

CAPACIDADE INOVADORA, EMPREGO QUALIFICADO E FINANCIAMENTO PÚBLICO

UMA ANÁLISE REGIONAL COMPARATIVA

Paulo Neto • Maria Manuel Serrano • Anabela Santos¹

1. Introdução

O período de programação e financiamento da Política de Coesão da União Europeia 2014-2020, introduziu as Estratégias Nacionais e Regionais de Especialização Inteligente, enquanto novos instrumentos de política pública de suporte à aplicação desta Política.

As Estratégias de Especialização Inteligente são «estratégias nacionais ou regionais que definem prioridades para se conseguir uma vantagem competitiva desenvolvendo e combinando os pontos fortes inerentes à inovação com as necessidades empresariais para responder de forma coerente às oportunidades emergentes e à evolução do mercado» (Regulamento da UE, 2013).

No quadro da Política de Coesão 2014-2020 e da Estratégia Europa 2020 (CE, 2010) as Estratégias de Especialização Inteligente (EEI) constituíram, não apenas uma condição prévia à negociação dos Acordos de Parceria estabelecidos entre a Comissão Europeia e cada um dos Estados-membros, mas também o quadro racional, lógico, estratégico e tático, que constitui a base para a definição das orientações de programação regionais e nacionais, em matéria de desenvolvimento social, económico, tecnológico, científico, cultural e de ordenamento do território.

Neste sentido, as EEI procuraram assegurar a existência de «uma disciplina económica no processo de priorização das políticas e estratégias, cuja intenção é ajudar os países e as regiões a fazer as escolhas mais realistas sobre intervenções políticas

⁽¹⁾ Os autores agradecem à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDRA) a informação disponibilizada, no âmbito das atividades desenvolvidas pela UMPP – Unidade de Monitorização de Políticas Públicas da Universidade de Évora.

e as ações mais adequadas e apropriadas para cada contexto local» (McCann e Ortega-Argilés, 2016: 281).

Num período de programação em que se procurou alcançar uma maior articulação e convergência programática entre as Políticas de Coesão, as Políticas de Ciência e Inovação e as Políticas de Suporte Empresarial da União Europeia – quer ao nível dos objetivos, quer ao nível do quadro regulamentar de atuação –, as EEI foram concebidas para assumirem, neste processo, a condição de instrumentos privilegiados para orientar e assegurar esta mudança.

Kempton, Goddard, Edwards, Hegyi e Elena-Pérez (2013) defendem que, no atual período, deverá ser atribuído às universidades um papel mais central no próprio processo de definição, monitorização e avaliação da implementação da Política de Coesão, em cada contexto territorial. As Universidades desempenhariam um papel decisivo na criação de soluções inovadoras, regionalmente diferenciadoras e economicamente relevantes, para apoiar as empresas e outras entidades públicas e privadas, e melhor aproveitar as oportunidades e os recursos financeiros que este novo paradigma de política regional proporciona, em matéria de atividades de investigação e inovação com potencial produtivo (Kempton *et al.*, 2013).

As Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI), enquanto plataformas de concertação estratégica das políticas públicas de ciência, fomento empresarial, emprego, formação profissional, investigação e ensino superior – ao nível europeu, nacional e regional – procuram contribuir para garantir a concretização de níveis elevados de investimento, qualificação e formação, investigação e desenvolvimento (I&D) assentes no conhecimento e inovação existentes, ou a gerar, em cada um dos contextos territoriais a que se apliquem.

As EREI visam ainda estimular o surgimento de dinâmicas sociais e tecno-produtivas capazes de assegurar as condições de viabilização dos objetivos económicos, tecnológicos, de produção e difusão de conhecimento e do progresso societal, que lhe estão inerentes.

Bachtler, Martins, Wostner e Zuber (2017: 5) defendem que «as estratégias de suporte a mudanças estruturais devem refletir a vantagem comparativa das regiões, que podem muito bem estar em setores tradicionais inovadores, de baixa tecnologia, e não de alta tecnologia [e que] as políticas e estratégias necessitam de ser projetadas com realismo em termos de longo prazo (...) as mudanças na especialização podem levar décadas para serem alcançadas e a massa crítica é importante».

Para além da dimensão económica da inovação e da especialização temática e setorial regional e sub-regional, implícitas em cada uma das EREI, há que ter em conta também a sua dimensão social, que é igualmente decisiva para as condições de exequibilidade da EREI.

Ainda sobre esta questão, os mesmos autores defendem que «políticas arrojadas para gerar mudanças e transformações estruturais precisam de ser acompanhadas por medidas sociais igualmente arrojadas, capazes de facilitar mudanças aceleradas em termos de educação e de qualificação capazes de contrariar os efeitos sociais de transição decorrentes das perdas de emprego nas indústrias tradicionais» (Bachtler *et al.*, 2017: 5).

As escolhas técnico-produtivas assumidas para cada EREI terão, nos diferentes contextos territoriais, consequências diretas no emprego e nas necessidades de qualificação e formação dos recursos humanos. Terão também consequências diretas nos setores e atividades económica e tecnológica assumidos como prioritários, bem como nos setores e atividades considerados não prioritários.

Este capítulo visa contribuir para a produção de conhecimento, desejavelmente útil, para os processos de implementação das EREI e de desenvolvimento económico e social de Portugal, bem como para a preparação do processo de negociação da Política de Coesão Pós-2020.

Tendo em conta esse propósito estabeleceu-se como objetivo analisar a capacidade inovadora das empresas portuguesas e o seu contributo para a criação de emprego qualificado, no âmbito dos projetos de investimento elegíveis e candidados ao Sistema de Incentivos à Inovação, no período 2007-2013.

A estrutura do texto assenta em dois grandes pilares: *i)* Enquadramento teórico-concetual e *ii)* Sistema de incentivos à inovação: estudo de caso.

No primeiro ponto, de cariz essencialmente teórico e de esclarecimento concetual, apresenta-se a inovação como um conceito multidimensional e complexo; visitam-se algumas das teorias sobre a inovação empresarial, nomeadamente as abordagens clássica e sistémica; define-se capacidade inovadora empresarial; procura-se esclarecer a relação entre capital humano, inovação, emprego e políticas públicas e por fim, situa-se Portugal continental e as suas regiões, no contexto internacional da inovação e da competitividade.

No segundo ponto, de natureza empírica, apresenta-se um estudo de caso sobre o Sistema de Incentivos à Inovação, no período 2007-2013, aplicado nas regiões portuguesas continentais (NUTS II). De modo a identificar uma eventual relação entre financiamento público, capacidade inovadora empresarial e criação de emprego qualificado, selecionaram-se duas das dimensões de análise que concorreram para o cálculo do Mérito dos Projetos, nomeadamente: *i)* a qualidade do projeto e *ii)* o contributo do projeto para a competitividade nacional. No âmbito destas dimensões de análise, foram selecionados dois dos critérios de seleção que concorrem para a decisão de financiamento dos projetos: o grau de inovação da solução proposta no projeto e a criação de emprego altamente qualificado, respetivamente.

2. Enquadramento teórico-conceptual

2.1. O conceito de inovação empresarial

O conceito de inovação² tem-se manifestado como uma moda ou mito moderno e banalizado nos discursos quotidianos de grupos com posições e interesses diferenciados na sociedade, produzindo uma espécie de efeito mágico gerador de consensos sociais (Oliveira, 2008). Alude-se a vários tipos de inovação, com diversas aplicações, em diversos contextos, para designar aquilo que há três décadas atrás se chamava «mudança», tendo sempre presente a ideia que os processos de inovação levam inevitavelmente a benefícios sociais e societais (Oliveira, 2008).

O interesse académico e empresarial pela inovação intensificou-se a partir de meados da década de 1970 altura em que, por força das mudanças no contexto económico e sociocultural, se torna evidente a necessidade de introduzir mudanças significativas no sistema de produção e nas configurações organizacionais (Serrano, 2009). Neste contexto a inovação surge como um pré-requisito para garantir o sucesso, face à necessidade permanente de adaptação das empresas a ambientes cada vez mais imprevisíveis, instáveis e dinâmicos (Kovács, 2000).

Entre as ciências sociais, a Economia foi a que primeiramente se interessou pelo estudo da inovação. Mas, anos mais tarde, a inovação atrai o interesse de outros domínios científicos, nomeadamente da Sociologia.³ Para a Economia, a inovação «refere-se ao modo como a mudança na técnica permite produzir riqueza» (Oliveira: 2008: 4), enquanto uma abordagem sociológica da inovação traz para o centro da investigação, os atores e as relações sociais de produção, bem como o processo de construção social da inovação.

O conceito de inovação introduzido por Schumpeter enfatiza o papel da inovação tecnológica na criação de valor e o papel do empreendedor na dinâmica empresarial. Assim, a inovação tecnológica deve assentar preferencialmente na «destruição criativa» e no enfraquecimento das tradicionais formas de criação de valor.

A noção de inovação como sinónimo de «mudança tecnológica» foi variando ao longo do tempo e de várias perspetivas teóricas. Até à década de 1950 o «progresso técnico» (melhorias dos equipamentos) foi sinónimo de «inovação no processo», o qual se foi impondo como resposta às preocupações com os custos, a produtividade,

(2) A definição do conceito de inovação, nas suas múltiplas acepções, os tipos de inovação, bem como a discussão em torno da inovação tecnológica *versus* inovação organizacional foram anteriormente trabalhados e publicados em artigo pelos autores (vd. Serrano e Neto, 2012: 83-91).

(3) O próprio conceito de inovação Schumpeteriano não é inteligível à margem dos actores sociais da inovação, actores que à época, assumem o perfil sociológico do que se designa hoje como «o empresário schumpeteriano» (Oliveira, 2008).