

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO EM PORTUGAL – UMA ANÁLISE DO QREN**

**Rui GAMA<sup>1</sup>, Ricardo FERNANDES<sup>2</sup>**

*<sup>1</sup>Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra; CEGOT –  
Centros de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território,  
Email: rgama@fl.uc.pt*

*<sup>2</sup>Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra; CEGOT –  
Centros de Estudos em Geografia e Ordenamento do Território, FCT - SFRH/BD/44371/2008,  
Email: r.fernandes@fl.uc.pt*

## **PALAVRAS CHAVE**

Políticas Públicas de Inovação, Investimento, Inovação Empresarial, QREN.

## **RESUMO**

A reflexão sobre o desenvolvimento dos territórios tem passado nas décadas mais recentes por destacar o papel do conhecimento e da inovação. No quadro da investigação geográfica a competitividade dos territórios relaciona-se cada vez mais com aspectos imateriais ligados às competências e à qualidade das organizações que, como sabemos, incorporam nas suas decisões as características da localização. A investigação centra-se assim na inovação considerada como factor estratégico para as organizações e para os territórios e na consequente necessidade de existir uma política de inovação territorializada. A análise do QREN realiza-se a partir da avaliação dos projectos e investimentos realizados no âmbito do Programa Operacional Factores de Competitividade.

## **KEYWORDS**

Innovation Public Policy, Investment, Entrepreneurial Innovation, NSRF.

## **ABSTRACT**

The reflection on the development of the territories is linked in recent decades with the role of knowledge and innovation. The research carried out by geographers on the domain of territorial competitiveness is related to more intangible aspects like skills and quality of organizations. The elements of the location are more and more strategic for organizations. So the research focuses on innovation as a strategic factor for organizations and for the territories, highlighting the importance of define a territorial innovation policy. The analysis of the NSRF is carried out based on the evaluation of projects and investments under the Competitive Factors Thematic Operational Programme.

## **1. INTRODUÇÃO**

A inovação (económica e social/institucional) tem vindo a ser entendida como um elemento fundamental na definição de políticas de desenvolvimento dos territórios. Ao mesmo tempo, as diferentes economias têm vindo a estabelecer um conjunto diverso de relacionamentos com outros

territórios, definindo um Mundo cada vez mais integrado e interdependente. A capacidade que os territórios apresentam para utilizar e criar novos recursos aparece como o vector-chave para o desenvolvimento económico e para a criação de vantagens competitivas dinâmicas. A complexidade do processo de inovação, os múltiplos agentes envolvidos no processo de inovação e a necessidade de existir um contexto institucional-organizacional favorável ao conhecimento e à inovação, sublinham a importância das características dos territórios e a natureza "localizada" da inovação. A forma como as empresas e os territórios constroem, acedem e reproduzem o conhecimento aparece como um aspecto central na actual economia assente na informação, no conhecimento e na aprendizagem. Assim, conhecimento e aprendizagem são o recurso e o processo económico mais decisivos na criação de capacidades dinâmicas competitivas e de desenvolvimento dos territórios (Lundvall, 1992).

A inovação económica deve ser entendida como a "implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócio, organização do trabalho ou nas relações externas" (OCDE, 2005). Existe, assim, uma relação entre actividades de I&D realizadas fora das empresas (universidades, institutos de investigação, etc.) e nas empresas, tendo em atenção que nem todas as actividades de I&D se traduzem em inovações empresariais (tecnológicas e de gestão/organização). Isto significa, por outro lado, que a inovação ocorre em todas as empresas de todos os sectores (mesmo tendo presente que sempre têm existido sectores motrizes com elevada capacidade de crescimento). Os aspectos organizacionais têm em economias com a portuguesa um papel fundamental na qualificação do quadro produtivo e da cadeia de valor das empresas. Os aspectos sociais e institucionais assumem, igualmente, uma componente fundamental na alteração dos padrões de comportamento das sociedades e das organizações na mobilização dos diversos recursos (físicos, humanos e organizacionais), essenciais à construção de um capital territorial e ao sucesso de qualquer política de inovação.

A definição de qualquer política de desenvolvimento assente em inovação deve valorizar capacidades dinâmicas que possibilitem um "bom uso" dos recursos existentes ou criados nos territórios (Sotarauta, 2004). Se na sociedade industrial os recursos mais importantes para o desenvolvimento foram as matérias-primas, as fontes de energia e a localização, na economia do conhecimento e da aprendizagem as elevadas qualificações da mão-de-obra, as universidades e outras instituições criadoras de conhecimento e o domínio de competências técnicas ("expertise") assumem-se como os recursos decisivos. Em paralelo, é decisiva a presença de agências de desenvolvimento nos territórios que tenham capacidade de fazer a melhor gestão dos recursos. São também decisivos aspectos relacionados com a capacidade de decisão no quadro da definição de uma visão futura acerca do território, muitas vezes ancorada em ideias simples mas concretas e sempre focalizadas em determinadas apostas, a cooperação efectiva entre todos os agentes considerando diferentes níveis (nacional, regional e local), a capacidade de continuamente "apreender" os sinais do mercado, a vontade de partilhar (ceder) parte do poder associado à tomada de decisão e o tempo longo. Estes são elementos essenciais na definição de uma política de inovação que devendo ser ancorada nos recursos existentes deve ter a preocupação de criar novos recursos e modificar as trajectórias de desenvolvimento dos territórios.

A história recente portuguesa desde a adesão à União Europeia tem demonstrado a dificuldade dos diferentes intervenientes no processo de inovação em valorizarem os diferentes recursos de forma

conjunta, definindo prioridades e valorizando os diferentes níveis institucionais que enquadram as actividades, não traduzindo os resultados das políticas de inovação os investimentos realizados (Tolda, 2000 e Gama, 2004). Isto é, tem-se valorizado o material em detrimento do imaterial, o curto prazo e não o longo prazo, o presente e não o futuro.

## **2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO E QUADRO TERRITORIAL – ANÁLISE DO QREN**

O Quadro de Referência Estratégico Nacional, na sequência de anteriores quadros comunitários que têm enquadrado a estratégia de desenvolvimento de Portugal desde 1989, constitui a base para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-2013 ([www.qren.pt](http://www.qren.pt)). Apresenta como grande desígnio estratégico a qualificação dos portugueses e das portuguesas, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como a promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sócio-cultural e de qualificação territorial, num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas. Este desígnio expressa-se em três grandes Agendas Operacionais Temáticas, que incidem sobre três domínios essenciais de intervenção: o potencial humano, os factores de competitividade da economia e a valorização do território. A concretização é feita através de correspondentes programas operacionais temáticos (3), regionais (7) e de cooperação territorial.

Estes programas são co-financiados respectivamente pelo Fundo Social Europeu (FSE), pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e, conjuntamente, pelo FEDER e Fundo de Coesão. Privilegiamos na análise os projectos e correspondentes investimentos organizados, por sector e NUTS III, relativos a 31 de Maio de 2011. A base de dados refere-se ao domínio dos Factores de Competitividade traduzido através de três sistemas de incentivos: investigação e desenvolvimento tecnológicos nas empresas (SI I&DT), inovação (SI Inovação) e qualificação e internacionalização de PME (SI Qualificação PME), num total 15 instrumentos (Quadro 1).

Os dados indicam que até 31 de Maio de 2011 foram apoiados 5629 projectos num investimento total de aproximadamente 7 mil milhões de euros. O investimento médio por projecto foi de 1,25 milhões de euros. O SI Qualificação PME realizou o maior número de projectos (3179 e 56,5%), correspondente a 11,3% do investimento total. Foi no entanto o SI Inovação aquele realizou o maior investimento (64,9%). Neste sistema o investimento privilegiou a inovação produtiva (35,8%) seguido dos projectos do regime especial (20,8%). Isto significa que os factores produtivos de cariz material, tal como nos quadros comunitários anteriores, continuam a ser uma estratégia central que as empresas valorizam em Portugal (Gama e Fernandes, 2008). Esta tendência é reforçada através da leitura do valor do investimento realizado pelo SI I&DT (9,6%) que traduz investimento em factores de competitividade imateriais (por ex. reforço de competências internas de I&DT).

Quadro 1. Factores de competitividade: projectos e investimentos por sistema de incentivos e instrumento

Sistema de incentivos	Instrumento	Projectos		Investimento	
		Nº	%	€	%
SI I&DT - Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas	Criação e Reforço de competências Internas de I&DT/Centros de I&DT	2	0,04	3500730,31	0,05
	Criação e Reforço de competências Internas de I&DT/Núcleos de I&DT	79	1,40	28596953,23	0,40
	I&DT Colectiva	2	0,04	687688,00	0,01
	I&DT Empresas/Projectos do Regime Especial	3	0,05	61428411,43	0,87
	I&DT Empresas/Projectos em Co-promoção	333	5,92	253105269,42	3,58
	I&DT Empresas/Projectos Individuais	356	6,32	247100955,44	3,50
	I&DT Empresas/Projectos Mobilizadores	13	0,23	75415047,64	1,07
	I&DT Empresas/Vale I&DT	393	6,98	11684881,86	0,17
SI Inovação - Sistema de Incentivos à Inovação	SI Inovação/Empreendedorismo Qualificado	239	4,25	165842717,68	2,35
	SI Inovação/Inovação Produtiva	1000	17,77	2530585758,96	35,82
	SI Inovação/Projectos de Interesse Estratégico	8	0,14	413494761,00	5,85
	SI Inovação/Projectos do Regime Especial	16	0,28	1472756699,12	20,84
SI Qualificação PME - Sistema de Incentivos à Qualificação e Internacionalização de PME	SI Qualificação PME/Projectos Conjuntos	138	2,45	216594519,21	3,07
	SI Qualificação PME/Projectos Individuais e de Cooperação	2142	38,05	564387047,08	7,99
	SI Qualificação PME/Vale Inovação	899	15,97	20710750,14	0,29
Projectos transitados do QCA III		6	0,11	999483294,20	14,15
Total Geral		5629	100,00	7065375484,72	100,00

<http://www.incentivos.qren.pt>

A análise sectorial destaca a importância da indústria transformadora, considerando o número de projectos (2829 e 50,3%), e sobretudo o correspondente investimento (cerca de 5 mil milhões de euros e 75,5%). Os sectores do turismo e dos serviços representam por comparação, 10,7% e 9,5% do investimento. No caso do sector dos serviços o volume de investimento é realizado num número expressivo de empresas (1483 projectos). Verifica-se igualmente uma correlação positiva entre os ramos de especialização calculados com o VAB (2008) e os ramos de investimento QREN e, como tal, o reforço das condições estruturais de partida. A capacidade de a política de inovação criar novas dinâmicas e alterar o perfil de especialização tem sido assim limitado em Portugal.

Uma leitura complementar considera os projectos e respectivos investimentos para as NUTS III do Continente português (Figura 1). As subregiões do Médio Tejo, Grande Porto, Baixo Vouga, Baixo Mondego a Alentejo Litoral são responsáveis por 45,6% do investimento e 28,3% dos projectos. Considerando os três sistemas de inovação, as subregiões da Grande Lisboa e do Ave representam cerca de ¼ do investimento em investigação e desenvolvimento tecnológicos nas empresas (SI I&DT), o Médio Tejo 20,9% em inovação (SI Inovação) e o Grande Porto 19,3% em qualificação e internacionalização de PME (SI Qualificação PME).

O cálculo do índice global de inovação (IGI) que relaciona o investimento com o VAB, na subregião e no Continente, destaca as subregiões do Alentejo Litoral e do Médio Tejo com as que melhor têm

aproveitado os instrumentos da política de inovação em Portugal. São igualmente as que maiores potenciais de inovação revelam, sendo que este índice pondera o valor do IGI pelo investimento realizado no território. Destaca-se ainda o comportamento registado pelas subregiões do Baixo Mondego, Baixa Vouga e Serra da Estrela, sendo que o investimento tem uma forte componente material (sobretudo na Serra da Estrela) e imaterial (Baixo Mondego e também no Baixo Vouga). Outras subregiões que apresentam também IGI expressivos (Alentejo Central, Baixo Alentejo, Beira Interior Sul, Alto Alentejo e Dão-Lafões) devem atender à forma de cálculo do índice e aos valores de base, sendo que no caso da subregião de Dão-Lafões traduz um processo de densificação industrial que tem vindo a ocorrer desde a década de noventa do século passado, devendo ter em atenção para estas subregiões que os investimentos se relacionam quase exclusivamente com inovação produtiva.

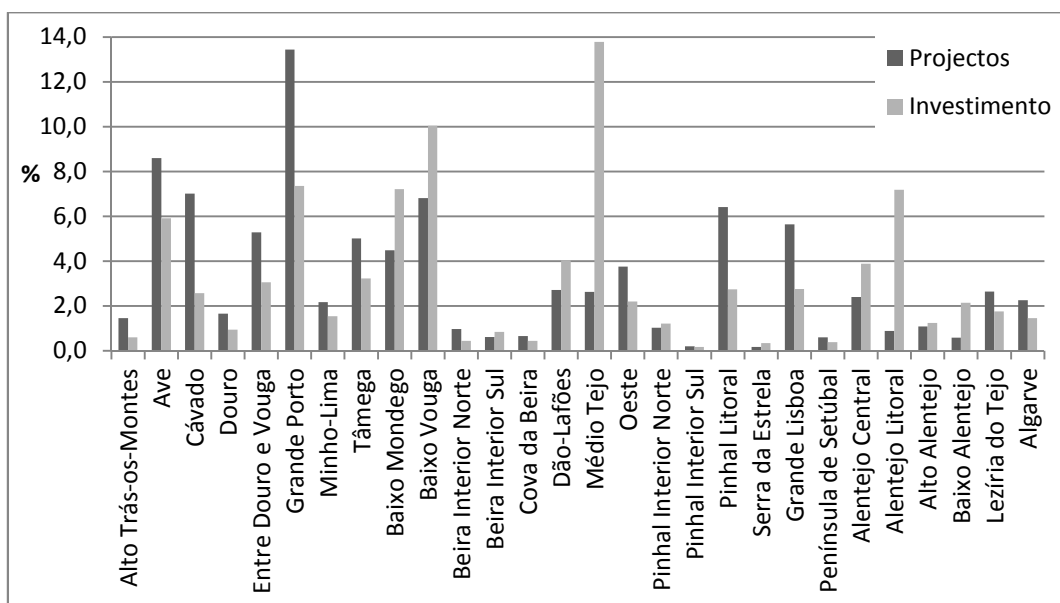


Figura 1. Projectos e investimento (%)

A consideração simultânea do índice de industrialização e do índice global de investimento revela uma associação entre as variáveis, ao mesmo tempo que sublinha o aparecimento de algumas novas dinâmicas económicas no continente português.

### 3. NOTAS FINAIS

Os resultados da análise destacaram a importância para as dinâmicas de inovação apoiadas pela política de inovação subjacente ao QREN, da capacidade produtiva instalada (e o correspondente grau de maturidade e de diversidade da estrutura produtiva) que caracteriza Portugal. Isto significa que o contributo mais expressivo da política de inovação teve como resultado o reforço (e não a modificação) das tendências verificadas no período inicial da sua aplicação. Acresce que este reforço se realizou no âmbito de uma estabilidade expressiva do quadro produtivo característico dos diferentes espaços, facto que indicia a consolidação de uma capacidade, sobretudo considerando o sector industrial, em que o saber-fazer e o conhecimento sucessivamente adquiridos podem levar a um novo salto qualitativo do quadro produtivo nos sectores de

especialização e também em actividades correlacionadas.

Estes elementos conduzem, por outro lado, a pensar que o contributo que a política de inovação possa ter para a redução das características que têm sido identificadas como fundamentais do tecido produtivo português (imobilidade estrutural e polarização em actividades de baixo conteúdo tecnológico) tem vindo a reforçar a identidade dos espaços onde essas características tinham uma expressão menos marcada. Naturalmente que este facto leva a reflectir sobre o papel que os espaços com menor potencial de desenvolvimento poderão desempenhar, ao mesmo tempo que devemos ter presente a consistência da capacidade inovadora dos espaços onde esse potencial é maior.

Os resultados da análise dos dados do QREN permitem reflectir sobre outras questões que, pensando no sector industrial, pretendem saber se as alterações ocorridas nos espaços com características industriais mais frágeis acentuaram ou não a dependência em relação à estrutura sectorial predominante (assente num reduzido número de ramos), utilização intensiva da mão-de-obra no contexto de investimentos predominantemente materiais ou se ocorreram dinâmicas (mesmo que limitadas) nos sectores de especialização, e, eventualmente, em novos ramos industriais. Os dados parecem indiciar situações diversas que respondem, pelo menos em parte, a estas reflexões. Por outro lado, os espaços que revelam um potencial inovador mais elevado nem sempre correspondem a situações com potencial de I&D também mais expressivo, elemento central quando se verifica um evidente desajustamento entre o quadro produtivo e as infra-estruturas científicas e tecnológicas.

#### **4. BIBLIOGRAFIA E FONTES**

Gama R (2004) *Dinâmicas industriais, inovação e território. Abordagem geográfica a partir do Centro Litoral de Portugal*, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia, Lisboa.

Gama R, Fernandes R (2008) Competitividade dos territórios e políticas de desenvolvimento: uma análise do PRIME. *Actas do 3º Congresso Luso-Brasileiro para o Planeamento, Urbano, Regional, Integrado, Sustentável*, Santos, São Paulo (Brasil), 1 a 3 de Outubro (CD-ROM).

<http://www.incentivos.qren.pt>

<http://www.qren.pt>

INE (2010) *Anuário Estatístico, Regiões Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve*. Lisboa.

INE (2011) *Censos 2011*. Lisboa.

Lundvall B-A (1992) *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London, Pinter Publishers.

OCDE (2005) *Manual de Oslo*, Paris.

Sotarauta M (2004) Strategy Development in Learning Cities. From Classical Rhetoric towards Dynamic Capabilities. *Sente Working papers*, 8.

Tolda J (2000) *Desenvolvimento Industrial e Tecnológico: A Perspectiva da Economia Regional da Inovação*, Dissertação de Doutoramento, Universidade de Coimbra, Coimbra.