

# **APOIO INSTITUCIONAL NA BEIRA INTERIOR: ACÇÕES, RELAÇÕES E DIFICULDADES NO APOIO À EMPRESARIALIDADE EM MEIO RURAL**

Anabela Dinis<sup>1</sup>

## **Resumo:**

A intervenção de organizações formais é frequentemente apontada como um factor importante para promover a empresarialidade, particularmente em regiões onde a infraestrutura económica é menos desenvolvida. Estes agentes e as acções que desenvolvem, constituem o que frequentemente se apelida de “sistema de apoio institucional”. Todavia, alguns autores argumentam que o apoio institucional nem sempre produzirá resultados positivos devido a um conjunto de limitações tanto por parte da oferta como da procura. As regiões rurais, pelas suas próprias características, estão naturalmente mais expostas a este tipo de limitações. Pretende-se com este estudo responder à questão “Como actuam as instituições de apoio na Beira Interior com vista à promoção da empresarialidade nos meios mais rurais, quais as dificuldades que enfrentam e como as superam?” Para tal, procedeu-se a uma investigação de carácter qualitativo, centrada sobre a oferta. A informação foi recolhida através de entrevistas pessoais e por outras vias complementares. Conclui-se que apesar das organizações públicas possuírem mais recursos e serviços, são as privadas que têm uma maior penetração no tecido rural. Identificam-se um conjunto de dificuldades específicas da actuação nestes meios e alguns mecanismos que algumas instituições desenvolveram no sentido de ultrapassar essas dificuldades.

---

<sup>1</sup> [adinis@ubi.pt](mailto:adinis@ubi.pt); Departamento de Gestão e Economia; NECE – Núcleo de Estudos em Ciências Empresariais, Universidade da Beira Interior, Estrada do Sineiro, 6200-209 Covilhã.

## 1.INTRODUÇÃO

São vários autores que apontam a existência de um contexto favorável como um dos factores que propiciam o sucesso das empresas. Entre eles, muitos (p.e. Haskins e Gibb, 1987; Haskins *et al.*, 1989; Gibb, 1993; Van de Ven, 1993; Parker, 2002; Yumkella e Vinanchiarachi, 2003; Skuras *et al.*, 2003; Arinaitwe, 2006) assumem que as pequenas empresas frequentemente falham em ultrapassar os obstáculos que as impedem de crescer e argumentam que tais obstáculos podem ser ultrapassados se as empresas fizerem um maior uso da assistência externa pública e privada disponível, para complementar os seus próprios recursos, frequentemente limitados e inadequados. Neste sentido, a intervenção de organizações formais (governamentais ou não) é vista como um factor importante para promover a criação e desenvolvimento de pequenas empresas, particularmente em regiões onde a infra-estrutura económica é menos desenvolvida. Estas organizações e as acções que desenvolvem, constituem o que frequentemente se apelida de “sistema de apoio institucional”<sup>2</sup>. Apesar de considerado por muitos como importante, alguns autores argumentam que o apoio institucional nem sempre produzirá resultados positivos, gerando uma intensa discussão em torno do tema da sua eficiência e eficácia. Incapacidade de chegar ao público-alvo, falhas na difusão da informação e/ou falta de apetência por parte do próprio público-alvo em lidar com situações formais e/ou burocráticas, são algumas dos factores frequentemente apontados como causadores desta ineficácia. As regiões rurais e economicamente menos desenvolvidas, pelas suas próprias características sócio-económicas, estão naturalmente mais expostas a este tipo de limitações. Os estudos centrados sobre esta problemática e que incorporam aspectos territoriais, incidem normalmente sobre regiões de países em vias de desenvolvimento e por isso pouco se sabe sobre o que acontece em regiões rurais e economicamente menos desenvolvidas de países europeus, como é o caso de Portugal. Com base num estudo de caso centrado sobre a região da Beira Interior, fortemente marcada pela ruralidade, pretende-se responder às seguintes questões “*Como actuam as instituições de apoio com vista à promoção da empresarialidade nos meios mais rurais. Quais as dificuldades que enfrentam e como as superam?*”

A presente comunicação estrutura-se em duas grandes partes: uma parte desenvolvida com base em revisão de literatura (pontos 2 e 3) e outra dedicada à investigação empírica (pontos 4 e 5). Na primeira parte explicita-se o quadro teórico que orientou a

---

<sup>2</sup> Ou simplesmente por “apoio institucional”.

investigação empírica, identificando e distinguindo os diferentes componentes do sistema de apoio institucional: nomeadamente (i) as políticas, (ii) as entidades e (iii) as actividades. Introduce-se também a discussão em torno da eficiência e eficácia do apoio institucional para a promoção da empresarialidade e a questão territorial na análise desse apoio institucional. Na segunda parte descrevem-se alguns aspectos metodológicos relacionados com a selecção da região, das entidades e dos agentes a serem entrevistados, bem como com as fontes de informação. Segue-se com a apresentação dos resultados da investigação empírica, começando pela caracterização das instituições entrevistadas; seguindo com a descrição e análise dos serviços prestados e públicos-alvo; com as dificuldades e limitações no desempenho da actividade institucional e as formas de relacionamento entre as instituições, vista como uma forma de superar algumas dessas limitações. Finalmente tecem-se algumas considerações em torno dos resultados obtidos e apontam-se limitações do estudo e futuras linhas de investigação.

## 2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO E COMPONENTES

Para o desenvolvimento de aspectos relacionados com o apoio institucional, a teoria institucional (Commons, 1931; Ayres, 1951) surge naturalmente como o esquema teórico de referência. Esta teoria assume que as acções colectivas representam a expansão da vontade individual muito para além do que se alcançaria com os actos individuais isolados<sup>3</sup>.

É com base nesta perspectiva, que aqui se define “*apoio institucional*”. Este, inclui não só todas as acções colectivas organizadas com o objectivo de promover a criação e desenvolvimento de empresas em geral como, também, as entidades<sup>4</sup> que as promovem. As acções podem ser classificadas a dois níveis: a *formulação* política (i.e. das orientações ou regras) e a *implementação* das actividades no terreno, através de actividades/serviços de assistência ou apoio às empresas. As políticas e as actividades

---

<sup>3</sup> Em consonância com esta definição, para efeitos deste estudo exclui-se da definição de “apoio institucional” as acções empreendidas individualmente por empresas ou resultantes de acordos bilaterais entre empresas, (que corresponderia uma visão muito limitada de “colectivo”).

<sup>4</sup> O termo “entidades” corresponde ao que vulgarmente se designa por instituições. Todavia, no contexto específico da teoria institucional, “instituições” são “*acções colectivas para o controlo, liberalização e expansão da acção individual*” (Commons 1931: 649). Contudo, neste ponto e sempre que se fizer referência ao apoio institucional, o termo “instituições” será utilizado na sua acepção mais generalizada, i.e. significará “entidade institucional”

de assistência estão relacionadas, tal como explicam Haskins e Gibb (1987: 46): “As políticas são directrizes (“guidelines”) estabelecidas para o desenvolvimento de formas específicas de assistência ou para o desenvolvimento das capacidades institucionais que permitam o desenvolvimento de formas específicas de assistência.” Na análise do apoio institucional às pequenas empresas há, pois, que considerar diferentes componentes, nomeadamente: as políticas, as actividades de assistência e as entidades que as desenvolvem.

As **políticas** dirigidas às PME podem ser estabelecidas (1) *explicitamente*, através de uma declaração formal (documento oficial) especificamente dirigida às PME ou como parte de uma estratégia global industrial, (2) ou *inferidas* a partir de partes de declarações ou documentos que justifiquem medidas específicas de apoio (Haskins *et al.* 1989). As políticas podem também ser agrupadas em dois grandes grupos de acordo com os objectivos finais (Comissão Europeia, 1995: 69):

- Políticas que utilizam a *criação e expansão de empresas* existentes como um meio para combater outros problemas, tais como o desemprego, as diferenças regionais e/ou o declínio industrial.
- Políticas desenhadas para *reforçar a população existente de PME* sem qualquer motivo ulterior. Estas são especialmente desenhadas para melhorar as vantagens competitivas do sector PME e são direccionadas para a inovação, desenvolvimento de produtos, promoção de investimentos de risco, exportação, financiamento, formação ao nível de gestores de topo e trabalhadores, informação e infra-estruturas de serviços. Para além disso, também as preocupações ambientais foram já incorporadas neste conjunto de medidas.

Em termos gerais, em ambos os grupos de políticas incluem preocupações sócio-económicas. Todavia, enquanto que no primeiro caso dominam as preocupações de ordem social, no segundo grupo a questão económica é o principal denominador. Note-se que a definição/concepção de políticas, no caso português, é realizada por órgãos nacionais e/ou europeus, ultrapassando, portanto, o âmbito regional/local, que constituiu o focus desta investigação.

As **actividades de assistência** são as acções desenvolvidas no sentido de prestar apoio às PME, i.e., de implementar as políticas definidas. As actividades e medidas que visam o apoio à empresarialidade podem também classificar-se em acções/medidas de *apoio directo* e acções/medidas de *apoio indirecto* às empresas. As primeiras, como o próprio nome indica têm como beneficiários directos as empresas; as segundas visam,

sobretudo, a melhoria do contexto empresarial. Estas incluem as medidas dirigidas a instituições de apoio à empresarialidade, tais como, associações empresariais, instituições de apoio tecnológico e/ou científico, etc., mas também outras acções de simplificação do ambiente administrativo e fiscal, das empresas em geral, e das PME em particular.

As diferentes medidas de apoio directo às empresas podem ser classificadas de acordo com o tipo de assistência prestada, normalmente denominados na bibliografia internacional como apoio “*hardware*” e apoio “*software*” (Haskins *et al.* 1989:15,17, Haskins e Gibb, 1987:48). Apoio *hardware* inclui o apoio financeiro e/ou o apoio em infra-estruturas; o apoio *software* refere-se a serviços de informação, aconselhamento, formação, etc. Alguns autores (por ex. Gibson, 1997; Dawson, 1997) referem-se a este tipo de serviços como Serviços de Desenvolvimento de Negócios (*Business Development Services*). Este tipo de serviços é normalmente fornecido por entidades privadas com ou sem fins lucrativos.

No que se refere às **entidades institucionais**, é também possível distinguir dois tipos de entidades, de acordo com o que foi acima dito: as entidades responsáveis pela formulação política e as entidades responsáveis pela implementação no terreno. As primeiras são entidades políticas, normalmente *órgãos de poder público* (Governos) de âmbito regional, nacional ou supra nacional (p. Europeu). As segundas são *entidades de natureza económica e/ou social*. Estas, em conjunto, constituem, o que se pode denominar por “a infra-estrutura do apoio empresarial”. Estas infra-estruturas de apoio podem ser de natureza diversa. Algumas das classificações mais frequente (p.e. Haskins *et al.*, 1989; Van de Ven, 1993, Rice e Abetti, 1993; Good, 1996) incluem<sup>5</sup> a distinção entre entidades públicas (governamentais) e entidades privadas (não-governamentais)<sup>6</sup>. De acordo com esta classificação, apresentam-se no quadro 1 algumas das entidades institucionais mais usuais.

---

<sup>5</sup> Apenas se consideram entidades sem fins lucrativos. Apesar de também existirem entidades com fins lucrativos que podem apoiar o esforço empresarial (p.e. bancos privados, empresas de consultadoria), para efeitos deste estudo apenas se consideram as entidades “preocupadas com o bem comum”, i.e. que mais do que o lucro, a sua missão central relaciona-se com o colectivo.

<sup>6</sup> Inclui-se na categoria de “privados” também as entidades de capital misto. Ainda que em rigor não seja equivalente, para efeitos do presente estudo não se considera relevante fazer a distinção entre propriedade privada e mista, dado que na prática, a sua gestão e orientação acabam por ser sensivelmente do mesmo tipo.

**Quadro.1 – Entidades (colectivas ) de apoio às PME mais usuais**

<b>PRIVADAS (ONG)</b>	<b>PUBLICAS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Câmaras do comércio</li> <li>• Associações comerciais e industriais</li> <li>• Iniciativas de desenvolvimento local</li> <li>• Agências de micro-crédito</li> <li>• Sector educacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agências especialistas de crédito nacionais</li> <li>• Agências estatais oficiais</li> <li>• Entidades de desenvolvimento regional</li> <li>• Autoridades locais</li> <li>• Sector educacional</li> </ul>

Fonte: Adaptado de Dinis 1998, p.32

Como instituições de apoio à criação e desenvolvimento de empresas, consideram-se, recorde-se todo o tipo de organizações que directa ou indirectamente apoiam o esforço de individuais na criação e/ou desenvolvimento de empresas. Concretamente nos meios rurais e periféricos, é possível identificar dois tipos de instituições que cumprem estas funções:

- *Instituições que desempenham actividades de apoio à actividade empresarial*, mas não especificamente em meios rurais e menos desenvolvidos, como por exemplo: Associações comerciais e empresariais, Centros de Inovação Empresarial (BIC's), delegações regionais do Instituto de Apoio à Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) e do Instituto de Emprego e Formação profissional (IEFP), gabinetes municipais de apoio às pequenas e médias empresas, etc.
- *Instituições que desempenham actividades de promoção do desenvolvimento local, regional ou rural*, mas que não se centram especificamente na promoção da empresarialidade, nomeadamente, associações de desenvolvimento local ou rural, agências de desenvolvimento regional, delegações regionais de agricultura, gabinetes municipais de desenvolvimento, etc.

No quadro 2 apresentam-se diversas instituições públicas e privadas<sup>7</sup>, de acordo com o seu âmbito de actuação.

**Quadro.2–Instituições que directa ou indirectamente apoiam a empresarialidade**

<i>Âmbito da actuação</i>	<i>Públicos</i>	<i>Privados</i>
<i>Desenvolvimento em geral (local)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associações de municípios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Colectividades</li> <li>• Associações de Desenvolvimento Local<sup>8</sup></li> </ul>
<i>Desenvolvimento económico (empresarial ou sectorial)</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutos públicos: IEFP, IAPMEI, ICEP...</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Associações empresariais</li> <li>• Associações comerciais</li> <li>• Associações industriais (sectoriais)</li> <li>• Associações de produtores</li> <li>• Câmaras de Comércio</li> <li>• Business Innovation Centres (BIC)<sup>9</sup></li> </ul>

<sup>7</sup> Incluem-se também as instituições “mistas”, i.e. as que, podem incluir parceiros de natureza pública ou privada., dado que a entidade constituída é de natureza privada.

<sup>8</sup> “Associações onde se tenta que predominem os interesses e parceiros privados (embora com fortes financiamentos públicos).” (Barbosa de Melo, 2002: 531)

A enumeração dos agentes institucionais presentes num dado território remete para a noção de “*espessura institucional*” (Amin e Thrifh, 1994), que se relaciona com a densidade de actores institucionais num dado território.

Com base neste conceito, Figueiredo (2002) sugere uma tipologia dos territórios, que relaciona a capacidade de iniciativa (territórios empreendedores ou não empreendedores) com a espessura do tecido institucional (quadro 3).

**Quadro.3- Uma tipologia possível de situações-tipo de modelos territoriais**

	<i>Territórios não empreendedores</i>	<i>Territórios empreendedores</i>
<i>Tecido institucional forte</i>	(I) Territórios não empreendedores e com tecido institucional instalado susceptível de ser consolidado	(II) Territórios empreendedores e institucionalmente espessos
<i>Tecido institucional frágil</i>	<b>(III) Territórios abúlicos e institucionalmente frágeis</b>	(IV) Territórios empreendedores e com fragilidades do tecido institucional

Fonte: Adaptado de Figueiredo (2002:503)

Claramente, os *territórios rurais e periféricos*, alvo desta investigação, correspondem ao tipo três do quadro (a negrito no quadro). Para este tipo de territórios, bem como para o outro caso extremo (territórios empreendedores e institucionalmente espessos) que caracterizam os grandes pólos urbanos, Figueiredo (2002: 504) indica o papel que os agentes de desenvolvimento poderão/deverão desempenhar (quadro 4).

**Quadro 4 – Papel dos agentes de desenvolvimento relativamente à promoção do tecido empresarial e do desenvolvimento em geral**

<b>Territórios do tipo (II) - Característicos de grande pólos urbanos</b>	<b>Territórios do tipo (III) - Característicos de áreas rurais e periféricas</b>
Preenchem espaços vazios na coordenação dos processos de desenvolvimento	Substituem-se aos factores de produção ausentes – motivação, liderança, conhecimento, empreendimento e iniciativa
Formam e enquadram agentes de ligação	Criam vivência institucional, redes de cooperação-colaboração
Abrem caminho a novos domínios de empreendimentos e de projectos difundindo as capacidades e competências correspondentes	Favorecem um clima de atracção de novas actividades
Suscitam a procura de novos serviços de desenvolvimento e dinamizam novas instituições	Estimulam as instituições públicas regionais e locais a assumir comportamentos mais abertos e eficientes

Fonte: Adaptado de Figueiredo (2002:504)

Esta classificação assenta essencialmente na *quantidade* de oferta institucional, todavia, como o próprio autor reconhece, a classificação poderia ser melhorada pela introdução de uma nova variável para medir a *qualidade* da oferta institucional, quer do lado das empresas, quer do lado das instituições. Esta observação relaciona-se com o conceito de

<sup>9</sup> De natureza mista.

*capacidade institucional*” (Simões *et al.*, 2001; Santos, 2002), que remete, não tanto para a dimensão/conotação quantitativa que o termo “espessura institucional” poderá suscitar, mas sim para a questão qualitativa da eficácia dos agentes. Este assunto é desenvolvido no ponto que se segue.

### **3. A PROBLEMÁTICA EM TORNO DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DO SISTEMA INSTITUCIONAL**

Apesar de considerada por muitos como importante para promover a empresarialidade, o apoio institucional, é também alvo de discussão no que se refere à sua eficiência e eficácia.

Alguns autores defendem que a existência de directrizes, regulamentações políticas e exigências institucionais, por vezes, podem inibir a emergência de novas empresas e novas tecnologias. A este respeito Van de Ven (1993:216), ainda que reconhecendo a importância das políticas institucionais para legitimar uma nova tecnologia, afirma: *“encorajar uma rápida difusão do conhecimento, se for feito de forma demasiado rápida, pode minar o retorno para o produtor do conhecimento e, por isso, também o incentivo para o investimento em actividades de produção de informação”*.

Esta ideia de que o apoio institucional nem sempre produzirá resultados positivos é também partilhada por outros autores. Clay *et al.* (1996) referem que a utilização de critérios inadequados para medir o êxito das políticas dirigidas às pequenas empresas levou, provavelmente, a uma má distribuição dos escassos recursos públicos e ao agravamento das situações de desemprego e de desequilíbrio regional. Estes autores argumentam que a maioria dos indivíduos entrariam numa situação de auto-emprego com ou sem ajuda governamental e que as intervenções políticas revelam ineficácia na assistência às pequenas empresas. De igual modo, Storey (1988) e Frank *et al.* (1993) defendem que na maioria das situações a intervenção pública não só é ineficaz – a assistência prestada poucas vezes se traduz em melhores resultados - como também é desnecessária – na medida em que as empresas teriam sido criadas e/ou teriam verificado os mesmos desenvolvimentos sem o apoio recebido, particularmente no caso de apoio financeiro. Storey (1985) considera, ainda, que os serviços de assistência e aconselhamento de pouco ou nada servem para resolver os principais problemas das pequenas empresas, seja na sua fase de lançamento (a falta de procura) ou de maturidade (a falta de mão de obra e dificuldade em manter os fornecimentos). Este

autor argumenta ainda que ao ajudar as empresas a sobreviver (particularmente no caso de apoios financeiros) se desvirtua a lógica de mercado e se encoraja a sobrevivência a longo prazo de empresas que não têm um mercado viável.

Mas há também quem defenda o contrário. Drucker (1985) considera que as intervenções ao nível da formação dos empresários que permitem a aplicação de conhecimentos e práticas de gestão nas pequenas empresas, têm um forte impacto no seu crescimento. Segundo este autor, muitas pequenas empresas perdem boas oportunidades de porque se concentram num mercado demasiado limitado e não procuram outras aplicações para além daquela que originalmente estava concebida para um produto. Um aconselhamento especializado, pode, nestas circunstâncias ser vital para a sua sobrevivência e sucesso. No mesmo sentido, Cromie (1991) defende que quando as empresas passam por algumas dificuldades de mercado temporárias, um apoio externo pode constituir um sopro vital até que a procura se revitalize

As falhas na eficácia/eficiência do apoio institucional relacionam-se, também, segundo vários autores com a incapacidade de chegar ao público-alvo, ou por falhas na difusão da informação ou por falta de apetência por parte do próprio público-alvo em lidar com situações formais e/ou burocráticas. Por exemplo, o estudo de Good (1996), mostra que a maior parte dos indivíduos que iniciam uma empresa não estão conscientes do apoio institucional disponível para criação e desenvolvimento de pequenas empresas. E mesmo quando conhecem a sua existência, nomeadamente no que se refere a programas de formação e informação, não estão muito inclinados a fazer uso dele. Para além disso, 78% dos inquiridos no seu estudo obtiveram indicações sobre onde procurar informação para iniciar um negócio, em organizações de base comunitária. Apesar deste estudo ter sido realizado no Canada, os resultados do estudo de Haskins *et al.* (1989:26), realizado no contexto Europeu, são semelhantes: “...apesar de estar disponível uma variedade de informação, brochuras e aconselhamento, as típicas pequenas empresas não estão normalmente conscientes dos recursos de assistência, nem inclinadas para fazer uso deles”. Segundo estes autores, os indivíduos estão, normalmente isolados de fontes oficiais de assistência por uma variedade de fontes mais familiares de ajuda e aconselhamento nas quais têm mais confiança e que são mais regularmente usadas. Estas fontes incluem família, amigos, conhecidos de negócios, membros da empresa, conselheiros profissionais (incluindo bancos, contabilistas advogados) com quem os empresários mantêm contactos diários. Só depois de fazer uso destas fontes é que o

empresário poderá pensar em procurar alguma informação/ajuda específica em fontes “oficiais” de apoio e aconselhamento.

A problemática do acesso à informação relaciona-se também com a questão regional. Diversos estudos mostram que as regiões prósperas mostraram reagir melhor às condições favoráveis para a formação de novas empresas que as áreas assistidas (Clay *et al.* 1996, Storey 1988, Frank *et al.* 1993). Esta constatação conduz à ideia de que as políticas nacionais desenhadas para assistir pequenas e novas empresas têm uma distorção regional porque as áreas que irão beneficiar mais são as que actualmente são já mais prósperas. Neste sentido, Barbosa de Melo (2002:527), considera que um apoio não regionalizado às empresas “*não considera a enorme assimetria no acesso à informação que se pode observar em diferentes territórios*”. E sublinha: “*Como as oportunidades de negócio aí já são poucas (ou estão por descobrir) e como o espírito de empresa aí se revela débil, o ritmo a que surgem candidaturas e novas iniciativas acaba por ser também ele muito lento*”.

Skuras *et al.* (2003) num estudo centrado sobre empresas em meios rurais e periféricos, concluem que as empresas que recorreram ao apoio institucional, em média, têm um desempenho superior às empresas não apoiadas, mas que o desempenho das empresas apoiadas varia de acordo com o tipo de orientação estratégica dessas empresas.

Estas constatações conduzem à ideia que os factores/condições externas promovidas pelas entidades institucionais constituem apenas um dos factores importantes para o desenvolvimento económico e vão de encontro às conclusões de Gibb (1993) que considera três importantes factores no desenho de uma política de apoio: (i) a gestão do ambiente em geral e do contexto político, (ii) a gestão das instituições e das formas de assistência e (iii) a gestão das próprias PME.

Com base nesta perspectiva, as razões frequentemente apontadas na literatura para a ineficácia e/ou ineficiência do apoio institucional podem-se classificar como: (1) disfunções da oferta, (2) condições adversas do contexto e (3) limitações da própria procura (Dinis 1999).

Nas *disfunções da oferta* incluem-se todas as deficiências de concepção e/ou implementação da assistência. Inclui, por exemplo, a falta de divulgação das actividades de apoio; dificuldades na determinação das necessidades especiais das pequenas empresas ou de uma determinada região, por parte dos agentes responsáveis; a existências de procedimentos excessivamente rígidos e burocráticos, uma coordenação ineficaz entre as entidades, a ausência de critérios adequados para seleccionar os alvos

do apoio e a falta de estruturas de formação tanto para o pessoal envolvido na entrega das actividades de apoio como para os próprios empresários.

As *disfunções contextuais* relacionam-se com factores que, não sendo específicos da procura ou da oferta, afectam o comportamento de ambas. Relacionam-se com o entorno económico e sócio-cultural e que se podem definir como valores ou juízos de valor sociais/comunitários adversas à empresarialidade e, por isso, também à utilização/conhecimento do apoio institucional.

As *disfunções da procura*, podem ser de dois tipos: (1) as limitações ou debilidades dos negócios e (2) as limitações do próprio empresário. No primeiro grupo inclui-se, por exemplo, questões relacionadas com o potencial ou rentabilidade do negócio. Quando os negócios se situam em sectores com baixos custos de entrada, normalmente implicam também baixo potencial de lucros e de crescimento (Porter, 1980) e, por isso, sejam menos interessantes como candidatos a apoios, particularmente do tipo financeiro. No segundo grupo, inclui-se, por exemplo, a falta de experiência no negócio, bem como a dificuldade dos empresários em lidar com aspectos técnicos e burocráticos, que muitas vezes implica a não formalização do próprio negócio (Gupta, 1997). Inclui também a falta de conhecimento acerca da disponibilidade dos apoios institucionais e/ou de “vontade” em utilizar esses apoios.

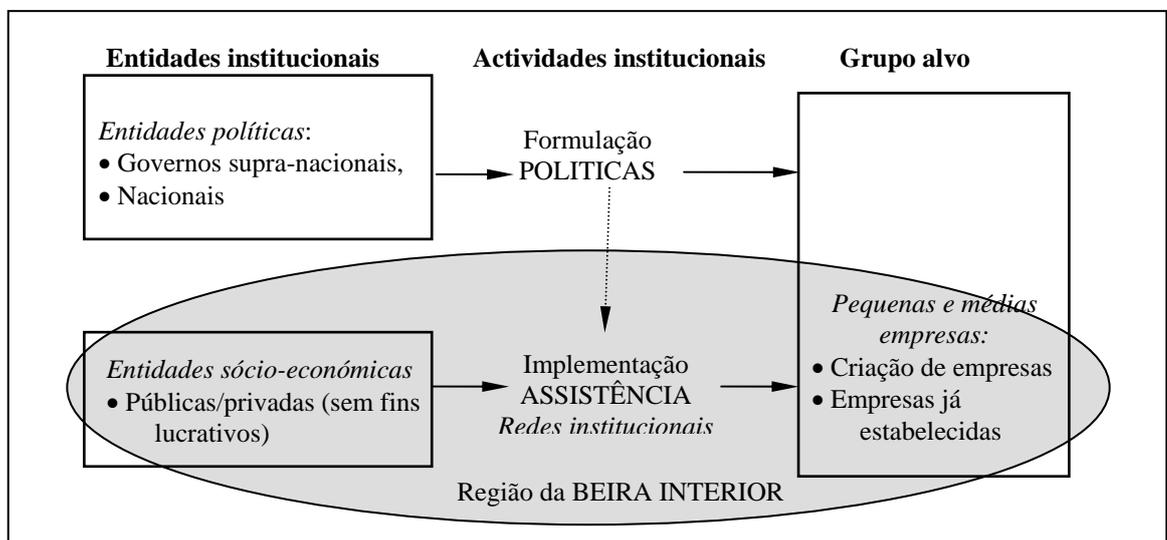
Para ultrapassar estas disfunções ou dificuldades na “entrega” do apoio institucional, vários autores sugerem o desenvolvimento de uma rede empreendedora institucional que privilegie cada vez mais as organizações não governamentais, bem como o desenvolvimento de formas mais autónomas, regionalmente orientadas e integradas de centros de apoio às pequenas empresas (Levie 1993, Gibb 1993; Parker, 2002; Figueiredo 2002; Yumkella e Vinanchiarachi, 2003; Skuras *et al.* 2003).

Isto implica que os serviços de apoio à empresarialidade respondam de forma flexível às diferentes necessidades de distintos ambientes locais, desenvolvendo as suas próprias inovações e os seus próprios padrões de actuação, estabelecendo as suas próprias redes e parcerias e oferecendo diferentes tipos de serviços em função dos seus grupos alvos. Esta proposta implica, pois, o desenvolvimento de uma capacidade de iniciativa (ou espírito empreendedor) no próprio tecido institucional, não só para chegar aos seus públicos-alvo, como também para estabelecer as ligações necessárias para complementar os seus recursos frequentemente escassos e limitados. A noção de densidade da rede (nº de nós e ligações estabelecidos) surge assim como um indicador de qualidade das iniciativas tomadas pelos agentes

Por outro lado, tal como nas empresas ou em qualquer organização, a eficácia das organizações, depende da capacidade de liderança, de inovação e de iniciativa dos seus responsáveis. Por isso, um agente institucional eficaz deverá também funcionar como um animador/empreendedor local, construindo e desenvolvendo redes pessoais, parcerias e encontrar formas de obter e desenvolver recursos.

Em suma, de acordo com os pontos prévios, o presente estudo desenvolve-se no âmbito de um quadro conceptual esquematizado na figura 1, onde se evidencia os diversos componentes do sistema de apoio institucional e, a sombreado, o objecto da investigação empírica.

*Figura .1 – O esquema conceptual para o estudo do apoio institucional e foco da investigação empírica*



Fonte: Adaptado de Dinis (1998:320)

## 4. ASPECTOS METODOLÓGICOS

### 4.1 Delimitação da Beira Interior

*Grosso modo* designa-se por “Beira Interior” à região Centro-interior. Apesar de não ser nem uma região administrativa, nem uma região estatística, a Beira Interior tem-se afirmado como uma entidade regional com individualidade própria, dada a sua relativa homogeneidade. Prova disso é a referência a esta “entidade”, não só no nome de

diversos organismos e instituições públicas e privadas<sup>10</sup>, como também no número considerável de estudos sobre esta “região” (p.e Reigado e Matos, 1998; Franco, 1995). Porque a região existe apenas ao nível de “consciência” colectiva, a definição precisa dos seus contornos não é consensual. Todavia, as diversas referências que existem a esta “região” referem-se a uma agregação distrital – distritos de Guarda e Castelo Branco - ou a uma agregação de Nuts III - Beira Interior Norte, Serra de Estrela, Cova da Beira, Beira Interior Sul e Pinhal Interior Sul e, portanto para efeitos deste estudo considera-se Beira Interior qualquer uma destas definições territoriais . Apresenta-se no quadro A1 em anexo, alguns elementos de caracterização da Beira Interior, por NUTS III e por concelho, em comparação com os valores registados ao na região Centro e em Portugal. A observação do quadro permite constatar a forte ruralidade e perifericidade<sup>11</sup> em quase a totalidade deste território, particularmente quando excluídos os concelhos mais urbanos (Guarda, Covilhã e Castelo Branco).

#### **4.2 Selecção das instituições de apoio e dos agentes institucionais**

Para efeitos deste estudo consideram-se apenas as instituições que têm uma base territorial, i.e. que têm agentes permanentes no território da Beira Interior. Excluíram-se, por isso, organismos que cobrem toda a região centro, mas que não têm uma existência física no território sob análise. Adoptou-se este critério porque se considerou que era importante que os agentes institucionais contactados tivessem um bom conhecimento da realidade no terreno.

A inventariação de instituições existentes no território sob análise foi feita por diversos meios, nomeadamente:

- Conhecimento pessoal;
- Publicações sobre iniciativas de desenvolvimento local<sup>12</sup>
- Procura na lista telefónica;
- Pesquisas de Internet (nomeadamente nas páginas das Câmara Municipais, na página do programa Leader, em páginas de associações de desenvolvimento local, entre outras);

---

<sup>10</sup> p. e. Universidade da Beira Interior, Direcção Regional de Agricultura da Beira Interior, Centro de Inovação Empresarial da Beira Interior, Escola Profissional de Artes da Beira Interior, Escola Tecnológica da Beira Interior, etc

<sup>11</sup> Características associadas a baixa densidade populacional, fraca capacidade de retenção de pessoas no território, elevados índices de envelhecimento, elevadas taxas de analfabetismo e reduzido poder de compra.

<sup>12</sup> Por exemplo, “Guia das Iniciativas de Desenvolvimento Local”, publicado pela Animar em 1998.

- Observação no terreno;
- Informações de pessoas residentes em zonas rurais;
- Instituições locais entrevistadas.

Obteve-se assim uma primeira listagem com as instituições consideradas mais importantes, quer pela sua relação com o tema, quer pela sua área de acção e pelos recursos de que dispõem. Esta listagem foi sendo confirmada, aumentada e, em por vezes, reduzida<sup>13</sup>, à medida que novas informações eram adquiridas, em alguns casos por via telefónica, noutros por qualquer das vias acima indicadas ou ainda por novas informações aportadas pelos agentes institucionais que iam sendo entrevistados.

Como resultado deste processo seleccionaram-se 38 instituições distribuídas pelas 5 NUTS III, 13 das quais de desenvolvimento local, regional ou rural e 25 de apoio à actividade empresarial, sendo que algumas destas apresentam, ainda, “filiais” ou delegações, em diferentes localizações (o caso do NERGA, NERCAB, AECBP, ACG e a DRABI). Depois deste processo de selecção conseguiram efectivar-se<sup>14</sup> as entrevistas constantes no quadro 5 apresentadas segundo a sua localização (NUT III), função principal e natureza.

**Quadro 5 - Instituições de apoio por NUTS III e por tipo de instituições**

Função/ natureza  Região	Apoio às empresas e empresários				Apoio ao desenvolvimento	
	Institutos Públicos	Serviços camarários	Associações mistas	Associações de empresas	Associações mistas	Associações de privados
Beira Interior Norte	IEFP - Guarda IEFP – Pinhel IAPMEI - Guarda	PACE <sup>15</sup> (F.de Castelo Rodrigo)	-	NERGA ACG ACICTAM ACICA	Pró-Raia  Raia Histórica	ADM- Estrela
Serra de Estrela	IEFP – Seia CACE – BI	-	-	ACGSFA	ADRUSE	ADRESE GAF
Cova da Beira	IEFP - Covilhã ICEP - Covilhã	GAEI <sup>16</sup> (Covilhã)	CIEBI	AECBP ACICF	ADERES RUDE Beira Serra Pinus Verde ADIBB	-
Beira Interior Sul	IEFP - C. Branco	-	-	NERCAB ACCB	-	-
Pinhal Interior Sul	IEFP – Sertã	-	-	ACICSPVO	Pinhal Maior	-

<sup>13</sup> Verificou-se, que algumas das instituições apuradas já não existiam ou estavam inactivas.

<sup>14</sup> O IAPMEI-Covilhã e a ADRACES não foram entrevistados, no primeiro caso, por fraca predisposição do responsável para conceder a entrevista, no segundo caso, por recusa em conceder a entrevista. A *Associação Comercial e Industrial de Vilar Formoso* também não foi entrevistada porque diversas fontes cruzadas confirmaram a sua situação de inactividade. A *Associação Comercial de Seia* não foi entrevistada por dificuldades de marcação da entrevista em tempo útil.

<sup>15</sup> Entrevista telefónica

<sup>16</sup> Idem

Em cada instituição seleccionou-se como informador-chave o responsável máximo da instituição ou o(s) indivíduo(s) responsáveis pelo apoio à criação e desenvolvimento de empresas - consoante a própria instituição considerasse mais adequado - para informar sobre o fenómeno em questão. As entrevistas assumiram uma forma semi-estruturada, com base num guião que incluiu aspectos de identificação/caracterização da instituição, das suas actividades, dificuldades e relacionamentos .

Para além das entrevistas, recorreu-se também a fontes complementares a fim de : (1) preparar as entrevistas, (2) ajudar a verificar os nomes e títulos de organizações mencionadas nas entrevistas, (3) fornecer detalhes adicionais para cruzar com outras fontes, (4) caracterizar a região sob análise. A documentação e os registos estatísticos utilizados incluem:

- Publicidade, páginas de Internet e outros artigos na comunicação social sobre as instituições entrevistadas;
- Documentos fornecidos pelas instituições;
- Estudos formais e outras avaliações sobre a região;
- Censos e outras estatísticas oficiais sobre a região.

## **5. RESULTADOS**

### **5.1 Caracterização das instituições**

Apresenta-se no quadro A2 em Anexo, a caracterização das instituições entrevistadas no que se refere à sua localização, principal função/objectivo e o número e situação dos trabalhadores que emprega.

Os dados recolhidos permitem constatar que, ainda que todas as instituições entrevistadas tenham funções que afectam a empresarialidade, elas representam diferentes vias pelas quais esta é promovida. Fundamentalmente podem identificar-se as seguintes vertentes:

- Promoção da formação e do emprego (IEFP).
- Apoio à criação de micro, pequena e médias empresas e à inovação (IAPMEI, CIEBI, CACE, PACE).
- Apoio/dinamização das empresas e do associativismo (associações empresariais, comerciais e industriais).

- Apoio ao desenvolvimento (económico e/ou social) (GAIE, associações de desenvolvimento).
- Apoio à internacionalização (ICEP).

Constata-se, também, que existe uma grande disparidade no número e qualificações das pessoas envolvidas nas instituições. Este facto é particularmente notório no caso das associações de empresas – onde coexistem associações com um número elevado de trabalhadores e de qualificações elevadas (por exemplo NERGA, NERCAB, ACG, AECBP) com outras associações que não possuem ou possuem apenas um funcionário de baixas qualificações (ACICA, ACGSFA, ACICSPVO). Obviamente, estas disparidades tendem a reflectir-se na capacidade organizativa e de dinamização das instituições.

## 5.2 Serviços prestados e público-alvo

Oficialmente existe um leque bastante alargado de serviços oferecidos. Estes serviços podem ser classificados em (1) *serviços de apoio à criação de empresas* e (2) *serviços de apoio ao desenvolvimento das empresas*, tal como se evidencia no quadro 6 que se segue, onde se incluem, também as principais instituições que os oferecem.

*Quadro 6 – Serviços prestados pelas instituições analisadas*

Objectivo dos serviços	Tipo de serviço	Principais instituições que os prestam
<i>Apoio à criação de empresas</i>	• Apoios financeiros para criação do próprio emprego/negócio	IEFP, Associações de Desenvolvimento (Leader e micro-crédito)
	• Divulgação de informação e/ou assistência técnica	PACE, CACE, Associações empresariais, associações de desenvolvimento
	• Instalações e logística	CACE
	• Formação para criação de empresas	CIEBI, CACE, eventualmente IEFP <sup>17</sup>
<i>Apoio ao desenvolvimento das empresas</i>	• Apoios financeiros à internacionalização	ICEP, Associações de Desenvolvimento (Interreg)
	• Apoios financeiros ao investimento	IAPMEI
	• Apoios financeiros à contratação	IEFP
	• Oferta de mão-de-obra	IEFP
	• Formação profissional	IEFP, Associações Empresariais e de Desenvolvimento
	• Formação na área de gestão e negócios	CACE, CIEBI, Associações empresariais
	• Divulgação de informação	Associações empresariais e de desenvolvimento
	• Assistência técnica, jurídica e administrativa	Associações empresariais
• Dinamização empresarial	Associações empresariais e de Desenvolvimento, GAIE,	

<sup>17</sup> No quadro anterior o apoio financeiro para criação do próprio emprego deveria ser obrigatoriamente acompanhado por um período de formação na área de gestão de empresas. Actualmente essa obrigatoriedade já não existe.

Note-se, que os apoios financeiros aos projectos empresariais são normalmente prestados por instituições públicas (à excepção dos apoios de base regional/local que tendo origem em fundos europeus, são geridos no terreno por instituições de direito privado). Todavia, o acesso a estes apoios veiculados por instituições públicas é, com alguma frequência, facilitado e/ou promovido pelas associações empresariais (e por vezes também de desenvolvimento), através de divulgação de informação e/ou através de assistência técnica na elaboração de projectos.

Importa ainda salientar que, apesar de aparentemente existir uma sobreposição de serviços oferecidos, na realidade tal sobreposição nem sempre se verifica na medida em que, em muitos casos, se trata de instituições que actuam em distintas áreas geográficas ou junto de diferentes público-alvo, tal como se evidencia no quadro 7.

*Quadro.7 – Potencial público- alvo das instituições que actuam na Beira Interior*

<b>Potencial público-alvo<sup>18</sup></b>	<b>Instituições</b>
Desempregados e pessoas à procura do 1º emprego	IEFP
(Potenciais) Criadores de empresas	CACE, PACE, CIEBI
Pequenas iniciativas locais	Associações de desenvolvimento
Micro, pequenas e médias empresas	IAPMEI,
Médias e grandes empresas	GAIE
Empresas comerciais e de serviços	ACG, ACGSFA
Todo o tipo de empresas	ICEP, NERGA, NERCAB, AECBP, ACICTAM, ACICA, ACICF, ACICB, ACICSPV

Em alguns casos, e particularmente no caso das **associações empresariais**, verifica-se que, de facto, existem situações em que as instituições “concorrem” pelo mesmo público-alvo numa área geográfica comum (no todo ou em parte). Nestas circunstâncias verificam-se várias vias para lidar com esse “conflito” e que, no fundo, correspondem a diferentes vias para justificar/conseguir a sua existência/sobrevivência, nomeadamente:

**As associações mais pequenas funcionam como “satélites” das maiores.** Isto tende a verificar-se quando uma das instituições tem uma dimensão e uma dinâmica bastante superior à(s) outra(s). As mais pequenas, nalguns casos acabam por funcionar, de algum modo, como “satélites” da instituição de maior dimensão. É o caso da *Associação Comercial e Industrial do Concelho de Almeida (ACICA)*, da *Associação Comercial e Industrial de Vilar Formoso* e da *Associação Comercial de Gouveia, Seia e Fornos de*

<sup>18</sup> Com base nos estatutos/declarações formais das instituições

*Algodres (ACGSFA) em relação à Associação de Comércio e Serviços do distrito da Guarda (ACG).*

**As associações maiores abdicam de parte da sua área geográfica de actuação,** quando a(s) associação(ões) de menor dimensão possui(em) uma certa dinâmica que lhe(s) permite ser relativamente eficaz(es) no seu território de actuação. Esta situação, verifica-se por exemplo, entre a *Associação de Comércio e Indústria do Concelho de Trancoso, Almeida e Meda (ACICTAM)* e a *Associação de Comércio e Serviços do distrito da Guarda (ACG)*. A primeira, apesar da sua menor dimensão e menor âmbito geográfico, conseguiu “conquistar” o seu espaço de actuação, através de um trabalho continuado e efectivo no território que legitimou a sua existência e autonomia. Por essa razão, a ACG (eventualmente depois de um período de alguma fricção) “abdicou” dos concelhos de actuação da ACICTAM, para concentrar esforços nos outros territórios do distrito menos “assistidos”.

**Cada associação se concentra numa parte específica do seu público-alvo.** Este tipo de solução acontece, normalmente, quando as áreas de actuação geográfica coincidem na totalidade e são particularmente evidentes nas relações entre os núcleos empresariais regionais (NERGA e NERCAB) e as vulgarmente chamadas “associações comerciais”. No caso do distrito da Guarda, constata-se que, apesar de o NERGA teoricamente abranger todas as empresas do distrito, na prática existe uma maior orientação para empresas industriais de maior dimensão, enquanto que a ACG se direcciona mais para empresas comerciais e de serviços, normalmente de menor dimensão. Da mesma forma, também no distrito de Castelo Branco existe esta espécie de acordo “tácito”, em que o NERCAB se concentra sobretudo nas grandes empresas industriais e a *Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Castelo Branco (ACICB)* actua mais junto de pequenas empresas. Também no caso da *Associação Comercial e Industrial do Concelho do Fundão (ACICF)*, apesar de estatutariamente abranger todo o tipo de empresas, tradicionalmente centrou-se nas pequenas empresas e em particular no pequeno comércio, devido à sua (pequena) dimensão e ao tipo de serviços oferecidos, mais direccionado para este tipo de empresas. Todavia, como o seu responsável refere “*actualmente começa-se a alcançar um patamar de desenvolvimento que permite alcançar empresas com alguma dimensão*”. Neste sentido é possível que entre esta associação e o NERCAB (com o qual poderá surgir uma área de sobreposição) resulte uma situação do tipo que se segue.

**O “conflito” não é resolvido.** Esta situação tende a verificar-se quando coexistem num mesmo espaço geográfico duas instituições de dimensão e/ou natureza semelhante (ou não muito dispare). Nestas circunstâncias prevalece, sobretudo, a competição entre instituições que resulta, por vezes, em algumas “fricções”. Esta situação é particularmente evidente nos casos da *Associação Empresarial da Covilhã, Belmonte e Penamacor* (AECBP) e do *Núcleo Empresarial da Região da Castelo Branco* (NERCAB) que se traduz numa relação menos “pacífica” e claramente mais competitiva. Particularmente neste caso, para este tipo de relacionamento contribuiu, não só a maior semelhança entre organizações (em termos de dimensão e de dinâmica) mas também de questões histórico-políticas relacionadas com a concorrência entre os dois principais pólos urbanos e de desenvolvimento do distrito (Covilhã e Castelo Branco). Do mesmo modo, também a sobreposição nas áreas de actuação entre a *Associação Comercial e Industrial dos concelhos de Sertã, Proença-a-Nova, Vila de Rei e Oleiros* (ACICSPVO) e o NERCAB não encontrou qualquer das três soluções anteriores. Todavia, neste caso, dado que o território em causa é relativamente menos importante em termos empresariais, mas também porque a dimensão e dinâmica das duas associações é bastante diferente.

Relativamente aos meios privilegiados pelas instituições para contactar com os seu(s) público(s)-alvo, a observação do quadro 8 permite identificar diferentes padrões entre as instituições.

No caso das **organizações públicas** e comparativamente às associações empresariais e de desenvolvimento, constata-se, por um lado, que existe um leque muito menos alargado de vias de comunicação com o público e, por outro, que as vias utilizadas representam situações bastante “passivas” i.e., que não resultam de um esforço específico de chegar ao público.

Já no caso das **associações empresariais**, verifica-se que, em geral, existe um esforço bastante alargado no sentido de chegar ao potencial público-alvo. Estes esforços incluem não só a edição de uma página de internet, de folhas informativas, jornais, revistas, etc., o desenvolvimento de actividades que promovam a visibilidade da associação (por exemplo feiras e exposições, seminários e conferências), bem como o contacto directo com os associados - pessoalmente, mas também por outras vias, nomeadamente via postal, telefónica ou electrónica. Por vezes este contacto directo é também promovido através de delegações localizadas em zonas do território de

actuação mais afastadas da sede da associação. Consta-se, também, que neste grupo de instituições existem marcadas diferenças que revelam, em grande medida, a dinâmica das próprias associações (claramente, também revelada nas visitas às instalações e pelo número e qualificações dos funcionários).

**Quadro 8 – Principais formas de chegar ao público-alvo das instituições da Beira Interior**

Instituições	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
<b>Organizações públicas e semi-públicas</b>										
IEFP	-	x	x	X	X	-	X	x <sup>a</sup>	-	-
CACE	x <sup>b</sup>	-	-	-	-	X	X	-	-	-
IAPMEI	-	x	x	-	X	-	-	-	-	-
ICEP	-	X	x	-	-	-	-	-	-	-
CIEBI										
PACE	-	-	-	-	-	-	X	-	-	-
GAIE	-	x	-	X	-	-	-	-	-	-
<b>Associações empresariais</b>										
NERGA	X	x	X	X	-	-	-	X	X	-
NERCAB	X	x	X	X	-	-	-	X	X	-
ACG	X	X	X	X	-	X	-	X	X	X
ACICTAM	-	-	x <sup>c</sup>	X	-	X	-	-	-	X
ACICA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	x <sup>b</sup>
ACGSFA	-	-	x <sup>d</sup>		-	-	-	-	-	X
AECBP	-	X	X	X	-	X	-	X	X	X
ACICF	-	X	X	X	-	-	-	-	X	X
ACICB	X	x	X	-	-	-	X	-	-	-
ACICSPVO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Associações de desenvolvimento</b>										
Raia-Histórica	X	-	-	-	-	X	X	-	-	-
Pró-Raia	X	-	-	-	-	X	X	-	X	X
Adruse	X	-	x	X	-	X	X	-	-	-
Aderes	X	-	-	-	-	X	X	-	-	X
Rude	-	-	-	-	-	X	-	x	-	-
Pinhal Maior	-	-	-	-	-	X	X	-	-	X
Adibb	X	-	-	-	-	X	-	-	-	-
Pinus Verde	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-
Beira Serra	-	-	-	-	-	X	X	X	-	X
ADM-Estrela	-	-	-	-	-	X	-	-	-	-
Adrese	-	-	-	x	-	-	-	-	-	X
GAF	-	-	-	-	-	X	-	-	-	X

<b>Legenda</b>	
1	Publicidade nos meios de comunicação regionais/locais
2	Página Internet
3	Publicações periódicas e/ou folhetos informativos
4	Actividades da organização
5	Empresas de consultadoria e associações empresariais
6	Através de outras instituições/ agentes locais
7	Boca-a-boca
8	Balcões de atendimento descentralizados
9	Mailings e telefonemas
10	Deslocação pessoal dos técnicos/contacto pessoal
X	Importante
x	Existe mas não foi referido ou é pouco importante

**Notas:**

- a) Apenas no caso das delegações de Pinhal e Seia (com atendimento uma ou duas vezes por semana)
- b) Apenas inicialmente
- c) Boletim não periódico e circulares
- d) Boletim de periodicidade anual, elaborado pelo único funcionário

As **associações de desenvolvimento** apresentam também um padrão distinto dos restantes grupos. Este tipo de associações comunica essencialmente com base em contactos pessoais, quer directamente (pelos próprios técnicos da instituição) ou utilizando *mediadores* institucionais (outras instituições com visibilidade e contacto directo com as populações) ou não institucionais (amigos, conhecidos, etc., que promovem a difusão boca-a-boca). A preferência por estes meios de comunicação relaciona-se com o tipo de público-alvo: essencialmente populações rurais (tendencialmente com baixas qualificações) e nalguns casos em risco de exclusão social, que dificilmente têm acesso ou interesse às/pelas restantes formas de comunicação.

Note-se que, no caso de algumas associações, verifica-se também a utilização dos *media*. Todavia, estes veículos são utilizados apenas pontualmente, normalmente para informar sobre o lançamento de novos “pacotes financeiros” (no caso do Leader) ou de novas acções de formação (no caso da ADDIB).

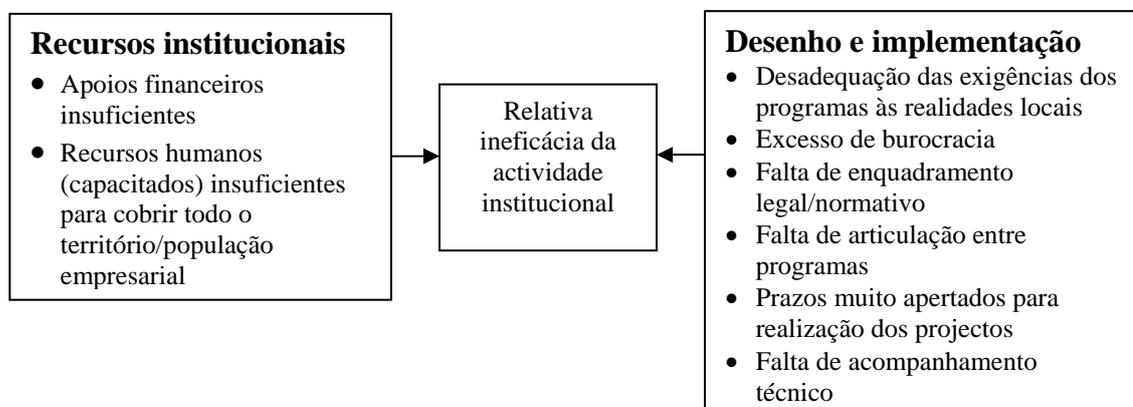
### 5.3 As dificuldades e limitações no desempenho da actividade institucional

Quando questionadas as instituições sobre quais *as dificuldades encontradas no desenvolvimento da actividade junto dos empresários ou potenciais empresários nas zonas rurais* obteve-se um conjunto de respostas que se referiam a diferentes aspectos: algumas centravam-se sobre as características da população, outras sobre as características dos negócios e outras, ainda, sobre as dificuldades e limitações na prestação dos serviços da instituição.

De referir que a maior parte das dificuldades são apontadas por associações de desenvolvimento local. Esta situação explica-se, em grande medida, pelo facto de que este tipo de associações está normalmente orientado para territórios rurais, ao contrário das restantes que actuam, normalmente, com maior intensidade em áreas de maior densidade empresarial ou seja (no caso sob análise da Beira Interior) nas zonas mais urbanas.

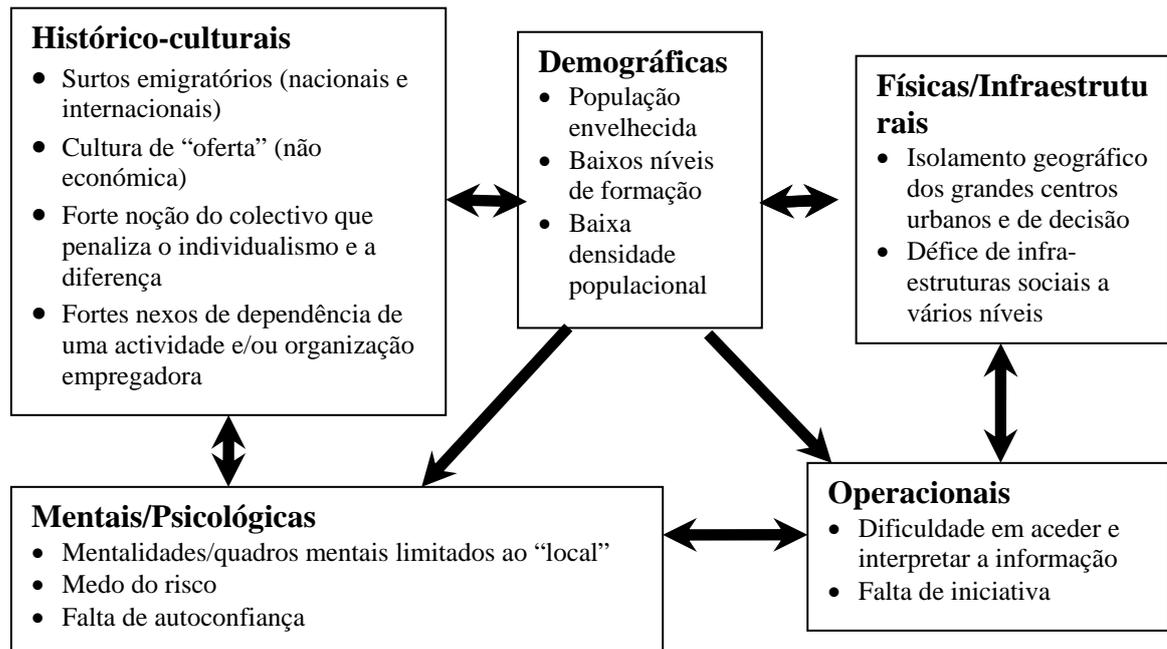
Relativamente às dificuldades inerentes às próprias **instituições**, os diferentes aspectos apontados podem ser classificados em (1) *limitações de recursos* (humanos e/ou financeiros) e (2) problemas relacionados com o *desenho e implementação* dos programas e directrizes legais (dadas as realidades locais), tal como se evidencia na figura 2.

*Figura 2 - Dificuldades e limitações no desempenho da actividade institucional em meios rurais*



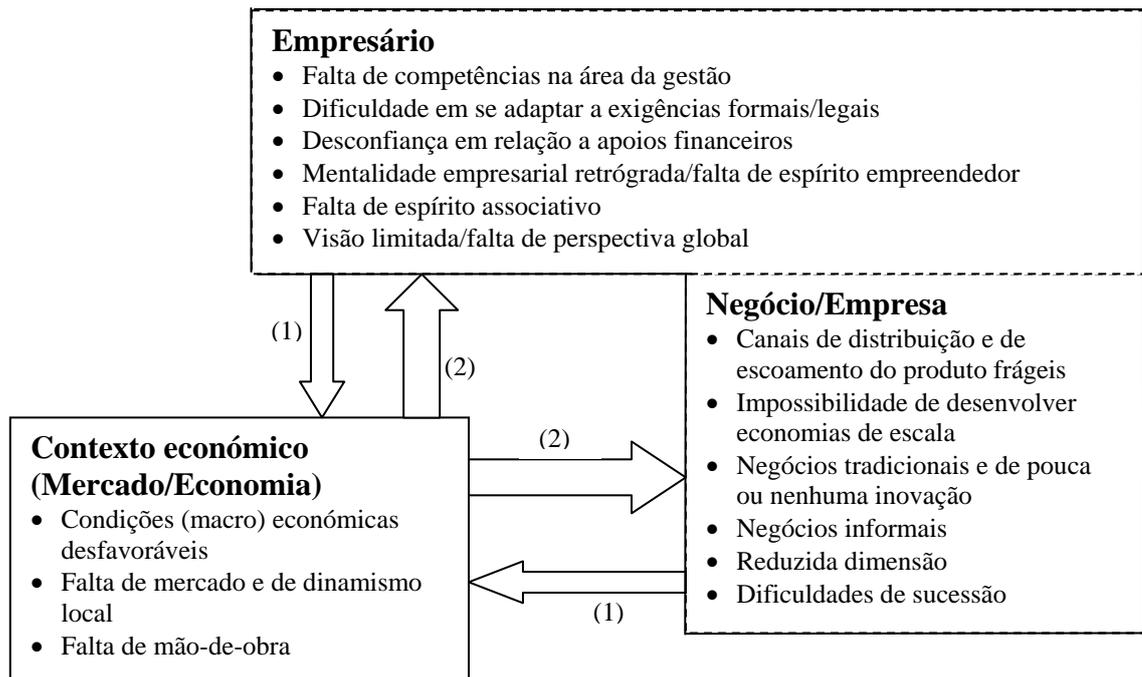
Relativamente às **características do contexto e da população rural**, os aspectos referidos podem ser classificados em cinco tipo de factores: (1) *histórico-culturais*, (2) *demográficos*, (3) *físicos e infraestruturais*, (4) *mentais e/ou psicológicos* e (5) *operacionais*, tal como se evidencia na figura 3. Note-se que todos estes factores estão interrelacionados, sendo difícil estabelecer causas e consequências.

**Figura.3 - Dificuldades e características do contexto geral e da população rural que limitam a empresarialidade**



No que se refere às características **dos negócios e dos empresários**, foram apontados um conjunto de aspectos que podem ser classificados em diferentes grupos, nomeadamente: (1) *características do empresário*, (2) *características do negócio ou empresa* e (3) *características do contexto económico*, i.e., aspectos relativos ao mercado (de produtos ou de mão-de-obra) onde se inserem e/ou à conjuntura económica, como se evidencia na figura 4. Entre estes três factores é possível estabelecer relações: Por um lado considera-se que cada um dos empresários/empresas que constituem o tecido empresarial local tem uma quota-parte de responsabilidade na falta de dinamismo local (setas 1), i.e. admite-se que pode/deve existir algum *voluntarismo* na acção; por outro lado, considera-se que também existe *determinismo*, i.e. que as condições do contexto económico condicionam o desempenho da empresa e a percepção e quadros mentais do empresário (setas 2).

**Figura 4 - Dificuldades e características do contexto económico, dos negócios e dos empresários que limitam a empresarialidade**



#### **5.4 Relacionamentos com outras instituições: uma via para o reforço da capacidade de actuação das instituições**

As relações estabelecidas pelas instituições foram aferidas a partir de um conjunto de questões directas e indirectas colocadas aos entrevistados, nomeadamente: *Dificuldades e como foram superadas? Como chegam aos potenciais “clientes”? Que relacionamentos com outras instituições (da região e fora da região)? Que parcerias existem e como surgiram?* Da análise desta conjunto de questões constatou-se que as relações que as instituições estabelecem visam essencialmente três objectivos:

- 1- Chegar de forma mais eficaz ao público-alvo
- 2- Criar sinergias entre instituições
- 3- Estabelecer vias de informação/divulgação das actividades desenvolvidas (“publicidade” institucional<sup>19</sup>)
- 4- Legitimar politicamente a sua existência e a sua actuação.

Para além disso, constata-se uma clara distinção entre **relações formais** (ou institucionais) e relações informais (pessoais). As primeiras surgem frequentemente como uma forma de conseguir “legitimidade” política. É o caso, por exemplo, do CIEBI

<sup>19</sup> A utilização de “aspas” significa que o termo é aplicado no sentido de *divulgação*, de *tornar públicas*, as actividades e não no sentido estrito de marketing que implica o pagamento dessa divulgação.

e de grande parte das associações de desenvolvimento, cuja formação assenta nas ligações de varias outras entidades públicas e/ou privadas presentes no território, que se constituem como sócias. Este tipo de ligações, nalguns casos constituem uma rede que permite alcançar um ou vários dos restantes três objectivos, mas frequentemente constituem apenas um mero formalismo sem outros efeitos práticos.

As **relações informais**, por via de conhecimentos pessoais, pelo contrário, revelam-se normalmente bastante eficazes na prossecução dos três primeiros objectivos.

Mais frequentemente, verifica-se uma conjugação dos dois tipos de ligação - formal e informal – uma situação que tende a traduzir-se numa eficácia redobrada na acção. Este **tipo de ligações misto** resulta por vezes de um casualidade (por exemplo, os responsáveis das diferentes instituições conhecem-se “do tempo da escola”) ou como resultado de uma proximidade institucional e/ou histórica (por exemplo, entre Núcleos Empresariais, entre os diferentes serviços regionais do IEFPP, entre as historicamente associações comerciais e industriais) ou geográfica (“o meio é pequeno e toda a gente se conhece”) ou política (particularmente nas ligações às autarquias).

## **6. CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E FUTURAS INVESTIGAÇÕES**

Ao longo desta comunicação definiram-se os vários componentes que integram o sistema de apoio institucional e abordou-se a problemática em torno da eficiência e eficácia deste sistema, com referência às especificidades inerentes à actuação institucional em territórios rurais e periféricos. Com base nesta abordagem teórica construiu-se um modelo que serviu de base para a investigação empírica, centrada no território definido como “Beira Interior”. Os resultados da investigação empírica permitem retirar as seguintes conclusões:

- Existe um leque alargado de instituições e serviços disponíveis para a promoção da empresarialidade em geral.
- A empresarialidade é promovida através de diversas vias, que correspondem a diferentes objectivos de desenvolvimento das instituições que directa ou indirectamente a promovem: uns mais centrados no aspecto social, outros no aspecto económico e outros no território.

- As dificuldades referidas pelos diversos agentes institucionais vão de encontro ao que é referido na literatura e surgem de forma bastante mais marcante nos meios rurais
- As organizações estabelecem redes de contactos entre si como forma de reforçar a sua capacidade institucional. Essas redes são estabelecidas tanto por via formal como por via informal, podendo coexistir numa mesma ligação ambos os tipos. A diferente natureza das ligações relaciona-se, entre outros factores, também com os objectivos dessa ligação.
- Existe uma grande disparidade no número e qualificações das pessoas envolvidas nas instituições, particularmente no caso das Associações Empresariais, reflectindo-se na sua capacidade organizativa e dinâmica de actuação.
- Existe algumas situações de potencial sobreposição de áreas de actuação territorial e de funções. Nestas circunstâncias foram encontradas diferentes vias/soluções para a resolução do potencial conflito. Em todas elas a competição territorial tende a desaparecer e inclusive, nalguns casos, a transformar-se em relações de cooperação. Pelo contrário, quando esse conflito não é resolvido, persiste, sobretudo, uma relação de competição entre as instituições (particularmente no caso das associações empresariais), com todas as vantagens (de procurar mais eficácia e eficiência na actuação) e desvantagens (de duplicação de esforços e, eventualmente, de obstrução ao desenvolvimento do concorrente) que isso implica.
- As *instituições públicas* estão normalmente mais associadas aos apoios de natureza *hardware* (financeiro e/ou de infra-estruturas) o que, de alguma forma, pode explicar a tendência para assumirem uma atitude mais passiva na comunicação com os seus públicos-alvo. As ligações estabelecidas são normalmente de natureza formal (eventualmente mistas) e mais intensas entre organismos sob a mesma tutela. A sua actuação é claramente mais direccionada para os meios mais urbanos onde se localizam e existe uma maior concentração de empresas e empresários.
- As *associações empresariais* são o grupo que apresenta uma maior diversidade na dinâmica e forma de actuação. As mais dinâmicas apresentam um leque bastante alargado de serviços de natureza *software* (informação, aconselhamento formação, etc.). Utilizam um conjunto bastante diversificado de meios de comunicação, o que traduz uma atitude bastante activa para ir de encontro ao(s) seu(s) público(s) –alvo.

Ainda que mais direccionadas para os territórios urbanos (de maior densidade empresarial), têm alguma penetração nos territórios rurais.

- As *associações de desenvolvimento local* oferecem um conjunto de serviços mais direccionados para micro-pequenas empresas que incluem apoios tanto de natureza *hardware* como *software*. A sua forma de actuação é mais personalizada e com uma maior penetração no tecido rural. São também, por isso, as instituições que têm uma maior percepção das dificuldades de actuação nos territórios rurais e periféricos.

Em suma, os resultados evidenciam claras diferenças na forma de actuação e de penetração das diversas instituições no tecido rural. Tornaram também claro que as ligações entre instituições funcionam como um reforço da capacidade institucional.

Ainda que em geral os resultados vão de encontro ao que já existe na literatura, generalização dos resultados obtidos deverá ser bastante cautelosa dada a natureza qualitativa deste estudo. Novos estudos de natureza quantitativa e/ou incidindo sobre outras região deverão ser desenvolvidos para permitir maiores generalizações e/ou aprofundamento das diferenças de actuação aqui detectadas. Para além disso, o estudo centrou-se apenas na perspectiva da oferta. Novas investigações deverão incidir também sobre a procura do apoio institucional.

## ANEXO

*Quadro A1 – Alguns indicadores sócio-económicos da Beira Interior*

NUT III / Concelhos	Área total m <sup>2</sup>	Densid. Popul.	Atracção/ Repulsão	Ind. Envelhec.	Tx Analf.	I.Poder Compra
				2001	2001	2001
<b>Beira Interior Norte</b>	<b>4063,1</b>	<b>28,4</b>	<b>3596</b>	189%	<b>14,9</b>	<b>66</b>
Almeida	518	16,3	-832	271%	14,7	59
Celorico da Beira	247,2	35,9	512	197%	17,8	51
Figueira de Castelo Rodrigo	508,6	14,1	-229	244%	15,5	50
Guarda	728,9	60,5	5459	120%	10,3	90
Manteigas	105,2	36,4	-161	143%	11,3	56
Meda	286,1	21,8	-695	241%	19,2	43
Pinhel	484,5	22,6	-1007	217%	16,7	52
Sabugal	823,1	18,1	405	378%	22,1	46
Trancoso	361,5	30,1	144	191%	17,9	51
<b>Serra da Estrela</b>	<b>867,8</b>	<b>57,5</b>	<b>-1101</b>	175%	<b>12,8</b>	<b>60</b>
Fornos de Algodres	131,5	42,8	-145	184%	16,9	50
Gouveia	300,6	53,6	1	218%	13,6	58
Seia	435,7	64,6	-957	151%	11,6	63
<b>Cova da Beira</b>	<b>1374,8</b>	<b>68,1</b>	<b>4149</b>	153%	<b>14</b>	<b>75</b>
Belmonte	118,8	63,9	594	163%	15,7	58
Covilhã	555,6	98,1	1964	140%	11,9	82
Fundão	700,4	44,9	1591	174%	17,3	68
<b>Beira Interior Sul</b>	<b>3749,3</b>	<b>20,8</b>	<b>3088</b>	229%	<b>17,4</b>	<b>84</b>
Castelo Branco	1439,4	38,7	3602	168%	12,6	99
Idanha-a-Nova	1416,3	8,2	-13	453%	32,1	50
Penamacor	563,6	11,8	-371	420%	28,8	45
Vila Velha de Ródão	330	12,4	-130	523%	20	50
<b>Pinhal Interior Sul*</b>	<b>1502,5</b>	<b>24,2</b>	<b>-820</b>	236%	<b>19,5</b>	<b>49</b>
Oleiros	469,7	14,2	-169	365%	24	43
Proença-a-Nova	394,9	24,3	-512	246%	20,5	52
Sertã	446,6	37,4	-300	186%	19,4	48
Vila de Rei	191,3	17,5	161	309%	15,7	52
<b>Beira Interior</b>	<b>9247,6</b>	<b>40,4</b>	<b>8912</b>	190%	<b>14,0</b>	<b>67</b>
<b>Região Centro</b>	<b>23664,4</b>	<b>75,3</b>	<b>633478</b>	131%	<b>11</b>	<b>80</b>
<b>País</b>	<b>92151,8</b>	<b>112,4</b>	<b>400200</b>	102%	<b>9</b>	100

\*Inclui Mação

Fontes: : INE, Recenseamento da População e da Habitação (Centro) –Censos 2001(Resultados definitivos) INE (2001 e 1995); Estudos sobre o poder de compra Concelhio

**Quadro A2 – Descrição das Instituições entrevistadas**

NUT	Tipo de instituição	Instituição	Localização	Principal função/objectivo	Trabalhadores
Beira Interior Norte	Institutos públicos	IEFP-Guarda	Guarda	Promoção do emprego e da formação	45 (no quadro)
		IEFP - Pinhel	Pinhel	Promoção do emprego	10
		IAPMEI - Guarda	Guarda	Agente de políticas públicas de apoio à micro, pequena e média empresa, visando especialmente a modernização e inovação.	4 (3 com curso superior)
	Serviços Camarários	PACE	Figueira de Castelo Rodrigo	Apoio à criação de empresas	1 e apoio de um técnico do CACE
	Associação de empresas	NERGA	Guarda	Apoio ao desenvolvimento das actividades económicas da região, fomento ao associativismo e promoção do desenvolvimento da região	15 (12 dos quais com formação superior)
		ACG	Guarda	Defesa dos direitos e interesses dos associados	17 (8 efectivos e incluindo as delegações)
		ACICTA M	Trancoso	Promoção e defesa dos associados; Dinamização empresarial	4 efectivos (2 dos quais licenciados) e sazonalmente mais 2
		ACICA	Almeida	Apoio e representação dos comerciantes e industriais do concelho de Almeida	Não tem
	Associações desenvolvimento mistas	Pró Raia	Guarda	Apoio e Promoção do desenvolvimento local e regional	6 (todos no quadro)
		Raia Histórica	Trancoso	Apoio e Promoção do desenvolvimento rural	15 efectivos mais 26 ao abrigo de um protocolo com a Lacticoa
		Associações desenvolvimento privadas	ADM-Estrela	Guarda	Desenvolvimento local – atender às necessidades sociais da população
	Serra de Estrela	Institutos públicos	IEFP - Seia	Seia	Promoção do emprego
CACE - BI			Seia	Fomentar o aparecimento de novas empresas proporcionando-lhes condições técnicas e físicas para um desenvolvimento sustentado	n.r
Associação de empresas		ACGSFA	Gouveia	Defesa dos associados	1 (4ª classe)
Associações de desenvolvimento mistas		ADRUSE	Gouveia	Desenvolvimento rural	9 fixos mais formadores
Associações de desenvolvimento privadas		ADRESE	Seia	Desenvolvimento regional	Não tem
		GAF	Gouveia	Animar o desenvolvimento das pessoas e da comunidade	12 (a tempo inteiro e a meio tempo)

(continua)

**Quadro A1 – Descrição das Instituições entrevistadas (Continuação)**

NUT	Tipo de instituição	Instituição	Localização	Principal função/objectivo	Trabalhadores
Cova da Beira	<i>Institutos públicos</i>	IEFP - Covilhã	Covilhã	Promoção do emprego	27
		ICEP	Covilhã	Promoção da economia portuguesa no mundo	2 (+1 para o gabinete do investidor)
	<i>Serviços Camarários</i>	GAEI	Covilhã	Apoio ao investimento e à criação de infra-estruturas económicas no concelho da Covilhã	1
	<i>Associações de apoio mistas</i>	CIEBI	Covilhã	Apoio à criação e desenvolvimento de empresas inovadoras	5 (4 licenciados)
	<i>Associação de empresas</i>	AECBP	Covilhã	Promover e reforçar o apoio à actividade empresarial, representar a actividade empresarial e as empresas da região; dotar a região de infra-estruturas que fomentem a iniciativa empresarial	8 efectivos (7 dos quais licenciados) + 2 estagiários (licenciados)
		ACICF	Fundão	Apoio e representação dos comerciantes e industriais do concelho do Fundão	7 (6 com formação superior)
	<i>Associações de desenvolvimento mistas</i>	ADERES	Corte do Meio	Desenvolvimento rural	6
		RUDE	Covilhã	Desenvolvimento rural e local	4 efectivos + 3 que prestam serviços
		ADIBB	Fundão	Desenvolvimento local	13
		PINUS VERDE	Bogas de Cima	Desenvolvimento rural	32 (inclui 15 licenciados e 2 equipas de sapedores)
		BEIRA SERRA	Boidobra	Desenvolvimento rural e local	13
	Beira Interior Sul	<i>Institutos públicos</i>	IEFP – Castelo Branco	Castelo Branco	Promoção do emprego
<i>Associação de empresas</i>		NERCAB	Castelo Branco	Promoção e desenvolvimento das actividades económicas do distrito, assegurar uma maior participação dos associados nas decisões e programas que digam respeito às empresas da região	37
		ACICB	Castelo Branco	Defesa dos interesses dos associados e desenvolvimento sócio-económico da região	6 (2 licenciados)
Pinhal Interior Sul	<i>Institutos públicos</i>	IEFP - Sertã	Sertã	Promoção do emprego e da formação	14
	<i>Associação de empresas</i>	ACICSPVO	Sertã	Defesa e promoção dos interesses dos sócios	1
	<i>Associações de desenvolvimento mistas</i>	PINHAL MAIOR	Sertã	Desenvolvimento local	8

Nota: n.r = não referido

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMIN, A. e THRIFT, N. (1994): "Living in the Global", in Amin, A. E Thrift, N. (Eds), *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford University Press, Oxford, pp.37-58.
- ARINAITWE, S. K. (2006): "Factors Constraining the Growth and Survival of Small Scale Businesses. A Developing Countries Analysis", *Journal of American Academy of Business*, Cambridge, Hollywood, Mar Vol. 8, Iss. 2; pp. 167-178.
- AYRES. C.E (1951) "The co-ordinate of Institutionalism", *American Economic Review*, 41, Maio, pp. 47-55
- BARBOSA DE MELO, J. (2002): "A problemática e as políticas de desenvolvimento local", in J.S. Costa (Coord.), *Compêndio de Economia Regional*, APDR, Coimbra, pp. 515-533.
- CLAY, N. CREIGH-TYTE, S. e STOREY, D. J. (1996): Public Policy towards small firms: spreading the jam too thinly?, in *Small and Medium-sized enterprises and Regional Development*, M. Giautzi, P. Nijkamo and D.J Storey (Eds.), Routledge, London
- COMMONS, J.R. (1931): "Institutional Economics", *American Economic Review*, 21, December, pp.648-57
- CROMIE, S. (1991): "The problems Experienced by Small Firms", in L. G. Davies e A.A. Gibb, *Recent Research in Entrepreneurship*, Avebury, Aldershot.
- DAWSON, J. (1997) "Beyond credit – the emergence of high-impact, cost-effective business development services", *Small Enterprise Development*, September, pp.15-25.
- DINIS (1999): *La creación y Desarrollo de pequeños negócios por mujeres: Algunas evidencias empíricas de Portugal*, Trabalho de Seminário defendido na Universidade Autónoma de Barcelona para conclusão do parte lectiva do curso de Doutoramento em Criação, estratégia e gestão de empresas da Universidade Autónoma de Barcelona.
- DINIS, A. (1998) "Apoio à Criação e Desenvolvimento de Pequenas e Médias empresas: O caso da Beira Interior *Beira Interior como Região de Fronteira: Actualidade e perspectivas*, Covilhã, UBI, Outubro, pp. 317-344.
- DRUCKER, P. (1985): *Innovation and Entrepreneurship*, Heinemann, Londres.
- FIGUEIREDO, A.M (2002): "As Políticas e o Planeamento do Desenvolvimento Regional", in J.S. Costa (Coord.), *Compêndio de Economia Regional*, APDR, Coimbra, pp. 477-513.
- FRANCO, Mário J.B.(1995): *A Cooperação entre Empresas como meio de Redimensionamento e Reforço da Competitividade das PME - O Caso da Região da Beira Interior*, Dissertação de Mestrado em Gestão, pela Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- FRANK, H., PLASCHKA, G e ROßL, D. (1993): "Towards an effective subsidizing policy" in H. Klandt (edt), *Entrepreneurship and Business Development*, Avebury, Aldershot, pp.289-298
- GIBB, A.A.(1993): "Key factors in the design of policy support for the small and medium enterprise (SME) development process: an overview", *Entrepreneurship & Regional Development*, 5, 1-24.
- GIBSON, A.(1997): "Business development services – core principles and future chalanges", *Small Enterprises Development*, Vol.8, nº2, September, pp. 4-14
- GOOD, W.(1996): "Support Systems for Small Business: Their Level of Awareness and Perceived Importance", *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, Vol. 13, nº4, Winter.
- GUPTA, M.R. (1997): "Informal Sector and Informal Capital Market in a Small Open Less-Developed Economy", *Journal of Development Economics*, Vol. 52, pp. 409-428.
- HASKINS. G. e GIBB, A. (1987): "Support for small business development in Europe" in K. O'Nel, R. Bhambri, T. Faulkner, T. Cannon (Eds.), *Small Business Development: Some Current issues*, Avebury, Hampshire (U.K) and Vermont (U.S.A)
- HASKINS. G. e GIBB, A. e HUBERT, T. (Eds) (1989): *A Guide to Small Firms Assistance in Europe*, Gower
- PARKER, R. (2002) "Coordination and competition in small business policy: A comparative analysis of Australia and Denmark", *Journal of Economic Issues*, Lincoln, Dec, Vol. 36, Iss. 4; p. 935- 952.
- PORTER, M. (1980): *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*: The Free press, Collier, Macmillan, New York
- REIGADO, F.M e MATOS, A.F (1998): *Beira Interior como Região de Fronteira: Actualidade e Perspectivas*, Actas do seminário realizado a 30 e 31 de Outubro, UBI, Covilhã.
- RICE, M.P. e ABETTI, P.A.(1993):"A Framework defining levels of intervention by managers of incubators in new venture creation and development" in R. Ronstadt, J.A., R. Peterson, e K. H. Vesper (eds.), *Frontiers of Entrepreneurship Research*, Babson College, Wellesley, MA, pp. 102-117..
- SANTOS, D. (2002): "Teorias de inovação de base territorial", in Costa, J.S (coord.) *Compêndio de Economia Regional*, Colecção APDR, Coimbra, pp.285-313.

- SIMÕES, M.J, CASTELA, A.P e JACINTO, P. (2001): “Desafios e Oportunidades da Empresarialidade em meio Rural: O caso da Serra da Estrela”, Comunicação apresentada no *1º Congresso de Estudos Rurais*.
- SKURAS, D.; CALDAS; J.C. MECCHERINI.; PSALTOPOULOS, D; VILADOMIU, L. (2003): “Institutional support to strategic business orientations: An empirical analysis of rural businesses in four countries of southern Europe”. *European Business Review*, Bradford, Vol. 15, Iss. 4; p. 235 -244.
- STOREY, D.J. (1985): “The Problems Facing New Firms”, *Journal of Management Studies*, 22, pp 237-345.
- STOREY, D.J. (1988): *Entrepreneurship and the New Firm*, Routledge, London., (1ª Edição 1982).
- VAN de VEN, A. (1993): “The development of an infrastructure for entrepreneurship”, *Journal Business Venturing*, Vol. 8, pp.211-230
- YUMKELLA,K. VINANCHIARACHI, J.(2003) “Leading Issues on Africa's Path to Industrialisation: The Role of Support Systems and Instruments”, *Journal of African Economies*, Oxford, Mar 1., Vol. 12, Iss. 1; pp. 30-40