

MARIA MANUEL SERRANO • PAULO NETO

Coordenadores



Inovação, Emprego e Políticas Públicas

EDIÇÕES SÍLABO

Agradecimentos

Os coordenadores expressam o seu profundo agradecimento aos autores dos textos que integram o livro, por terem aceite o desafio, pela qualidade do seu trabalho e pela disponibilidade e empenho expressos na forma como participaram.

Ao SOCIUS – Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações do Instituto Superior de Economia e Gestão/ /Universidade de Lisboa e à Fundação para a Ciência e Tecnologia, pelo apoio financeiro.

Às Edições Sílabo por acolher a proposta de publicação e por ter assumido a sua concretização.

A todos, muito obrigada!

*Maria Manuel Serrano
Paulo Neto*

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) no âmbito do Projeto UID/SOC/04521/2013.

INOVAÇÃO, EMPREGO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Manuel Serrano e Paulo Neto
Coordenadores

EDIÇÕES SÍLABO

É expressamente proibido reproduzir, no todo ou em parte, sob qualquer forma ou meio gráfico, eletrónico ou mecânico, inclusive fotocópia, este livro. As transgressões serão passíveis das penalizações previstas na legislação em vigor. Não participe ou encoraje a pirataria eletrónica de materiais protegidos. O seu apoio aos direitos dos autores será apreciado.

Visite a Sílabo na rede

www.silabo.pt

Este livro foi objeto de avaliação científica.

FICHA TÉCNICA:

Título: Inovação, Emprego e Políticas Públicas

Autores: Maria Manuel Serrano, Paulo Neto e outros

© Edições Sílabo, Lda.

Capa: Pedro Mota

1ª Edição – Lisboa, setembro de 2018

Impressão e acabamentos: ARTIPOL – Artes Tipográficas, Lda.

Depósito Legal: 435710/17

ISBN: 978-972-618-926-8



EDIÇÕES SÍLABO, Lda.

Publicamos conhecimento

Editor: Manuel Robalo

R. Cidade de Manchester, 2

1170-100 Lisboa

Tel.: 218130345

e-mail: silabo@silabo.pt

www.silabo.pt

ÍNDICE

Introdução	11
Capacidade inovadora, emprego qualificado e financiamento público – uma análise regional comparativa	19
Paulo Neto • Maria Manuel Serrano • Anabela Santos	
1. Introdução	19
2. Enquadramento teórico-conceitual	22
2.1. O conceito de inovação empresarial	22
2.2. Abordagens teóricas sobre inovação empresarial	27
2.3. Capacidade inovadora empresarial	32
2.4. O capital humano, inovação e criação de emprego	37
2.5. Inovação, emprego e políticas públicas	40
2.6. Portugal e as suas regiões no contexto internacional da inovação e da competitividade	43
3. Sistema de incentivos à inovação: estudo de caso	49
3.1. O sistema de incentivos à inovação 2007-2013	49
3.2. Metodologia e hipóteses	51
3.3. Candidaturas elegíveis, investimento, incentivo e emprego qualificado	53
3.4. Mérito dos projetos: inovação e emprego qualificado	58
3.5. Validação das hipóteses	63
4. Conclusões	65
5. Anexo – Inovação, Investimento e Emprego – Perfil regional pré-QREN	69

Resiliência da inovação – Um contributo para a compreensão multinível das dinâmicas de inovação 77

Hugo Pinto

- 1. Introdução 77
- 2. Resiliência da inovação 78
 - 2.1. A emergência da metáfora da resiliência 78
 - 2.2. Dinâmicas de inovação 80
- 3. Mecanismos e dinâmicas de inovação 84
- 4. Um estudo multinível da resiliência da inovação 87
- 5. Conclusão 91

Prioridades para uma política de Inovação Aberta em Portugal – Aplicação do método de Delphi 97

António Bob Santos • Sandro Mendonça

- 1. Introdução 97
- 2. O método de Delphi 98
- 3. Considerações metodológicas 100
- 4. Prioridades para uma política de inovação mais aberta: principais resultados da aplicação do método de Delphi 104
- 5. Propostas de iniciativas públicas para estimular a inovação aberta em Portugal 110
- 6. Conclusão 119

Crescimento acelerado da intensidade de I&D empresarial em Portugal entre 2005 e 2009 – Estímulos públicos ou mérito empresarial? 125

Adão Carvalho

- 1. Introdução 125
- 2. Determinantes da intensidade de I&D empresarial 127
- 3. Investimento empresarial em I&D em Portugal 129
 - 3.1. Evolução e características 129
 - 3.2. Comparação internacional 132

4. Determinantes do crescimento acelerado da intensidade de I&D empresarial em Portugal entre 2005 e 2009	134
4.1. Dinâmica empresarial	135
4.2. Contexto político favorável	141
4.3. Investigadores ETI nas empresas	144
4.4. Incentivos públicos	147
5. Conclusão e implicações	150

Por uma Agenda Nacional para Cidades Inteligentes 155

Catarina Selada

1. Introdução	155
2. Enquadramento: cidades inteligentes	156
2.1. Conceito e tendências	156
2.2. Domínios e soluções tecnológicas urbanas	160
3. Cidades inteligentes na política europeia 2014-2020	161
3.1. <i>Roadmap</i> das smart cities na UE	161
3.2. Cidades Inteligentes no Horizon 2020	164
4. Cidades inteligentes em Portugal	166
4.1. Agenda nacional	166
4.2. Dinâmicas locais	168
4.3. Plataformas de cooperação	170
4.4. <i>Cluster Smart Cities Portugal</i>	171
5. Conclusões	173

Políticas públicas, Inovação e Emprego 177

Jorge Marrão • Filipa Sousa Santos

A Inovação e Competitividade – Políticas e desempenho de Portugal 185

Maria Manuela Santos Natário

1. Introdução	185
2. Inovação e competitividade: conceitos e políticas	186
3. Políticas de inovação na Europa e em Portugal: alguns marcos históricos	191

4. Políticas de inovação e competitividade: análise ao desempenho de Portugal	195
5. Conclusão	201

Fatores que influenciam a procura de medidas associadas às Políticas Públicas de estímulo à inovação 207

Maria José Madeira • Dulcineia Catarina Moura
Filipe A.P. Duarte • João Carvalho • Orlando Kahilana

1. Introdução	207
2. Revisão da literatura	208
3. Metodologia	211
4. Análise de dados e discussão de resultados	213
5. Conclusões	217

Tecido empresarial e competências empreendedoras numa perspetiva regional – Um estudo aplicado à região do Alentejo 221

Lúisa Carvalho • Soumodip Sarkar • Pedro Mares • Alexandra Correia

1. Introdução	221
2. Políticas públicas de promoção do empreendedorismo: breve resenha	222
3. Estudo empírico	225
3.1. Análise exploratória da informação	225
3.2. Breve caracterização das empresas em estudo	228
3.3. Competência para a promoção da inovação e competitividade	229
4. Considerações finais	247

Emprego Público, GRH e Inovação – Entre a teoria e a prática 251

Margarida Piteira • José Magalhães

1. Introdução	251
2. Da teoria do emprego público...: percurso, abordagens, e processos de GRH	253
2.1. Percurso da GRH na APP	253
2.2. Abordagens da GRH na APP	258
2.3. Processos GRH na Administração Pública Portuguesa (APP)	260

3. ... à prática da inovação: o enquadramento da Administração Pública Portuguesa	263
3.1. Inovação e administração pública	263
3.2. Indicadores de GRH para monitorização da inovação na APP	265
3.3. Estudos de caso: a inovação em perceção na Administração Pública	267
4. Conclusão	276

Reconstruindo o discurso sobre a inovação – O que há de novo na relação entre inovação e (des)emprego? 281

Helena Serra

1. Introdução	281
2. TIC, emprego e desemprego	282
3. Perspetivas em torno da inovação e do (des)emprego	286
4. A inovação enquanto discurso: reconfigurações no mundo do trabalho e no emprego	288
5. Potenciar positivamente a relação entre inovação e emprego: o debate sobre a qualificação/desqualificação revisitado	290
6. Nota conclusiva	293

(Micro)empreendedorismo imigrante – Uma política pública inovadora 297

Ana Alexandrino da Silva

1. Introdução	297
2. Enquadramento	298
3. Respostas da política pública para a população imigrante	302
3.1. Caracterização da população estrangeira	303
3.2. Papel dos empresários imigrantes	305
3.3. Como tem sido dinamizado o empreendedorismo imigrante?	306
4. Considerações finais	311

Inovação empresarial no Alentejo ao abrigo do QREN 2007-2013 315

Gertrudes Saúde Guerreiro • Elsa Vaz
António Guerreiro • Nuno Narciso

1. Introdução 315
2. Revisão da literatura. Inovação, políticas públicas, e emprego 316
3. Inovação empresarial em Portugal: breve caracterização 321
4. Inovação empresarial no Alentejo ao abrigo do QREN 2007-2013 330
 - 4.1. Base de dados e metodologia de análise 330
 - 4.2. Impacto dos investimentos em inovação na perspetiva da economia regional 333
 - 4.3. Impacto dos investimentos em inovação sobre a performance empresarial 336
5. Conclusões 338

Políticas de Ciência e Inovação no quadro da sociedade do conhecimento – Efeitos no emprego científico 343

Teresa Carvalho • Sara Diogo

1. Introdução 343
2. A sociedade/economia do conhecimento 344
3. Análise histórico-descritiva da evolução das políticas de ciência e inovação em Portugal 345
4. Os efeitos no emprego 350
5. Conclusões 360

Notas biográficas dos autores 365

INTRODUÇÃO

Esta obra visa lançar um olhar multidisciplinar sobre um conjunto de políticas públicas, no contexto nacional e da União Europeia, com maior incidência nas questões da inovação e do emprego.

O livro reúne 14 estudos sobre diversas políticas públicas, no domínio da inovação e do emprego, elaborados por um conjunto de 30 autores. Os trabalhos foram desenvolvidos com uma dupla preocupação: apresentar uma perspetiva interpretativa e analítica das políticas estudadas e refletir sobre a avaliação dos resultados e dos impactos das políticas em causa, a partir dos quais seja possível apresentar propostas, com vista ao seu aperfeiçoamento futuro.

Deste modo, a obra *Inovação, Emprego e Políticas Públicas*, pretende aportar contributos para a definição de políticas públicas, quer no atual período de programação e financiamento comunitário 2014-2020, quer para o processo de conceção de novas políticas públicas, no futuro período de programação 2020-2026.

Os seus destinatários encontram-se na comunidade académica, científica, empresarial, política e técnica, que exerçam a sua atividade profissional no âmbito das políticas públicas, bem como em todos os leitores que tenham, ou possam vir a ter, interesse pelos temas abordados.

É óbvio que as problemáticas da inovação e do emprego e a sua relação com as políticas públicas, não se esgotam nos 14 capítulos que formam o livro, mas o cruzamento de olhares e de perspetivas que proporciona é, certamente de grande riqueza e utilidade.

De modo a proporcionar ao potencial leitor informação específica sobre o conteúdo do livro, procede-se de seguida à apresentação sucinta de cada um dos capítulos, inspirados no texto dos respetivos autores.

O capítulo de abertura – *Capacidade Inovadora, Emprego Qualificado e Financiamento Público. Uma análise regional comparativa* – da autoria de Paulo Neto, Maria Manuel Serrano e Anabela Santos tem 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 candidatados ao Sistema de Incentivos à Inovação, no período 2007-2013. Na primeira parte do

capítulo, de natureza essencialmente teórica e de esclarecimento conceptual, 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. Na segunda parte do capítulo, de natureza empírica, apresenta-se um estudo de caso sobre o Sistema de Incentivos à Inovação, no período 2007-2013, aplicado às 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: a qualidade do projeto e o contributo do projeto para a competitividade nacional. No âmbito destas dimensões de análise, e mantendo o foco no objetivo que orienta o estudo, foram selecionados para análise os seguintes critérios de seleção: grau de inovação da solução proposta no projeto e criação de emprego altamente qualificado, respetivamente.

O segundo capítulo, da autoria de Hugo Pinto, intitula-se *Resiliência da Inovação – Um contributo para a compreensão multinível das dinâmicas de inovação*. Nas palavras do autor, «este capítulo sugere uma nova linha de investigação (...) [que] poderá trazer benefícios significativos para uma melhor compreensão das dinâmicas de inovação nos seus diferentes níveis, e como um todo, através do estudo de mecanismos que ligam o contexto, o sistema e os atores de inovação. (...). Para sublinhar a relevância da utilização de diferentes níveis de análise no estudo das dinâmicas de inovação o presente capítulo sintetiza um leque alargado de contribuições empíricas recentes do autor utilizando uma diversidade de teorias, métodos e dados (...)». O autor «introduz a metáfora da resiliência e a sua relação com as dinâmicas inovadoras. Para tal dá atenção a teorias como o sistema de inovação e variedades de capitalismo para sublinhar que a atividade das empresas não existe num vácuo mas antes em contextos específicos, caracterizados por expansões e abrandamentos da economia». (...) Posteriormente «cruza duas correntes, estudos sobre transições e estudos sobre mecanismos sociais, para estruturar um quadro de análise multinível da dinâmica inovadora». (...) De seguida «apresenta uma análise exploratória que cruza resultados de diferentes níveis de análise utilizando material empírico da realidade portuguesa para fornecer pistas sobre este tema». E, por fim, (...) «termina com as implicações dos resultados entre os diferentes níveis de análise».

António Bob Santos e Sandro Mendonça em, *Prioridades para uma política de Inovação Aberta em Portugal – Aplicação do método de Delphi*, questionam «se a política de inovação deve adotar prioridades que tenham impacto sobre a utilização da Inovação Aberta pelas empresas e outras entidades (...) [utilizando para esse fim]

um método aplicado em várias áreas de estudo, incluindo na política pública e também na Inovação Aberta – o método de Delphi». (...) Com base nos resultados, propõem «medidas de política pública através das quais essas prioridades poderão ser concretizadas. Com a aplicação do método de Delphi [identificam] a existência (ou não) de *consensus* sobre as prioridades da política de inovação, em concreto as que atuam (políticas e executivas) nessa área em Portugal. A identificação desses *consensus* teve como horizonte temporal o período 2015-2025, por dois motivos: podem existir diferentes prioridades para a política de inovação em diferentes períodos temporais; os resultados da política de inovação requerem a sua verificação a médio e longo prazo». Os autores analisam ainda a pertinência do método de Delphi na «identificação de orientações para política pública [e descrevem] a aplicação do método de Delphi neste estudo». Por fim, apresentam os resultados, com base nos quais sugerem «iniciativas públicas para estimular a Inovação Aberta para o período 2015-2025».

Em *Crescimento acelerado da intensidade de I&D empresarial em Portugal entre 2005 e 2009 – Estímulos públicos ou mérito empresarial?*, Adão Carvalho procura explicar o crescimento acelerado da intensidade de I&D empresarial em Portugal, entre 2005 e 2009, através da análise de quatro fatores impulsionadores da I&D empresarial: a dinâmica empresarial, o contexto político, a evolução dos investigadores ETI e os incentivos públicos às atividades de I&D. Por sua vez, estes fatores comportam três dimensões do investimento empresarial em I&D: o comportamento das empresas, as políticas públicas e a disponibilidade de recursos (humanos e financeiros). «O estudo procura contextualizar o fenómeno, identificar os seus elementos essenciais e perspetivar algumas implicações estruturais na I&D empresarial em Portugal, tendo por base dados dos relatórios oficiais do Inquérito ao Potencial Científico e Tecnológico Nacional e dados da OCDE. A análise crítica da evolução recente da I&D empresarial em Portugal e da coexistência de sinais de maturidade e de debilidade estrutural que a caracterizam, ainda não foi feita com detalhe e, nesse sentido, este artigo traz um contributo para a discussão e compreensão deste fenómeno. O trabalho permite concluir que o mérito empresarial no aumento da I&D não pode ser desligado da crescente generosidade dos incentivos públicos e isso coloca em discussão o modelo de intervenção das políticas públicas na promoção da I&D empresarial, que permita o equilíbrio entre os estímulos públicos e a emancipação das empresas.

No texto, *Por uma agenda nacional para cidades inteligentes*, Catarina Selada, «analisa as características e resultados das políticas e iniciativas públicas lançadas a nível europeu e nacional na área das cidades inteligentes, com vista a propor recomendações para a segunda fase do período de programação 2014-2020». Começa «por apresentar o conceito de experiências de cidades inteligentes, para passar a descrever as respetivas dimensões e soluções urbanas». De seguida des-

creve «o *roadmap* das políticas europeias na área das *smart cities*, assim como o financiamento de projetos no âmbito do Horizon 2020». Aborda ainda «as iniciativas nacionais no domínio das cidades inteligentes, com foco nas dinâmicas locais e plataformas de cooperação» e apresenta o *cluster Smart Cities* Portugal. A terminar, enuncia «algumas recomendações de política pública, nomeadamente a necessidade de criação de uma agenda nacional para as cidades inteligentes alinhada com as políticas e programas de financiamento europeus.

No capítulo *Políticas Públicas, Inovação e Emprego*, Jorge Marrão e Filipa Sousa Santos procuram esclarecer sobre a importância da inovação, no contexto da sociedade/economia global. Segundo os autores, estudos recentes apontam para um elevado número de empresas com a expectativa de perder uma percentagem significativa da sua receita, nos próximos 5 anos, em resultado de inovação disruptiva, se não mudarem a forma como atuam. É também elevada a percentagem de executivos destas empresas que espera que a contribuição da inovação para o seu volume de negócios cresça até 2020. A capacidade de resposta das empresas a estes desafios passa pela sua capacidade de inovação, logo a pressão para inovar é crescente, reconhecendo-se a sua importância para a sustentabilidade e crescimento das empresas. Os autores procuram dar resposta a questões como, o que torna umas empresas mais inovadoras que outras? Quais as características, inerentes ao seu ambiente de inovação que permitem criar as condições necessárias para competir, se diferenciarem e crescerem? Elencam as exigências que a inovação coloca às empresas nomeadamente: pessoas qualificadas, com competências diferenciadas e equipas multidisciplinares; abertura, colaboração e articulação com o exterior; recursos financeiros; visão, estratégia e capacidade de planeamento e antecipação.

Maria Manuela Santos Natário, no capítulo *A Inovação e Competitividade – Políticas e desempenho de Portugal*, traça como objetivo «analisar a inovação e competitividade, centrando-se nas políticas de inovação e desempenho de Portugal». Começa por elaborar um «enquadramento da inovação e da competitividade, realçando as políticas de inovação»; apresenta posteriormente «alguns marcos históricos na política da inovação na União Europeia e em Portugal, culminando com uma avaliação do desempenho de Portugal nestas temáticas». Para finalizar, discute as conclusões e apresenta «algumas propostas para combater os aspetos desfavoráveis, em termos de inovação, e os fatores mais críticos e problemáticos, em termos competitivos de Portugal».

Os *Fatores que influenciam a procura de medidas associadas às políticas públicas de estímulo à inovação* são abordados por Maria José Madeira, Dulcineia Catarina Moura, Filipe P. Duarte, João Carvalho e Orlando Kahilana. Tomando como ponto de partida a constatação de que «na atualidade a inovação assume-se como um fator chave de competitividade (...) cada vez mais importa saber quais os fatores que

estimulam essa inovação». Neste sentido, «a investigação visa contribuir para analisar o nível de envolvimento nas políticas públicas de estímulo à inovação, sob a influência da cooperação e da capacidade de absorção, na expectativa de que se venha a repercutir em resultados pertinentes para a sua aplicação». Em consonância com o objetivo da investigação, os autores definem a seguinte questão de investigação: «A Capacidade de Absorção e as fontes de informação e de Cooperação com diferentes tipos de parceiros têm impacto sobre a procura dos benefícios provenientes do apoio financeiro público?»

Considerando a escassez de literatura sobre o impacto da capacidade de absorção e da cooperação na procura de medidas de apoio associadas às políticas públicas, os autores do estudo pretendem ampliar o conhecimento sobre o tema e contribuir para fomentar avanços na análise dos fatores que influenciam a inovação. Pretendem ainda, abrir caminho para estudos futuros, através de outras análises diferenciadas do objeto de investigação e realizando trabalhos mais abrangentes sobre o mesmo.

Tecido empresarial e competências numa perspetiva regional. Um estudo aplicado à região do Alentejo, tem como autores Luísa Carvalho, Soumodip Sarkar, Pedro Mares e Alexandra Correia. O texto apresenta os principais resultados de um estudo promovido pela Agência de Desenvolvimento do Alentejo (ADRAL) em 2015, o qual tinha como objetivo aprofundar o conhecimento sobre as competências do tecido empresarial da região Alentejo, em termos de competências de inovação, tecnológicas, relacionais e organizacionais. O capítulo divide-se em duas partes, um breve enquadramento teórico sobre políticas públicas de promoção do empreendedorismo e um estudo empírico sobre o tecido empresarial do Alentejo, enquadrando um conjunto de variáveis de análise relevantes para o desenvolvimento de políticas públicas de promoção do empreendedorismo de âmbito regional.

Margarida Piteira e José Magalhães assinam o capítulo *Emprego público, GRH e inovação. Entre a teoria e a prática*, o qual se estrutura em dois pontos principais. «No primeiro ponto, dá-se enfoque ao que teoricamente se tem produzido, discutindo-se as problemáticas do emprego público e identificando-se as suas principais abordagens. Em paralelo, apresenta-se, resumidamente, um percurso histórico da gestão de recursos humanos (GRH) na administração pública portuguesa (APP). Em seguida, são identificados os principais processos de GRH na AP, elencando-se alguns dos desafios da presente modernidade». No segundo ponto, «apresentam-se alguns indicadores usados pelo Instituto Nacional de Estatística, que visam descrever as políticas de GRH orientadas para a inovação da Administração Pública». O capítulo finaliza com o questionamento sobre «o atual estado da inovação na APP, via apresentação de dois estudos de caso: um no setor da saúde e outro no setor da educação».

No capítulo, *Reconstruindo o discurso sobre a inovação. O que há de novo na relação entre inovação e (Des)emprego?*, Helena Serra começa por fazer referência

ao contexto socioeconómico que despontou nas sociedades ocidentais a partir da década de 70 do século XX, ligado ao novo paradigma das tecnologias da informação e comunicação (TIC). Retomando o debate teórico em torno da sociedade da informação, dá-se conta das controvérsias a propósito dos processos de inovação na sua relação com o emprego. Muito em particular, as questões relativas à flexibilização do mercado de trabalho, que têm vindo a assumir múltiplos sentidos, bem como as implicações sociais associadas às novas tecnologias e aos respetivos processos de inovação são aqui discutidos. Num segundo momento, apresentam-se as perspetivas em torno da inovação e do emprego, mapeando as várias linhas teóricas, nem sempre convergentes. Dando conta da complexidade desta problemática, o terceiro ponto apresenta a inovação enquanto discurso que, na atualidade, tem vindo a marcar os novos modelos de socialização no mundo do trabalho, com repercussões ao nível da estrutura do emprego. No atual contexto, emergem especificidades várias que são aqui apresentadas. Questões como a transformação do trabalho em torno do conhecimento, enquanto força produtiva; o culto do empreendedorismo, intrinsecamente ligado à inovação e ao conhecimento; e a sua articulação com a noção de capital humano, agora redescoberta. O último ponto revisita o debate em torno da qualificação para compreender o atual contexto português, extremamente marcado pelo esgotamento estrutural de um ciclo longo de crescimento sustentado por financiamentos públicos, nacionais e europeus.

O (Micro)Empreendedorismo imigrante. Uma política pública inovadora é abordado por Ana Alexandrino da Silva. A autora apresenta o microempreendedorismo como uma política pública que propicia dinâmicas empresariais que fomentam a criação de novos projetos a montante ou a jusante da cadeia de valor. Mais do que uma política ativa de emprego e de um mecanismo de correção de enviesamentos laborais, o microempreendedorismo é um instrumento inovador no âmbito da política pública, pelo efeito de alavanca e sinergias que pode produzir com recursos escassos. O apoio ao microempreendedorismo pode, por esta razão, ser um mecanismo eficaz quando aplicado a certos nichos de mercado e para grupos específicos. Constata que o potencial do (micro)empreendedorismo imigrante reside no facto de poder ser analisado segundo diferentes perspetivas de política, contribuindo para: i) Repensar as políticas de criação do próprio emprego e de criação de empresas à luz desta experiência; ii) Atrair a população imigrante empreendedora; iii) Fomentar novas dinâmicas empresariais a nível local e iv) Potenciar a atratividade de Portugal no contexto das alterações empresariais decorrentes da nova ordem mundial e europeia.

Gertrudes Saúde Guerreiro, Elsa Vaz, António Guerreiro e Nuno Narciso estudam a *Inovação empresarial no Alentejo ao abrigo do 2007-2013*. Trata-se de um estudo aplicado à região Alentejo, sobre a inovação empresarial, ao abrigo do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), um instrumento de aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2007-

-2013. Os autores propõem-se «estudar o papel das políticas públicas, mediante incentivos financeiros via QREN 2007-2013, na inovação empresarial e, ainda que indiretamente, na criação de emprego líquido». Os resultados deste quadro político são apresentados sob duas perspetivas: a perspetiva macroeconómica (resultados em termos regionais) e a perspetiva microeconómica ou empresarial (resultados refletidos nos indicadores internos das próprias empresas).

A fechar a obra surge o capítulo de Teresa Carvalho e Sara Diogo intitulado *Políticas de ciência e inovação no quadro da sociedade do conhecimento. Efeitos no emprego científico*. Este capítulo tem como objetivo analisar a evolução das políticas de ciência e inovação em Portugal e os seus efeitos ao nível do emprego científico. Começa por apresentar uma reflexão sobre os conceitos de sociedade/economia do conhecimento, seguida de uma análise histórico-descritiva da evolução das políticas de ciência e inovação em Portugal. Por fim, é apresentada uma reflexão sobre os efeitos destas políticas ao nível do emprego científico, seguida de uma nota conclusiva.

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-conceitual

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).



Maria Manuel Serrano é Socióloga, Professora Auxiliar no Departamento de Sociologia da Universidade de Évora e Diretora de Curso da Licenciatura em Sociologia. É Doutora em Sociologia Económica e das Organizações, investigadora integrada do SOCIUS/CSG-ISEG/UL (Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações) e autora e coautora de diversas publicações científicas na área da Sociologia Económica, das Organizações, da Inovação, do Desenvolvimento de Recursos Humanos e das Políticas Públicas. É Coordenadora setorial da UMPP (Unidade de Monitorização de Políticas Públicas) da Universidade de Évora, Diretora do *Public Policy Portuguese Journal* e Membro da Rede Portuguesa de Investigação em Políticas Públicas. Integra a equipa coordenadora da Secção Temática Trabalho, Organizações e Profissões da Associação Portuguesa de Sociologia e é Vogal da Direção da Associação Portuguesa de Profissionais em Sociologia Industrial, das Organizações e do Trabalho.



Paulo Neto é Economista e Professor Auxiliar com Agregação no Departamento de Economia da Universidade de Évora. É Doutor em Economia e autor e coautor de diversas publicações científicas na área da Economia Regional e Urbana, da Economia Europeia, da Economia da Inovação e das Políticas Públicas. Foi Pró-Reitor para o Planeamento Estratégico, Diretor do Departamento de Economia e Membro do Conselho Geral da Universidade de Évora. É Coordenador da UMPP (Unidade de Monitorização de Políticas Públicas) da Universidade de Évora, Diretor do *Public Policy Portuguese Journal*, Coordenador da Rede Portuguesa de Investigação em Políticas Públicas e Membro da Assembleia Representativa da Ordem dos Economistas.

Inovação, Emprego e Políticas Públicas, está estruturado de modo a evidenciar conhecimento concetual e empírico sobre as políticas públicas de suporte à inovação, no contexto nacional e da União Europeia, e esclarecer o modo como o financiamento público da inovação é potenciador de efeitos sistémicos noutros domínios, nomeadamente na criação de emprego.

Partindo da inovação, abordam-se temas que tendem a ser vistos como dependentes ou resultantes de processos de inovação, nomeadamente a capacidade inovadora empresarial, a criação de emprego qualificado, a competitividade empresarial, as dinâmicas de inovação, o (micro)empreendedorismo, a ciência, a investigação e o desenvolvimento empresarial, entre outros. O cruzamento de olhares e a diversidade de perspetivas científicas apresentadas são de grande riqueza e utilidade para reconstruir e consolidar o discurso sobre a relação da inovação com outras dimensões da realidade organizacional e social.

Poderão ler com vantagens este livro todos os leitores da comunidade académica, científica, empresarial, política e técnica que exerçam a sua atividade profissional e estudos no âmbito das políticas públicas, bem como todos os leitores que tenham, ou possam vir a ter, necessidade ou interesse em conhecer esta realidade.

Autores

Paulo Neto
Maria Manuel Serrano
Anabela Santos
Hugo Pinto
Sandro Mendonça
António Bob Santos
Adão Carvalho
Catarina Selada
Jorge Marrão
Filipa Sousa Santos
Maria Manuela Santos Natário
Maria José Madeira
Dulcineia Catarina Moura
Filipe A. P. Duarte
João Carvalho
Orlando Kahilana
Luísa Carvalho
Soumodip Sarkar
Pedro Mares
Alexandra Correia
Margarida Piteira
José Magalhães
Helena Serra
Ana Alexandrino da Silva
Gertrudes Saúde Guerreiro
Elsa Vaz
António Guerreiro
Nuno Narciso
Teresa Carvalho
Sara Diogo

Este livro teve o apoio:



FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR



ISBN 978-972-618-926-8



574