

POLÍTICAS DE INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE DOS TERRITÓRIOS – AVALIAÇÃO DO PRIME

Rui Gama¹

Instituto de Estudos Geográficos – FLUC - Largo da Porta Férrea 3004-530 Coimbra
rgama@fl.uc.pt

Ricardo Fernandes²

Centro de Estudos Geográficos – FLUC - Largo da Porta Férrea 3004-530 Coimbra
ricardogeografia17@hotmail.com

RESUMO

A reflexão sobre o desenvolvimento económico tem passado nas décadas mais recentes por destacar o papel da inovação e do território. Do ponto de vista da geografia cada vez mais a competitividade dos territórios se relaciona com aspectos imateriais ligados às competências e à qualidade das organizações que, como sabemos, incorporam nas suas decisões as características da localização. É neste sentido que o território, as características do território, os activos territoriais se tornam nos elementos a privilegiar na definição de políticas de desenvolvimento (industrial). Por outro lado, a inovação entendida de forma ampla (económica e social/institucional) aparece como a característica principal na construção de uma qualquer estratégia de desenvolvimento (das empresas e dos territórios). Assim, a apresentação começa por fazer uma reflexão sobre a importância que a inovação tem como factor estratégico para as organizações e para os territórios e sobre a necessidade de existir uma política de inovação territorializada. A constituição de um capital territorial é fundamental para o sucesso dos territórios. A consideração dos elementos da política industrial da última década, a partir dos dados do PRIME, terá como objectivo fazer uma avaliação das estratégias seguidas e das consequências para o futuro dos territórios.

¹ Instituto de Estudos Geográficos da Universidade de Coimbra, investigador responsável do POCI/GEO/60243/2004 – “Cidades do Conhecimento e Competitividade: Características, Factores e Apostas estratégicas para o Desenvolvimento Regional. O caso das Cidades Médias da Região Centro de Portugal”, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.

² Bolseiro do Projecto “Cidades do Conhecimento e Competitividade: Características, Factores e Apostas estratégicas para o Desenvolvimento Regional. O caso das Cidades Médias da Região Centro de Portugal” (POCI/GEO/60243/2004), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.

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 na criação de inovação e a necessidade de existir um contexto institucional-organizacional favorável à inovação sublinham a importância das características dos territórios e a natureza “localizada” da inovação. O conhecimento e a forma como as empresas e os territórios constroem o conhecimento aparecem como aspectos centrais na actual economia assente na informação e no conhecimento. Assim, conhecimento e aprendizagem são o recurso e o processo económico mais decisivos na criação de capacidades dinâmicas competitivas e de desenvolvimento dos territórios.

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, Manual de Oslo). 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 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 necessário existirem 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. Política de inovação e competitividade dos territórios – a avaliação do PRIME

2.1. Objectivos e estrutura do PRIME

O Programa de Incentivos à Modernização da Economia (PRIME) surge em 2004 na sequência da reformulação do Programa Operacional da Economia (POE), traduzindo as opções de política de desenvolvimento para o período 2000-2006 (III QCA). Tendo em atenção as apostas e os programas anteriormente valorizados (nomeadamente os Pedip I e II), bem como a persistência de problemas estruturais no contexto nacional, procura atingir um novo patamar de desenvolvimento valorizando a cooperação e a inovação, assentando em novos conhecimentos, tecnologias e na criatividade. O PRIME aparece no contexto das políticas de conhecimento direccionadas à inovação, às empresas e à sociedade. Tendo sido

instituído pela Resolução do Conselho de Ministros nº101/2003³, integrou um conjunto de instrumentos de política económica de médio prazo (até ao ano de 2006), relativos aos sectores da indústria, comércio, serviços, turismo, construção e energia.

Por outro lado, integra o Eixo 2 do Plano de Desenvolvimento Regional, “Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades de Futuro”, visando não apenas reforçar a produtividade e competitividade das empresas, como também a promoção de novos potenciais de desenvolvimento (www.prime.min-economia.pt).

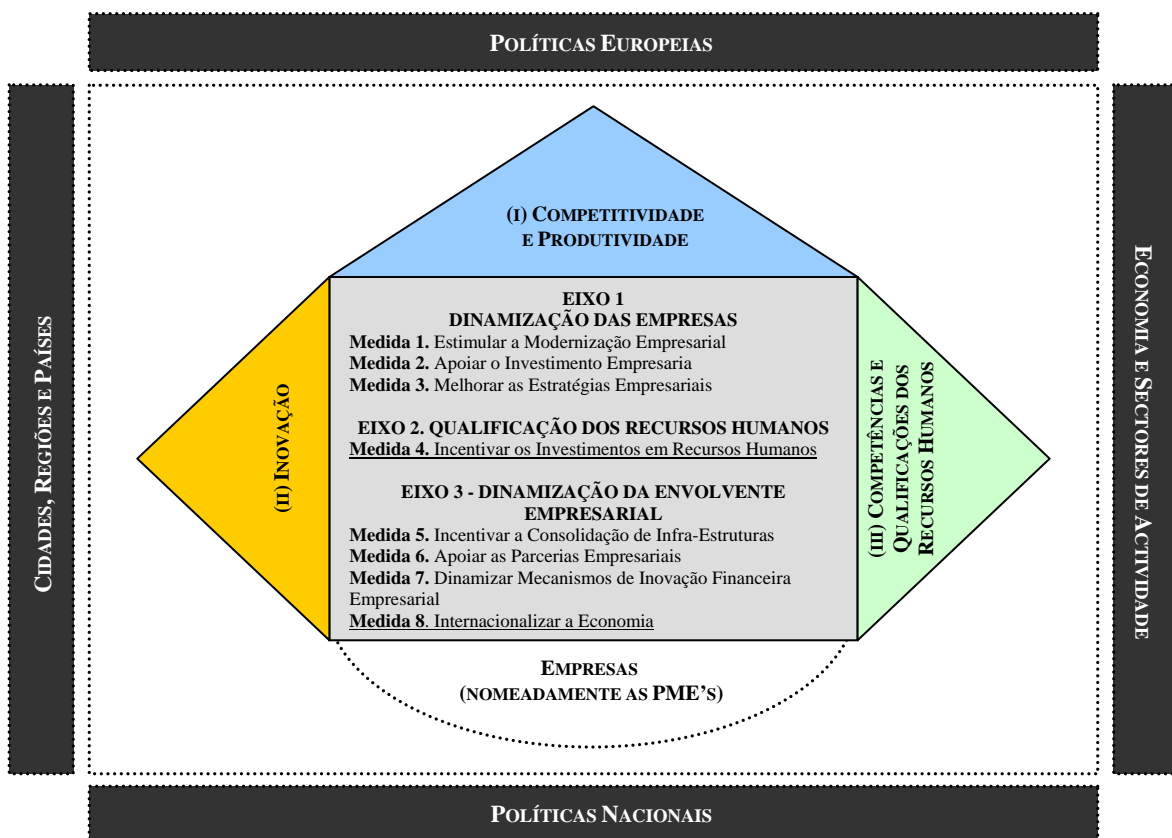


Figura 1. Áreas estratégicas de desenvolvimento do PRIME

Pretende-se, assim, assegurar um ambiente geral de concorrência sã, contribuindo para a revitalização do tecido empresarial, a incorporação nas empresas de investigação e desenvolvimento de novos produtos e métodos produtivos, a simplificação de processos, a desregulamentação e desburocratização e a qualificação dos recursos humanos, privilegiando, não só a sua formação técnico-científica, mas estimulando também o reforço da produtividade pelo desenvolvimento de tarefas mais motivadoras e compensadoras.

³ Na sequência da aprovação formal pela Comissão Europeia a 14 de Maio de 2003.

O PRIME estabelece três níveis de actuação estratégica (Figura 1): Eixo 1 – Dinamização das Empresas; Eixo 2 – Qualificação dos Recursos Humanos; e Eixo 3 – Dinamização da Envolvente Empresarial.

Os dois primeiros Eixos protagonizam, de forma mais directa, uma actuação ao nível das empresas e o terceiro assume um cariz mais horizontal de dinamização da envolvente empresarial. A qualificação dos recursos humanos, directamente ligada a processos de modernização e inovação nas empresas ou nas suas estruturas de apoio, assume em todos os Eixos bastante relevo. No entanto, o Eixo 2 inclui uma Medida que integra a totalidade das acções a financiar pelo FSE (Fundo Social Europeu), tratando-se, indiscutivelmente, de uma área estratégica para o sucesso do Programa e dos objectivos que prossegue.

Neste contexto, e numa óptica de desenvolvimento regional⁴, o PRIME procura reforçar os aspectos da competitividade dos actores da economia, principalmente das empresas, e promover novos potenciais de crescimento e desenvolvimento em diferentes esferas económicas e sociais. Neste quadro, podem ser destacadas três grandes áreas estratégicas de desenvolvimento: (i) Competitividade e produtividade; (ii) Inovação; e (iii) Competências e qualificações dos recursos humanos.

Em síntese, o PRIME mantém, pela sua natureza multisectorial e âmbito nacional, articulações com outros Eixos e Programas Operacionais e partilha os objectivos que, no domínio da economia, presidirão à definição de estratégias, políticas e medidas de acção a médio prazo. Assim e de acordo com o documento Programa PRIME (aprovado pela Comissão Europeia a 14 de Maio de 2003), os objectivos principais deste Programa são:

- Reforçar a produtividade e competitividade das empresas, bem como a sua participação no mercado global. As potencialidades e fragilidades do sistema produtivo português terão de ser ultrapassadas para que se alcancem os níveis de competitividade necessários para defrontar uma concorrência externa acrescida e mundializada, no âmbito de uma União Europeia voltada para um alargamento futuro aos Países da Europa Central e de Leste.
- Promover novos potenciais de desenvolvimento. A globalização das economias, a rápida evolução tecnológica e as alterações dos comportamentos e padrões de procura vão implicar ajustamentos significativos do perfil produtivo que importa promover e estimular em direcção às actividades do futuro.

Estes objectivos para a intervenção nas empresas são especificados quando aplicados a cada um dos sectores de actividade.

⁴ Inserido no Eixo 2 do Plano de Desenvolvimento Regional “Alterar o Perfil Produtivo em Direcção às Actividades de Futuro”, referente à estrutura do QCA III.

Em termos de estrutura, os três eixos organizam-se em 8 medidas, num conjunto de 36 sistemas de incentivos (Quadro 1).

2.2. Investimentos, dinâmicas de inovação globais

2.2.1. Análise global

A análise dos dados resumidos no Quadro 1 indica a realização para o período de 2000 a 2006 (valores a Maio/Junho de 2007) de um investimento⁵ de cerca de 18 mil milhões de euros num total de 1671 projectos. Este valor de investimento (dividido por 6) corresponde a cerca de 2,35% do PIB português (valor relativo ao ano de 2003).

Quadro 1. Projectos e Investimento no PRIME, por eixo prioritário e sistema de incentivos

Sistemas de incentivos	Projectos		Investimento		Investimento médio
	Nº	%	Euros	%	
EIXO 1 - DINAMIZAÇÃO DAS EMPRESAS					
Medida 1. Estimular a Modernização Empresarial					
SIME	2131	12,7	11 383 128 432,39	61,8	5 341 683,92
SIME Internacional	500	3,0	46 974 003,90	0,3	93 948,01
SIME Inovação	9	0,1	135 363 634,10	0,7	15 040 403,79
Total Medida 1	2640	15,8	11 565 466 070,39	62,8	20 476 035,72
Medida 2. Apoiar o Investimento Empresarial					
SIPIE	4572	27,3	499 280 591,31	2,7	109 203,98
SIED	433	2,6	76 113 211,78	0,4	175 781,09
URBCOM	4052	24,2	474 649 222,52	2,6	117 139,49
URBCOM UAC's	147	0,9	36 811 801,34	0,2	250 420,42
PIFC	189	1,1	20 627 215,58	0,1	109 138,71
SIVETUR	133	0,8	408 519 143,74	2,2	3 071 572,51
NEST	0	0,0	0,00	0,0	0,00
Total Medida 2	9526	56,9	1 516 001 186,27	8,2	3 833 256,19
Medida 3. Melhorar as Estratégias Empresariais					
IDEIA	92	0,5	22 048 372,70	0,1	239 656,23
SIUPI	249	1,5	8 756 524,90	0,0	35 166,77
SIME I&DT	95	0,6	135 053 832,14	0,7	1 421 619,29
NITEC	192	1,1	70 417 192,09	0,4	366 756,21
Programa QUADROS	156	0,9	13 249 332,51	0,1	84 931,62
DEMTEC	42	0,3	39 995 924,80	0,2	952 283,92
SICE	0	0,0	0,00	0,0	0,00
MAPE	438	2,6	2 414 193 829,20	13,1	5 511 858,06
Total Medida 3	1264	7,6	2 703 715 008,34	14,7	8 612 272,09
Total Eixo 1	13 430	80,3	15785182265,00	85,8	32921564,00
EIXO 2 - QUALIFICAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS					
Medida 4. Incentivar os Investimentos em Recursos Humanos					
INOVJovem - apoio à contratação	0	0,0	0,00	0,0	0,00
INOVJovem - Formação e Estágios em PME	0	0,0	0,00	0,0	0,00
Formação Profissional	2 059	12,3	735 707 546,24	4,0	357 313,04
Escolar Tecnológicas	0	0,0	0,00	0,0	0,00
Total Eixo 2	2 059	12,3	735 707 546,24	4,00	357 313,04
EIXO 3 - DINAMIZAÇÃO DA ENVOLVENTE EMPRESARIAL					

⁵ Privilegiámos o investimento e não o incentivo tendo em atenção que aquele reflecte as reais necessidades das empresas, pelo que expressa com maior exactidão as apostas estratégicas dos empresários.

Medida 5. Incentivar a Consolidação de Infra-estruturas					
Infraestruturas TFO	430	2,6	273 926 120,96	1,5	637 037,49
Infraestruturas Associativas	349	2,1	186 379 018,36	1,0	534 037,30
Infraestruturas Energéticas Electricidade	118	0,7	265 530 658,96	1,4	2 250 259,82
Infraestruturas Energéticas Gás Natural	65	0,4	261 341 972,45	1,4	4 020 645,73
Infraestruturas Turísticas	1	0,0	605 182,54	0,0	605 182,54
Pousadas Históricas	15	0,1	46 030 752,68	0,3	3 068 716,85
ALE	0	0,0	0,00	0,0	0,00
PITER	10	0,1	87 215 313,85	0,5	8 721 531,39
Áreas de Produção Mineral	9	0,1	7 464 497,14	0,0	829 388,57
Total Medida 5	997	6,0	1 128 493 516,94	6,1	20 666 799,69
Medida 6. Apoiar as Parcerias Empresariais					
Parcerias Empresariais	94	0,6	202 670 434,91	1,1	2 156 068,46
Medida 7. Dinamizar Mecanismos de Inovação Financeira Empresarial					
Capital de Risco	0	0,0	0,00	0,0	0,00
Garantia Mútua	9	0,1	88 000 000,00	0,5	9 777 777,78
Total Medida 7	9	0,1	88 000 000,00	0,5	9 777 777,78
Medida 8. Internacionalizar a Economia					
Internacionalização	132	0,8	415 102 151,66	2,3	3 144 713,27
Mobilizadores	10	0,1	53 142 640,20	0,3	5 314 264,02
Total Medida 8	142	0,8	468 244 791,86	2,5	8 458 977,29
Total Eixo 3	1 242	7,4	1887408743,71	10,3	41059623,21
PRIME					
Total	16 731	100,0	18 408 298 554,95	100,0	1 100 250,94

Fonte: PRIME (www.prime.min-economia.pt)

O Eixo 1 relativo a dinamização das empresas realizou 13430 projectos (80,3% do total) e um investimento correspondente de quase 16 mil milhões de euros (85,8%). Por sua vez, a qualificação dos recursos humanos (Eixo 2) apresentando um número de projectos expressivos em termos relativos (12,3% e 2059 projectos), investiu apenas 4,0% do total do PRIME (menos de mil milhões de euros). A dinamização da envolvente empresarial (Eixo 3) mobilizou 7,4% dos projectos (1242) e 10,3% do investimento (cerca de 2 mil milhões de euros).

Por outro lado, para os diferentes sistemas de incentivos apoiados destacam-se em número de projectos apoiados o SIPIE – Sistema de Incentivos a Pequenas Iniciativas Empresariais (4572 e 27,3%), o URBCOM - Sistema de Incentivos a Projectos de Urbanismo Comercial (4052 e 24,2%), o SIME - Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial (2131 e 12,7%) e a Formação Profissional (2059 e 12,3%). A leitura com base no investimento evidencia sobretudo o valor do SIME (cerca de 11 mil milhões de euros e 61,8%) e também o MAPE – Medida de Apoio ao Aproveitamento do Potencial Energético e Racionalização de Consumos (cerca de 2 mil milhões e 13,1%).

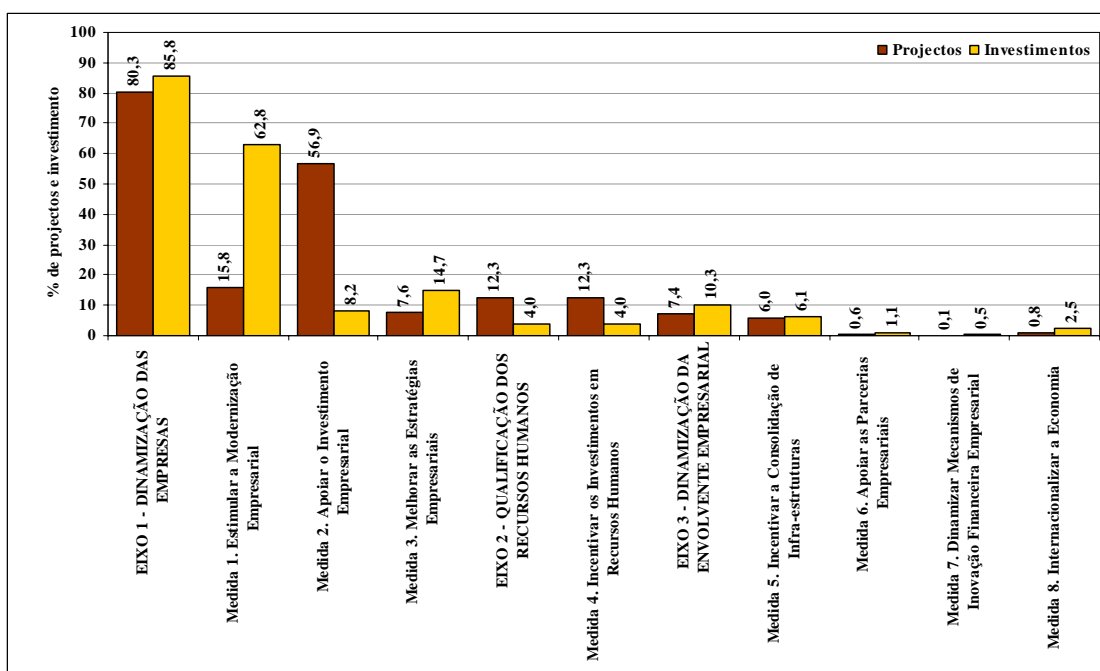


Figura 2. Estrutura do PRIME (Projectos e Investimentos)

Assim, uma primeira ideia a reter indicia que as empresas têm valorizado pouco a componente humana e os aspectos respeitantes ao estabelecimento de parcerias, aproveitamento da inovação financeira empresarial e internacionalização da economia, vectores estratégicos para a nova competitividade empresarial assente preferencialmente em factores dinâmicos e para o desenvolvimento dos territórios. O investimento médio por projecto reforça esta ideia, uma vez que os sistemas de incentivos que apoiam estes objectivos apresentam valores inferiores à média nacional e, em muitos dos sistemas de incentivos, mesmo valores reduzidos.

A análise de estrutura dos investimentos destaca que a indústria transformadora foi responsável por mais de metade do investimento realizado pelos 16731 projectos. Efectivamente, os cerca de 10 mil milhões de euros correspondem a 53,7% do total do investimento realizado. Por outro lado, as actividades relacionadas com a produção e distribuição de electricidade, gás e água, os hotéis e restaurantes, as actividades imobiliárias, serviços de aluguer e serviços comerciais prestados às empresas e o ensino foram os ramos que em termos estruturais maiores investimentos realizaram, mesmo tendo presente que os montantes foram em comparação menores. No total foram investidos cerca de 6 mil milhões de euros correspondentes a cerca de 33,0% do total investido. Isso

significa que estes cinco ramos foram responsáveis por mais de $\frac{3}{4}$ do investimento realizado no âmbito do PRIME.

2.2.2. Análise territorial

A consideração da repartição dos investimentos evidencia o dispositivo urbano-produtivo tradicional, dominando, por isso, as áreas do litoral, já que as sub-regiões do Minho-Lima, Cavado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre o Douro e Vouga, Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral, Oeste, Grande Lisboa, Península de Setúbal, Alentejo Litoral e Algarve representam 66,4% do investimento realizado no âmbito do PRIME. Por outro lado, Ave, baixo Mondego, Baixo Vouga, Grande Lisboa, Grande Porto e Península de Setúbal por si só representam cerca de 38,7% do investimento total. Somando o investimento realizado no Alentejo Central este valor passa a ser de 46,0%. Por sua vez as regiões das maiores aglomerações urbanas realizaram 15,0% do investimento, sendo o Grande Porto responsável por 8,7% do investimento.

Estes valores são inferiores aos calculados com base nas pessoas ao serviço (dados de 2006). Efectivamente, as sub-regiões litorais representam 85,2% dos empregados, sendo que o Alentejo Litoral representa apenas cerca de 0,5% daquele valor. Acresce que as seis sub-regiões com maior peso do investimento total (38,7%) empregam 62,9% dos activos ou 63,4% considerando o Alentejo Litoral.

A leitura da repartição por NUT III do investimento em Portugal indicia, por um lado, uma relação com o dispositivo urbano e industrial, e, por outro, evidencia a existência de novas dinâmicas de investimento em novos territórios ou a existência de investimentos em determinadas áreas estratégicas (Alentejo Litoral – Sines, Península de Setúbal – Palmela, Baixo Mondego – Figueira da Foz, Grande Porto – Vila do Conde e Porto, Grande Lisboa – Lisboa e Baixo Vouga - Aveiro) (Figuras 2 e 3).

A tradução espacial dos investimentos indicia, assim, que a política de inovação tem vindo a reforçar os territórios com condições de partida mais favoráveis e as apostas estratégicas em determinadas áreas e sectores. As novas dinâmicas tem sido limitadas destacando-se os investimentos nos espaços urbanos e industriais do litoral e do interior.

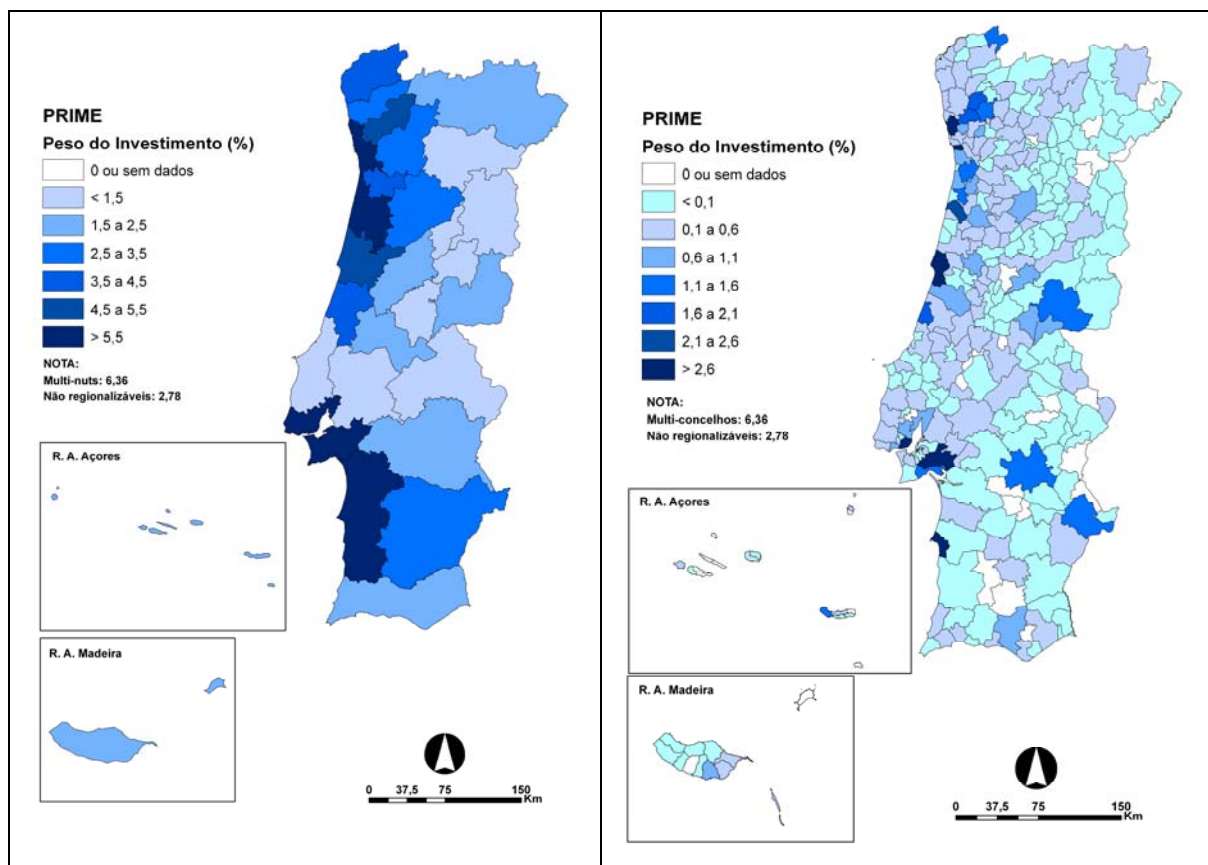


Figura 2. Repartição do investimento por sub-região

Figura 3. Repartição do investimento por concelho

Os investimentos médios realizados por projecto traduzem esta realidade uma vez que os maiores valores registam-se nas sub-regiões do Alentejo Litoral (8 944 377,17 euros), Península de Setúbal (3 258 760,61 euros), Pinhal Interior Sul e Beira Interior Sul (3 054 488,00 euros e 3 019 388,99 euros, respectivamente). Os concelhos com maior investimento médio realizado nestas sub-regiões são os de Sines, Palmela, Proença-a-Nova e Vila Velha de Ródão) (Figuras 4 e 5).

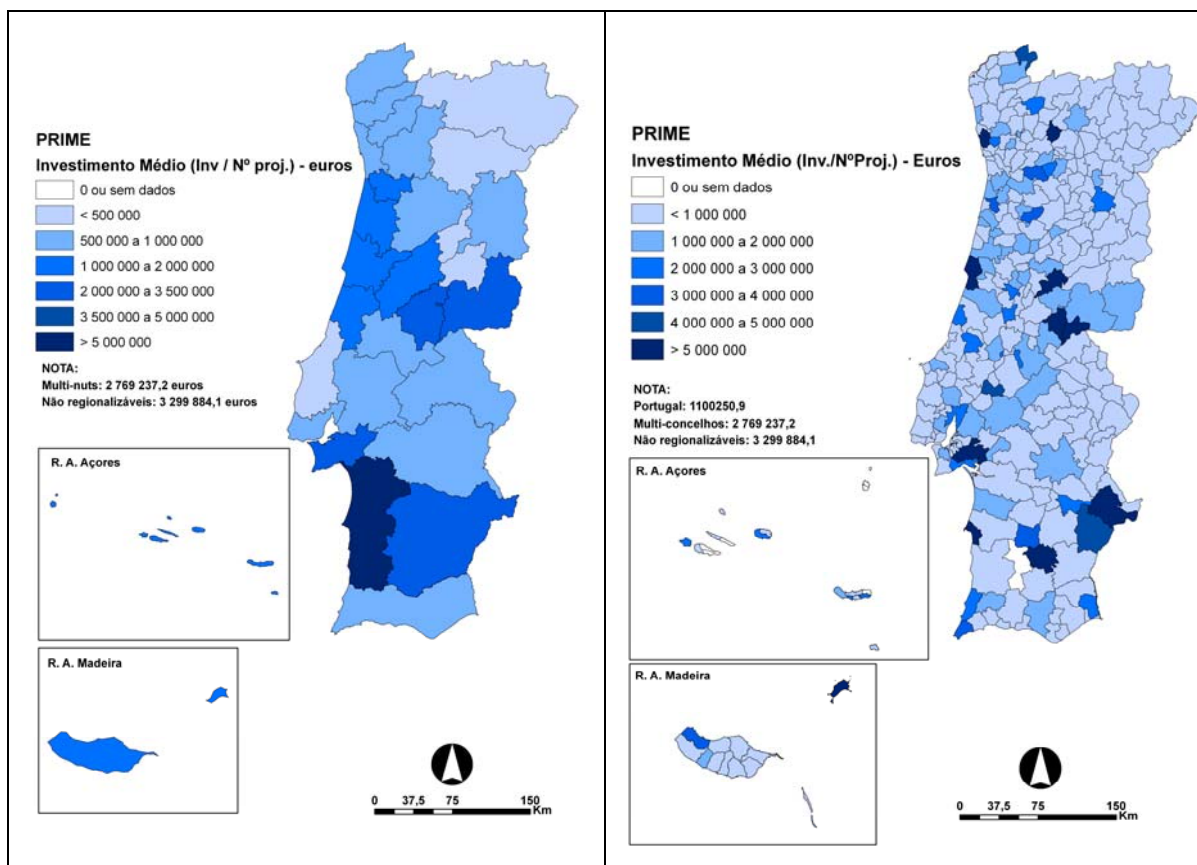


Figura 3. Investimento médio por projecto, por sub-região

Figura 4. Investimento médio por projecto, por concelho

Relacionando o investimento realizado com o pessoal ao serviço nas sociedades (2001), destacam-se sobretudo as sub-regiões e os concelhos do Interior, as menos populosas e as áreas que apresentam menor capacidade de criação de emprego.

Análises sectorial evidenciam, como vimos, a importância da indústria transformadora nos investimentos realizados no âmbito do PRIME. Territorialmente, as sub-regiões mais industrializadas são aquelas que apresentam os maiores valores de investimento igualmente no sector industrial. As sub-regiões da Península de Setúbal, Baixo Vouga, Baixo Mondego, Ave, Entre Douro e Vouga, Pinhal Litoral e Grande Porto apresentam valores entre 91,3% e 58,5% dos investimentos totais realizados considerando os diferentes ramos de actividade. A Grande Lisboa apresenta um valor substancialmente menor neste sector de actividade (38,1%). A estrutura de actividade mais diversificada ajuda a entender este resultado. O Alentejo Litoral também apresenta um valor elevado no ramo industrial (89,2%).

A análise dos investimentos por ramo e para as diferentes sub-regiões sublinha também, e tal como acabámos de apresentar, as especializações territoriais. As indústrias extractivas no

Baixo Alentejo (29,0% do investimento), a aposta no sector energético (Pinhal Interior Sul, Pinhal Interior Norte e Baixo Alentejo), as actividades ligadas ao turismo (hotéis e restaurantes) nas Regiões Autónomas e no Algarve, transportes, armazenagem e comunicações no Oeste, as actividades imobiliárias, serviços de aluguer e serviços comerciais prestados às empresas na Grande Lisboa, o ensino (superior) na Cova da Beira e também no Grande Porto e Grande Lisboa e outras actividades de serviços colectivos, sociais e pessoais no Algarve e na Serra da Estrela.

Constata-se, assim, uma relação entre as especializações sectoriais e os investimentos realizados, tendo vindo a observar-se também algumas novas dinâmicas sectoriais e territoriais (por exemplo, no domínio dos investimentos no sector energético).

Os elementos avançados permitem uma leitura complementar que evidencie as diferentes dinâmicas resultantes da valorização feita pelos territórios dos instrumentos da política de inovação subjacente ao PRIME. Com efeito, o cálculo do índice de investimento global (IIG)⁶, por um lado, e do potencial de investimento global (PIG)⁷, por outro, permitem avaliar com maior rigor as diferentes dinâmicas que os territórios revelam tendo por base os investimentos realizados.

A análise dos resultados do índice de investimento global revela um comportamento que no essencial destaca os territórios que realizaram um montante de investimentos expressivo por comparação à real capacidade empregadora (Figura 5). Das 30 sub-regiões portuguesas, 19 (63,3%) apresentam valores superiores a 1, facto que traduz a maior importância do investimento realizado por comparação ao volume de emprego existente. Por outro lado, os maiores índices de investimento observam-se em territórios com localização não litoral e que não apresentam os maiores níveis de desenvolvimento. Efectivamente, Alentejo Litoral, baixo Alentejo, Pinhal Interior Sul e Beira Interior Sul registamos maiores índices de investimento global (entre 16,4 e 5,1). São territórios em que os investimentos privilegiaram determinados ramos de actividade (indústria

⁶ Este índice assenta basicamente nos princípios do Índice de *Alexandersson*. Quociente de dois quocientes, em que se relaciona o peso percentual de um sector no total dos sectores, utilizando o investimento total e o emprego, respectivamente, no numerador e no denominador da razão principal. Utilizámos os dados referentes ao investimento total efectuado no âmbito do PRIME (2000-2006) e ao emprego industrial (2001). As designações dos índices seguem de perto as apresentadas por Rui Gama (2004).

⁷ Ponderação do índice de investimento global pela importância que cada ramo tem no total dos ramos, considerando os investimentos totais.

transformadora, indústria extractiva, sector energético no caso das primeiras três sub-regiões e o sector energético e a indústria transformadora no caso da Beira Interior Sul). Verifica-se, também, que os investimentos são realizados nos sectores de especialização que caracterizam os territórios, o que se significa que se tem vindo a ocorrer uma qualificação das estruturas produtivas, a política de inovação não tem conseguido criar novas dinâmicas.

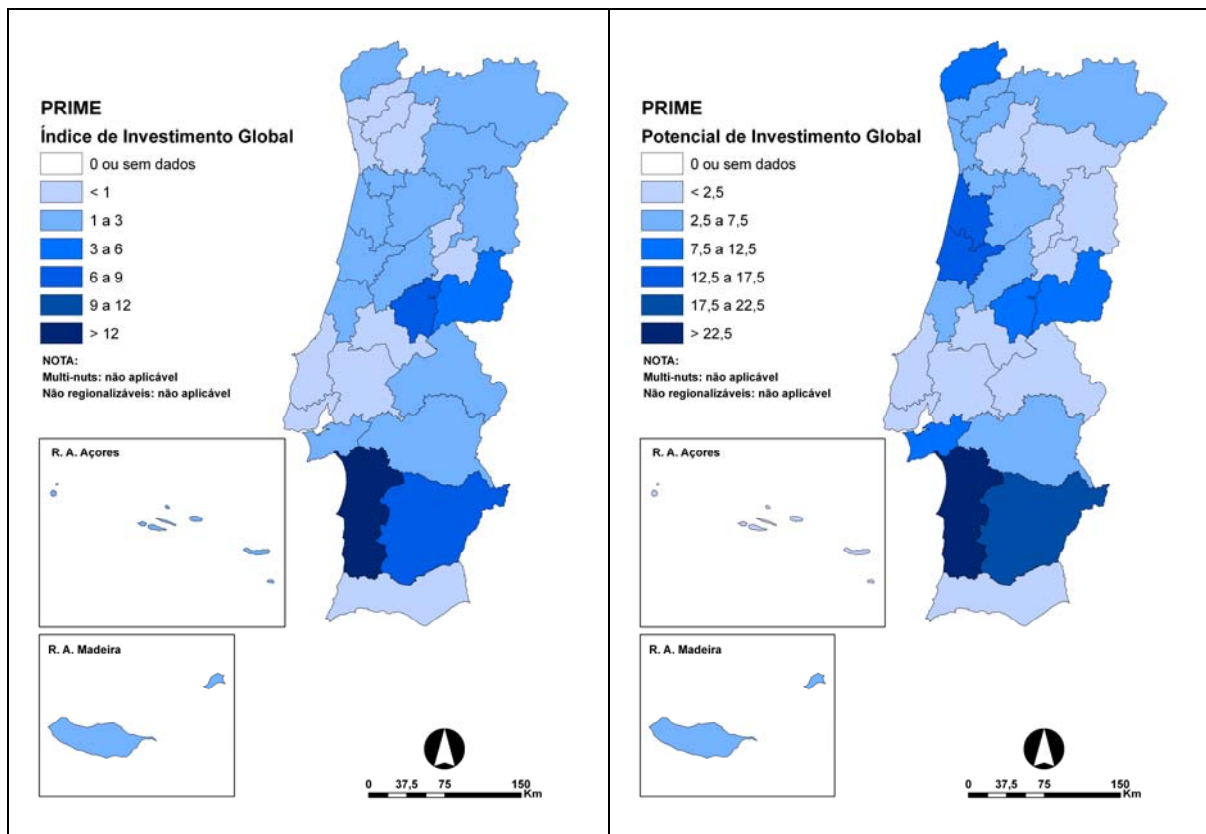


Figura 5. Índice de investimento global

Figura 6. Potencial de investimento global

Estes resultados devem ser ponderados considerando o peso que cada sub-região tem no investimento total, valor este que permite uma leitura mais expressiva do diferente potencial de investimento global. Este valor indica a real importância relativa dos territórios tendo por base o índice de investimento global, permitindo ao mesmo tempo distinguir situações que apresentam índices de investimento global semelhantes (por exemplo, Pinhal Interior Sul e Beira Interior Sul ou Pinhal Interior Norte e Baixo Mondego, Alentejo Central e Baixo Vouga, apesar de apresentarem resultados semelhantes para este indicador, revelam potenciais de investimento global diferentes) (Figura 6). Apresentando o Alentejo Litoral e o Baixo Alentejo os maiores potenciais de investimento global, característica que indicia investimentos expressivos no quadro de uma estrutura

económica especializada com reduzida capacidade de criar emprego, as áreas mais industrializadas e urbanizadas do litoral revelam igualmente potenciais de investimento global com significado. Com efeito, Baixo Mondego, Baixo Vouga, Península de Setúbal, Pinhal Litoral, Grande Porto, Ave e Entre Douro e Vouga apresentam potenciais de investimento global que podem significar o aprofundamento e a modificação das características da estrutura produtiva, mesmo tendo em atenção que os investimentos são realizados maioritariamente num reduzido número de ramos. Sublinhe-se que a Beira Interior Sul, Dão-Lafões e Pinhal Interior Norte também apresentam potenciais de investimento global com significado, facto que deve ser destacado dado tratar-se de áreas de menor nível de desenvolvimento, revelando, por outro lado, alterações no perfil produtivo e apostas na valorização dos recursos territoriais.

A consideração dos resultados do índice de investimento global e do correspondente potencial para a desagregação espacial Concelho destaca, desde logo, que os investimentos e a capacidade económica instalada explicam o diferente aproveitamento dos instrumentos da política de inovação (Figuras 7 e 8).

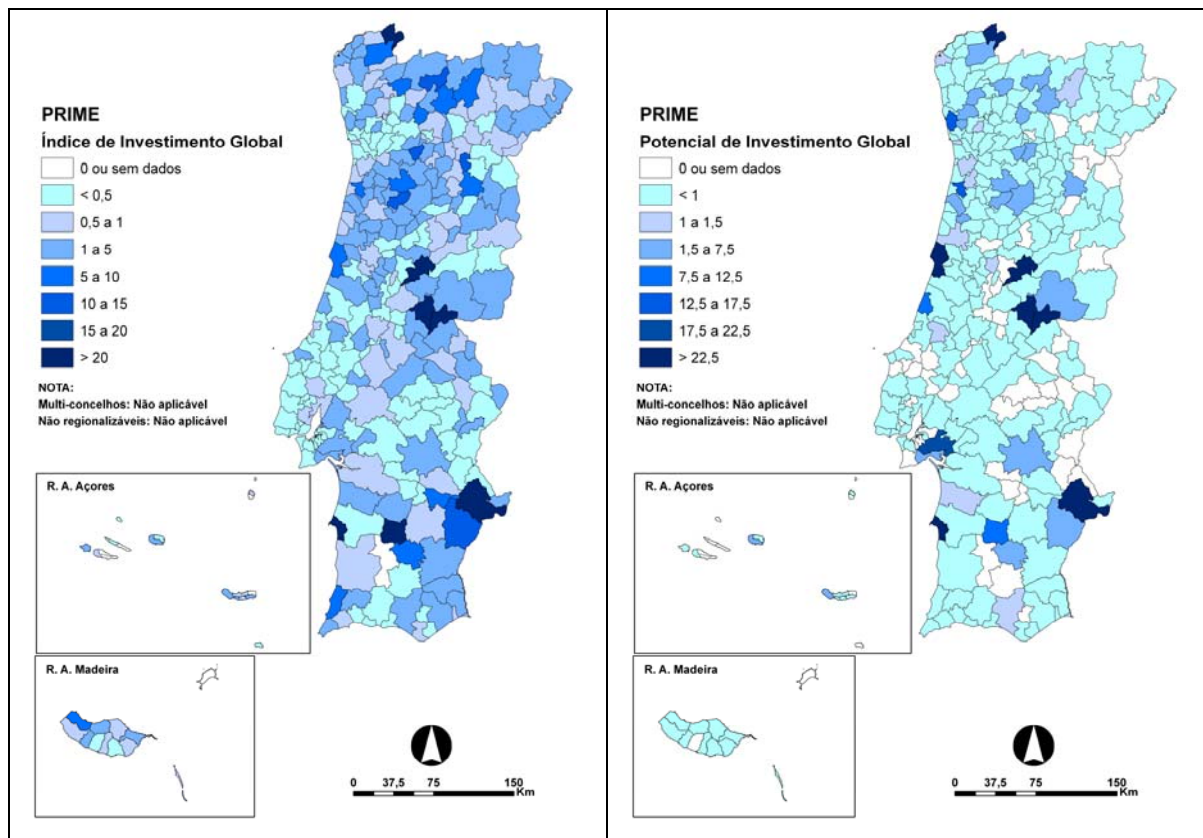


Figura 7. Índice de investimento global

Figura 8. Potencial de investimento global

Os índices mais expressivos de investimento global registam-se naturalmente em concelhos das sub-regiões anteriormente identificadas, traduzindo uma nítida tendência de especialização sectorial. Com efeito, Sines, Vila Velha de Ródão, Moura e Aljustrel são os concelhos que apresentam maiores índices de investimento global. Também Melgaço e Pampilhosa da Serra (Minho-Lima e Pinhal Interior Norte) revelam valores elevados resultantes da concentração de investimentos no âmbito do sector energético (produção e distribuição de electricidade).

2.3. Investimentos, dinâmicas industriais de inovação

2.3.1. Análise global

Um outro nível de análise, mais específico, considera quatro grandes áreas no âmbito dos PRIME. A primeira diz respeito à *modernização empresarial* tendo sido considerados os dados do SIME – Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial. A segunda evidencia as *estratégias empresariais* com base nos investimentos no IDEIA – Apoio à Investigação e Desenvolvimento Empresarial Aplicado, SIUPI - Sistema de Incentivos à Utilização da Propriedade Industrial, SIME I&DT - Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial - I&DT, NITEC - Sistema de Incentivos à Criação de Núcleos de Investigação e Desenvolvimento Tecnológico no Sector Empresarial, Programa Quadros - e DEMETEC - Sistema de Incentivos à Realização de Projectos-Piloto Relativos a Produtos, Processos e Sistemas Tecnologicamente Inovadores. Outra sublinha a *componente humana* (recursos humanos) a partir da formação profissional. Por último, os elementos relacionados com a *envolvente empresarial*, valorizando o Apoio a Infra-Estruturas Tecnológicas, da Formação e da Qualidade, Apoio às Actuais Infra-Estruturas Associativas, Apoiar as Parcerias Empresariais e internacionalização.

Globalmente, estes sistemas de incentivos foram responsáveis por 73,3% do investimento e 36,0% dos projectos. Isto é, o investimento realizado ultrapassou os 13 mil milhões de euros (13 486 434 883,66 euros) e os projectos os seis milhares (6021). São, ainda, os principais elementos associados aos factores actuais em que deve assentar a competitividade dinâmica das empresas e dos territórios: inovação, cooperação e recursos humanos.

Em termos estruturais a *modernização empresarial* é responsável por 61,8% do investimento realizado no âmbito do PRIME (Quadro 2). A *envolvente empresarial* e as *estratégias empresariais*, factores decisivos no actual contexto de concorrência e de

abertura, representam cerca de 7,4% do total investido. Por outro lado, a *formação profissional* realizou 4,0% do investimento PRIME. A leitura com base no número de projectos realizados evidencia no quadro destas quatro áreas de inovação para além do SIME (2131 projectos), e formação profissional (2059). Estes sistemas de incentivos têm uma natureza diferente, pelo que os investimentos são em termos quantitativos diferentes. Efectivamente, o investimento médio por projecto é no SIME de cerca 5 milhões de euros e na formação profissional de 357 mil euros.

Ainda assim, e tendo em atenção que o SIME apoia “projectos de investimento que visem o reforço da produtividade e da competitividade das empresas e a sua participação no mercado global, e que incluam investimentos corpóreos e incorpóreos nas seguintes áreas funcionais de investimento: investimentos essenciais à actividade e investimentos em factores dinâmicos de competitividade (internacionalização; eficiência energética; certificação da qualidade, segurança e gestão ambiental; qualificação de recursos humanos), destacamos, tal como os anteriores programas de apoio à economia (PEDIP I e II), as empresas e os territórios continuam a valorizar muito os investimentos materiais.

Sectorialmente, os sectores da química de base, equipamento eléctrico, material de transporte, pasta de papel e hotéis e restaurantes forma responsável pelos maiores investimentos no âmbito da modernização empresarial. No caso das estratégias empresariais os investimentos destacam os ramos dos transportes, armazenagem e comunicações, dos outros produtos químicos e fabricação de máquinas e equipamentos. A formação profissional o sector do ensino e fabricação de material de transporte. Finalmente, a envolvente relaciona-se com o sector ensino, com os serviços prestados às empresas e com a administração pública.

2.3.2. Análise territorial

A leitura realizada anteriormente deve ser complementada com a consideração da dimensão territorial. Os investimentos realizados no âmbito do PRIME nas diferentes sub-regiões de Portugal relacionam-se sobretudo com o SIME e, como tal, com a modernização empresarial (Figuras 9, 10, 11 e 12). Por outro lado, reflectem de forma clara a estrutura de actividades característica de cada uma das sub-regiões. Os investimentos em modernização empresarial são expressivos na Península de Setúbal (88,7% do investimento realizado), no Alentejo Litoral (93,0%), Baixo Vouga (85,8%), Baixo Mondego (83,3%) e Pinhal Litoral (75,1%).

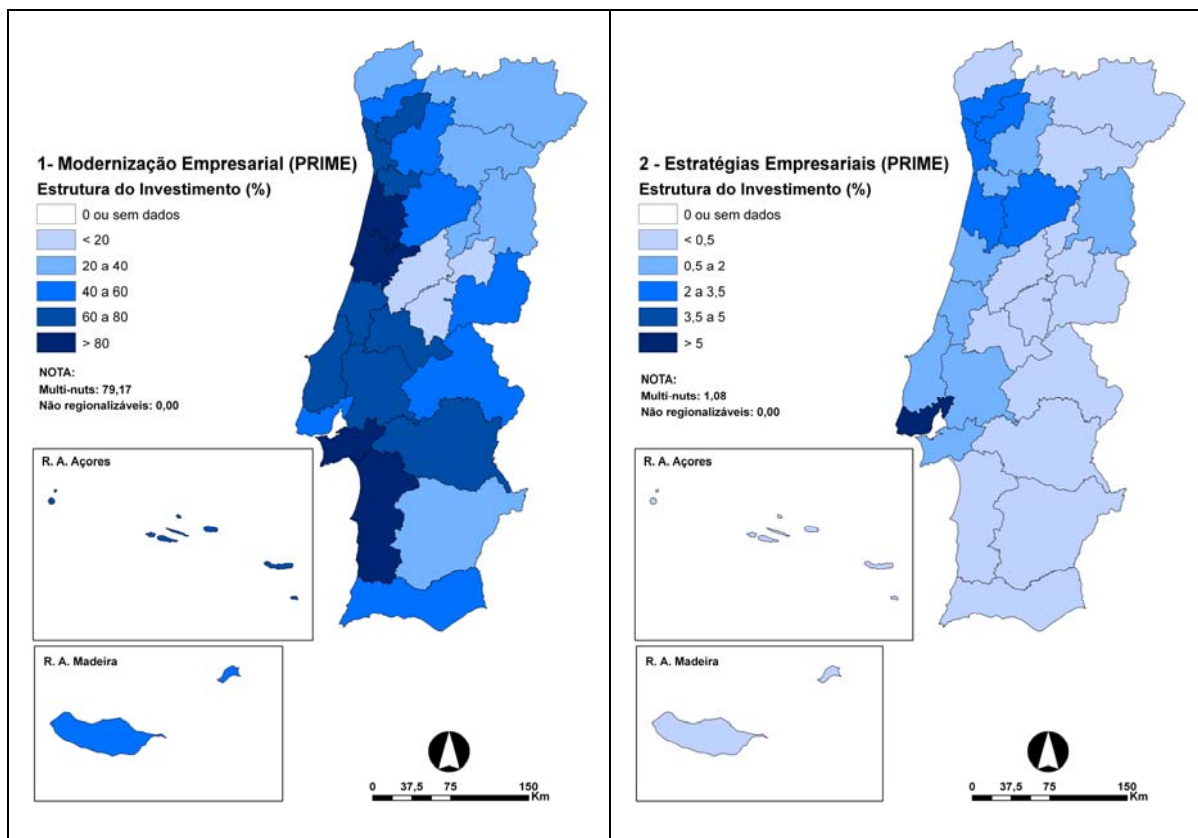


Figura 9. Estrutura do investimento (modernização)

Figura 10. . Estrutura do investimento (estratégias)

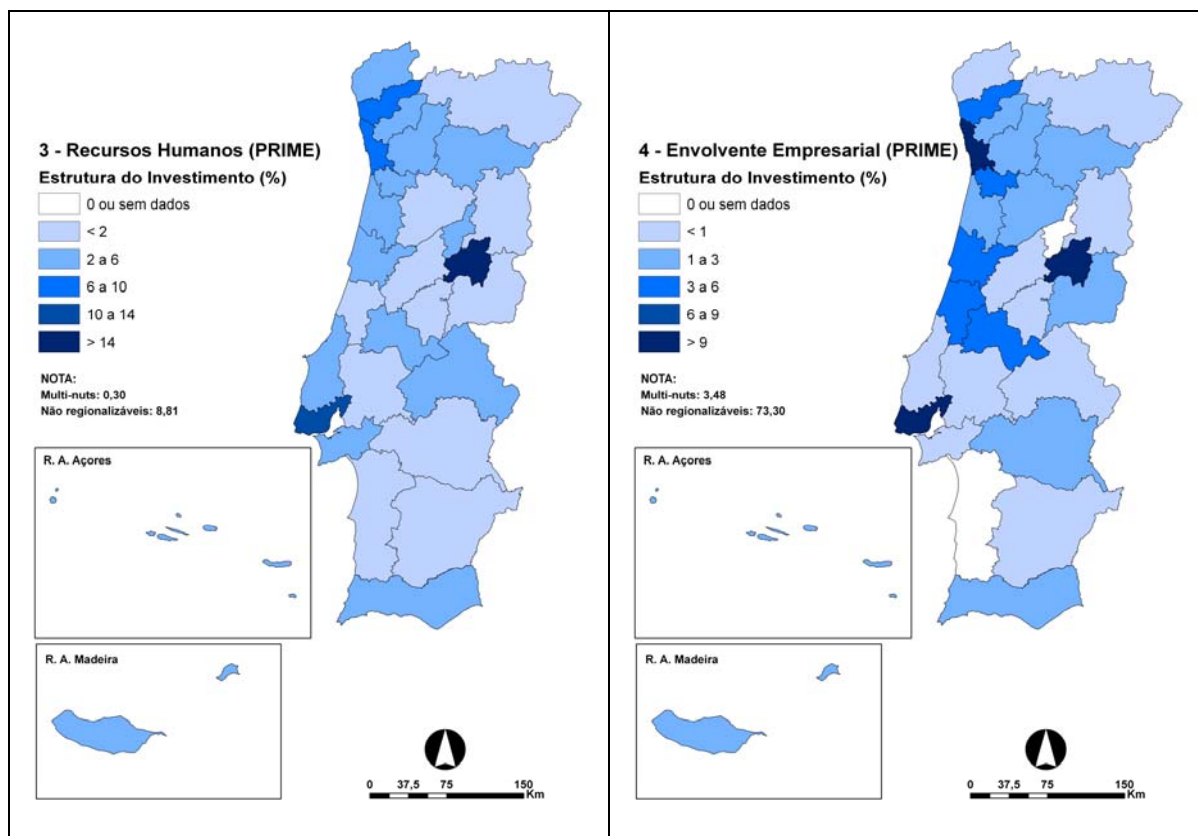


Figura 11. Estrutura do investimento (formação)

Figura 12. Estrutura do investimento (envolvente)

As estratégias empresariais destacam as sub-regiões da Grande Lisboa e do Grande Porto representando respectivamente 6,5% e 3,3% dos investimentos nestes territórios.

Os investimentos em recursos humanos são importantes na Cova da Beira (ensino), representando 31,5% dos investimentos realizados, na Grande Lisboa (11,7%) e no Grande Porto (9,1%). Trata-se, no primeiro caso de uma aposta estratégica associada à Universidade da Beira Interior. Também o Cavado pode ser enquadrado nesta dinâmica, mesmo sendo o valor muito menor (7,3%). O valor registado pela Península de Setúbal é, atendendo à dinâmica industrial do território e mesmo sendo menor (5,9%), importante no sentido da dotação de recursos humanos qualificados no *cluster* automóvel.

Por último, os investimentos na envolvente empresarial representam 14,7%, 14,4%, 10,2% e 5,4% nas sub-regiões do Grande Porto, Grande Lisboa, Cova da Beira e Pinhal Litoral, respectivamente.

A ideia forte que resulta destes resultados sublinhando a importância dos investimentos em modernização empresarial, indicia alguma qualificação do contexto produtivo, e, em paralelo, a capacidade empresarial de partida. Também permite evidenciar novas dinâmicas (por exemplo, Cova da Beira), mesmo tendo em atenção que globalmente se regista uma reforço das áreas mais dinâmicas e os respectivos sectores de especialização.

A consideração para cada uma das quatro das áreas apoiadas pelo PRIME da importância que têm para os diferentes territórios permite analisar com maior detalhe as diferentes dinâmicas territoriais (Figuras 13, 14, 15 e 16).

No caso dos investimentos em modernização empresarial destacam-se os territórios industriais (Grande Porto, Península de Setúbal, Baixo Vouga, Baixo Mondego e Ave) ou as apostas estratégicas em determinados sectores/territórios (Alentejo Litoral).

Estas sub-regiões são as que apresentam também uma maior importância quer nas estratégias empresariais, na formação profissional ou na envolvente empresarial. O Alentejo Litoral aparece como a excepção, registando um peso diminuto nestas dimensões, facto que reforça a aposta estratégica que tem vindo a ser seguida. O investimento em factores estratégicos empresariais também é importante na Grande Lisboa, sendo que na envolvente empresarial o Ave regista um valor de investimento reduzido. A formação profissional tem um peso importante em todas as sub-regiões que também investiram em modernização empresarial, o que poderá traduzir uma qualificação dos recursos humanos no contexto de um quadro produtivo mais exigente.

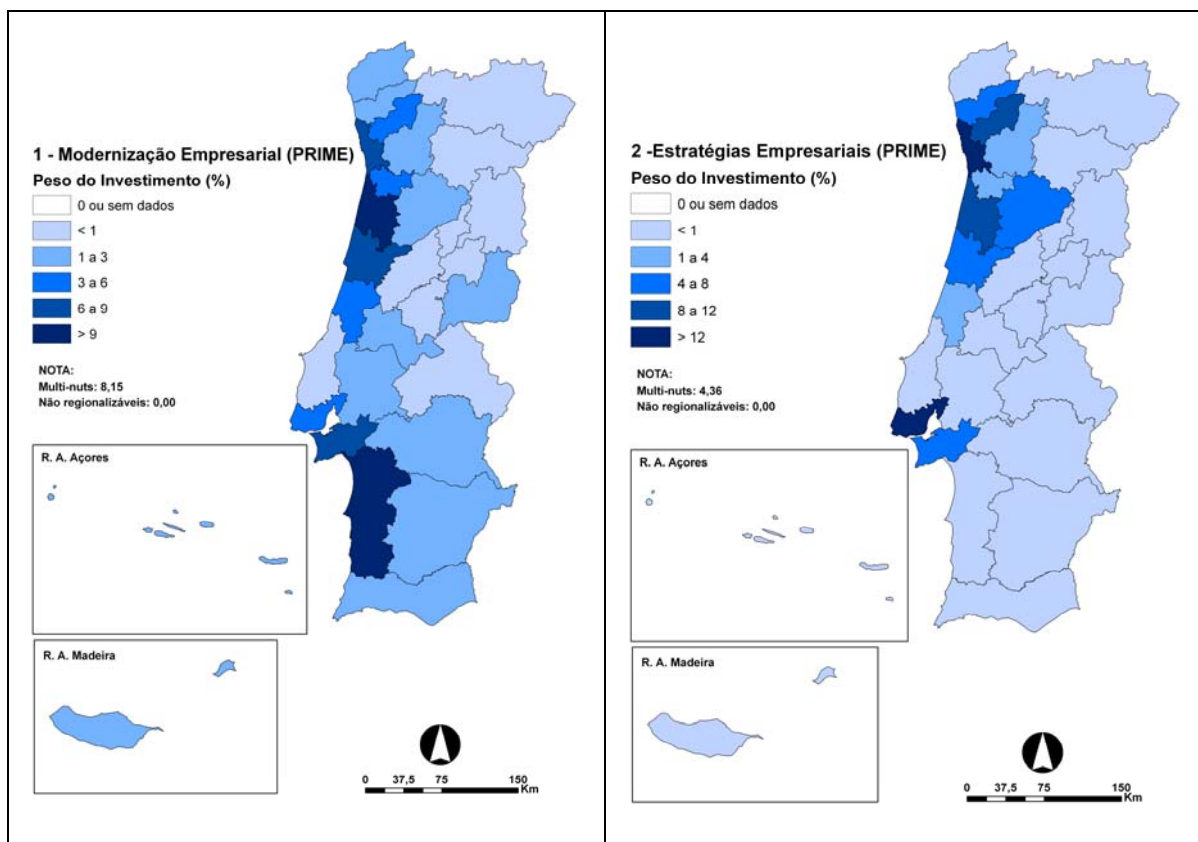


Figura 13. Repartição do investimento (modernização)

Figura 14. Repartição do investimento (estratégias)

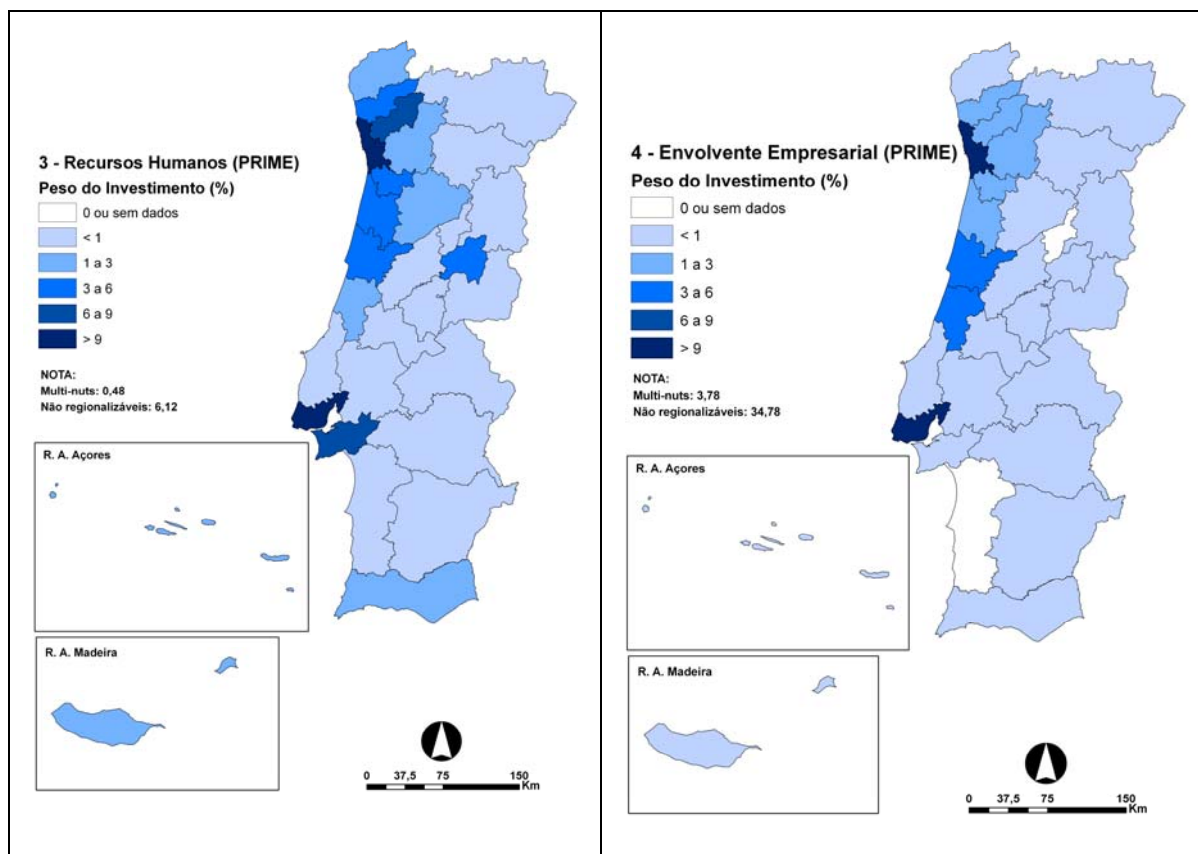


Figura 15. Repartição do investimento (formação)

Figura 16. Repartição do investimento (envolvente)

Por último, apresentam-se alguns comentários tendo por base o índice de investimento global⁸ e o respectivo potencial⁹ considerando a modernização empresarial, as estratégias, a formação e a envolvente (Figuras 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 e 24).

No essencial os valores calculados para estes índices traduzem a importância dos factores urbanos, as diferentes características de industrialização dos territórios como elementos que têm orientado a política de inovação. As condições de partida são, assim, decisivas para o aproveitamento dos investimentos considerados globalmente e para a diferente valorização dos factores de inovação subjacentes aos diferentes sistemas de incentivos.

⁸ Quociente de dois quocientes, relacionando o peso de um sector no total de sectores considerando, por um lado, o investimento em cada um dos factores de inovação apoiado pelo PRIME e, por outro, os investimentos totais, respectivamente, no numerador e no denominador da razão principal.

⁹ Ponderação do índice de modernização pela importância que cada ramo tem no total dos ramos, considerando o investimento no respectivo factor de modernização.

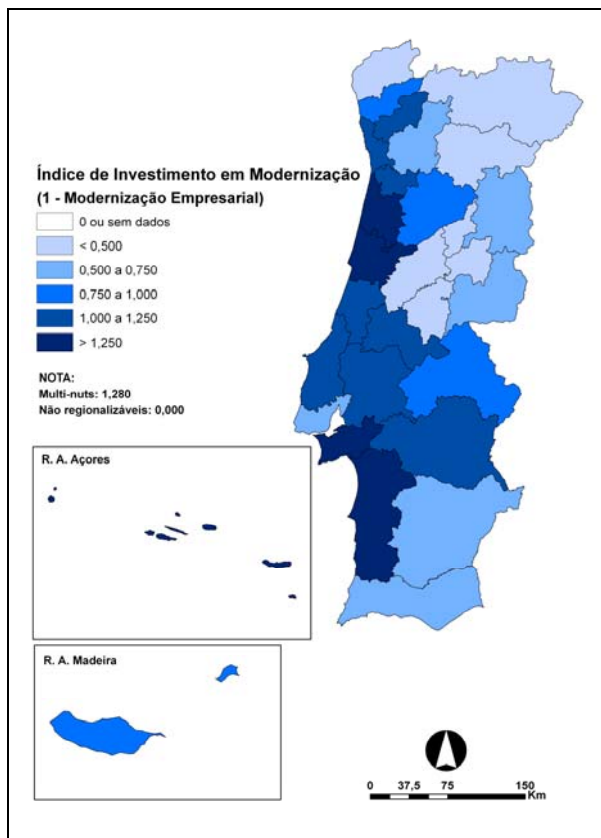


Figura 17. Índice de investimento (modernização)

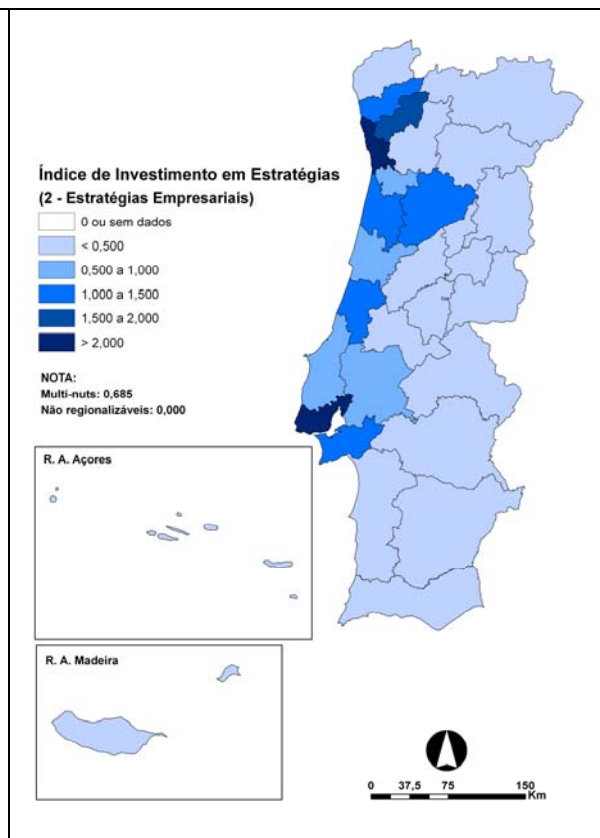


Figura 18. Índice de investimento (estratégias)

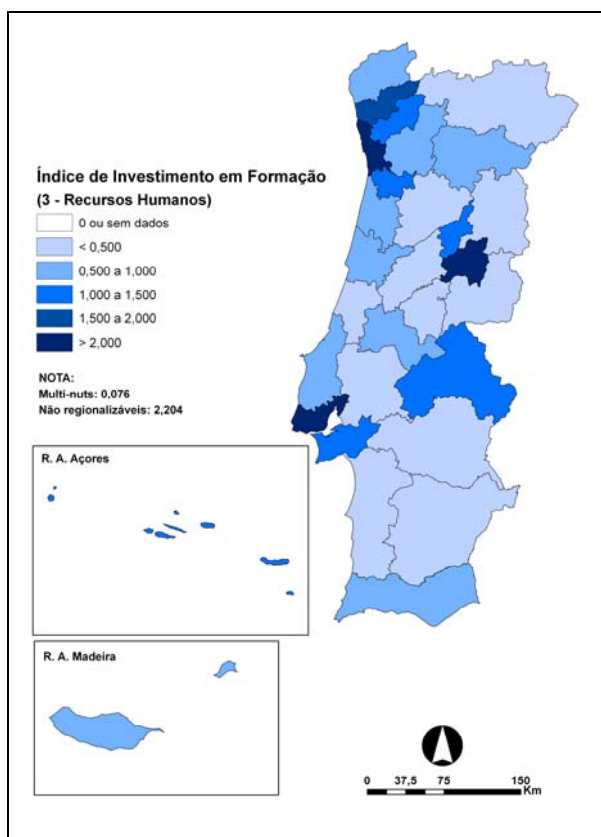


Figura 19. Índice de investimento (formação)

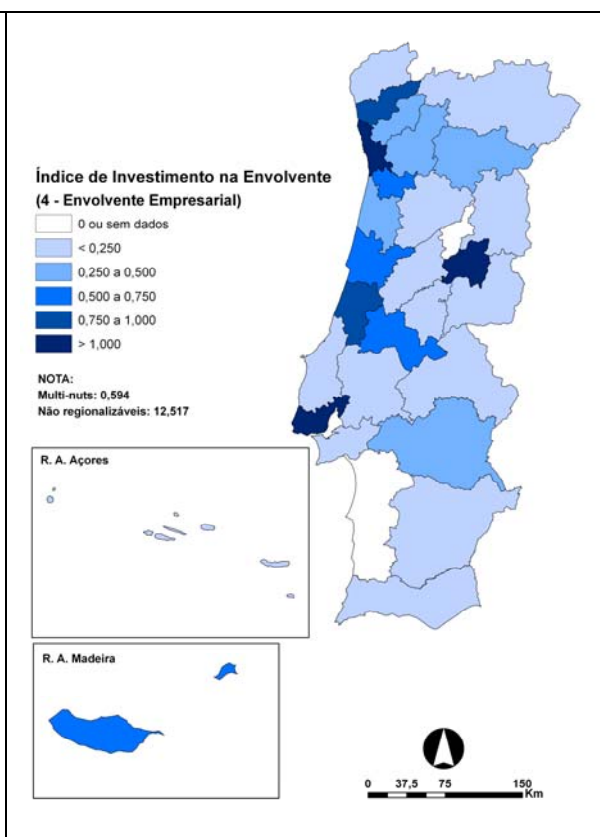


Figura 20. Índice de investimento (envolve)

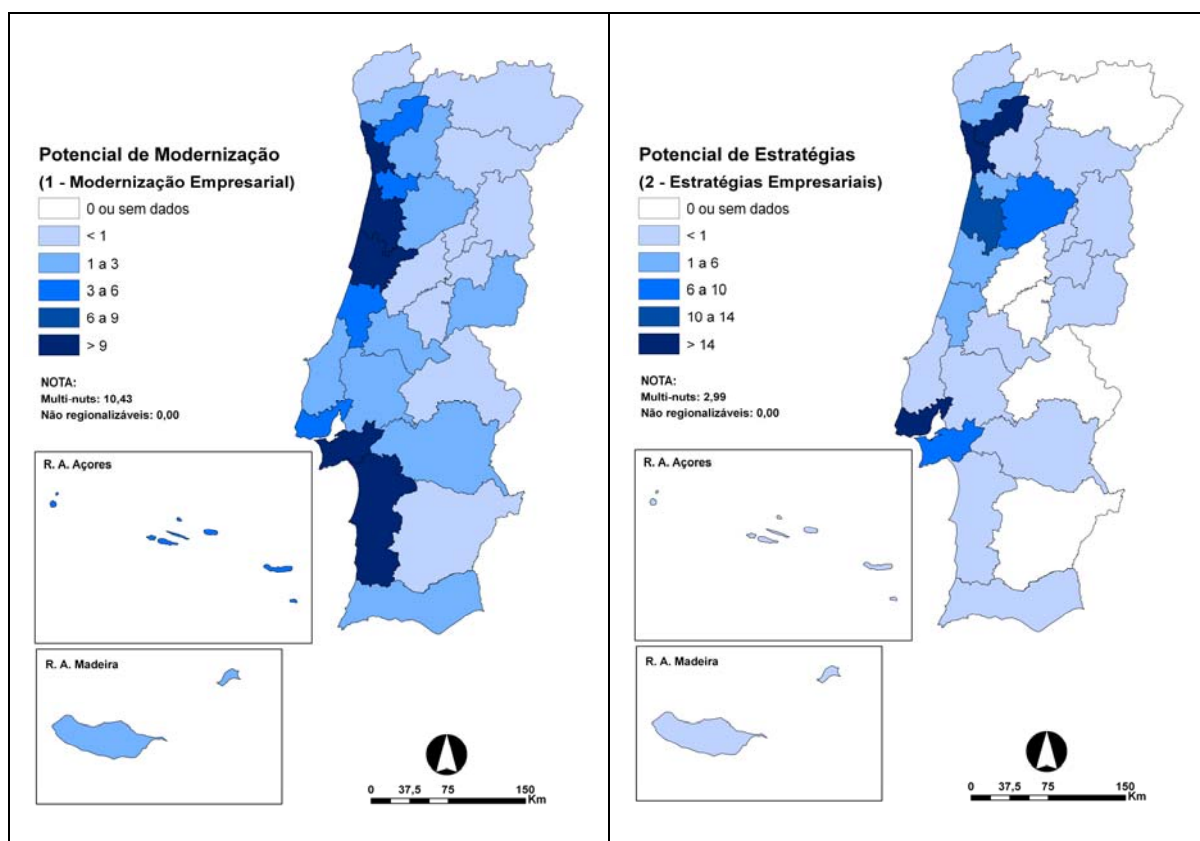


Figura 21. Potencial de modernização

Figura 22. Potencial de estratégias

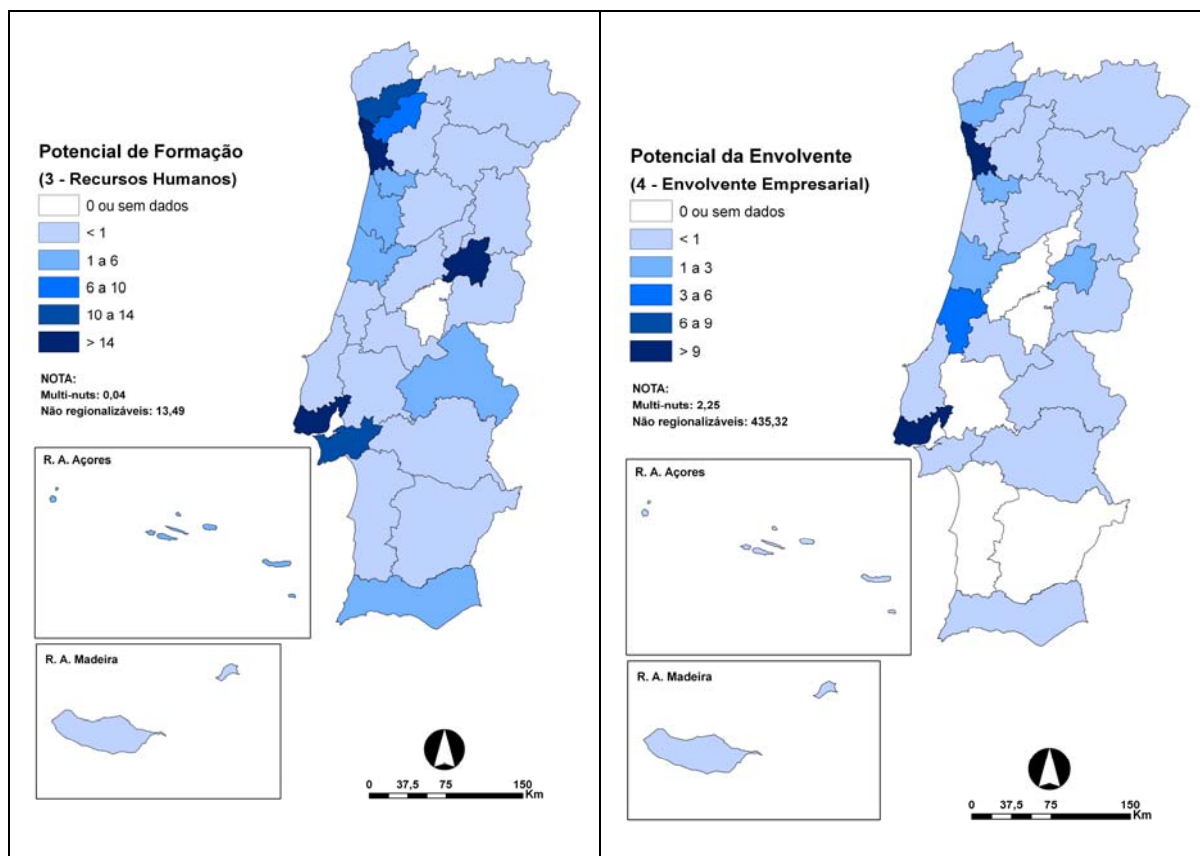


Figura 23. Potencial de formação

Figura 24. Potencial da envolvente

3. Quadro produtivo, política de inovação e desigualdades territoriais

Os resultados da análise destacaram a importância para as dinâmicas de inovação apoiadas pela política de inovação subjacente ao PRIME, 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 formação 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 PRIME permitem reflectir sobre outras questões e pensando no sector industrial que 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.

Por fim, a questão central que nos preocupa no quadro da política industrial de inovação prende-se em saber se existe ou não adequação entre os objectivos e instrumentos da política e as características do quadro produtivo, e, no caso de não se confirmar, como devem ser perspectivados os novos instrumentos financeiros no contexto dos futuros quadros comunitários de apoio. O QREN constitui, assim, um desafio para toda a sociedade portuguesa.

4. Bibliografia

- Beccattini, G. e Rullani, E. (1995): “Sistema Local e Mercado Global”, *Notas Económicas, Revista da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra*, nº 6; 6-21.
- Cadernos Pedip Nº 1*, MIE, 1994.
- Caetano, L. (1995): “Distritos industriais no desenvolvimento recente de Portugal: o caso do Centro-Litoral”, *Cadernos de Geografia*, nº 14; 3-16.
- Canadas, N. (1994): *O PEDIP e a política industrial para Portugal nas vésperas do séc. XXI*, Coimbra Editora, Coimbra.
- Coelho, L. (1996): “Uma caracterização industrial da Região Centro”, *Oficina do CES*, nº 76.
- Ferrão, J. e Mendes Baptista, A. (1989): “Industrialização e Desenvolvimento Endógeno em Portugal: Problemas e Perspectivas”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 7;43-64.
- 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 (no prelo).
- INE, *Anuário Estatístico*, Regiões Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve, INE, Lisboa, 1999.
- INE, *Censos 1991*, INE, Lisboa.
- Marques, I. (2001): *Política Industrial no Contexto Europeu. Fundamentos, alcance e limites*, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, Lisboa.
- MESS e MQE, *Quadros de Pessoal*, 1986 e 1997, MESS e MQE, Lisboa.
- Ministério da Economia, Gabinete Gestor do Pedip - Dados Pedip II, Lisboa.
- Ministério do Planeamento, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional - Dados Sir, Lisboa.
- Reis, J. (1993): “Portugal: a heterogeneidade de uma economia semiperiférica”, em B. Santos (org.): *Portugal: um retrato singular*, Edições Afrontamento, Porto.
- Tolda, J. (2000): *Desenvolvimento Industrial e Tecnológico: A Perspectiva da Economia Regional da Inovação*, FEUC, Coimbra. (policop.)
- Vale, M. (1991): “Pequenas Empresas e Desenvolvimento Territorial”, *Finisterra*, Vol. XXVI, nº 52; 361-395.