimentos em infra-estruturas e que, em contrapartida, reforce a sua capacidade de influência do investimento produtivo, contribuindo, assim, activamente para o processo de ajustamento estrutural de regiões e de economias nacionais colocadas perante um quadro mais agressivo de competitividade externa.

Poderão alguns argumentar que a avaliação de experiências como a francesa e a italiana nesta matéria implica sérios riscos, dado o desnível de

(*) Professor auxiliar convidado da Faculdade de Economia da Universidade do Porto.

desenvolvimento que a economia portuguesa e as suas principais regiões produtivas apresentam face àqueles padrões de referência. A este respeito convém não encarar como absolutas as abordagens que fazem depender o nível de crescimento da função serviços do nível de desenvolvimento das economias, do grau de divisão do trabalho e da conseqüente complexidade da sua estrutura sectorial. A literatura mais moderna (R. Cappellin, 1988, 122; Sven Illeris, 1989) sublinha que os níveis de oferta e procura de serviços às empresas estão também directamente relacionados com as exigências de modernização e de inovação tecnológica e gestonária das empresas, encontrando-se, por essa via, irremediavelmente ligados aos processos dinâmicos de concorrência interempresarial. A introdução de novos produtos, a melhoria de qualidade dos produtos existentes, os aspectos da comercialização e da penetração em novos mercados são factores de intensificação da oferta e procura de serviços, de modo que estas funções podem apresentar expressões relevantes qualquer que seja o nível de desenvolvimento global da estrutura produtiva em análise.

A avaliação criteriosa das experiências francesa e italiana pode assim constituir um importante capital de reflexão e aprendizagem, sem que para isso tenhamos de aderir a uma concepção etapista da função serviços às empresas. Reconhecido o desnível de desenvolvimento entre as situações em confronto, o ponto de partida da reflexão deve ser, antes pelo contrário, as necessidades de ajustamento estrutural da economia portuguesa e das economias regionais no quadro de competitividade acrescida que o mercado único europeu vai determinar. Depois, em alternativa à tentação de reproduzir processos e repetir soluções, é necessário reter que «a capacidade de inovação e de desenvolvimento de novas tecnologias de uma região é condicionada por muitos factores [...] e que não existe apenas um caminho para o desenvolvimento tecnológico nacional» (P. Aydalot, 1988, 22).

Parece importante ainda qualificar a presente reflexão, lembrando que se trata fundamentalmente de discutir as condições de promoção da oferta e procura de serviços nas PME's. Sabe-se que a problemática do desenvolvimento endógeno foi em grande medida inspirada pelo dinamismo evidenciado por tecidos industriais caracterizados pela presença dominante desse tipo de empresas. Os anos 70 evidenciaram que esse tipo de tecido industrial constitui o núcleo mais dinâmico da estrutura produtiva dos principais países industrializados, alimentando, por um lado, novos processos de descentralização territorial e garantindo, por outro, o reforço da capacidade de absorção de inovações e da flexibilidade dos sistemas produtivos locais.

A problemática dos serviços às empresas adquire nova relevância nas estratégias de promoção do desenvolvimento endógeno sobretudo porque os anos 80 e o seu prolongamento previsível até à concretização do mercado único europeu vieram confirmar que o contexto estrutural em que as PME's inserem a sua actividade é agora mais exigente em termos de ajustamento dos seus comportamentos. Quer isto significar que o optimismo latente que

resultou dos processos de descentralização territorial verificados nos anos 70 devem ser temperados pelo novo enquadramento estratégico que se coloca à pequena e média dimensão empresarial.

A reflexão recente realizada em torno das performances das PME's em Itália nos anos 80 (Ministero dell'Industria di Italia, 1988) é, a este respeito, particularmente relevante, na medida em que o optimismo gerado em torno dos processos de descentralização territorial baseado em tecidos industriais de pequena e média dimensão deveu-se sobretudo às *performances* evidenciadas pela experiência italiana naquele período.

Os anos 80 suscitaram, de facto, um novo cenário estratégico para a actividade das PME's ditado sobretudo pelos novos paradigmas tecnológicos da automação dos sistemas integrados de produção e pelas novas condições de internacionalização produtiva. Genericamente, se a automação da máquina singular permitiu reduzir substancialmente a dimensão mínima do investimento lucrativo, o novo cenário tecnológico parece devolver à grande dimensão algumas das suas vantagens relativas, seja em termos da dotação de capital humano, da maior capacidade de penetração comercial global e das maiores facilidades de acesso aos recursos financeiros necessários e às mais vantajosas condições de aquisição de factores produtivos (Ministero dell'Industria di Italia, 1988, 140).

Ora, é precisamente neste novo cenário que a problemática dos serviços às PME's assume uma prioridade reforçada. Pode mesmo concluir-se que a necessária reconsideração do desenvolvimento endógeno num quadro de crescente internacionalização produtiva e exigência de penetração nos mercados externos passa pelo tratamento preferencial dos serviços às empresas como variável de intervenção da política regional não assistencial.

2 — Aproximar os aspectos relevantes das experiências analisadas das características do tecido industrial português

Quando se fala de serviços às empresas e se discutem as intervenções possíveis nesta matéria, é importante relembrar a distinção estratégica que a literatura estabelece entre as condições de oferta e de procura dos mesmos (R. Cappellin, 1988 e 1989; G. Paolo Barbieri e Francesca Pasquini, 1989; J. Philippe e M. C. Monnoyer, 1989). Não basta assim reflectir sobre a evolução previsível dos níveis de procura de serviços e da produtividade do trabalho sector terciário, importando adicionalmente analisar os factores que configuram as barreiras à entrada de novas empresas produtoras.

O estudo de experiências e de casos mostrou que a capacidade empresarial em matéria de oferta de serviços às empresas está fortemente ligada, por razões técnicas e institucionais, aos enquadramentos locais e que a existência e o desenvolvimento de *know-how* constitui um factor crucial de nascimento de novas empresas produtoras de serviços. Distinguir entre as condições

de oferta e de procura de serviços empresariais significa ainda que a sua promoção depende de duas capacidades empresariais: a das empresas onde a necessidade objectiva emerge ou se encontra implícita e as das empresas potenciais capazes de concretizar a oferta dos serviços requeridos, seja através da criação de novas empresas (processos de externalização) seja através do desenvolvimento de funções internas às empresas existentes.

Em resumo, gerar intervenções no domínio da promoção dos serviços às empresas implica um confronto com um problema delicado de ajustamento estrutural entre condições de oferta e procura de um tipo específico de capacidade empresarial, exigindo por esse motivo actuações complementares aos dois níveis.

A necessária aproximação do trabalho de avaliação das experiências em confronto às características do tecido industrial português deve assim desdobrar-se pelo tratamento das condições potenciadoras da procura e pela perspectiva da oferta potencial (empresas produtoras de serviços).

No que respeita às condições da procura, elas surgem indissociavelmente ligadas às condições de diversificação das PME's industriais. Noutro trabalho (Abílio Cardoso e António Manuel Figueiredo, 1988), identificaram-se três modalidades de diversificação e inovação em PME's industriais, dados os diagnósticos conhecidos sobre o tecido industrial (E. F. Rodrigues e Lino Fernandes, 1986):

- por adaptação endógena a choques ou sinais exteriores à empresa, à região ou ao País (exigências comunitárias de regulação da concorrência e normalização de produtos, exigências de novas fronteiras de custos determinadas pelo aparecimento de novos concorrentes internacionais, etc.);
- por contiguidade à experiência empresarial e conhecimentos tecnológicos adquiridos e ou por desmembramento de unidades existentes;
- por geração de nova função empresarial que ocupa espaços vazios na produção de sectores e produtos considerados de ponta e ajustados às dimensões de mercado e de qualificação dos recursos nacionais.

A primeira modalidade de diversificação e de procura potencial de serviços abrange a aplicação de novas tecnologias e de processos de fabrico a empresas dos sectores tradicionalmente exportadores da economia portuguesa. Admite graduações de intensidade tecnológica e será particularmente relevante em áreas de densidade urbano-industrial elevada, dado que o potencial de difusão de informação e de experiências e o efeito-demonstração associado tendem a intensificar-se onde a continuidade do tecido empresarial é mais significativa. Acontecerá com maior probabilidade em áreas do tipo vale do Ave (têxtil-vestuário), vale do Sousa (calçado e mobiliário), Entre Douro e Vouga

(calçado e metalomecânica), Baixo Vouga (metalomecânica), Baixo Mondego (cerâmicas) e Leiria-Marinha Grande (plásticos e moldes).

A segunda modalidade de diversificação assenta no princípio de quanto menor for a estranheza tecnológica dos ramos a montante e a jusante do que caracteriza uma área de densidade industrial significativa maior é a probabilidade da função empresarial diversificar as suas actividades. Trata-se de modalidades de inovação e diversificação predominantemente incrementais favorecidas pela contiguidade tecnológica de ramos e produtos. Há que referir, entretanto, que o aparecimento de tecnologias novas de natureza eminentemente horizontal, tais como as tecnologias de corte, pode suscitar a procura de um tipo de serviço tecnológico comum a partir de sectores não tecnologicamente contíguos (vestuário e metalomecânica, por exemplo).

A terceira modalidade de diversificação é a que se mostra qualitativamente mais exigente em matéria de procura de serviços, já que envolve o aparecimento de formas superiores de função empresarial inovadora, embora pontuais e dependentes de oportunidades de investimento compatíveis com os segmentos de mercado ao alcance da produção nacional. O conteúdo tecnológico destas experiências isoladas do tecido industrial português (veja-se o caso das empresas novas relacionadas com a problemática das aplicações de engenharia de sistemas e das tecnologias de informação, da óptica e das economias de energia) é bastante elevado e não constitui por si só factor intensificador da oferta generalizada de serviços avançados com acentuado *know-how* científico e tecnológico.

No que respeita às condições de oferta, embora possa admitir-se que o *know-how* específico constitui o principal tipo de barreira à entrada neste tipo de actividade, a situação actual diverge consideravelmente segundo o tipo de serviços considerados. Sem preocupações de esgotar o universo da produção de serviços às empresas, conviria distinguir, pelo menos, entre as seguintes situações:

- consultoria económica, de gestão, organização e projecto;
- serviços financeiros;
- comercialização, sobretudo no que respeita à penetração em mercados internacionais;
- serviços tecnológicos de conteúdo avançado.

Destas quatro modalidades, a área dos serviços tecnológicos à produção será provavelmente a que exigirá intervenções correctoras mais acentuadas, dada a menor dinâmica recente. É também a área em que o baixo nível de formação de novos recursos humanos superiores reduz significativamente o *know-how* específico disponível para gerar novos empresários no sector da oferta de serviços, já que as empresas industriais de maior porte constituem entidades com grande capacidade de concorrência na oferta de recursos humanos tão escassos.

Quanto às áreas da consultoria económica, de gestão e organização empresarial e dos serviços financeiros, a dinâmica recente da oferta é florescente, particularmente nas áreas de concentração urbana de Lisboa e do Porto, chegando inclusivamente a evidenciar sinais de internacionalização. No caso dos serviços financeiros, a dinâmica da oferta não é apenas quantitativa, caracterizando-se ainda por um padrão de diversificação muito significativo, constituindo um caso típico de diversificação (*spin-off*) a partir de entidades financeiras, nomeadamente bancárias, já estabelecidas.

Este padrão de diversificação abrange a constituição de novas entidades nos domínios do capital de risco, do *leasing*, do *factoring*, do fomento empresarial (jovens empresários), das sociedades de investimento e das sociedades de desenvolvimento regional, o que representa, por si só, um sinal claro de mudança qualitativa em curso no sistema financeiro, no que respeita, nomeadamente, ao segmento de mercado «empresas». Esta dinâmica de diversificação tem, contudo, de ser inserida no quadro dos incentivos fiscais em vigor. Nesta perspectiva, a referida diversificação de instituições financeiras constitui também um elemento vital da estratégia de consolidação e alargamento dos grupos empresariais em formação.

De qualquer modo, o potencial de oferta é nesta matéria bastante significativo.

No domínio da comercialização, além do aparecimento de novas estruturas vocacionadas para a venda no mercado interno (veja-se o caso particular das vendas por catálogo), o fenómeno mais marcante é a multiplicação de sociedades *trading* no âmbito dos sectores exportadores tradicionais, com particular relevância para o sector do vestuário.

Conforme foi atrás referido, a oferta potencial mais débil situa-se no domínio dos serviços tecnológicos de conteúdo avançado. As perspectivas de desenvolvimento deste sector da oferta apontam claramente para as áreas de concentração de recursos humanos superiores nas valências tecnológicas (fundamentalmente Lisboa e Porto) e onde o peso das empresas tecnologicamente mais avançadas é minimamente representativo.

Esta variante da oferta de serviços à produção será provavelmente aquela que tem a sua génese mais directamente ligada à formação de redes de circulação de competências em matéria de tecnologia, de formação, de organização, de *marketing* e financiamento. Daí a sua concentração previsível no espaço das grandes aglomerações de Lisboa e Porto.

Na nossa perspectiva, as potencialidades de desenvolvimento desta variante da oferta respeitam a processos de *spin-off* a partir de iniciativas de incursão no domínio da inovação empresarial com matriz universitária. As iniciativas da AITEC — empresa de capital de semente (*seed capital*) do projecto mais vasto que o INESC (Instituto Nacional de Engenharia e Sistemas de Computadores) constitui — são possivelmente o exemplo mais ilustrativo desta tendência, dado o perfil de algumas das empresas em regime de incubação naquela entidade (cartões inteligentes, tecnologias da comunicação, automação industrial e serviços na área do corte com laser).

3 — Alguns ensinamentos estratégicos das experiências europeias analisadas e dos ensaios inovadores em Portugal

Do capital de aprendizagem e avaliação disponível resulta entre outros aspectos o reconhecimento da flexibilidade institucional da grande generalidade das iniciativas e do carácter não determinante do investimento em infra-estruturas para o êxito dos empreendimentos em curso. Quando se fala de investimento em infra-estruturas não se discute a existência de um limiar crítico de dotação infra-estrutural que, se não for atingido, pode comprometer qualquer iniciativa que envolva um novo padrão de localização. Pretende-se simplesmente dizer que o papel da dotação infra-estrutural é tão-só o de preencher esse limiar, e não o de transformar-se em factor causal predominante da emergência das iniciativas inovadoras no campo dos serviços às empresas.

Este princípio afigura-se válido mesmo no caso das intervenções que, de acordo com a tipologia proposta por G. P. Barbieri e F. Pasquini, respeitam à área das economias externas (centros de inovação, parques científicos e tecnológicos e tecnopólis). Esta conclusão é importante na medida em que se trata de intervenções em que a componente infra-estrutural reveste um maior peso relativo. Ora, mesmo no caso das tecnopólis e dos parques científicos e tecnológicos, as avaliações disponíveis reconhecem o risco de que, passado o entusiasmo e combatividade iniciais, se transformem em meras zonas industriais ou numa simples zona de subcontratação. Isso pode acontecer se a capacidade de retenção de recursos humanos e *know-how* for diminuta e se não for concretizado o projecto de alargamento e consolidação das redes de parceria (*partnership*) e de relações institucionais no interior de tais experiências (Chantal Foesser, 1988).

Por outro lado, o estudo de uma das experiências mais divulgadas nesta matéria (Sophia Antipolis) evidenciou no âmbito do projecto a emergência de um processo cultural específico a partir de trocas activas de informação entre investigadores, gestores, engenheiros, gerando novos problemas produtivos e novas soluções colectivas (J. Perrin, 1988, 146).

Isto significa que, mesmo nos projectos em que a infra-estrutura tecnológica é vital, o fundamental é que realizações como os parques científicos e tecnológicos constituam verdadeiras «áreas de concentração de *know-how* inovador» (J. Perrin, 1988).

Os ensaios inovadores realizados nesta matéria em Portugal, nomeadamente a actividade dos *business innovation centers* e em particular o do Porto, ilustram correctamente a ideia de que os factores de inovação não se reduzem à capacidade de atracção das infra-estruturas, mas que envolvem também a rede industrial local e o aspecto vital das redes de cooperação (P. Aydalot, 1986).

De facto, no caso do BIC do Porto, o seu projecto de infra-estruturas de base e acolhimento não está ainda concluído e a sua actividade de geração de novos projectos tem vindo a consolidar-se. A relevância do aspecto infra-

-estrutural deve ser entendida, pelo contrário, na perspectiva de não bloquear a sinergia local que alimentou o projecto na fase de gestação e arranque. Por isso se falou anteriormente da ideia de limiar crítico em matéria de dotação infra-estrutural, perspectiva particularmente relevante para a grande generalidade dos territórios objecto da política regional em Portugal.

Um exemplo de sinal contrário ao do projecto do BIC do Porto é dado pelo difícil arranque da iniciativa do Centro Tecnológico Têxtil. Nesse caso, os atrasos na construção da infra-estrutura tecnológica de base podem ser precisamente explicados pelo carácter não sustentado das redes de cooperação e das sinergias locais.

Conclui-se, assim, que as perspectivas de aplicação em Portugal deste novo painel de instrumentos de política regional exigem uma criteriosa identificação de áreas com sinergias locais já em curso em matéria de inovação tecnológica e de prestação de serviços às empresas.

Esta reflexão é particularmente útil quando se reconhece o grande esforço de investimento infra-estrutural que o País vai realizar no período 1990-1993, fundamentalmente com a preocupação de potenciar por essa via o ajustamento estrutural da economia portuguesa ao mercado único europeu.

Mesmo tendo em conta a muito deficiente integração que o Quadro Comunitário de Apoio (QCA) realiza entre os programas operacionais de matriz sectorial relevantes para esta problemática (PEDIP, educação e formação profissional, acessibilidades e ciência e tecnologia) e as intervenções operacionais espaciais racionalizadoras do investimento municipal, a matriz espacial do QCA fornece-nos um guia operativo para equacionar algumas das áreas territoriais prioritárias do ponto de vista da promoção deste tipo de instrumentos de política regional.

Isto não significa que em áreas não abrangidas por intervenções operacionais espaciais não se encontrem espaços de aplicação preferencial deste novo painel de instrumentos. Veja-se, por exemplo, o caso da concentração tecnológica e terciária de Lisboa e das áreas industriais de Águeda-Aveiro e Leiria-Marinha Grande que são abrangidas fundamentalmente pela aplicação de um programa sectorial vertical como o PEDIP.

Quando se refere o potencial de intervenção associado às intervenções operacionais espaciais, tem-se em conta um critério de concentração de investimento em infra-estruturas e de sinergias institucionais que aí vão necessariamente gerar-se ⁽¹⁾.

As mais recentes experiências de declínio industrial na Europa vieram mostrar de uma vez por todas que a dotação infra-estrutural, ressalvados os

(¹) V. o caso do Estudo para a Intervenção no Vale do Ave, transformado em programa operacional espacial, que acabou por animar um conjunto de sinergias locais (Associação de Municípios, Fundação para o Desenvolvimento, envolvimento do associativismo empresarial, etc.), cujo alcance transcende o montante financeiro da operação e o leque de vertentes sectoriais abrangidos pelo programa operacional.

já referidos limiares críticos, não garante por si só a imunidade das regiões contra os efeitos do reordenamento estrutural da divisão internacional do trabalho e consequentes impactes espaciais. Isto significa que a «eficácia» deste esforço de concentração de investimento público e municipal dependerá complementarmente das intervenções de carácter *soft* em matéria de qualificação da capacidade empresarial e dos recursos humanos vocacionados para reforçar o potencial de ajustamento e inovação dessas áreas.

Uma outra aquisição de carácter estratégico diz respeito à complementaridade que deve ser garantida entre as intervenções no domínio dos serviços reais potenciadores de inovação empresarial e a formação para o desenvolvimento e inovação, sobretudo em termos de valorização da capacidade empresarial e da formação de quadros intermédios e superiores para as empresas.

Esta conclusão resulta de dois aspectos:

- primeiro, deve ter-se em conta o débil nível médio de formação da função empresarial existente e os baixos níveis de instrução e de qualificação profissional da população activa;
- segundo, tem de reconhecer-se que, a propósito do binómio formação-inovação, o associativismo empresarial de maior expressão e representatividade tem manifestado nos tempos mais recentes uma clara preferência pelo empenhamento na vertente da formação; a formação profissional de cariz médio e superior pode constituir, de facto, um factor de incentivo à procura de serviços reais às empresas.

A análise dos programas de formação empresarial que resultam da iniciativa do associativismo empresarial permite identificar níveis muito diversificados de oferta de acções de formação de quadros e gestores. No entanto, é útil relembrar as necessidades de formação abrangente que os gestores e quadros de PME evidenciam, tendo em conta a capacidade de adaptação a contextos diversos que a sua inserção nos sistemas produtivos exige. A este respeito, o exemplo da formação de 360° (na expressão de G. Fuà) ministrado a quadros e gestores de PME no âmbito da experiência do ISTAO, Ancona, constitui uma referência obrigatória para o desenvolvimento de iniciativas afins.

Quanto às experiências de dinamização interna de novas actividades inovadoras pela via da intervenção sobre as economias externas do desenvolvimento das empresas locais (centros de inovação, parques científicos e tecnológicos e a versão mais sofisticada das tecnopólis), é de salientar a importância que reveste a dinâmica institucional com origem na universidade como factor responsável pelos ensaios promissores nesta matéria.

A dinâmica dos Centros de Inovação do Porto e de Setúbal, a actividade incubadora da AITEC/INESC e os primeiros passos dos Parques Tecnológicos do Lumiar e de Ciência e Tecnologia e de Setúbal/Almada apresentam

claramente uma matriz com origem no potencial de investigação de âmbito universitário, embora a sua verdadeira função seja a de se constituírem em interfaces flexíveis entre a procura de função empresarial inovadora e o conhecimento científico e tecnológico disponível.

A debilidade dos recursos nacionais em matéria de ciência e tecnologia justifica que se desincentivem tendências de desmultiplicação destas iniciativas em detrimento do aprofundamento das experiências em curso acima identificadas. Para que tais iniciativas possam consolidar-se parece fundamental intensificar as redes de integração destes pólos tecnológicos com a dinâmica de diversificação do sistema financeiro nacional, sobretudo nas vertentes do capital de risco, do fomento empresarial e das sociedades de investimento.

A transição entre as figuras dos centros incubadores de novas empresas e dos parques científicos e tecnológicos para a forma de intervenção mais sofisticada que as tecnopólis constituem é, em Portugal, precária e extremamente exigente em matéria de ordenamento do território. Na minha perspectiva, a exequibilidade de algumas destas iniciativas ou de outras que se prefiguram no horizonte evoluírem para um projecto de tecnopólis depende da possibilidade de envolver o investimento imobiliário em iniciativas desse tipo. Do ponto de vista dos cenários naturais para iniciativas desse tipo, eles existem ainda, embora tendam a escassear. De qualquer modo, o esforço financeiro exigido por tal modalidade de ordenamento requer um complemento de investimento imobiliário de prestígio, em complementaridade com o recurso ao capital de risco.

Por último, deve referir-se que a reflexão em torno das experiências europeias e dos ensaios inovadores em Portugal evidencia que a promoção dos serviços às empresas e de outras formas de incentivo à inovação exige um clima de inovação institucional. Trata-se de encontrar novas organizações e entidades com capacidade de relacionamento fácil e flexível entre os nichos de conhecimento científico e tecnológico existentes em Portugal, as empresas e os serviços centrais, desconcentrados ou locais com intervenção nas áreas da política industrial e da administração do território.

Cabe aqui recordar que a capacidade e as experiências de intervenção dos municípios no tecido produtivo são ainda débeis e pouco diversificadas, além de serem ainda caracterizadas pela componente de investimento em infra-estruturas. As modalidades de «parceria e cooperação locais» (*local partnership*) são ainda incipientes, pelo que as perspectivas de promoção e aplicação de uma política de serviços e inovação empresariais carecem de alguns progressos em matéria de inovação institucional. A concretização do QCA 1990-1993 tem neste campo significativas margens de progresso, cabendo-lhe estimular a formação desses novos espaços de formulação de candidatos aos fundos estruturais.

Para além da dinâmica institucional que as áreas de concentração de Lisboa e Porto têm evidenciado em iniciativas com origem universitária, deve ser referida a importância de chamar a este processo entidades como as

sociedades de investimento com inserção regional, as sociedades de fomento empresarial e, muito naturalmente, as sociedades de desenvolvimento regional. No domínio do capital de risco, além da integração necessária deste instrumento financeiro com as intervenções em termos de «capital de semente» (*seed capital*) a realizar pelas instituições incubadoras de novas empresas e de novos projectos, importa referir que, no âmbito da implementação do PEDIP, foram criadas duas sociedades de capital de risco (a norte e a sul). Dado que o PEDIP concentra a esmagadora maioria dos instrumentos financeiros de apoio à modernização empresarial com participação comunitária, é legítimo atribuir a estas duas novas sociedades um potencial significativo de intervenção futura.

4 — Implicações em matéria de política industrial e da sua integração com a matriz espacial do quadro comunitário de apoio

No capítulo anterior identificaram-se alguns ensinamentos estratégicos em matéria de política regional de promoção de serviços e inovação às empresas e formularam-se propostas de soluções institucionais inovadoras para suportar tais iniciativas.

No entanto, as perspectivas de aplicação desse novo painel de instrumentos de política regional devem ser também discutidas no âmbito do quadro institucional já existente, nomeadamente do que administra a política industrial em Portugal.

A importância que se atribui nesta reflexão à política industrial deriva da importância que o PEDIP reveste para o enquadramento do esforço de modernização e inovação das empresas portuguesas nas áreas de maior densidade industrial. Este Programa conjuga intervenções no domínio das infra-estruturas de base e tecnológicas com instrumentos relacionados com a promoção dos serviços de modernização e inovação, facto que introduz na política industrial um carácter abrangente particularmente relevante para os objectivos desta reflexão.

A importância da política industrial resulta também do facto de ser nesse quadro que o associativismo empresarial sectorial e ou regional pode assumir um papel mais activo como agente dos programas de promoção dos serviços às empresas como factor de desenvolvimento económico.

No entanto, a matriz do PEDIP aponta para intervenções centradas nas condições de procura de serviços reais e financeiros às empresas, o que constitui, como vimos, uma perspectiva insuficiente de abordagem, exigindo intervenções complementares nas condições de oferta. Por outro lado, os subprogramas em que a vertente de investimentos em infra-estruturas é praticamente nula (veja-se, por exemplo, o caso das missões de produtividade) têm experimentado algumas dificuldades de concretização, mesmo no que respeita à intervenção sobre as condições de procura.

Pensa-se que a eficácia do quadro institucional e do painel de instrumentos da política industrial em vigor poderia ser substancialmente incrementada se a sua estratégia de aplicação fosse espacialmente diferenciada de acordo com a matriz espacial do QCA e as diferentes incidências regionais da problemática industrial.

Assim, tendo em vista a produção de serviços reais com conteúdo tecnológico avançado e o reforço da capacidade de incubação de novas formas de função empresarial inovadora, a concentração dos níveis de conhecimento científico e tecnológico, de potencial de investigação e desenvolvimento experimental e de recursos humanos nas áreas tecnológicas nas áreas da Grande Lisboa e do Grande Porto reclama para estes espaços e para as iniciativas aí em curso o estabelecimento de programas mais abrangentes e diversificados. Devem incluir-se neste espaço de referências os prolongamentos das áreas metropolitanas com maior potencial de ordenamento e urbanização de qualidade.

Trata-se, por outro lado, de espaços com localização preferencial de instituições financeiras com estratégias diversificadas de intervenção e empresas nacionais de maior porte, factores decisivos seja para potenciar as condições de oferta, seja para estimular a procura de serviços avançados.

A prioridade de intervenção nestes espaços é consolidar as experiências em curso, reforçando áreas de actuação com perspectivas de sustentação (capital de semente, capital de risco, assistência tecnológica nos domínios da certificação e controlo de qualidade) e criando condições de arranque a outras iniciativas com gestação mais problemática, como, por exemplo, os centros de transferência de tecnologia.

A consolidação destas experiências poderá exigir uma política criteriosa de selecção de outras experiências locais que funcionem como antenas das existentes, de modo a alargar consideravelmente a rede de clientes potenciais deste tipo de oferta (2).

Uma área particularmente crítica para o quadro institucional vigente da política industrial é a que abrange os diferentes territórios de industrialização tradicional e territorialmente difusa (vale do Ave e seus prolongamentos espaciais, Entre Douro e Vouga e Baixo Vouga, Leiria-Marinha Grande), onde predominam padrões mono-especialização tendencial, nalguns casos fortemente exportadora.

A problemática dos *industrial districts* italianos (G. Fuà e C. Zacchia, 1983; Danielle Mazzonis, 1989) constitui neste campo uma importante referência para repensar a política de promoção de serviços a partir do tipo de política industrial mais ajustada às características do tecido industrial.

(2) A multiplicação no território nacional de centros de inovação e incubação, por exemplo, poderá ser desastrosa, devendo antes ser identificadas redes locais de utilização do potencial de conhecimento e aprendizagem acumulados nas instituições existentes.

A dispersão espacial das unidades de menor dimensão, claramente vocacionadas para regimes de crescimento extensivo, coloca um problema crucial que consiste em criar as condições para as empresas explicitarem as suas necessidades de formação e de procura de serviços. Não se trata de tarefa fácil, sobretudo porque os serviços públicos existentes estão predominantemente vocacionados para a oferta de serviços, indiferenciados, padronizados e impessoais, além de a sua prática ter sido adquirida no domínio das necessidades explícitas de procura de serviços.

A estratégia da ENEA (Agência Italiana para as Energias Nuclear e Alternativas) constitui uma experiência interessante de relacionamento com este tipo de tecido empresarial, na medida em que optou precisamente por renunciar à oferta de serviços indiferenciados, padronizados e impessoais e procurou responder a necessidades específicas e frequentemente sofisticadas explicitadas pelas empresas locais (D. Mazzonis, 1989, 67).

Na minha perspectiva, existem condições para avançar em Portugal com iniciativas inovadoras em matéria de serviços às empresas ajustadas às características das áreas com industrialização territorialmente difusa.

Refira-se, em primeiro lugar, que exteriormente às áreas de concentração universitária de Lisboa e do Porto existem pólos universitários relativamente jovens (Minho, Aveiro) ou de vocação tecnológica recente (Coimbra), onde se inscrevem «nichos» de conhecimento científico e tecnológico ajustados à problemática sectorial dominante nesses territórios (têxtil-vestuário, cerâmicas, polímeros). Este potencial local de investigação pode ser substancialmente reforçado através de ligações preferenciais estabelecidas aos centros já referidos de Lisboa e Porto no quadro de projectos e programas de investigação de âmbito nacional e comunitário.

Depois, o quadro institucional da política industrial integra também o diversificado projecto de centros tecnológicos sectoriais (têxtil, calçado, madeiras, vidro), cuja principal vocação é a de servir de elo de relacionamento com o meio empresarial e exercer relativamente a ele uma função de demonstração e de arrastamento. Enquanto interfaces de relacionamento com o meio empresarial, a sua intervenção transcende os domínios da certificação e do controlo de qualidade para potenciar a intervenção de outras entidades nas áreas da formação profissional e da investigação e desenvolvimento experimental.

Para complementar a estratégia proposta resta referir a criação de centros de dinamização empresarial local, constituídos com o objectivo de potenciar a intervenção de serviços do Ministério da Indústria como o IAPMEI. Trata-se de organizações locais que deveriam surgir fundamentalmente por iniciativa do associativismo empresarial regional e sectorial com expressão nessas áreas, com o objectivo de se afirmarem como interlocutores privilegiados do IAPMEI e de outros serviços do Ministério da Indústria para a extensão industrial. Constituem, por isso, núcleos privilegiados de identificação de necessidades das empresas de pequena e média dimensão em matéria de procura de

serviços reais e financeiros, incluindo as necessidades de formação profissional de quadros intermédios e gestores.

Pode, pois, concluir-se que o tipo de inovação institucional requerido pela política de promoção dos serviços às empresas como factor de desenvolvimento das zonas com industrialização tradicional e tradicionalmente difusa é também de tipo incremental. Ela não pressupõe uma ruptura total com o quadro institucional existente, mas tão-só a preocupação de melhorar a eficácia das instituições existentes.

Resta concluir com uma referência às áreas de industrialização incipiente ou nula que só subsidiariamente a política industrial em exercício considera como regiões objectivo.

Uma primeira distinção a operar consiste em identificar a presença/ausência de bolsas de tradição artesanal (João Ferrão, 1989), já que o potencial de intervenção em matéria de formação e desenvolvimento da capacidade empresarial é mais significativo no caso da presença das referidas bolsas.

Mas o elemento mais relevante da realidade territorial portuguesa nesta matéria é a presença nestes territórios de universidades predominantemente orientadas para o conhecimento e valorização dos recursos locais (Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Interior, Évora) e de institutos politécnicos constituídos segundo a mesma estratégia de valorização de recursos locais (Viana do Castelo, Bragança, Viseu). Por outro lado, a política regional de promoção de serviços e inovação empresariais atenua, neste caso, a sua dependência face ao quadro institucional da política industrial. Outras oportunidades surgem no domínio do relacionamento com a política agrícola, a prática do Instituto do Emprego e Formação Profissional e sobretudo com os núcleos associativos empresariais regionais (Associações Industriais do Minho, Vila Real, Bragança, Viseu, Guarda, Portalegre).

Neste caso, a experiência em curso, no âmbito do PNICIAP, de lançamento no terreno de agentes de dinamização económica (ADEs) com o objectivo fundamental de divulgar os regimes de incentivos ao investimento produtivo e de melhorar as condições de formulação de projectos industriais nesse sentido pode constituir o veículo privilegiado de divulgação deste novo painel de instrumentos de política regional. A criação de redes de relacionamento local e integração entre estes agentes e os já referidos núcleos associativos regionais garante minimamente a proximidade face ao meio empresarial existente.

Nestas condições, qualquer projecto de ordenamento industrial nestas áreas (zonas industriais, loteamentos industriais) só deveria ser objecto de participação FEDER se fosse acompanhado de um projecto de integração com a rede de serviços locais em vias de ser constituída.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYDALOT, P. (1988), «Technological trajectories and regional innovation in Europe», in P. Aydalot e D. Keeble, *High Technology Industry and Innovative Environments*, Routledge & Kegan, Londres.
- BARBIERI, G. Paolo, e PASQUINI, Francesca (1990), «I servizi per le imprese: Riflessioni e commenti sulle esperienze italiane», mimeo, CEDIM, Ancona.
- BRITTON, John H. (1989), «A policy perspective on incremental innovation in small and medium sized enterprises», *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 1, n.º 2, Abril-Junho.
- CAPPELLIN, Ricardo (1988), «I servizi alla produzione e lo sviluppo locale», in C. Antonelli e outros, *Le Politiche di Sviluppo Locale*, Franco Angelli, Milão.
- (1989, «The diffusion of producer services in the urban system», *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n.º 4.
- CARDOSO, Abílio, e FIGUEIREDO, António Manuel (1988), *Elementos para uma estratégia de desenvolvimento das actividades do business Innovation Center do Porto*, publicado por NET — Novas Empresas e Tecnologias, Porto.
- DATAR (1987), *Guide de l'Action Économique Locale — Concepts et Méthodes pour Entreprendre*, Syros, Paris.
- FERRÃO, João (1989), «Industrialização em meios rurais: Da diversidade de situações à multiplicidade de políticas», comunicação ao seminário «Industrialização em meios rurais», CCRC/OCDE, Coimbra.
- FERRÃO, João, e MAGALHÃES, Manuela (1989), «Disparidades regionais de formação e regimes de desenvolvimento regional em Portugal», comunicação ao colóquio «Europa 1992 — Regiões e Formação, DATAR, Marselha».
- FOESSER, Chantal (1988), «Éléments pour une reflexion sur les technopoles en Europe», mimeo, CEDRE, Bruxelas.
- FUA, Giorgio, e ZACCHIA, C. (1983), *Industrializzazione senza Frature*, Il Mulino, Bolonha.
- ILLERIS, Sven (1989), «Producer services: The key sector for future economic development?», *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 1, n.º 3, Julho-Setembro.
- MAZZONIS, Danielle (1989), «Networking cooperation and innovation among small firms in Italy: The view from an agency engaged in actions for stimulating the technological upgrading of industry», *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 1, n.º 1, Janeiro-Março.
- MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO (1989), *Quadro Comunitário de Apoio do PDR 1989-1993*, Lisboa.
- MINISTERO DELL'INDUSTRIA DI ITALIA (1989), «Rapporto della Commissione per lo studio delle problematiche delle piccole e medie imprese», *L'Industria*, Janeiro-Março.
- PERRIN, J. Claude (1988), «New technologies, local synergies and regional policies in Europe», in P. Aydalot e D. Keeble, *op. cit.*
- PHILIPPE, Jean, e MONNOYER, M. Christine (1989), «Gestion de l'espace et developpement des services aux entreprises», *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n.º 4.
- QUÉRÉ, Michel (1989), «The Provence-Alpes-Côte d'Azur high technology road: A technopolis network?», *Entrepreneurship and Regional Development*, vol. 1, n.º 2, Abril-Junho.
- RODRIGUES, E. Ferro, e FERNANDES, Lino (1986), *As PME e os Desafios da Modernização*, IAPMEI, Lisboa.

