Lição de EDUARDO CATROGA no seu Doutoramento "Honoris Causa" (30/3/2012)

Fertilizações Cruzadas entre a Gestão Empresarial, a Governação Pública e a Universidade

Observei, ao longo da minha vida académica e profissional, que as curvas de aprendizagem adquiridas, com aplicações da teoria económica à resolução de problemas complexos, quer em ambiente empresarial, quer na governação pública, se interligavam virtuosamente, permitindo encontrar soluções mais eficientes ou mais eficazes.

A fundamentação desta observação pode encontrar-se, nomeadamente, na teoria do desenho de mecanismos que proporcionou, em 2007, o Prémio Nobel de Economia, aos seus fundadores, os Professores Leo Hurowicz, Roger Myerston e Eric Maskin.

Somos hoje, eu e Eric Maskin, agraciados com o grau de Doutor Honoris Causa. Seja-me permitido que preste tributo à sua obra, com uma breve digressão sobre alguns dos contributos relevantes da teoria do desenho de mecanismos para o avanço científico da economia e da gestão empresarial e pública.

O conceito de mecanismo[1] é o de uma instituição, processo ou jogo, cujos resultados concretos desejamos optimizar, no sentido de que venham a coincidir com os resultados desejados, em função de objetivos particulares ou sociais previamente fixados e de determinadas restrições.

É pois, muito vasto, o seu campo de aplicação para a gestão empresarial e pública.

No caso desta última, as escolhas subordinam-se, habitualmente, ao critério da maximização do benefício social, líquido dos respetivos custos, como, por exemplo, nos casos que envolvam reformas estruturais ou institucionais, visando melhorar a eficiência da produção ou da provisão de bens públicos.

---

[1] Maskin, Eric(2007), *Mechanism design: how to implement social goals*, Nobel Prize Lecture, December, 8, 2007

O problema maior está em que, em geral, os governos não conhecem as funções de preferência dos cidadãos, nem dispõem de métodos aceitáveis de agregação das mesmas.

Donde, à partida, o decisor público não sabe quais são os resultados sociais óptimos desejados pelos cidadãos. Acresce que estes, que detêm tal informação, têm objetivos próprios e podem não a querer revelar.

Deste modo, é imperativo que o desenho do mecanismo tenha incentivos compatíveis que induzam os cidadãos a partilhar com verdade as suas preferências, resolvendo este problema de selecção adversa.

Por outro lado, a agregação racional das respetivas preferências pressupõe a formulação e coordenação de um plano de actuação social mais desejável.

Como a acção de cada um depende da forma como ele processa e agrega a informação dos demais, sejam eles decisores ou destinatários, coloca-se a questão da viabilidade da referida coordenação.

Ora, para que tal ocorra, é necessário que haja incentivos para que todos ajam de acordo com o plano de atuação social desejável, eliminando o problema do risco moral.

Ao contribuir para resolver este tipo de problemas, a teoria do desenho de mecanismos[2], que Eric Maskin desenvolveu, veio permitir uma melhor identificação das falhas de mercado e contribuiu para enriquecer o papel do economista, transformando-o em arquitecto, que desenha mecanismos, e em engenheiro, que os implementa, testa e corrige.

O que induziu uma interessante aproximação à gestão empresarial, onde o economista-gestor sempre teve de ser, por dever de ofício, um tal arquitecto e engenheiro.

Com efeito, Peter Drucker, o fundador da Teoria da Gestão, desenvolveu nos anos 50, o modelo de Gestão por Objectivos [3], largamente adoptado pelas organizações empresariais nas décadas seguintes, que contém, na sua essência, um mecanismo com incentivos compatíveis.

---

[2] McFadden, Daniel (2009) *The Human side of mechanism design: a tribute to Leo Hurowicz and Jean-Jacques Laffont*, Review of Economic Design, 2009, issn 1434 – 4750, Springer Verlag, eScholarship, University of California, Berkeley, USA

[3] Drucker, Peter (1954), *The Practice of Management,* Ed. Collins, 1963, London

Neste mecanismo, gestores e colaboradores subordinados elaboram planos operacionais em conjunto, estabelecem prioridades e resultados a alcançar, globalmente pela empresa, e sectorialmente pelos departamentos ou áreas de negócio, dimensionam as suas contribuições, recursos e interligações internas, e procedem ao sistemático acompanhamento e avaliação dos respectivos desempenhos.

Os incentivos assentam no *empowerment* dos colaboradores e na compatibilização entre as suas metas pessoais e os objetivos organizacionais, visando a melhoria sistemática dos respetivos desempenhos, o seu contributo diferencial para a criação de valor da empresa, e a sua selecção em função da respectiva avaliação.

O pressuposto é que a mobilização das suas motivações e talentos, num ambiente de gestão participativo, democrático e descentralizado, constitui um jogo de soma positiva.

Isso foi confirmado pela avaliação objectiva e francamente positiva da experiência das empresas com a aplicação do modelo. Neste sentido, pode dizer-se que tal avaliação aportou conhecimento científico adicional à teoria económica, incluindo a própria teoria do desenho de mecanismos.

Não obstante, o próprio Drucker se encarregou de sublinhar que o modelo de Gestão Por Objetivos era, e cito, “apenas uma ferramenta e não uma cura para a enorme ineficácia da Gestão”.

A melhoria da eficiência da gestão tem vindo a ser, ao longo do tempo, continuamente prosseguida, num duplo sentido, isto é, pela aplicação continuada da inovação académica à Gestão empresarial, mas também pela realização de reformas profundas no próprio ensino universitário, as quais vieram a ser induzidas pelo estudo sistemático das práticas de gestão inovadoras, desenvolvidas nas empresas mais competitivas.

Rapidamente, muitos professores universitários se tornaram consultores ou mesmos gestores profissionais e, muitos destes, sobretudo a partir da generalização do estudo dos casos das empresas de maior sucesso, se tornaram docentes universitários pontuais ou mesmo a tempo inteiro.

Tive também ensejo, na minha carreira profissional, de exercer funções docentes, e de contribuir para a dinâmica inovatória do ensino académico da gestão empresarial no Instituto Superior de Economia e Gestão, da Universidade Técnica de Lisboa, instituição centenária pioneira no ensino da economia e gestão em Portugal e onde me licenciei em 1966.

Entre 1967 e 1974, fui assistente e regente da área de Economia de Empresa e, com a minha equipa, inovámos e restruturámos o ensino desta área, introduzindo as metodologias do planeamento e da análise estratégica empresarial, a partir do trabalho pioneiro de Igor Ansoff [4] e dos aprofundamentos subsequentes introduzidos por grandes consultoras de gestão internacionais, como a BCG e a McKinsey, com a qual trabalhei.

Tinha, na altura, na Companhia União Fabril (Cuf), então o maior e mais dinâmico grupo empresarial português, a missão de apoiar, como assessor do Administrador-Delegado[5], trabalhos que a McKinsey realizou no período de 1970-74, nos domínios da estratégia, do marketing, da organização e de programas de melhoria de rentabilidade, a nível global e em várias áreas de negócio, tendo em vista a melhoria contínua da gestão estratégica e operacional.

---

[4] Ansoff, H. I. (1957) 'Strategies for diversification', *Harvard Business Review* 35, 5:113–24.

[5] O Administrador-Delegado era o Engº Vístulo de Abreu, que contratou o escritório da Mckinsey em Paris para trabalhar pela primeira vez em Portugal nos finais de 1969.

Tornei-me, aos 31 anos, Administrador da Cuf e membro da sua Comissão Executiva, com os pelouros das finanças e do planeamento e controlo de gestão e, todo este percurso de aprendizagem, me foi muito útil, para propor e implementar as mudanças estruturais inovatórias que introduzimos no ensino da gestão empresarial e que atrás referi.

Mais tarde, a partir de 1991 e até muito recentemente, apenas com uma interrupção quando exerci o cargo de Ministro das Finanças, desempenhei funções como Professor Catedrático Convidado do Departamento de Gestão do ISEG, contribuindo, com outros colegas, para a inovação continuada do Mestrado em Gestão (MBA), em particular como responsável pelo curso de Estratégia Competitiva (intitulado, Análise da Indústria e da Concorrência), centrado na investigação dos problemas da competitividade de vários sectores da economia internacional e portuguesa e das estratégias competitivas das empresas.

Michael Porter[6], também agraciado pelo ISEG com o grau de Doutor Honoris Causa em 1994, foi nesta fase uma das influências mais marcantes e inspiradoras, pelos seus contributos fundamentais para o desenvolvimento metodológico da análise nos campos da estratégia, concorrência e competitividade.

Em primeiro lugar, procurou explicar as diferenças duradouras observadas nas rentabilidades médias de longo prazo dos sectores empresariais.

Porter criou, para o efeito, o chamado modelo das cinco forças competitivas, que actuam a nível sectorial, e mostrou que o Governo, através da gestão das políticas públicas, representa uma "sexta força" que pode influenciar positiva ou negativamente todas as outras e, logo, a competitividade empresarial.

Em segundo lugar, Porter procurou explicar as diferenças de rentabilidade das empresas dentro de cada sector e concluiu que não há sectores bons ou maus e que o nível da performance empresarial deriva essencialmente da qualidade da concepção e implementação de estratégias competitivas de sucesso, função do desenvolvimento

---

[6]Porter, Michael E. (1979) "How competitive forces shape strategy", *Harvard business Review*, March/April 1979.
Porter, Michael E. (1980) *Competitive Strategy*, Free Press, New York, 1980.
Porter, Michael E. (1987) "From Competitive Advantage to Corporate Strategy", *Harvard Business Review*, May/June 1987, pp 43–59.

contínuo de vantagens competitivas sustentáveis, de custo, de diferenciação ou de ambas, subindo permanentemente na cadeia de valor através da inovação constante de produtos, processos e serviços.

O desenvolvimento das abordagens de Porter, do plano das vantagens competitivas das Empresas, para o plano das vantagens competitivas das Nações, veio evidenciar a importância, para o aumento do potencial de crescimento económico de um país, da interacção recíproca entre a qualidade do contexto económico, político e social (ou seja, das instituições e políticas públicas) e a qualidade das estratégias empresariais.

Isso conduziu Porter à explicação da Vantagem[7] Competitiva das Nações, através do conhecido modelo do diamante, e à importância que atribuiu, designadamente, às políticas públicas, quer de promoção da concorrência, quer de incentivos à criação de *clusters*, devido à presença de ganhos sinérgicos, fruto das economias de aglomeração que eles geram, e de efeitos de escala na competitividade externa, que a globalização veio impulsionar, em simultâneo com a prevalência de mecanismos de concorrência imperfeita.

[7] Porter, Michael E. (1989) "Competitive Advantage of Nations".

Estes factores ligados aos impactos da globalização são aliás centrais nos contributos inovadores que Paul Krugman trouxe, nomeadamente, à Teoria do Comércio Internacional, e que lhe valeram o prémio Nobel em 2008.

A exemplificação da importância destas fertilizações cruzadas poderia ainda prosseguir, a partir das conexões entre outros conceitos da moderna teoria económica e outros modelos de gestão empresarial mais recentes, cujas aplicações também se encontram na gestão pública[8], sobretudo depois do surgimento de novas ferramentas, proporcionadas pelo desenvolvimento dos sistemas de informação internos.

Com efeito, a literatura aponta numerosos casos, em particular nos domínios da economia da regulação e das políticas públicas governamentais, em que se torna útil aplicar conceitos e instrumentos de gestão empresarial, quer para uma eficaz análise e prescrição de soluções, quer para uma objetiva avaliação dos respetivos desempenhos.

---

[8] Por exemplo, as conexões a partir dos contributos dos fundadores de Arrow (Economia da Informação), Vickery (Teoria dos Incentivos) e Simon (Economia Comportamental), bem como dos respectivos continuadores, como no 1º caso, Sitglitz (Informação assimétrica) e Rosen (problema do principal *versus* agente), como no 2º caso, Coase (mecanismos para bens públicos) e Williamson (governância pública) e, como no 3º caso, Rabin (racionalidade limitada) e Roth (jogos experimentais de mercados). E, ainda, as conexões a partir, por exemplo, de Ansoff (Gestão estratégica), Prahalad (Estratégia corporativa), Hamel (Gestão da inovação) Peters (A Excelência na Gestão, Kotler (A Gestão do Marketing) e Kahn e Laffont (Economia da Regulação).

Eu próprio procurei fazê-lo, quando exerci o cargo de Ministro das Finanças, entre 1993 e 1995.

Como consta do prefácio ao livro[9] em que prestei contas do trabalho realizado, estando habituado na minha experiência empresarial, a gerir por objetivos, defini, logo no início do mandato, um quadro de objetivos orientadores e um programa de acção que permitisse aferir o grau de eficiência na sua concretização.

O objetivo fundamental fixado foi o de reforçar as condições necessárias para assegurar a retoma da economia, que parecia ser "lenta e difícil, numa base sustentada, sublinhando-se que tal dependeria da retoma da confiança dos agentes económicos e sociais e que esta, por seu turno, dependeria da credibilidade das políticas públicas.

Para recuperar tal credibilidade, o programa de ação do desenho dos "mecanismos" para o alcance dos objectivos assentou em dois pilares – a criação de um ambiente macroeconómico estável e coerente, para as empresas, de forma a favorecer um crescimento sustentado e não inflacionista; e o aprofundamento das políticas e medidas estruturais, destinadas a aumentar a produtividade, a competitividade e o emprego.

---

[9] Catroga, Eduardo (1995), *Política Económica: 22 meses no Ministério das Finanças,* Imprensa Nacional – Casa da Moeda, Setembro de 1995, Lisboa

O programa assumiu que, se o Estado cumprisse este papel, as empresas também cumpririam o seu papel de *drivers* desse crescimento sustentado, centrado em bens transacionáveis, e orientado para os mercados externos, com incentivos adequados à subida na cadeia de valor nos sectores tradicionais, e um novo impulso através de programas específicos, como o Programa Específico para o Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP) [10], para a modernização tecnológica e a inovação e desenvolvimento.

A execução do programa foi cumprida e os objectivos alcançados, quer no campo da estabilização macroeconómica, quer no domínio do aprofundamento das políticas estruturais.

Assim, no primeiro caso: a política de consolidação orçamental, assente no controlo rigoroso da despesa corrente primária e na queda do seu rácio em relação ao PIB, reduziu o correspondente rácio do défice público, libertou recursos para o investimento e abriu caminho para se reduzir o endividamento público, então, no final de 1995, em 60% do PIB, (contra um valor à volta de 110%, hoje em dia).

[10] Concebido pelo então Ministério da Indústria e Energia chefiado pelo Engº Luís Mira Amaral e com o qual, na minha qualidade de Coordenador da Política Económica do Governo tive uma cooperação frutuosa

Pelo seu lado, a política de rendimentos, assente num crescimento moderado da massa salarial e em ritmo inferior ao do crescimento da produtividade do trabalho, para se corrigirem excessos anteriores, contribuiu para a redução da inflação, das taxas de juro, e para o aumento da competitividade externa.

No segundo caso, o aprofundamento das políticas estruturais foi especialmente conseguido, com o novo impulso dado à execução do programa de privatizações e à melhoria da eficiência de outras políticas públicas críticas, tudo visando a criação de um ambiente mais favorável ao investimento empresarial, quer por via da redução dos custos de contexto, quer por via de incentivos fiscais e financeiros adequados, como o crédito fiscal ao investimento e a redução dos custos de consolidação e reestruturação financeira das PME.

Em consequência, os indicadores de confiança empresarial melhoraram consistentemente e a retoma da economia registou o perfil desejado, isto é, primeiro cresceram as exportações, depois o investimento privado e por último o consumo; criando-se ao mesmo tempo as condições para aceleração do crescimento do produto potencial, em situação de endividamento externo total líquido (posição de investimento internacional) inferior a 10% do PIB (hoje ao redor dos 110%).

Porém, estas orientações estratégicas da política económica e demais políticas públicas foram abandonadas e substituídas por outras, diametralmente opostas, em quase todo o ciclo político económico que se seguiu, o que, na minha opinião, acabou por gerar a nossa actual e profunda crise financeira e económica, entretanto precipitada e agravada pela crise financeira mundial que eclodiu em 2008.

Os efeitos negativos, das falhas dos mecanismos adoptados, da inconsistência das políticas prosseguidas, dos objectivos prosseguidos e das restrições, foram ainda majorados por dois factores que reputo muito importantes: a reorientação dos sistemas de incentivos aos agentes económicos, incluindo a alocação do crédito por parte do sistema bancário, que conduziu a uma deficiente alocação de recursos na economia, com peso excessivo dos sectores de bens e serviços não transaccionáveis; e as deficiências na avaliação da performance financeira dos governos, por deficiente definição do perímetro contabilístico do Sector Político Administrativo (SPA) e do Sector Público Empresarial (SPE), e insuficiência da Contabilidade Nacional, que não considera devidamente o universo contabilístico total e o valor actual dos compromisso financeiros futuros.

Este é um domínio em que a gestão económica e financeira pública tem muito a aprender com as métricas utilizadas na avaliação da performance das Empresas.

Estas falhas contabilísticas dos sistemas de contas nacionais, que só agora começam a ser colmatadas, constituem um dos factores escondidos que conduziram à crise das dívidas soberanas e ao excesso de endividamento púbico, directo e indirecto, nos países avançados.

É pena que esta fertilização cruzada dos ensinamentos da gestão empresarial para a gestão pública, no campo das métricas de avaliação da performance, ainda esteja tão atrasada.

A título de exemplo, o Sistema Europeu de Contas Nacionais (SEC 95) continua a não incorporar, no cálculo do endividamento público, o valor actual de compromissos futuros assumidos pelo Estado, por exemplo, ao construir infra-estruturas em regime de PPP ou ao gerir sistemas de pensões com regimes de benefício definido.

Estas falhas de controlo nas administrações públicas constituem incentivos perversos indutores de risco moral.

Com efeito, governantes mais preocupados em maximizar a sua função de popularidade, e em vencer eleições para se manterem nos cargos, do que em resolver os problemas estruturais dos seus países e em proporcionar mais bem-estar aos seus concidadãos, serão tentados a tirar partido destas falhas.

Este é também um domínio, que muito tem a ganhar com o desenho de novos mecanismos e de incentivos compatíveis, que induzam a melhorar a qualidade da governação pública.

O desenvolvimento da aplicação prática da teoria do desenho de mecanismos, de Eric Maskin e seus colegas, dará seguramente um contributo valioso para a melhoria da eficiência das organizações públicas e privadas, requisito essencial para o crescimento da economia, da competitividade empresarial e do emprego.

Considero, por fim, que há outros caminhos novos a percorrer e outras fertilizações cruzadas a descobrir, que justificam a reformulação e o reforço da articulação entre as universidades, as empresas e os governos, em torno de projectos indutores de uma maior eficiência na gestão pública e na gestão empresarial, condição essencial, a par de outras, para a melhoria da produtividade global da economia e, logo, do nível de vida dos países.

EDUARDO CATROGA

(30/3/2012)