
Aprendizagem em políticas de inovação: o caso do relatório Porter e a política de “clusters” em Portugal

António Fernando da Silva Rodrigues Machado

Dissertação

Mestrado em Economia e Gestão da Inovação

Orientado por

Prof. Luís Carvalho

2023

Índice

Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	iv
Abstract	v
Índice de tabelas.....	vi
Índice de figuras.....	vii
1. Introdução.....	1
2. Revisão da literatura.....	5
2.1. Clusters de competitividade.....	5
2.1.1. Michael Porter - “The Competitive Advantage of Nations”.....	7
2.1.2. Michael Porter – Vantagens e desvantagens	8
2.1.3. Exemplos de clusters.....	10
2.1.4. Clusters em Portugal.....	11
2.2. Aprendizagem de Políticas Públicas.....	13
2.2.1. Aprendizagem de políticas – definição.....	13
2.2.2. Aprendizagem governamental	16
2.2.3. Aprendizagem das redes de implementação de políticas	18
2.2.4. aprendizagem social.....	20
2.2.5. Síntese.....	21
3. Metodologia.....	24
3.1. Contexto de investigação e metodologia de estudo de caso	24
3.2. Fontes de Informação	25
3.3. Análise da Informação	26
4. Análise Empírica.....	28
4.1. Porter e as ruturas (ou continuidades).....	28
4.2. Porter: incorporação nos diferentes ciclos de políticas públicas	37
4.2.1. Antes do QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional.....	39
4.2.2. QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional	40
4.2.3. Portugal 2020	43
4.2.4. Conclusão	44

4.3. A aprendizagem pelos atores da política pública	45
4.3.1 aprendizagem governamental.....	45
4.3.2 Aprendizagem das Redes de implementação de Políticas.....	48
4.3.3. aprendizagem social	50
5. Conclusão.....	53
6. Referências	56

Agradecimentos

Ao longo desta caminhada acadêmica, muitos foram os pilares que sustentaram a minha determinação e me incentivaram a prosseguir. Em primeiro lugar, gostaria de expressar a minha profunda gratidão à minha esposa que, com a sua paciência, amor e compreensão, foi o meu suporte constante em todos os momentos de dúvida e exaustão. A ela, devo não apenas o sucesso deste trabalho, mas de muitas vitórias na minha vida.

Aos meus filhos Benedita e Dinis, que mesmo sem perceberem totalmente a magnitude deste projeto, foram a luz e inspiração diária em busca da excelência em cada página redigida. São a razão pela qual procuro ser uma melhor versão de mim mesmo todos os dias.

Não poderia deixar de expressar a minha sincera gratidão ao Professor Luís Carvalho. A sua orientação, sabedoria e paixão pelo campo da economia e gestão de inovação foram cruciais para a concretização deste trabalho. Agradeço por cada conselho, correção e, acima de tudo, pela confiança depositada em mim desde o início.

Aos meus familiares que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização desta dissertação, o meu mais sincero obrigado. Cada palavra de incentivo, cada gesto de apoio e cada momento partilhado, foram essenciais para que chegasse até aqui.

Resumo

A presente dissertação, intitulada "Aprendizagem em políticas de inovação: o caso do relatório Porter e a política de clusters em Portugal", debruça-se sobre a dinâmica e evolução das políticas de inovação no contexto português, dando particular destaque às propostas avançadas pelo relatório de Michael Porter.

Recorrendo a uma metodologia que combina entrevistas detalhadas com especialistas e análise documentação secundária, este estudo procura desvendar os mecanismos subjacentes aos diferentes “filtros” no processo de aprendizagem de políticas públicas. Estes filtros, como se constata, desempenharam um papel crucial na modelação e influência das políticas públicas associadas aos clusters em Portugal.

O trabalho dedica-se ainda a traçar uma linha temporal detalhada, permitindo compreender a evolução e adaptação da política de clusters desde a sua conceção, inspirada pelas ideias do relatório Porter, até às suas manifestações e implementações mais recentes no panorama nacional.

Os resultados obtidos nesta investigação são reveladores, evidenciando não apenas a trajetória e metamorfose das políticas de inovação em Portugal, mas também o papel do relatório Porter e da ideia de “clusters” como catalisador de mudanças significativas neste domínio. Esta dissertação contribui, assim, para o entendimento da intersecção entre teoria e prática no que diz respeito à inovação e políticas públicas em Portugal, oferecendo perspetivas e reflexões que podem orientar futuras iniciativas e investigações na área.

Palavras-chave: Políticas de Inovação, Relatório Porter, Clusters, Diamante de Porter, Aprendizagem de Políticas Públicas, Evolução Política em Portugal

Abstract

This thesis, entitled "Learning in innovation policies: the case of the Porter report and cluster policy in Portugal", focuses on the dynamics and evolution of innovation policies in the Portuguese context, with particular emphasis on the proposals put forward by Michael Porter's report.

Using a rigorous methodology, combining in-depth interviews with experts in the field and a careful analysis of secondary documentation, this study seeks to uncover the mechanisms underlying the different public policy learning filters. As it turns out, these filters have played a crucial role in shaping and influencing public policies associated with clusters in Portugal.

The work is also dedicated to tracing a detailed timeline, making it possible to understand the evolution and adaptation of cluster policy from its conception, inspired by the ideas of the Porter report, to its most recent manifestations and implementations on the national scene.

The results obtained in this research are revealing, highlighting not only the trajectory and metamorphosis of innovation policies in Portugal, but also the role of the Porter report as a catalyst for significant changes in this area. This dissertation thus makes a valuable contribution to understanding the intersection between theory and practice with regard to innovation and public policies in Portugal, offering insights and reflections that can guide future initiatives and research in the area.

Keywords: Innovation Policies, Porter Report, Clusters, Porter's Diamond, Public Policy Learning, Policy Evolution in Portugal

Índice de tabelas

Tabela 1 - Níveis de aprendizagem de políticas.....	23
Tabela 2 - Entrevistas realizadas.....	26

Índice de figuras

Figura 1 - Diamante de Porter	7
Figura 2 - Cronograma das políticas públicas de Inovação em Portugal.....	38

1. Introdução

Não obstante os esforços dos governos, são vários os exemplos em que as políticas públicas não atingem os resultados para as quais foram concebidas, ou nas quais existe um fosso entre o racional teórico e a formulação dos instrumentos (Harguindeguy, 2015) . Este trabalho pretende identificar quais as condições que podem restringir ou promover a aprendizagem de políticas públicas pelos principais responsáveis pela sua implementação, fator importante, a montante, para perceber os motivos do sucesso ou fracasso das mesmas. A compreensão destas condições permitirá obter uma melhor perceção das razões pelas quais alguns governos aprendem a melhorar as políticas e outros não. Pretendemos igualmente analisar até que ponto os fatores de contexto e a escassez de recursos humanos, físicos e financeiros podem influenciar esta mesma aprendizagem.

Apesar das políticas de inovação serem comumente consideradas como uma ferramenta crucial para um crescimento sustentado da competitividade dos países, as suas prioridades, o impacto na mudança e os seus resultados variam de país para país. A forma como a dinâmica dos fluxos de informação difere, faz com que os processos de aprendizagem de políticas de inovação tenham diferentes velocidades e resultados (Borrás, 2011). O conteúdo da aprendizagem pode incluir componentes operacionais de políticas como definições de problemas, objetivos ou instrumentos, bem como aspetos estratégicos como ideias, ideologias e conceitos. Contudo, a conceção e implementação de políticas de inovação eficazes é um grande desafio, uma vez que o processo de inovação é complexo e específico do contexto (Moyson & Scholten, 2018).

A aprendizagem de políticas (“policy learning”)¹ apela à construção das capacidades organizacionais necessárias na política de inovação. A elaboração de políticas estratégicas no atual contexto altamente incerto e em rápida mudança – como a ciência, a tecnologia e a inovação –, só pode acontecer num cenário em que o governo, as partes interessadas e a

¹ quando nesta dissertação se fala de aprendizagem de políticas, referimo-nos à interiorização de conceitos e quadros de suporte à formulação de políticas públicas, não necessariamente à política pública em si.

sociedade civil em geral têm opiniões independentes, autocríticas e criativas sobre os estrangulamentos e problemas que afetam os sistemas de inovação (Moyson et al., 2017). A elaboração de políticas é assim um processo de aprendizagem em que teoria e prática cooperam e evoluem constantemente. No entanto, as teorias vindas da academia raramente são adaptadas no seu todo pelos decisores políticos (Sotarauta, 2012). Uma justificação pode estar no espaço de tempo que poderá distanciar a elaboração e a implementação da política pública. O exemplo do relatório que Michael Porter desenvolveu para Portugal, que nos irá acompanhar neste trabalho é disso exemplo, pois, como iremos verificar, nem todas as medidas propostas para o desenvolvimento económico de Portugal foram implementadas (Gonçalves et al., 2015).

Estando a aprendizagem e implementação de políticas públicas dependente das instituições governamentais, assistimos a diferentes velocidades de implementação bem como a evoluções diferenciadas ao longo do tempo. No caso concreto de Portugal, em 1994 o Governo contratou Michael Porter para desenvolver um estudo sobre a competitividade da economia nacional. O projeto tinha como base a teoria desenvolvida no livro “The Competitive Advantage of Nations” (Porter, 1990) contemplando numa forma sistémica as duas ferramentas teóricas do modelo Porter: o “diamante” e a teoria dos “clusters” (Gonçalves et al., 2015), conceitos que serão desenvolvidas em capítulos seguintes. Neste livro, Michael Porter apresentou os clusters como um “conjunto de empresas, universidades, sistema científico e tecnológico e outras instituições relacionadas, pertencentes a uma mesma indústria, que estão perto geograficamente e estão ligadas por semelhanças e complementaridades”² (Porter, 1990). Esta rede de empresas e instituições é explicada através do “diamante”, composto pelos quatro determinantes da vantagem competitiva nas indústrias, cuja interligação justifica a maior ou menor competitividade dos países: (1) condições de fatores, (2) indústrias relacionadas e de suporte, (3) estratégia, estrutura e rivalidade empresarial, e (4) condições da procura. A adaptação deste conceito a Portugal, teve como resultado o relatório “Construir as Vantagens Competitivas de Portugal” (Fórum para a Competitividade, 1994), com a aposta nos setores tradicionais e na criação de (políticas de) “clusters” de competitividade para o desenvolvimento económico. Portugal aplicou

² Tradução própria

poucas das sugestões de Michael Porter, e os impactos nos 20 anos subsequentes à sua realização foram considerados baixos (Gonçalves et al., 2015).

Volvidos 30 anos, e tendo por base a literatura sobre aprendizagem em políticas públicas de inovação (Borrás, 2011), este trabalho tem como objetivo avaliar de que modo as estratégias de cluster atuais derivam do estudo de Michael Porter. Pretendemos ainda, em concreto, identificar os filtros e desvios que houve entre o Relatório e criação de políticas de cluster em Portugal, analisar como os conceitos da academia influenciam a construção de políticas públicas e perceber os motivos do hiato temporal entre a ideia, a formatação de políticas públicas e a sua efetiva aprendizagem pelos atores e na sociedade.

O caso de estudo que iremos apresentar permitir-nos-á ter uma visão de como a política nacional de inovação e estímulo à competitividade da economia se foi transformando desde a apresentação do relatório de Michael Porter aos dias de hoje, nomeadamente na produção de políticas públicas. Através deste estudo, será possível trabalhar a lacuna na literatura sobre como conceitos oriundos da academia influenciam, para além do desenho, a adoção de políticas públicas de inovação (Borrás, 2011), o tempo que levam a ser implementadas e os filtros que ao longo desse mesmo tempo os enviesam e transformam (Lundvall & Borrás, 1997). Apesar do interesse crescente em processos de aprendizagem para a elaboração de políticas, os estudos de aprendizagem de políticas públicas de inovação continuam a ser escassos, especialmente no que respeita à mobilidade das políticas públicas ao longo do tempo. No sul da Europa e mais propriamente em Portugal, esta escassez é ainda mais acentuada (Borrás, 2011), ao invés do conhecimento existente sobre aprendizagem de políticas de competitividade e inovação, por exemplo, nos países nórdicos. O próprio estudo de Gonçalves et al (2015) não detalha esta questão.

Dentro do contexto da aprendizagem de políticas, Bennett e Howlett (1992) delinearam três níveis distintos de aprendizagem que têm implicações profundas para a formulação e implementação de políticas: i) Aprendizagem governamental: esta dimensão centra-se na capacidade administrativa do governo; ii) Aprendizagem das redes de implementação de políticas: este nível foca-se na interação entre as políticas e o sistema de inovação; iii) Aprendizagem Social: sendo o nível mais abrangente, aborda as relações entre estado, economia e sociedade no contexto da inovação. Estes níveis de aprendizagem fornecem uma estrutura para compreender como as políticas são informadas, adaptadas e implementadas em resposta às dinâmicas em constante mudança dos sistemas de inovação. Através de uma

análise aprofundada de um caso de estudo, esta dissertação visa compreender os fatores-chave que influenciam a aprendizagem da política de inovação e identificar as melhores práticas para a implementação e avaliação eficazes das políticas de inovação.

Chegamos assim à definição do problema de investigação: como os conceitos oriundos da academia influenciam a adoção de políticas públicas de inovação, o tempo que levam a ser implementadas e quais os filtros que ao longo desse mesmo tempo os enviesam e transformam?

No decurso deste trabalho, iremos apresentar a revisão da literatura (capítulo 2) que consideramos mais importante para o tema em estudo, apresentar aquele que foi o guião metodológico para a pesquisa efetuada (capítulo 3), apresentar um quadro de análise da aprendizagem de políticas com base em Borrás (2011) (capítulo 2.2) e construir uma linha temporal que nos acompanhará na análise do impacto do relatório de Michael Porter nas diferentes políticas de inovação implementadas pelos diferentes governos de Portugal entre 1994 e 2020 (capítulo 4).

2. Revisão da literatura

Nesta secção iremos abordar o conceito de cluster de competitividade (2.1), destacando a colaboração geograficamente próxima entre empresas para impulsionar a competitividade. Seguidamente apresentamos o conceito de aprendizagem de políticas através de três níveis distintos (2.2): aprendizagem Governamental, aprendizagem das Redes de implementação de Políticas e aprendizagem Social.

2.1. Clusters de competitividade

O conceito de clusters de competitividade foi desenvolvido por Michael Porter durante a década de 1990, com a publicação de um livro intitulado "The Competitive Advantage of Nations", no qual argumentava que o sucesso económico de um país dependia da competitividade das empresas que operam no seu território. No livro, Porter (1990) sugeriu que a competitividade das empresas poderia ser melhorada através de uma abordagem de clusters, em que as empresas e outras organizações relacionadas colaboram em estreita proximidade geográfica. Esta proximidade gera oportunidades de colaboração, inovação, partilha de conhecimento e criação de sinergias, aumentando a eficiência e a competitividade das empresas envolvidas. Michael Porter defendeu que as empresas integrantes de clusters podem partilhar conhecimentos e recursos, colaborar em atividades de investigação e desenvolvimento, melhorar a eficiência, a qualidade e competir numa escala global. Porter (1990) definiu Clusters como “concentrações geográficas de empresas interconectadas, fornecedores especializados, provedores de serviços e empresas relacionadas que competem, mas também colaboram”. Destacou a importância de uma abordagem colaborativa para o desenvolvimento económico regional, em contraste com a competição entre governos para atrair investimentos estrangeiros (Porter, 1990).

Desde então, o conceito tem sido desenvolvido e adaptado por outros autores e especialistas. Apresentam-se de seguida alguns exemplos.

Para Braunerhjelm & Carlsson (2003) argumentam que os clusters são um importante motor de inovação e crescimento económico, especialmente em economias pequenas e abertas como a da Suécia. Braunerhjelm destaca a importância da proximidade geográfica e da interação entre empresas para o sucesso dos clusters. Ele também enfatiza a importância das

instituições de apoio, como universidades, institutos de investigação e agências governamentais, na promoção e no desenvolvimento de clusters.

Chandler & Saxenian (1995) definiram clusters como sendo “conjuntos geográficos de empresas, instituições de I&D e outras organizações relacionadas que colaboram entre si, compartilham conhecimentos e recursos, e competem numa escala global. No livro "Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128" (1994), Saxenian argumenta que o sucesso de Silicon Valley em atrair empresas de alta tecnologia e em criar uma cultura de inovação deve-se, em parte, à sua abordagem colaborativa e descentralizada. Em contraste, a região de Boston, que liderou a tecnologia da informação nas décadas de 70 e 80, foi prejudicada por uma abordagem centralizada e hierarquizada. Saxenian defende que Silicon Valley criou uma rede informal de colaboração e intercâmbio de conhecimentos entre empresas, universidades e instituições de I&D, que contribuiu para o seu sucesso. Esta rede é denominada "sistema de produção de alta tecnologia" e destaca a importância da mobilidade dos trabalhadores e do conhecimento tácito na sua criação e manutenção (Chandler & Saxenian, 1995).

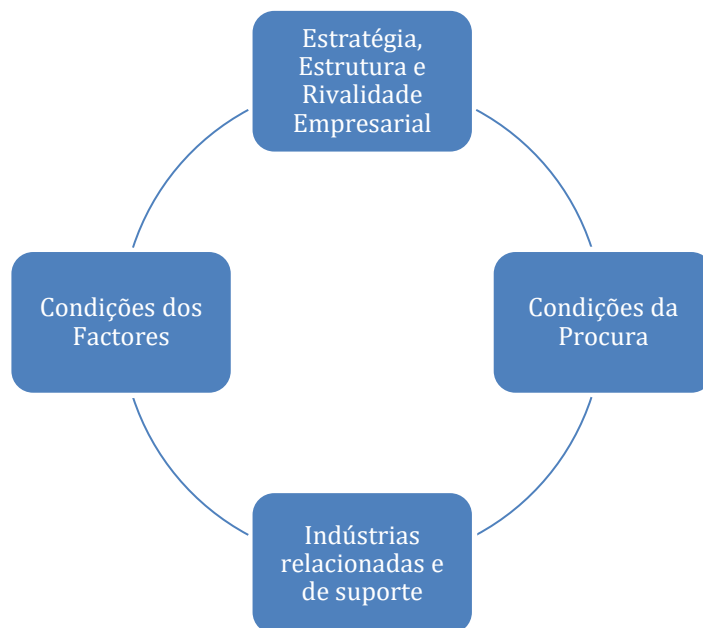
Becattini (2002) revisitou a teoria de Marshall, que propõe que a aglomeração de empresas numa determinada área pode gerar economias de escala e especialização, levando ao desenvolvimento de uma indústria mais forte e competitiva. Becattini (2002) argumenta que esta teoria foi ampliada no contexto italiano para incluir não apenas a concentração geográfica de empresas, mas também uma forte rede de relações sociais e económicas entre elas. O autor argumenta que os clusters podem desempenhar um papel crítico no desenvolvimento regional, fomentando a inovação, o empreendedorismo e a competitividade das empresas dentro de clusters.

Mais recentemente, a European Cluster Collaboration Platform (ECCP) definiu cluster como “um grupo de empresas, organizações, instituições de I&D e outras entidades que operam num setor específico ou em áreas relacionadas, geograficamente concentradas e interconectadas por meio de laços comerciais e de conhecimento”(European Cluster Collaboration Platform, 2023). Estes clusters têm como objetivo aumentar a competitividade e inovação das empresas e instituições no seu ecossistema, promovendo a colaboração, a troca de conhecimentos, a oferta de serviços especializados e o desenvolvimento de novos negócios. Podem ainda desempenhar um papel importante no desenvolvimento regional, ajudando a impulsionar o crescimento económico e a criar empregos.

2.1.1. Michael Porter - “The Competitive Advantage of Nations”

Conforme referido, "The Competitive Advantage of Nations" é um livro de Michael Porter que explora as razões pelas quais alguns países são mais bem-sucedidos do que outros no desenvolvimento e sustentação de indústrias competitivas. Porter (1990) argumenta que a competitividade de uma nação depende de quatro elementos, cf. Figura 1:

Figura 1 - Diamante de Porter



Fonte: Elaboração própria, com base em (Porter, 1990)

As condições dos fatores referem-se à disponibilidade de fatores de produção, recursos e inputs chave que são necessários para a produção de bens e serviços. Estes recursos podem incluir capital humano, capital físico, recursos naturais, e infraestruturas. As indústrias relacionadas e de suporte são indústrias complementares, mas necessárias para o sucesso de um setor de atividade. Por exemplo, a indústria automóvel necessita da presença de empresas que fornecem serviços para o setor, bem como institutos de I&D e associações setoriais. Estratégia, estrutura e rivalidade empresarial referem-se à forma como as empresas, dentro de uma determinada indústria, competem entre si e ao impacto que isto tem na sua capacidade de inovar e melhorar. Porter (1990) argumenta que uma rivalidade saudável e uma estratégia empresarial eficaz são fundamentais para impulsionar a inovação e a melhoria. Finalmente, as condições da procura são as características dos mercados e dos consumidores

como o tamanho do mercado, a sofisticação dos consumidores e a diversidade das preferências.

Em resumo, "A Vantagem Competitiva das Nações" argumenta que a competitividade de uma nação depende da interação destes quatro fatores, e que ao compreender estes fatores, os países podem tomar medidas para melhorar a sua competitividade.

2.1.2. Michael Porter – Vantagens e desvantagens

Em "Clusters and the New Economic Competition", Porter (1998) destaca as vantagens dos clusters, incluindo o aumento da inovação, a possibilidade de acesso a inputs especializados, e melhoria da competitividade das empresas dentro dos clusters. No entanto, Porter (1998) também apresenta as desvantagens dos clusters, tais como o aumento da concorrência entre empresas dentro do cluster, a dificuldade de acesso a inputs especializados, e a necessidade de apoio governamental.

Wennberg & Lindqvist (2010) estudaram o impacto dos clusters na inovação, tendo concluído que as empresas localizadas em clusters fortes criam mais empregos, aumentam a receita proveniente dos pagamentos de impostos e salários mais elevados para os trabalhadores. Os efeitos variam em função do nível de agregação geográfica escolhido para o cluster. Este estudo utiliza dados de empresas italianas para examinar o impacto dos clusters na inovação. Os autores constataram que os clusters tiveram um impacto positivo na inovação para as empresas que constituíam os clusters, mas verificaram igualmente o potencial de aumento da concorrência e redução da diversidade como desvantagens dos clusters.

O artigo "Effects of cluster policies on regional innovation networks: Evidence from France" de Alain N'ghauran & Autant-Bernard (2020) examina os efeitos das políticas de cluster nas redes de inovação regional de França. O estudo usa dados de uma pesquisa sobre inovação para analisar a influência das políticas de cluster no desenvolvimento de redes de inovação em regiões francesas. Os resultados indicam que as políticas de cluster têm efeitos positivos significativos na formação e fortalecimento de redes de inovação regionais. Em particular, a existência de políticas de cluster aumenta a probabilidade de as empresas estabelecerem relações de colaboração em I&D com outras empresas, universidades e centros de investigação. Além disso, as políticas de cluster também parecem estar associadas a um

aumento na quantidade e qualidade das patentes produzidas pelas empresas na região. No entanto, os autores destacam que os efeitos das políticas de cluster variam de acordo com o tamanho e o nível de desenvolvimento económico da região. Em regiões mais desenvolvidas, as políticas de cluster tendem a ter efeitos mais positivos, enquanto em regiões menores ou menos desenvolvidas, as políticas podem não ser tão eficazes em estimular a formação de redes de inovação.

McCann & Shefer (2013) referem que a localização geográfica pode ter um impacto significativo na competitividade de uma região, especialmente quando se trata de setores que dependem de recursos naturais ou mercados próximos. Além disso, os autores discutem o conceito de aglomeração de empresas, que ocorre quando empresas semelhantes se estabelecem numa determinada região para aproveitar sinergias, reduzir custos e melhorar na inovação. A aglomeração pode ser favorecida por políticas públicas que incentivem a cooperação entre empresas e instituições locais. Os autores também destacam a importância das infraestruturas para o desenvolvimento regional, incluindo estradas, ferrovias, portos e aeroportos. A presença de infraestruturas adequadas podem melhorar a conectividade da região com outras áreas e aumentar a sua capacidade de atrair investimentos. Por fim, é ainda referido que a localização, aglomeração e infraestruturas são fatores interdependentes e que políticas públicas eficazes devem levar em consideração para promover o desenvolvimento regional sustentável.

Os artigos destacam o impacto positivo dos clusters no desempenho e competitividade das empresas, mas também notam o potencial para o aumento da concorrência e a necessidade de apoio governamental. Estas conclusões sublinham a importância de considerar os potenciais benefícios e limitações dos clusters no desenvolvimento de políticas e estratégias regionais.

2.1.3. Exemplos de clusters

Arauzo-Carod & Segarra-Blasco (2005) investigaram a relação entre o tamanho das empresas start-up e as condições do mercado em que operam. O estudo investiga os determinantes da entrada de novas empresas no mercado espanhol, com foco na relação entre o tamanho das empresas e as condições do mercado, incluindo a presença de clusters industriais. Os resultados do estudo mostram que o tamanho das empresas start-up está positivamente relacionado com a presença de clusters industriais. Além disso, o estudo destaca a importância de outros fatores, como as barreiras regulatórias e as condições económicas regionais, na determinação do sucesso ou fracasso das novas empresas no mercado. Os autores concluem que as políticas públicas devem levar em conta a importância dos clusters e outras condições do mercado na promoção da entrada e sobrevivência de novas empresas. Destaca igualmente a importância de políticas de apoio específicas para empresas start-up de diferentes tamanhos, de forma a maximizar o seu potencial de sucesso no mercado.

No artigo "Policy Learning and the 'Cluster Flavoured Innovation Policy' in Finland" de Sotarauta (2012) é examinado como a política de inovação em clusters foi desenvolvida na Finlândia e como evoluiu ao longo do tempo. O artigo conclui que (1) a política de inovação em clusters tem sido uma ferramenta eficaz para estimular o crescimento económico e a competitividade das empresas na Finlândia desde a década de 1990; (2) a aprendizagem política é importante para o desenvolvimento contínuo da política de inovação em clusters na Finlândia. Os construtores das políticas públicas aprendem com as experiências passadas e ajustam as políticas para melhor atender às necessidades atuais; (3) há desafios na implementação da política de inovação em clusters, como a necessidade de equilibrar a cooperação e a competição entre as empresas. É importante o papel do governo na criação de um ambiente favorável para o crescimento dos clusters.

Mendoza-Velazquez (2017) analisou o impacto das políticas de cluster na competitividade industrial em países em desenvolvimento, com um estudo de caso no México. O estudo utiliza dados de empresas do setor industrial, bem como informações sobre políticas de cluster implementadas em diferentes regiões do país. Os resultados do estudo indicam que as políticas de cluster têm um impacto positivo significativo na competitividade industrial no México, nomeadamente: (1) em termos de aumento da produtividade e das exportações; (2) na coordenação entre as diferentes entidades governamentais e outros atores envolvidos na implementação de políticas de cluster para garantir a efetividade dessas políticas; (3) na

importância da adaptação das políticas de cluster às características específicas de cada região e setor industrial; (4) para maximizar os benefícios para a competitividade industrial. No geral, o estudo sugere que as políticas de cluster podem ser uma estratégia eficaz para melhorar a competitividade industrial em países em desenvolvimento, como o México, desde que sejam implementadas e coordenadas adequadamente.

Estes exemplos fornecem importantes perspectivas sobre a relação entre os clusters e o desempenho das empresas e apoiam a ideia de que os clusters podem desempenhar um papel crítico na competitividade industrial, em particular na promoção da inovação, produtividade e exportações das empresas. De igual forma, os estudos salientam a importância das políticas governamentais na promoção do desenvolvimento de clusters. No entanto, a eficácia destas políticas pode variar em função do contexto específico e das necessidades das regiões. Os resultados têm implicações importantes para os decisores políticos e profissionais interessados em promover o desenvolvimento regional e a competitividade. Podemos ainda referir que estes artigos demonstram a contínua relevância e aplicabilidade da teoria de clusters de Michael Porter na análise do desenvolvimento regional e da competitividade.

2.1.4. Clusters em Portugal

“Construir as Vantagens Competitivas de Portugal” é um livro escrito por Michael Porter, em o contributo de diversos especialistas portugueses, publicado em 1994. O livro apresenta uma análise da competitividade de Portugal em relação a outros países europeus e discute as principais oportunidades e desafios para a construção de vantagens competitivas duradouras no país. O livro argumenta que Portugal precisa desenvolver uma estratégia competitiva baseada em fatores específicos de sucesso, tais como o conhecimento técnico, a qualidade, a inovação e a sofisticação. Para isso, seria necessário investir em áreas estratégicas como a educação, a formação profissional, a infraestrutura e a investigação e desenvolvimento. Entre as principais recomendações do livro para melhorar a competitividade de Portugal estão a criação de clusters e ecossistemas de inovação em setores estratégicos, a melhoria da educação e formação profissional, o estímulo à internacionalização das empresas portuguesas e a adoção de políticas públicas mais eficazes para promover o desenvolvimento económico e social do país (Porter, 1994).

Ao adaptar o modelo do Diamante a Portugal, Porter identificou as condições de fatores como um ponto forte do país, destacando a qualidade de sua força de trabalho e a

disponibilidade de capital. No entanto, ele também destacou a necessidade de Portugal melhorar a educação, infraestruturas e capacidade de inovação para competir em níveis internacionais. Porter destacou o potencial de Portugal em setores como turismo, calçado e vinho, que apresentavam bons níveis de procura internacional e competências locais. Defendeu a necessidade de criar clusters de inovação nesses setores para melhorar a competitividade das empresas portuguesas. Ele argumentou que estes setores oferecem vantagens competitivas para Portugal, como uma força de trabalho qualificada, recursos naturais e um rico património cultural e histórico. Para estabelecer clusters bem-sucedidos, Porter recomendou que Portugal se concentrasse na melhoria das infraestruturas, na promoção de parcerias entre empresas e instituições de I&D e formação, na adoção de práticas inovadoras e na promoção de um ambiente de negócios favorável. Além disso, Porter observou a importância de criar empresas de suporte em áreas como logística, tecnologia e serviços para apoiar o desenvolvimento de setores específicos.

O artigo "Análise e avaliação ao funcionamento dos clusters em Portugal reconhecidos pelo QREN" de Martins Braga et al. (2018) analisou e avaliou o funcionamento dos clusters em Portugal que foram reconhecidos pelo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN). O estudo utilizou dados quantitativos e qualitativos para avaliar o desempenho dos clusters em termos de competitividade, inovação, internacionalização, emprego e riqueza gerada. Para isso, foram analisados seis clusters portugueses, nomeadamente: Tecnologias de Informação, Automóvel, Saúde, Energia, Agroalimentar e Mar. Os resultados indicaram que o cluster de Tecnologias de Informação é o mais competitivo e inovador, enquanto o cluster Mar tem o menor nível de competitividade e inovação. No entanto, todos os clusters estudados apresentaram um aumento no número de empresas e empregos, bem como um crescimento na riqueza gerada. O estudo também identificou alguns desafios e oportunidades para os clusters portugueses. Por exemplo, os clusters precisam de melhorar a sua capacidade de inovação e internacionalização, bem como de desenvolver redes de cooperação mais eficazes entre as empresas e outros atores relevantes. Além disso, os clusters enfrentam desafios relacionados com a falta de recursos humanos qualificados e a falta de financiamento para a investigação e desenvolvimento (Martins Braga et al., 2018).

2.2. Aprendizagem de Políticas Públicas

Para uma contínua evolução e adaptação das políticas de estímulo à inovação, às estratégias de governos e necessidades de empresas, a aprendizagem de políticas assume um papel cada vez mais relevante (Lundvall, 1992). Se nos focarmos na ação do governo, a sua atuação pode ser encontrada do lado da oferta de conhecimento, através do desenvolvimento de I&D pela academia e pelas entidades do sistema científico e tecnológico. No entanto, também do lado da procura a atuação do governo pode ser observada, através do desenvolvimento de políticas de inovação que induzam o desenvolvimento das empresas e consequentemente da economia (Lundvall & Borrás, 1997).

Mesmo ao nível regional, existe um cada vez maior reconhecimento da complexidade na elaboração das políticas públicas, o que releva a importância das instituições e da aprendizagem efetuada. Em Uyarra et al. (2017) é relevado o importante papel assumido pela localização na elaboração das políticas públicas. Para a teoria evolucionista, as políticas públicas devem ser adaptativas, contruídas de baixo para cima e focadas na região onde serão implementadas.

2.2.1. Aprendizagem de políticas – definição

Na literatura sobre aprendizagem de políticas podemos encontrar múltiplas definições. Para Jenkins-Smith & Sabatier (1994), um fator que induz a mudança de políticas é a aprendizagem, que permite alterações relativamente duradouras do pensamento ou intenções comportamentais que resultam da experiência.

Wu et al. (2015) deram um contributo significativo ao propor um quadro para definir a capacidade política a vários níveis de governação. Assim, as competências e capacidades das agências governamentais seriam vistas a três níveis distintos: individual (por exemplo, decisores políticos), organizacional (por exemplo, agência ou programa), e sistémico (por exemplo, governo como um todo, contextos macro institucionais e estruturais).

Mukherjee et al. (2021) refere este mesmo quadro para conceptualizar a capacidade política a múltiplos níveis de governação, entendida como aptidões e competências existentes em todas as agências de governação a três níveis: o indivíduo, a organização e o sistema. Ao nível dos indivíduos ocupados com a formulação de políticas, requerem conhecimentos técnicos para conduzir uma análise política prática e disseminar conhecimentos. Ao nível das

organizações governamentais, as capacidades de mobilização de informação para permitir uma análise política oportuna e relevante, capital administrativo para as agências de elaboração de políticas. Já no que concerne ao nível do sistema, uma concepção política eficaz requer instituições para a criação e utilização do conhecimento, juntamente com mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis de governo (Mukherjee et al., 2021).

A ação política pode ser baseada em ideias providas da academia ou de profissionais com vista a atingir os resultados pretendidos (Uyarra et al., 2017). Os indivíduos envolvidos na formulação de políticas requerem conhecimentos técnicos especializados para realizar análises políticas e partilhar conhecimentos. Precisam de capacidade de liderança e de negociação, se desempenharem um papel de gestão. Para conceber políticas de forma eficaz, devem também ter consciência política, capacidade de considerar os interesses de múltiplos intervenientes e avaliar a sua viabilidade. Para uma organização, a capacidade política requer mobilização de informação, coordenação entre agências de elaboração de políticas, e apoio político. A nível sistémico, as instituições de criação e utilização do conhecimento, os mecanismos de coordenação a nível governamental, e a confiança e legitimidade globais são essenciais para a concepção de políticas eficazes (Mukherjee & Howlett, 2016).

Para Moyson & Scholten (2018), três tipos de abordagens podem ser identificados: a abordagem ao nível macro ou de "gestão", a abordagem ao nível meso ou de "difusão e convergência", assim como a abordagem ao nível micro ou de "aprendizagem social". A abordagem de "gestão" concentra-se na aprendizagem organizacional. Teve um grande contributo de Lyles & Easterby-Smith (2012), com a adoção de uma 'perspetiva de aprendizagem' sobre o comportamento das organizações. A aprendizagem tem um carácter estratégico para as organizações, porque determina a sua capacidade de identificar, reagir, e adaptar-se às mudanças no seu ambiente. Em segundo lugar, a abordagem de "difusão e convergência" refere-se a processos através dos quais as decisões são tomadas num contexto institucional de acordo com decisões previamente tomadas num outro contexto. A aprendizagem dos primeiros adotantes é também amplamente reconhecida como um mecanismo de difusão de políticas ao lado da concorrência, imitação e coerção. Em terceiro lugar, a abordagem de "aprendizagem social", que ocorre entre indivíduos dentro de contextos sociais, está centrada na gestão da incerteza e o enigma das ideias por parte dos atores políticos, onde vários grupos da sociedade podem ser envolvidos nos processos de aprendizagem (Moyson & Scholten, 2018).

A aprendizagem de políticas é, para Gregersen & Johnson (2009), juntamente com a aprendizagem tecnológica, organizacional e institucional, uma parte integrada da economia da aprendizagem. A elaboração de políticas é um processo de aprendizagem que está cada vez mais preocupado com a aprendizagem e a construção de competências em muitas partes da economia. Os objetivos, os instrumentos, os modelos, os dados, a competência da burocracia e das instituições de apoio, desenvolvem-se ao longo do tempo em interação uns com os outros. Isto é, até certo ponto, feito como um processo consciente no qual decisores políticos, burocratas, especialistas e estudiosos comunicam e interagem ao longo do tempo.

No entanto, a definição que mereceu maior aceitação (Borrás, 2011) foi a desenvolvida por Bennett & Howlett (1992), onde é realçada a relevância da aprendizagem para que as decisões políticas sejam tomadas com base em conhecimentos e experiências passadas e julgamentos baseados no conhecimento quanto às expectativas futuras. Com vista a clarificar os múltiplos entendimentos da aprendizagem de políticas e estabelecer uma ligação mais clara entre a aprendizagem e a mudança, Bennett & Howlett (1992) desenvolveram uma classificação dividida em três níveis de aprendizagem: (1) aprendizagem governamental, por atores e organizações do governo; (2) aprendizagem das redes de implementação de políticas, não só por entidades do governo mas também empresas, associações empresariais, universidades e sistema científico e tecnológico; (3) aprendizagem social, mais uma dimensão institucional, por comunidades mais abrangentes, aprendendo sobre ideias e geração de mudanças de paradigma de intervenção em determinados domínios de política pública (formas de pensar, paradigmas de ação, ideologia, etc.).

A capacidade de aprendizagem por parte das organizações pode ser encarada como um fator que explica a diversidade nos processos e graus de aprendizagens políticas. Para Borrás (2011) a aprendizagem de políticas está essencialmente relacionada com o grau de capacidade analítica das administrações públicas. Uma eficiente e eficaz implementação das políticas públicas exige que os “policy makers” adquiram um conjunto de capacidades analíticas que lhes permitam construir a melhor informação possível para a elaboração de novas políticas e tomadas de decisão acertadas.

As perspetivas recentes sobre a importância das capacidades organizacionais para a aprendizagem oferecem informação sobre as condições que explicam a diversidade na mudança de políticas. A aprendizagem e a mudança de políticas dependem, em parte, do

nível de competências que as organizações do sistema têm, combinando fontes de conhecimento de dentro e de fora desse mesmo sistema (Bennett & Howlett, 1992).

O ponto de partida para examinar a ligação entre a aprendizagem de políticas e as capacidades organizacionais, que será utilizado nesta dissertação, é a tipologia clássica de três níveis proposta por Bennett & Howlett (1992) – aprendizagem governamental, aprendizagem das redes de implementação de políticas e aprendizagem social (cf. Tabela 1). Estes níveis de aprendizagem de políticas são fortemente interdependentes. Por exemplo, se estivermos perante um sistema com uma forte capacidade analítica nas redes políticas, capazes de analisar falhas de políticas e de instrumentos, mas sem capacidade administrativa para as pôr em prática, provavelmente terá problemas em implementar uma política eficaz. Do mesmo modo, um sistema com forte capacidade administrativa poderia corrigir falhas de gestão e melhorar os ganhos de eficiência, mas sem a capacidade analítica das redes políticas e das partes interessadas, esses ganhos não seriam eficientes (Borrás, 2011).

2.2.2. Aprendizagem governamental

Este nível de aprendizagem relaciona-se com a capacidade administrativa do governo e com as práticas organizacionais. Envolve a aprendizagem que o governo e as organizações públicas associadas adotam em relação às práticas organizacionais, com o intuito de prevenir falhas administrativas ou de gestão no interior ou entre organizações.

Diz respeito à "capacidade administrativa" do próprio governo, ou ao conjunto de práticas através das quais a administração pública gere recursos tangíveis ou intangíveis (Borrás, 2011). Esta aprendizagem está relacionada com os diferentes graus de capacidade administrativa dos governos para conceber e impor mudanças nas suas próprias organizações burocráticas. Por este motivo, o grau de capacidade administrativa tem impacto na natureza das respostas e na sua capacidade de resolver eficazmente o problema da coordenação de um tema complexo e transversal, como as relações ciência e indústria. Para países com um fraco nível de atividade industrial de I&D, melhorar as relações entre a ciência e a indústria pode ser uma tarefa de enorme dimensão. Por esta razão as respostas administrativas devem ter uma boa organização estratégica e ser dotadas de mais recursos (Borrás, 2011). A capacidade administrativa pode ainda ser definida como a capacidade de desenvolver, dirigir e controlar as fontes de conhecimento de apoio ao desenvolvimento de políticas públicas e programar as respetivas responsabilidades (Donahue et al., 2000).

A aprendizagem governamental refere-se igualmente ao processo através do qual os funcionários públicos adquirem conhecimentos sobre como as políticas são desenvolvidas, implementadas e avaliadas, bem como compreendam o funcionamento interno das organizações governamentais e o seu papel no processo de elaboração de políticas. A aprendizagem governamental envolve frequentemente colaboração e partilha de informação a diferentes níveis e ramos do governo. No entanto, esse processo pode ser afetado por vários bloqueios e dificuldades.

Conforme referiu Borrás (2011), um bloqueio a este tipo de aprendizagem pode ser a falta de colaboração e de coordenação nas relações entre a ciência e indústria, bem como entre as agências e os diferentes níveis de governo. Isso pode levar a silos de informação, onde as diferentes agências não partilham informação, resultando numa falta de visão holística. Outro bloqueio poderá ser a resistência à mudança. Algumas organizações podem resistir à implementação de novas políticas ou mudanças nos processos existentes que podem pôr em causa o seu poder ou status quo, o que pode ser agravado por uma cultura organizacional hierárquica e burocrática.

As relações entre a ciência e a indústria são um tema muito relevante na elaboração de políticas de inovação e que tem sido objeto de processos de aprendizagem a diferentes níveis. Há um reconhecimento geral que os conhecimentos não fluem automaticamente das instituições públicas de investigação para a indústria. Por este facto, os governos têm estado particularmente interessados em conhecer os casos de sucesso, procurando fontes externas de formação de conhecimento sob a forma de boas práticas, referências, intercâmbio de informações, etc. Na Europa, desde o início dos anos 2000, foram criados vários mecanismos de aprendizagem transnacional (Borrás, 2011). A título de exemplo, podemos referir as estruturas estratégicas de coordenação que foram implementadas na Áustria, com uma transformação do seu sistema de suporte de I&D, e na Finlândia, que apresentou níveis significativos de sucesso em termos de articulação das ações governamentais. Ambos os casos no que respeita à relação entre a ciência e a indústria. Em países como a Espanha, a Polónia e a Hungria, apesar da definição prioritária e da sensibilização para os problemas das relações entre a ciência e a indústria, os mecanismos de coordenação governamentais em vigor parecem ser menos bem articulados e com menos recursos (Borrás, 2011). Podemos assim concluir que a falta de recursos financeiros e técnicos pode ser um bloqueio à implementação de novas políticas ou a adoção de tecnologias avançadas.

2.2.3. Aprendizagem das redes de implementação de políticas

O segundo nível é a Aprendizagem das redes de implementação de políticas, que corresponde aos processos de aprendizagem das partes interessadas e dos intervenientes governamentais sobre a interação entre a política e o sistema de inovação. Trata-se de um nível que se destina principalmente a investigar e evitar falhas e permitir a criação de políticas adequadas. Requer uma elevada capacidade analítica, pois está direcionada para o desenho da política de inovação, mas também para a sua implementação (Borrás, 2011). No domínio da política de inovação, tais técnicas analíticas estão diretamente relacionadas com a avaliação de programas de investigação, a avaliação tecnológica construtiva, a previsão tecnológica, etc. Isto é o que alguns autores chamaram de "inteligência" e técnicas de medição necessárias para desenhar estratégias de políticas de inovação, que envolvem não só os intervenientes governamentais, mas também os principais intervenientes na área da política (Borrás et al., 2009).

Este é um nível de aprendizagem, que influencia o que é apreendido e eventualmente o que é desconsiderado, face às tradições e instituições que estruturam as redes. No caso das políticas de inovação, podemos dar como exemplo o contexto e a tradição de cooperação existente entre diferentes atores. Com o objetivo de fomentar a inovação e a mudança, os decisores políticos regionais promovem a aprendizagem interativa e a cooperação na esfera local (Martin et al., 2011). A abordagem dos sistemas regionais de inovação enfatiza a importância do trabalho em rede e considera que o crescimento e a competitividade dependem da capacidade dos atores locais, como empresas privadas, agências governamentais, universidades e organizações de investigação, para trocarem conhecimentos e construir redes (Martin et al., 2011).

Para a identificação das "melhores práticas" na implementação de políticas, o contexto é um fator crítico de sucesso, devido a elementos de conhecimento tácito diferenciados entre quem formula as políticas e as partes interessadas em as adotar (Borrás, 2011). Uyarra et al. (2017) referem que o contexto desempenha um papel muito mais importante do que é normalmente assumido em teoria, porque é fundamentalmente dinâmico.

No entanto, tem-se verificado que a aprendizagem na União Europeia é bastante diversificada, com alguns países a aprenderem mais e mais rápido do que outros, o que exige uma utilização mais inteligente dos mecanismos transnacionais de aprendizagem (Borrás, 2011). Há um pressuposto de que os países com as mais eficientes formas e capacidades

organizativas serão aqueles que tendem a aprender e a mudar melhor. A capacidade não é uma característica estática das organizações, mas uma capacidade interativa, o que significa que a sua capacidade organizacional tem a ver com a sua maior ou menor interação com o contexto institucional mais amplo (Bennett & Howlett, 1992).

A aprendizagem ocorre quando há partilha de informações e conhecimentos sobre a utilização de instrumentos políticos específicos e os seus resultados que, posteriormente, são aplicados na conceção e implementação de novas políticas. O objetivo é melhorar a eficácia dos programas, aproveitando as experiências de outras redes e ajustando as políticas para enfrentar circunstâncias e objetivos em mudança.

Vale a pena notar que existe um grau claro de transferência de políticas globais. Um dos casos mais paradigmáticos é o sucesso verificado no instrumento de "vouchers de inovação", criado em 2006 nos Países Baixos. Esta ferramenta, que visa financiar as despesas de investigação das pequenas e médias empresas (PME), foi amplamente introduzida noutros países da União Europeia, nomeadamente na Bélgica, na Áustria, no Reino Unido, na Dinamarca, em Chipre, na Estónia, na Grécia, na Polónia, em Portugal, na Hungria e na Eslovénia (Borrás, 2011).

Os polos ou centros de competência são mais um exemplo de instrumento político no domínio das relações entre a ciência e a indústria, onde existem provas claras da aprendizagem transnacional. O programa K austríaco foi criado em 1998 (K-ind and K-net), e tem sido amplamente visto como um caso de sucesso. Este instrumento visa criar e difundir o conhecimento entre as entidades do sistema científico e tecnológico e a indústria através da criação de redes institucionalizadas e organizadas de uma forma bottom-up da indústria. Este programa tem ligação direta às políticas de clusters implementadas pelos países da União Europeia. Países como a Áustria que desenvolveram um maior número de instrumentos políticos e que efetuaram mais mudanças políticas, foram os que utilizaram um maior nível de capacidade analítica. Algo semelhante sucedeu na Alemanha, na Finlândia, nos Países Baixos e na Suécia (Borrás, 2011).

A Aprendizagem das redes de implementação de políticas é essencial para desenvolver políticas adequadas às necessidades e condições em mudança, e para melhorar a eficácia global dos programas de políticas. No entanto, pode enfrentar vários bloqueios. Um dos quais pode ser a pouca confiança e a falta de colaboração e comunicação entre os membros da rede. Outro desafio é a diversidade de interesses e perspetivas dos membros da rede. A

resistência dos stakeholders pode impedir a aceitação e a implementação eficaz das políticas. Por fim, a ausência de técnicas de análise de políticas específicas pode resultar em políticas mal informadas.

2.2.4. aprendizagem social

Trata-se da forma mais abrangente de aprendizagem e envolve as comunidades de atores socioeconômicos no sistema de inovação, incluindo os media e outros atores tradicionalmente vistos como não participantes na política de inovação. O que se aprende relaciona-se com as relações estado-economia-sociedade associadas aos processos de criação e difusão da inovação. Este nível de aprendizagem procura prevenir falhas na governação dos sistemas de inovação em termos de como as relações estado-economia-sociedade são estruturadas.

Diz respeito à economia do estado, bem como às relações da sociedade associadas aos processos de criação e difusão da inovação (Borrás, 2011). Em alguns países, existe um elevado grau de capacidade reflexiva, uma vez que as questões da tecnologia, da inovação e da competitividade são muito visíveis nos debates políticos, nos meios de comunicação social e na esfera pública. Os cientistas sociais destes países são frequentemente participantes ativos nestes debates, contribuindo não só com as suas capacidades analíticas no desenho dos instrumentos políticos, mas também num debate social mais geral sobre o sentido de orientação. Outra forma de capacidade reflexiva pode ser identificada pela institucionalização de unidades/conselhos consultivos estratégicos próximos dos executivos nacionais e dos centros de poder legislativo. Esta capacidade reflexiva é a capacidade de um vasto conjunto de atores socioeconômicos para fazerem reflexões informadas sobre os problemas e soluções em relação à economia, às relações da sociedade nos processos de inovação e na difusão de tecnologia (Borrás, 2011). Embora a ligação entre a elevada capacidade reflexiva e o grau de aprendizagem social na área política das relações ciência-indústria possa ser difícil de estabelecer, países com instituições reflexivas ativas (meios de comunicação social, conselhos consultivos estratégicos, etc.) estão mais bem preparados para as mudanças (Biegelbauer & Borrás, 2002). A aprendizagem e a transferência de políticas não envolvem apenas políticos e funcionários públicos de contextos nacionais ou regionais, mas também uma variedade de outros atores (Moyson & Scholten, 2018). Exemplo disso é a proliferação de eventos de partilha de conhecimento e boas práticas, como grupos de trabalho, think-tanks e institutos

de investigação política, que se tornaram importantes agentes de transferência de políticas à escala internacional e global (Borrás, 2011).

A aprendizagem social refere-se ao processo de aprendizagem das comunidades políticas, grupos de indivíduos e organizações que partilham interesses comuns. Este tipo de aprendizagem conduz a uma melhor compreensão das questões subjacentes, bem como ao desenvolvimento de novas ideias e abordagens políticas. A aprendizagem social envolve frequentemente a colaboração entre diversos grupos e é essencial para o desenvolvimento de políticas inovadoras e eficazes que respondam às condições e necessidades em mudança. Ao promover o diálogo contínuo e a troca de ideias, pode ajudar a assegurar que as políticas se baseiem numa compreensão profunda das questões, e sejam mais adequadas para alcançar os seus objetivos pretendidos.

Embora este tipo de aprendizagem possa levar a uma maior participação e inclusão social, há vários desafios que podem surgir no processo. A exclusão de certos grupos da sociedade pode levar a políticas que não atendem às necessidades de todos. A falta de consciência e educação sobre as políticas pode impedir a participação ativa e informada da comunidade. Normas e valores culturais podem atuar como barreiras à mudança e à aceitação de novas políticas.

2.2.5. Síntese

Não obstante os desenvolvimentos mais recentes sobre aprendizagem de políticas, nesta dissertação iremos adotar a metodologia de três níveis de aprendizagem desenvolvida por (Bennett & Howlett, 1992), retomado em (Borrás, 2011) e com influências posteriores de transferência de políticas – Cf. Tabela 1. Podemos concluir que a aprendizagem de políticas públicas é um processo dinâmico que pode assumir muitas formas, sendo importante que os decisores políticos estejam conscientes dos diferentes tipos de aprendizagem e escolham o tipo apropriado para o seu contexto político específico.

O trabalho trata da aprendizagem de políticas públicas /conceitos, identificando as condições que podem restringir ou promover a sua aprendizagem pelos responsáveis da sua implementação. Com base nos estudos sobre aprendizagem em políticas públicas de inovação (Borrás, 2011), procuramos perceber como as atuais estratégias de cluster são influenciadas pelos trabalhos de Michael Porter. Em particular, procura-se identificar as discrepâncias e ajustes entre o Relatório e a formulação de políticas de cluster em Portugal.

Adicionalmente, pretende-se analisar o impacto dos conceitos académicos na elaboração de políticas públicas e entender as razões para o lapso temporal entre a conceção, a estruturação das políticas públicas e a sua efetiva assimilação pelos atores e pela sociedade.

Tabela 1 - Níveis de aprendizagem de políticas

Níveis de aprendizagem de políticas	Quem	Como	Bloqueios
Aprendizagem governamental	Governo e organismos públicos	Reforma Administrativa: Implementação de novos procedimentos para melhorar a eficácia na gestão pública. Formação de Funcionários: Programas de formação para capacitar funcionários públicos em novas tecnologias ou regulamentos. Análise de Falhas Passadas: Estudo e análise de falhas administrativas anteriores para evitar erros semelhantes no futuro.	Resistência à mudança; Falta de recursos; Burocracia Rígida: A estrutura organizacional inflexível pode impedir a adaptação e a inovação. Falta de Coordenação: A falta de coordenação entre diferentes departamentos e agências pode levar a ineficiências e falhas na implementação.
Aprendizagem das redes de implementação de políticas	Entidades do sistema nacional de inovação	Colaboração entre Sectores: Estabelecimento de parcerias entre governo, indústria e academia para promover a inovação. Desenvolvimento de Instrumentos Políticos: Criação de incentivos fiscais ou subsídios para estimular a investigação e desenvolvimento. Monitorização e Avaliação: Implementação de sistemas de monitorização para avaliar o impacto das políticas de inovação e identificar possíveis falhas.	Falta de colaboração; Falhas de Comunicação: A falta de comunicação clara e eficaz entre os atores pode levar a mal-entendidos e falhas na implementação. Falta de Análise Adequada: A ausência de técnicas de análise de políticas específicas pode resultar em políticas mal informadas. Resistência dos Stakeholders: A resistência dos stakeholders pode impedir a aceitação e a implementação eficaz das políticas.
Aprendizagem Social	Atores socioeconómicos / Sociedade no geral	Envolvimento Público: Inclusão de cidadãos e comunidades na formulação e avaliação de políticas de inovação. Educação e Sensibilização: Programas educativos para informar o público sobre a importância da inovação e como ela afeta a sociedade. Transparência e Comunicação: Promoção da transparência na governação da inovação, incluindo a divulgação clara de políticas, objetivos e resultados.	Desigualdade e Exclusão: A exclusão de certos grupos da sociedade pode levar a políticas que não atendem às necessidades de todos. Falta de Consciência e Educação: A falta de consciência e educação sobre as políticas pode impedir a participação ativa e informada da comunidade. Cultura e Normas Sociais: Normas e valores culturais podem atuar como barreiras à mudança e à aceitação de novas políticas.

Fonte: Elaboração própria, com base em (Borrás, 2011)

3. Metodologia

3.1. Contexto de investigação e metodologia de estudo de caso

Iremos analisar como a incorporação das ideias propostas no relatório de Michael Porter foi evoluindo ao longo do tempo, identificar os motivos que estarão na base do hiato temporal entre a sua aprendizagem e implementação, os filtros que o podem ter enviesado, de que forma este relatório influenciou as políticas públicas de Portugal entre 1994 e 2020 e como terá chegado aos dias de hoje. Para o efeito optou-se pela análise aprofundada de um estudo de caso, de natureza qualitativa, onde iremos avaliar o impacto que o relatório efetuado por Michael Porter, em 1994, denominado “Construir as Vantagens Competitivas de Portugal”, teve na construção das políticas públicas direcionadas para o aumento da competitividade da economia em Portugal.

Segundo (Flyvbjerg, 2006) os estudos de caso são um exame detalhado de um único exemplo de uma classe de fenómenos. Flyvbjerg argumenta que o objetivo da metodologia de estudo de casos é fornecer uma compreensão profunda de um fenómeno particular e desenvolver conhecimentos que possam ser generalizados a outros casos semelhantes. Ele enfatiza a importância do rigor na investigação de casos de estudo, e fornece orientação sobre como assegurar que os resultados dos estudos de casos sejam fiáveis e válidos. Um caso de estudo não pode fornecer informação fiável sobre a classe mais ampla, mas pode ser útil nas fases preliminares de uma investigação, uma vez que fornece hipóteses que podem ser testadas sistematicamente com um maior número de casos. Outra definição de estudo de caso foi desenvolvida por Yin (2016), que define como uma descrição rica e empírica de um caso particular de um fenómeno. A metodologia de estudo de caso desenvolvida por Yin (2016) é uma abordagem sistemática ao estudo de fenómenos complexos, tais como organizações, programas, políticas e eventos, dentro do seu contexto da vida real. Esta abordagem consiste em cinco etapas: (1) conceber o estudo de caso, (2) desenvolver o protocolo do estudo de caso, (3) recolher dados, (4) analisar os dados, e (5) escrever o relatório do estudo de caso. Tal metodologia parece-nos apropriada neste caso face ao objetivo de efetuar uma análise aprofundada que permita identificar fatores, dimensões, mecanismos, atores e eventos críticos na “aprendizagem” do relatório de Michael Porter para Portugal.

Com o propósito de encontrar respostas ao problema de investigação, e tendo por base as questões de partida e a revisão da literatura efetuada no ponto dois deste trabalho, iremos utilizar o quadro conceptual apresentado por Borrás (2011), ou seja, os três níveis de aprendizagem política. Vamos ainda analisar de que modo e até que ponto as diferentes dimensões associadas a cada nível de aprendizagem influenciaram o percurso feito por conceitos de política de inovação até à sua concretização em programas e ações.

3.2. Fontes de Informação

A informação recolhida foi fundamentalmente de natureza qualitativa. Para o efeito, fizemos uma triangulação de informação de diferentes fontes para tornar a análise mais fiável, recolhendo dados primários e secundários. Como fontes primárias de dados foram efetuadas entrevistas semiestruturadas e presenciais, com atores envolvidos nas políticas públicas de inovação em Portugal desde a introdução do relatório Porter até aos dias de hoje. Não obstante o tempo desde a produção do Relatório Porter até à atualidade, muitos dos atores centrais no processo de definição e implementação das políticas associadas estão ainda ativos, permitindo reconstruir o processo de aprendizagem e as suas dimensões principais, minimizando o risco de enviesamento na interpretação.

Privilegiámos entrevistar indivíduos com um profundo conhecimento e experiência e que acompanharam, em Portugal, os processos em discussão ao longo dos anos, a partir de diferentes contextos e perspetivas. As quatro entrevistas decorreram nos dias 10 de maio no Porto (uma entrevista) e 17 de maio em Lisboa (3 entrevistas) e cada uma teve uma duração média de uma hora. Foram conduzidas com quadros das estruturas ministeriais e regionais em causa, bem como com peritos e consultores (e.g. envolvidos na formulação e avaliação de políticas de inovação) de iniciativas de cluster em Portugal (ver tabela 2). Dado o teor aberto das questões, a importância da fluidez, a sensibilidade de alguma informação, bem como a necessidade de perceber bem as afirmações, as entrevistas foram todas presenciais.

Tabela 2 - Entrevistas realizadas

Entrevistado	Posição
E1	Professor (aposentado) de escola de economia e gestão portuguesa e consultor; especialista e avaliador de Políticas Públicas de Competitividade e Inovação desde o seu início em Portugal até à atualidade.
E2	Professor e representante de escola de economia e gestão portuguesa na rede “Microeconomics of competitiveness”, dinamizada por Michael Porter; autor de trabalhos científicos sobre teoria dos clusters e sobre o relatório Porter em Portugal.
E3	Professor em escola de economia e gestão portuguesa, nas áreas da Economia Política Internacional, da Política Industrial e da Inovação, e da Avaliação de Políticas. Anterior coordenador do núcleo de Estudos e Avaliação do Observatório do QREN, e Director de Serviços de Análise Económica e Previsão do Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e da Inovação.
E4	Membro dos X, XI e XII Governos Constitucionais, tendo ocupado cargos de Ministro do Trabalho e Segurança Social, e da Indústria e Energia durante os anos 80 e 90. Presidiu os conselhos da indústria e da energia da CIP (Confederação Empresarial de Portugal).

Complementarmente, foram recolhidos e analisados documentos sobre a implementação do relatório de Michael Porter, documentos de Programas Operacionais e Estratégias de Eficiência Coletiva, bem como comunicações diversas e comunicados de imprensa sobre política de clusters.

3.3. Análise da Informação

A informação recolhida, quer proveniente de entrevistas (transcritas integralmente), quer de documentação secundária, foi codificada manualmente, com base nos conceitos provenientes da revisão de literatura, com base numa combinação de procedimentos dedutivos e indutivos, da relevância de diferentes filtros de aprendizagem (governo, redes, paradigma social) cf. (Borrás, 2011) e do modo como estes influenciaram (aceleraram/bloquearam) a aprendizagem relativa às propostas de política pública

subjacentes ao Relatório Porter. Através desta informação, são reconstruídas e induzidas as ruturas de política aportadas pelo relatório Porter, e é feita a reconstrução de uma linha temporal identificando pontos marcantes da definição de política de clusters em Portugal, através dos instrumentos e discursos que a corporizam (desde a publicação do relatório até à atualidade). Os conceitos e as dimensões em análise são ilustrados através de citações das entrevistas.

4. Análise Empírica

Nesta secção iremos examinar as ruturas que o relatório de Michael Porter preconizava nas políticas públicas portuguesas de apoio à dinamização da economia (4.1), a influência que as ideias de Michael Porter tiveram nos diferentes ciclos de políticas públicas em Portugal (4.2) e como foi apreendido, com base nos três níveis de aprendizagem de políticas públicas propostos por Bennett & Howlett (1992).

4.1. Porter e as ruturas (ou continuidades)

Em 1993, o então Ministro da Indústria de Portugal, Mira Amaral, encomendou a Michael Porter um estudo sobre a competitividade da economia portuguesa. O objetivo inicial deste trabalho, designado "Construir as Vantagens Competitivas de Portugal" (Porter, 1994), era promover uma mudança nas políticas públicas, que permitisse o aumento da competitividade empresarial. O trabalho final apresentado trouxe várias ruturas em relação à política industrial que existiu em Portugal até 1994.

Examinaremos as ruturas que o relatório introduziu nas políticas públicas portuguesas de apoio à dinamização da economia: a implementação do "Diamante de Porter" como ferramenta central na formulação de políticas, a introdução do conceito de clusters na indústria portuguesa, a revalorização dos setores tradicionais e a adoção de uma lógica sistémica. No entanto, podemos também identificar algumas continuidades, como é referido na entrevista (E3):

“Se nós formos ver a timeline de criação dos grandes instrumentos de apoio aos clusters tradicionais em Portugal, essa criação é anterior ao relatório Porter. A criação da maior parte dos centros tecnológicos e dos centros de formação setoriais, não de todos, precede o relatório Porter.

4.1.1. rutura 1: Implementação do "Diamante de Porter"

Conforme mencionado na secção 2.1.1, o modelo do Diamante de Michael Porter é uma estrutura teórica que analisa as vantagens competitivas das nações. Este modelo é composto por quatro determinantes interligados: as condições dos fatores, que se referem aos recursos disponíveis; as condições da procura, que analisam a natureza da procura interna de bens e serviços; as indústrias relacionadas e de suporte, que observam como as empresas nacionais

são competitivas e inovadoras; e a estratégia, estrutura e rivalidade das empresas, que analisam a forma como as empresas são organizadas e competem entre si.

Antes de Michael Porter, as políticas públicas eram muitas vezes formuladas com uma abordagem linear, focadas em empresas ou setores individuais sem considerar o ecossistema mais amplo em que operavam. A política industrial e de inovação em Portugal caracterizava-se por um modelo centralizado e protecionista, com pouca interação entre o setor público e privado (E4). O Estado tinha um papel predominante na economia, através da criação de empresas públicas e do controlo dos setores estratégicos, como a energia e os transportes. A política industrial tinha como principal objetivo a substituição de importações e a promoção da produção nacional, recorrendo a subsídios, incentivos fiscais e tarifas protecionistas (E4). Não obstante, apesar da centralização, os anos 80 marcam uma mudança na lógica de intervenção, que passa a estar centrada na modernização da indústria e dos equipamentos produtivos:

“O PEDIP acabou por proporcionar nos anos oitenta ... a modernização da indústria portuguesa, que foi o grande elemento de reequipamento que a indústria tradicional estava a precisar. ..., o investimento em equipamento é de uma importância vital, porque é da modernização do equipamento que vem o conhecimento acumulado do progresso técnico que foi feito por outros e que chegou ao mercado, mais tarde ou mais cedo, isso não interessa, e que é incorporado a nível das empresas via equipamento.” (E1)

A inovação era pouco incentivada e a investigação científica limitada, com pouca ligação às empresas. Apesar das medidas protecionistas, a economia portuguesa apresentava um baixo nível de competitividade e uma elevada dependência das importações, o que limitava o seu crescimento. De acordo com E4, tal pedia um tipo de intervenção diferente, que veio a ser proposto por Porter:

“As políticas públicas deveriam ser horizontais e ajustadas para suportar a competitividade empresarial, ao invés de políticas verticais setoriais. Porter sugeriu uma abordagem mais integrada e coordenada das políticas públicas, que envolvesse uma série de medidas horizontais para melhorar o ambiente dos negócios e promover a competitividade empresarial.”

Michael Porter recomendou uma maior participação do setor privado na definição e implementação de políticas públicas, em linha com a tendência global de diminuição do papel do Estado na economia. Isto porque, como implícito na prescrição de Porter,

“... os clusters só funcionam se forem parcerias público privadas. Isto é, no fundo o que o Estado faz é delegar em entidades privadas, funções que noutras condições podiam ser exercidas pelo Estado e fá-lo por uma razão muito simples: é que essas entidades privadas têm muito mais acesso a informação e muito mais conhecimento técnico sobre as fileiras em causa, do que o Estado pode ter. Mas isso só vai funcionar se houver do lado do Estado quem consiga ter um acompanhamento e capacidade de, por um lado exigir o cumprimento de metas em troca dos apoios, mas por outro lado, garantir que é um verdadeiro facilitador das atividades dos clusters.”
(E3)

Michael Porter destacou a importância da concorrência e da abertura da economia para estimular a competitividade e a inovação e enfatizou a necessidade de eliminar barreiras à entrada de novos concorrentes e promover a liberalização de setores estratégicos da economia, como as telecomunicações e os transportes. Isto porque, conforme salientado por (E3):

“Uma empresa para ser eficiente, para ser inovadora, precisa de estar rodeada de um conjunto de condições. E é aí que o diamante do Porter, dos fatores de vantagem competitiva que ele apresenta, ele traz para o discurso, para o debate público, e académico também, muito uma lógica da natureza sistémica, da vantagem comparativa da empresa. A empresa continua a estar lá no centro, mas ela não existe sozinha...”

Com o modelo do “Diamante”, Michael Porter introduziu uma ferramenta para analisar a competitividade de Portugal em diferentes indústrias. Ele argumentou que, para melhorar a competitividade, era essencial fortalecer cada um dos quatro determinantes do Diamante. Como refere (E4):

“... a maneira que ele [Porter] fez foi, se quiser, para utilizar a linguagem do diamante, “Vão polir os versos do diamante”, portanto, ele conseguiu encaixar as políticas públicas no sentido de polir os versos do diamante. ... ter uma base doméstica que tem que ter fornecedores e tem que ter clientes de qualidade, foi uma ideia que o Porter introduziu em Portugal...”

Inspiradas neste modelo, as políticas públicas em Portugal começaram a focar em fortalecer cada um dos determinantes. Houve uma ênfase renovada na formação e educação, no desenvolvimento de infraestruturas, na promoção de clusters industriais e na inovação. Portugal adotou uma política de incentivo à inovação, à competitividade e à internacionalização das empresas, com uma maior abertura à concorrência e à participação de empresas estrangeiras no mercado nacional (E2). A implementação do "Diamante de Porter" nas políticas públicas levou a avanços significativos em várias indústrias. Por exemplo, o setor de tecnologia em Portugal viu um crescimento notável, com o surgimento de start-ups inovadoras e clusters tecnológicos. Como referido por E4:

“A implementação do modelo do diamante em Portugal teve um impacto significativo na economia do país, especialmente no que diz respeito à melhoria da competitividade dos setores económicos. A partir da análise do diamante, foram identificados os setores com mais vantagens competitivas em Portugal, como o turismo, os serviços de tecnologia da informação e comunicação, o calçado, o têxtil e o vestuário e o setor vitivinícola, entre outros. Com base nessas informações, foram elaboradas políticas públicas para fortalecer a competitividade desses setores e melhorar o ambiente de negócios em Portugal.” ..., “No entanto, teve um impacto moderado nas condições de procura, com pouca sofisticação observada no mercado interno. Além disso, o projeto teve um efeito limitado nas rivalidades, estratégias empresariais e na cooperação entre empresas. Houve poucas medidas de políticas públicas para apoiar as variáveis horizontais.”

Michael Porter sugeriu ainda uma maior atenção às questões de recursos humanos, que deveriam ser vistas como um elemento crítico para a competitividade. As medidas propostas incluíam ainda a melhoria das infraestruturas, a melhoria do acesso ao financiamento e a redução da burocracia e dos custos regulatórios.

4.1.2. Rutura 2: Criação de Clusters Industriais

O estudo de Michael Porter previa a criação de clusters industriais, que colaboram e cooperam entre si, numa dada região (Porter, 1994), com o intuito de a tornar num verdadeiro ecossistema de inovação que potencie as empresas mais competitivas a uma escala global. Segundo (E3), com Michael Porter, entrou na abordagem económica em Portugal o conceito de cluster:

“O que o Porter fez no relatório 93/94, foi identificar um conjunto de fileiras produtivas em que ele identificava lógicas de clusterização.” ... “E, portanto, dizer que a política de clusterização em Portugal é uma coisa que nasce com o relatório Porter, faz algum sentido, para mim, apenas por um motivo. É que até Porter vir a Portugal, falava-se muito pouco de clusters em Portugal. Mas o Porter não inventou os clusters...”

Para Portugal, Michael Porter selecionou onze áreas estratégicas, incluindo cinco setores económicos - vinho, turismo, automóvel, calçado, têxteis, madeira e cortiça - e seis áreas relacionais: educação, financiamento, gestão florestal, capacidades de gestão, ciência e tecnologia (Porter, 1994).

“... o Estado surge aqui, num sentido liberal norte-americano, como a entidade que vai orientar efetivamente o investimento público, dando indicações para a iniciativa privada do que poderá fazer para melhor corresponder, não apenas aos seus interesses, mas também aos interesses do país em causa e da região em causa.” “...procurar que o Estado e os diferentes governos tenham uma visão para o país ou para a região ... E a congregação de vontades, pode-se afirmar que é implementada com a criação do cluster.” “Isto é algo de novo que não era praticado em Portugal”. (E2)

As conclusões do estudo foram surpreendentes, pois sugeriam uma aposta clara nos setores tradicionais que muitos acreditavam condenados ao insucesso (Porter, 1994) Na verdade, Michael Porter não defendeu apenas uma aposta exclusiva nos setores industriais tradicionais, mas também na importância de unir a tradição e a experiência existente nessas atividades, com inovação e criatividade, conseguindo, desta forma, a necessária diferenciação, fonte de vantagens competitivas sustentáveis. Esta ideia é defendida por (E4):

“... Assim sendo, era óbvio que se devia fazer uma aposta, transformando em verdadeiros ‘clusters’ o calçado, o têxtil, vestuário e confeções, os vinhos, o turismo, a madeira e mobiliário, a metalomecânica.”

Na perspetiva de (E2), quando se fala na criação de clusters as ideias básicas mantêm-se atuais e importantes para um país com uma cultura individualista, como é o caso de Portugal:

“..., o princípio de procurar associar e coordenar diferentes interesses com vista a um objetivo comum, o que devemos fazer a nível da cadeia de valor e como nos devemos organizar para ter o output, não apenas eficiente, mas mais eficaz. A ideia fundamental é esta e continua a ser absolutamente defensável. “

Na ótica de (E1): “...a abordagem pegou muito bem porque acabou por conseguir que uma grande parte do tecido empresarial português muito atomizado, disperso, de pequena dimensão, etc., se pudesse referenciar, ou identificar uma abordagem que no fundo reconhecia o que já tinha sido referido anteriormente.”

4.1.3. Rutura 3: Aposta nos Setores Tradicionais

A economia portuguesa, rica em tradição e história, sempre teve setores tradicionais que desempenharam um papel crucial no seu desenvolvimento (E3). No entanto, com a globalização e a evolução tecnológica, houve uma tendência para desvalorizar esses setores em favor de indústrias mais modernas (E4). Antes da intervenção de Michael Porter, havia uma tendência nas políticas públicas de Portugal para se afastarem dos setores tradicionais, como têxteis, calçados e vinho, em favor de setores mais modernos e tecnologicamente avançados. A ideia era que o país deveria mudar a sua estrutura produtiva para competir globalmente.

O relatório de Michael Porter trouxe uma perspetiva diferente sobre como Portugal poderia capitalizar sobre suas forças inerentes. Segundo (E4), Michael Porter argumentou que Portugal tinha vantagens competitivas inerentes nos setores tradicionais:

“... chamar-lhes setores tradicionais, significa apenas que fazem parte da nossa tradição industrial, importando conjugar para a sua competitividade a tradição e a experiência que temos nessas atividades com a inovação e a criatividade para termos a diferenciação que é fonte de vantagens competitivas sustentáveis.”

Em vez de abandoná-los, o país deveria investir neles, melhorar a qualidade, inovar e encontrar nichos de mercado onde poderia ter uma vantagem competitiva. Esta mudança de perspetiva levou a uma revalorização dos setores tradicionais e a políticas públicas que os apoiavam. Na leitura de (E3), o que o Porter afirmava era:

“.... Vocês [Portugal] não abandonem esses setores. Esses setores que dizem que não vos servem, são os setores onde vocês têm competências. Portanto, acho muito bem que procurem ter mais competitividade, mas façam-no com base nas competências que já têm. Portanto, há aqui uma rutura, efetivamente.”

Michael Porter sugeriu medidas como investimento em investigação e desenvolvimento, promoção de marcas portuguesas no exterior, formação de clusters industriais e colaboração entre indústria e academia. Houve um aumento no financiamento para inovação nos setores tradicionais programas de formação para artesãos e empresários e incentivos fiscais para

empresas que investissem em investigação e desenvolvimento (Gonçalves et al., 2015). De acordo com (E2):

“(…) houve um trabalho analítico muito importante que até aí não tinha sido feito com aquela profundidade, nomeadamente através do aspeto participativo que foi a criação de grupos de trabalho por diferentes setores de atividade. Esta criação de grupos de trabalho e a definição de setores de atividade onde depois, de acordo com a análise, apareciam como setores onde se poderia ganhar vantagens competitivas, parece-me que foi algo diferente.”

Como resultado destas políticas, muitos setores tradicionais em Portugal viram um renascimento. Por exemplo, a indústria do vinho português experimentou um boom nas exportações, com vinhos portugueses a serem reconhecidos globalmente pela sua qualidade (Amaral, 2019).

Para (E3) esta abordagem foi uma rutura em relação às visões anteriores que defendiam uma mudança estrutural na economia:

“A rutura, é de quem a partir de 1985 / 87, opta por apostar nos setores tradicionais, em vez de fazer aquilo que muitos economistas, ..., são um conjunto de economistas com uma visão estruturalista e que defendiam uma necessidade de alteração da estrutura produtiva, no sentido de reforço de setores de maior valor acrescentado em Portugal, e digamos, que há alguma rutura.”

4.1.4. Rutura 4: Adoção da Lógica Sistémica

A abordagem sistémica refere-se à compreensão e análise de um sistema como um conjunto interconectado de partes que interagem entre si. Em vez de focar em elementos individuais, a abordagem sistémica considera as relações e interações entre esses elementos.

Michael Porter destacou a importância desta perspetiva, argumentando que a competitividade de um país não é determinada apenas por fatores individuais, mas pela interação de várias partes de um sistema. Em termos de políticas públicas, as ações num setor podem ter efeitos noutras setores, sendo crucial considerar o sistema como um todo ao formular e implementar políticas. Segundo (E4):

“O relatório Porter vem nesta sequência também no sentido em que eu percebi que os incentivos que tínhamos, estavam a ser geridos de uma forma individualista para grandes empresas e Portugal precisava de estratégia de ação coletiva para utilizar tudo

isto. Com Porter, é o governo a fazer algum planeamento estratégico, mas sem ultrapassar os empresários, fazendo a cooperação com as empresas”.

O relatório de Porter introduziu em Portugal a ideia de que não é suficiente apoiar empresas individuais para o desenvolvimento da economia. É necessário considerar um setor produtivo como um todo, onde existem muitas interdependências sistémicas. Esta abordagem levou a uma formulação mais holística das políticas públicas, considerando todo o ecossistema empresarial.

“... o relatório Porter, ajuda a introduzir em Portugal, uma lógica de política sistémica... Isto é, a ideia de que não é por apoiarmos empresas individuais que a economia portuguesa se vai desenvolver. Nós precisamos de olhar para um setor produtivo como um setor em que há muitas interdependências sistémicas. ..., há alguma rutura, no sentido de trazer para a política de inovação uma lógica mais sistémica e o relatório de Porter acaba por contribuir para isso.” (E3)

Políticas foram desenvolvidas para fortalecer redes de fornecedores, melhorar a formação de clusters e promover a colaboração entre empresas e instituições de I&D (Gonçalves et al., 2015). Porter argumentou que a vantagem competitiva de uma nação não é apenas o resultado de fatores individuais, mas da interação entre empresas, fornecedores, instituições de I&D, governos e outros stakeholders. As recomendações de Porter levaram a uma reorientação das políticas públicas em Portugal (E2). A adoção da lógica sistémica nas políticas públicas, inspirada pelo relatório de Michael Porter, demonstrou que uma abordagem integrada e holística pode levar a resultados mais eficazes e sustentáveis.

“Quanto ao papel do Estado no apoio à competitividade da economia portuguesa, os fundos estruturais foram determinantes. No entanto, importa salientar que o governo teria de criar o ambiente certo para que as empresas pudessem competir e melhorar, adotando uma visão sistémica e reformando a sua própria organização funcional para enfrentar os problemas relacionados com a competitividade.” (E4)

4.1.5. Conclusão

Podemos concluir que o estudo de Michael Porter, "Construir as Vantagens Competitivas de Portugal", propôs uma mudança significativa na política industrial portuguesa, promovendo uma abordagem mais orientada para a competitividade empresarial e uma maior colaboração entre empresas e entidades públicas. Teve influência nas políticas

públicas, especialmente na definição de estratégias e prioridades para a economia do país, trazendo uma abordagem significativamente diferente na leitura sobre política industrial em Portugal, enfatizando a importância da inovação, da coordenação de políticas públicas e da abertura da economia para promover a competitividade.

Em síntese, as quatro ruturas identificadas neste trabalho foram:

- Rutura 1: Implementação do "Diamante de Porter": antes da introdução do "Diamante de Porter", as políticas públicas em Portugal eram centralizadas e protecionistas, com foco em setores individuais. Porter propôs uma abordagem mais integrada, considerando o ecossistema empresarial como um todo. Ele enfatizou a importância da concorrência, da abertura da economia e da colaboração entre o setor público e privado.
- Rutura 2: Criação de Clusters Industriais: Porter introduziu o conceito de clusters industriais em Portugal, identificando áreas estratégicas para seu desenvolvimento. A ideia era combinar tradição e inovação, focando em setores onde Portugal já tinha competências inerentes.
- Rutura 3: Aposta nos Setores Tradicionais: contrariando a tendência de desvalorização dos setores tradicionais, Porter defendeu que Portugal deveria capitalizar sobre suas forças inerentes nesses setores. Ele propôs medidas para melhorar a qualidade, inovar e encontrar nichos de mercado, levando a uma revalorização e apoio renovado a setores como vinho, calçado e têxteis.
- Rutura 4: Adoção da Lógica Sistémica: Porter introduziu uma abordagem sistémica, considerando a economia como um conjunto interconectado de partes. Ele argumentou que a competitividade não é determinada apenas por fatores individuais, mas pela interação de várias partes de um sistema. Esta perspectiva levou a uma formulação mais holística das políticas públicas, promovendo a colaboração entre empresas, fornecedores e instituições de I&D.

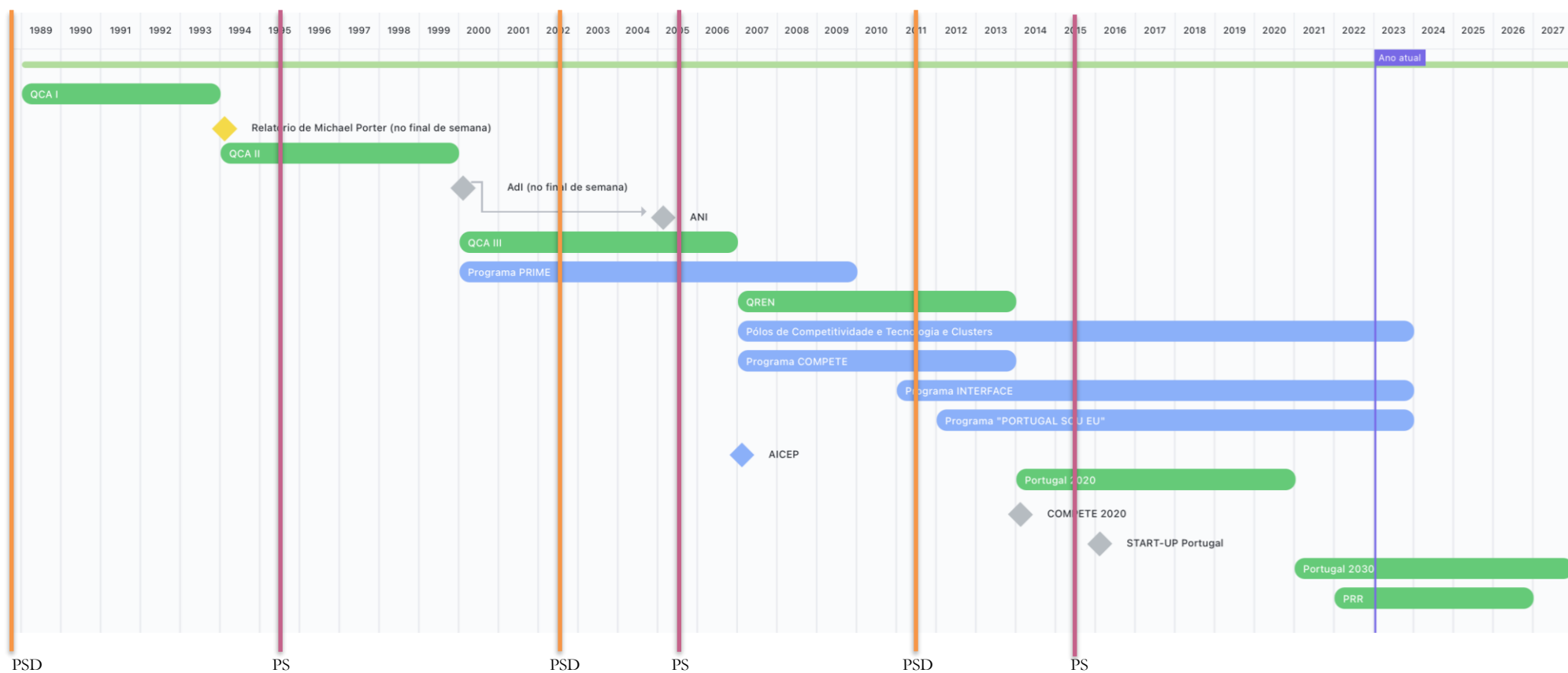
4.2. Porter: incorporação nos diferentes ciclos de políticas públicas

A aprendizagem da estratégia de clusters em Portugal envolveu diferentes níveis de aprendizagem de políticas públicas, desde a aquisição de novos conhecimentos até a mudança na cultura e visão da política pública. Apesar de ter havido algumas limitações e desafios, a estratégia de clusters tornou-se uma importante ferramenta para a promoção da competitividade e inovação em Portugal, em linha com as estratégias adotadas noutros países da União Europeia, conforme mencionado na secção 2.1.3. A influência de Michael Porter nas políticas de inovação em Portugal pode ser observada em diferentes iniciativas e programas, que procuraram promover a competitividade e a inovação do país. Além disso, a estratégia de clusters proposta pode igualmente ser identificada em diversas políticas públicas voltadas para o desenvolvimento regional e setorial.

Esta secção será dividida em três períodos distintos, correspondentes à programação dos quadros comunitários. Foi usado o QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional como principal referência, pois foi a partir deste quadro comunitário de apoio que as ideias de Michael Porter começaram a entrar nas políticas públicas de estímulo da inovação e competitividade.

Na figura 2, podemos observar graficamente a evolução da implementação das políticas públicas de inovação em Portugal, diretamente relacionadas com o início e o fim de cada um dos programas-quadro comunitários executados. Na figura 2 podemos ainda observar como estas ferramentas de estímulo à inovação e competitividade se cruzaram com as alternâncias de governos e, consequentemente, de políticas de estímulo da inovação e competitividade.

Figura 2 - Cronograma das políticas públicas de Inovação em Portugal



Fonte: Elaboração própria

4.2.1. Antes do QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional

O primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA I), que cobriu o período de 1989 a 1993, foi anterior ao estudo de Michael Porter, e tinha como objetivo principal a modernização da economia portuguesa. No contexto dos fundos estruturais, houve uma priorização direcionada ao suporte da atividade produtiva e à valorização dos recursos humanos, sendo que o financiamento público nacional teve uma predominância significativa nas infraestruturas fundamentais do país (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2022)

O segundo Quadro Comunitário de Apoio (QCA II), que se estendeu de 1994 a 1999, não integrou as medidas propostas por Michael Porter para Portugal. O QCA II estabeleceu como metas primordiais a convergência com a União Europeia e a diminuição das disparidades regionais internas (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2022).

Em 1995, com a vitória do Partido Socialista (PS) nas eleições, há uma mudança de ciclo político. Como recordado por (E3), o discurso do Governo do primeiro-ministro António Guterres passa a ser muito mais virado para a mudança tecnológica, alta tecnologia, e há um ensaio de política de clusters no final dos anos 90, os Polos de Competitividade. Estes polos, visavam uma orientação voltada para mercados internacionais, com um foco em atividades ricas em I&DT, inovação e conhecimento. Esta rede de atores procurava impulsionar a competitividade nacional de forma sustentável, atraindo investimentos de alto valor acrescentado, direcionados para inovações futuras e inteligentes (COMPETE, 2009).

Apesar de os instrumentos que tinham sido criados para apoiar as indústrias tradicionais terem-se mantido ativos, passa a ser dominante o foco na inovação e no “High-Tech”.

... “essas políticas continuaram, mas o foco da clusterização passou, não para robustecer clusters já existentes, mas a tentativa de criar clusters em novos setores e que é uma coisa muitíssimo mais difícil de fazer. E não havia uma literatura que nos dissesse como é que isso se fazia. Aliás, a maior parte da literatura académica, o que diz em relação a isso, é que isso não é possível ser feito, e que isso é um erro, os países tentarem, começarem a produzir coisas que nunca produziram e para as quais não têm competências, nem eficiência, nem vantagens comparativas...” (E3)

Ainda segundo (E3), aquilo que é seguido pelo Governo de António Guterres é uma aposta da clusterização em alguns setores tecnológicos, sendo o centro de aposta toda a fileira do

software e das tecnologias de informação e comunicações, numa lógica de política de clusterização de emergência de novos setores:

“... há uma descontinuidade entre o Governo de Cavaco Silva, com o Mira Amaral a Ministro da Indústria, para o Governo de António Guterres, por razões de visões sobre o modelo de desenvolvimento do país, indústrias tradicionais, versus, indústrias mais avançadas.”.

O Governo foi interrompido em 2002, e o Partido Social Democrata (PSD) vence as eleições. O Governo liderado pelo primeiro-ministro Durão Barroso é muito cético em relação a tudo o que é intervenção do Estado na economia (E3). E, portanto, retira-se de todas as tentativas de tentar induzir a transformação da estrutura produtiva.

“A lógica que é adotada é uma lógica de funcionamento dos mercados. Os mercados sabem onde têm de fazer, nós só temos de criar as condições, e o Estado não tem de se imiscuir. Houve algum desinvestimento, nessa altura, em relação a tudo o que era política de inovação.” (E3)

O terceiro quadro comunitário de apoio (QCA III), que vigorou de 2000 a 2006, também não integrou as ideias propostas pelo relatório de Michael Porter. O QCA III materializou as propostas da Comissão Europeia estabelecidas pelo Conselho Europeu de Berlim, alinhadas à Agenda 2000. Estas propostas focavam nos princípios de subsidiariedade e programação, abordando desafios como disparidades regionais, desemprego e questões emergentes como o alargamento da União Europeia e a globalização. Para (E1):

“... no QCA III avançaram-se algumas medidas de política de inovação que foram fundamentais para perceber no QREN a resposta de algumas empresas, por exemplo, nos núcleos de I&D.”

4.2.2. QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

Em 2005, o primeiro-ministro Durão Barroso foi para presidente da União Europeia e o PS, sob a liderança do primeiro-ministro José Sócrates, regressa ao governo. Este novo executivo definiu como estratégico a implementação de um plano tecnológico, de um choque tecnológico (E3):

“... nessa altura havia o grande contraste entre o PSD e o PS. Um defendia o choque fiscal e o outro defendia o choque tecnológico. E a grande bandeira do Governo de

Sócrates foi o choque tecnológico. E é nesse quadro que surge a nova geração da política de clusterização que é, na verdade, a primeira vez desde o relatório Porter, em que há uma política de clusterização assumida, oficial, formal, com instrumentos específicos, com responsabilidades atribuídas...”

O quarto quadro comunitário de apoio, que vigorou de 2007 a 2013, teve como objetivo financiar projetos de investimento em áreas como a inovação, competitividade, internacionalização, emprego e formação e eficiência no uso dos recursos com o intuito de promover o desenvolvimento económico e social de Portugal (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2022). Esses objetivos estavam alinhados com algumas das principais ideias de Michael Porter sobre a importância da competitividade e da estratégia para o desenvolvimento económico e social. Segundo (E1):

“... o QREN foi o período de programação, ... que mais herdou a abordagem do Porter”.

O QREN adotou uma abordagem baseada em clusters para promover o desenvolvimento regional e da inovação em Portugal, incentivando a colaboração entre empresas, instituições de I&D e outras organizações, com o objetivo de criar sinergias e aumentar a competitividade (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2022). Com o objetivo de promover a colaboração entre empresas e instituições em setores específicos, melhorar a competitividade e o desempenho económico, Portugal lançou o PADR (Programa de Ações para o Desenvolvimento de Clusters). Este programa financiou projetos em várias áreas, incluindo turismo, calçado, tecnologia da informação e comunicação, produção de vinho, entre outros (E1). Além disso, foram realizados investimentos em infraestrutura, capital humano e disponibilizados recursos financeiros para fortalecer os setores com mais vantagens competitivas. Conforme referiu (E3):

“...era uma política de fixar objetivos específicos e formas de organização específica e métricas de avaliação específicas para aquilo que os clusters deviam fazer, pondo à disposição um conjunto de instrumentos específicos, tendo um acesso privilegiado a um conjunto de instrumentos de apoio a áreas setoriais...”

Criado em 2007, o Programa COMPETE foi uma importante medida do QREN para apoiar as empresas, através da promoção da sua competitividade e internacionalização. A Autoridade de Gestão do COMPETE foi a entidade responsável pelo processo de reconhecimento, acompanhamento e avaliação das Estratégias de Eficiência Coletiva

inseridas na tipologia Clusters, que poderiam assumir duas configurações: Polos de Competitividade e Tecnologia e Outros Clusters (COMPETE, 2009). Uma Estratégia de Eficiência Coletiva (EEC) é um conjunto coerente e estrategicamente justificado de iniciativas integradas num Programa de ação, visando a inovação, a qualificação ou a modernização de um agregado económico, com uma implantação espacial de expressão nacional ou regional (COMPETE2020, 2016). Estas iniciativas estimulariam a cooperação e o funcionamento em rede entre as empresas e entre estas e outros atores relevantes para a estratégia - entidades de ensino e de I&DT, de formação, de assistência tecnológica, associações empresariais, entre outras (COMPETE, 2009). A EEC direcionava-se para o futuro e para a mudança de perfil de especialização da economia portuguesa, que deveria estar ancorada na inovação, na competitividade e na mudança de comportamentos e atitudes. Os Polos de Competitividade e Tecnologia assumiriam uma forte orientação para os mercados e visibilidade internacional, baseada em atividades com elevado conteúdo de I&DT, inovação e conhecimento. A rede de atores que suportaria a atividade dos Polos teria por objetivo alavancar de forma sustentável a competitividade nacional e empresarial, potenciando a atração de novos investimentos com forte valor acrescentado, visando mudanças estruturais orientadas para investimentos inteligentes e de futuro. Os Outros Clusters assumiriam uma forte orientação para os mercados, mas a melhoria da competitividade resultaria da partilha de ativos comuns e na criação de massa crítica que permitiria o desenvolvimento de projetos inovadores e a indução da orientação das empresas para os mercados internacionais. Partilhavam com os Polos de Competitividade e Tecnologia a necessidade de uma visão inovadora e orientada para as atividades de futuro, ainda que com eventual menor conteúdo de ciência e tecnologia.

Por fim, o QREN continha ainda o Programa Interface. Este programa visava apoiar a cooperação entre empresas e instituições de investigação em Portugal, através da criação de centros de interface que facilitariam o acesso das empresas a novas tecnologias e o trabalho em conjunto para desenvolver soluções inovadoras (Agência para o Desenvolvimento e Coesão, 2018). O programa Interface reflete a importância dada por Michael Porter à cooperação entre empresas e instituições de investigação e é um exemplo de como essa abordagem tem sido implementada em Portugal.

A estratégia de clusters proposta por Michael Porter foi, assim, implementada em Portugal e continua a ser uma abordagem importante para o desenvolvimento económico do país. Os

resultados mostram que os clusters, alguns rotulados como "tradicionais", conseguiram responder bem ao desafio da competitividade. Isso deveu-se a estratégias empresariais competitivas, com o apoio do sistema científico e tecnológico, que têm apostado na inovação, na capacitação e na crescente internacionalização.

A dois anos do término do QREN, Portugal enfrentou um novo período de instabilidade política, não só pelas eleições antecipadas de 2011, cujo vencedor foi o primeiro-ministro Pedro Passos Coelho, do PSD, mas fundamentalmente pelos anos de austeridade que se seguiram:

..., entretanto, tivemos eleições em 2011, tivemos a vinda da Troika em Portugal, e a política de estratégia de eficiência coletiva foi abandonada. Deixou-se morrer aquilo, deixou de se fazer o acompanhamento. Houve uma tentativa de se criar uma política de clusters ..., mas basicamente ela nunca chegou a acontecer, e mais uma vez tivemos um Governo do PSD relativamente cético em relação à possibilidade do Estado poder ter um papel ativo na organização do setor privado.” (E3)

4.2.3. Portugal 2020

O QREN foi sucedido pelo Portugal 2020, o quadro financeiro da União Europeia para o período entre 2014 e 2020. Este programa teve como objetivo aumentar a competitividade e a inovação em Portugal, através do apoio a projetos nas áreas da investigação e desenvolvimento, inovação empresarial, internacionalização das empresas, e formação profissional (Clique ou toque aqui para introduzir texto.. Essas áreas são consideradas como os principais pilares da estratégia de desenvolvimento delineada por Michael Porter, e o Portugal 2020 é um exemplo de como essa estratégia tem sido implementada. O Portugal 2020 deu ainda continuidade à aposta dada pelo governo ao fortalecimento dos clusters, tendo assinado com os 18 clusters de competitividade, reconhecidos pelo IAPMEI, I.P. - Agência para a Competitividade e Inovação, contratos programas e pactos sectoriais. “Os clusters de competitividade são «plataformas agregadoras de conhecimento e competências, constituídas por parcerias e redes que integram empresas, associações empresariais, entidades públicas e instituições de suporte relevantes, [...] para, através da cooperação e da obtenção de economias de aglomeração, atingir níveis superiores de capacidade competitiva.»”(IAPMEI, 2023).

No contexto da promoção da competitividade, o IAPMEI, em colaboração com o Gabinete de Estratégia e Estudos (GEE) pertencente ao Ministério da Economia, desempenha um papel crucial na supervisão, monitorização e avaliação das atividades e na verificação do cumprimento dos objetivos estabelecidos pelos clusters de competitividade. Esta entidade também fomenta a interação entre os diferentes clusters, garantindo que estes permaneçam atualizados sobre questões pertinentes ao seu funcionamento. Adicionalmente, o IAPMEI é responsável por promover a estratégia de clusterização de Portugal a nível internacional, com o objetivo de integrar o país em redes globais. (IAPMEI, 2023)

Simultaneamente, as RIS3 (Research and Innovation Smart Specialisation Strategies) foram lançadas pela União Europeia em 2014, e visavam apoiar a especialização inteligente das regiões europeias, com base nas suas forças e competências. As estratégias incluíam a identificação das áreas de especialização regional, a promoção de parcerias entre empresas e instituições de investigação e o apoio à inovação e internacionalização das empresas. Uma RIS3, é uma estratégia que procura identificar as áreas prioritárias para investimento em inovação e tecnologia em cada região, levando em consideração as potencialidades locais e as capacidades científicas e tecnológicas existentes. Esse processo de identificação e priorização é conduzido por uma abordagem baseada em clusters, que procura identificar as cadeias de valor e as redes de empresas e instituições que podem contribuir para o desenvolvimento das áreas prioritárias.

4.2.4. Conclusão

A influência das teorias e modelos propostos por Michael Porter nas políticas públicas portuguesas é inegável. Desde o início do século XXI, Portugal tem adotado uma abordagem centrada na identificação e potenciação de vantagens competitivas, claramente inspirada na visão de Michael Porter. Esta orientação não se traduziu apenas em reflexões teóricas, mas materializou-se em ações concretas e estratégias bem definidas para fortalecer a economia nacional. Programas de financiamento como o QCA III, QREN e Portugal 2020 são testemunhos palpáveis desta influência, tendo sido delineados com o propósito de apoiar setores onde Portugal detém vantagens competitivas claras. Em jeito de conclusão, pode-se afirmar que o legado de Michael Porter em Portugal é patente na forma como o país encara a inovação, a competitividade e o desenvolvimento económico, sublinhando a primazia de políticas alinhadas com as competências intrínsecas da economia nacional. Neste capítulo

foram apresentados exemplos das políticas públicas de incentivo à inovação em Portugal que refletem a influência do trabalho de Michael Porter.

Assim, verificamos o impacto que o estudo de Michael Porter teve nas políticas públicas desenvolvidas em Portugal, contribuindo para a definição de estratégias e prioridades para a economia do país, e levando à criação de iniciativas importantes para promover a competitividade, inovação e crescimento económico.

4.3. A aprendizagem pelos atores da política pública

Nesta secção iremos correlacionar os três níveis de aprendizagem de políticas públicas propostos por Bennett & Howlett (1992), aprendizagem governamental, aprendizagem das redes de implementação de políticas e aprendizagem social, com a forma como as ideias de Michael Porter foram apreendidas e introduzidas nas políticas de inovação em Portugal. Simultaneamente iremos identificar para cada nível de aprendizagem o bloqueio mais relevante à sua implementação.

4.3.1 aprendizagem governamental

Esta vertente foca-se na aptidão administrativa do governo. Alude ao modo como as instituições governativas internalizam e empregam saberes com o intuito de prevenir ineficiências administrativas. Fundamentalmente, traduz-se no mecanismo através do qual o governo otimiza e refina os seus procedimentos organizacionais internos.

“... a transferência de conhecimento é feita através de um processo de aprendizagem por parte de quem tem por missão preparar e desenvolver as políticas públicas, o processo de aprendizagem sobre o que é feito na academia, o que é publicado pela academia e vai ser através desse processo de aprendizagem que o legislador, ao fim e ao cabo, quem faz a legislação, os regulamentos específicos, vai ser influenciado”. (E2)

A implementação bem-sucedida das recomendações de Michael Porter exigiria o desenvolvimento de capacidades técnicas nas áreas-chave identificadas. De acordo com Borrás (2011), isso poderia ser alcançado através da criação de unidades especializadas ou da capacitação dos funcionários públicos em temas como políticas industriais, inovação, infraestruturas, educação e formação profissional. O investimento na formação de pessoal qualificado seria crucial para promover a competitividade e garantir o conhecimento das

melhores práticas internacionais. Outro aspeto importante da aprendizagem governamental seria a adaptação dos processos de tomada de decisão. Isso poderia envolver a introdução de mecanismos de avaliação do impacto das políticas, o estabelecimento de estruturas de governança adequadas e a melhoria da coordenação entre os diferentes organismos governamentais envolvidos.

Bloqueio 1 – Descontinuidade Política

O trabalho desenvolvido por Michael Porter só começou a ser aplicado nas políticas públicas a partir do Programa-Quadro QREN. Este intervalo de tempo de quase 20 anos pode ser atribuído a alguns fatores, nomeadamente:

(1) a análise realizada fornecia recomendações de alto nível e abordava questões estruturais profundas da economia portuguesa. Levar essas recomendações para o nível prático de políticas públicas exigia um trabalho significativo de tradução e adaptação: “..., este intervalo temporal deveu-se ao facto de o relatório de Michael Porter ser apenas um desenho de política, uma ideia mais ou menos genérica do que podia ser a política, ou, do que devia ser a estratégia de apoio a certos clusters e não a política de clusterização, e a partir daí houve grandes diferenças de Governo para Governo sobre o que é que poderia ser a aposta. E, portanto, houve descontinuidades sistemáticas sobre onde é que deveria estar a prioridade da política” (E3)

(2) a implementação das recomendações exigia recursos financeiros e um ambiente institucional adequado. Isso envolvia mobilizar financiamento, desenvolver as capacidades das autoridades responsáveis e estabelecer parcerias com os setores privado e académico. (E4) é crítico à atuação do governo posterior ao seu, liderado por António Guterres, por este ter abandonado o trabalho feito por Michael Porter e não ter apoiado financeiramente a sua implementação, tendo-se com isto perdido muitos anos:

“... e, portanto, o Augusto Mateus como ministro da Economia não financiou o Fórum para a Competitividade. O [empresário] Belmiro de Azevedo tinha proposto liderar o Fórum para a Competitividade, entrava com uma parte do financiamento e o governo entraria com outra. Deixaram cair tudo isto, portanto, foi o governo PS, com o sectarismo político, com o Augusto Mateus, que meteram isto na gaveta e nada seguiu”. (E4)

(3) Instabilidade das políticas públicas: ... “A política de clusters tem um obstáculo óbvio ..., que é as descontinuidades permanentes na orientação política. Mas as descontinuidades não são só na orientação política, são também na estruturação do aparelho do Estado. (E3). “..., os bloqueios que o estudo de Michael Porter encontrou “têm a ver com os problemas de resistência à mudança. ... E o que muitas vezes acontece, ..., quando chega um novo governo ao poder tem, muitas vezes, a tendência e às vezes é não só a tendência, é mesmo a ação, de começar tudo de novo ou modificar a maior parte do que foi decidido pelo governo anterior”. (E2). “... os bloqueios ao nível da aprendizagem governamental tiveram a ver com a mudança de governo. ... veio o governo de Guterres, e tiveram a reação habitual da politiquice: isto é feito pelo governo PSD, logo, fechamos...” (E4)

Conforme referiu (E1): “ao nível da administração e da direção de topo, havia indivíduos que podiam ter sido aproveitados, não no sentido de lhes dar a nova administração, mas no sentido de lhes permitir que eles fizessem a transmissão de conhecimento, de maneira que não se criasse um vazio. Portanto, eu aqui acho que há uma falha institucional. As políticas de inovação podiam ter avançado mais se nós tivéssemos conseguido seguir o exemplo de países como a Finlândia ou a Holanda, etc., com agências tecnológicas muito poderosas que se destacam pela sua continuidade, que recebem um mandato estratégico, político e que o exercem e aplicam com autonomia, e com um horizonte a nível temporal – que não tem a ver, com a questão relativa ao calendário político”.

Em síntese, a eficiência da aprendizagem governamental e a concretização de políticas públicas estão intrinsecamente ligadas à competência administrativa e à capacidade das entidades governamentais em internalizar e aplicar conhecimentos. A transmissão e aplicação destes saberes são vitais para prevenir ineficácias e otimizar práticas internas. No entanto, a introdução das recomendações de Michael Porter no panorama das políticas públicas portuguesas deparou-se com desafios, em particular a descontinuidade política e as frequentes alterações de governo. Estes obstáculos, evidenciados pelos depoimentos referidos, realçam a imperatividade de uma abordagem mais coesa e duradoura na formulação e execução de políticas, bem como a preponderância de ultrapassar entraves políticos e sectoriais para assegurar uma aprendizagem governamental eficaz e uma implementação frutífera de estratégias de desenvolvimento económico.

4.3.2 Aprendizagem das Redes de implementação de Políticas

As redes de implementação de políticas públicas consistem em parcerias e colaborações entre entidades como ministérios, agências governamentais, organizações da sociedade civil, empresas e instituições académicas. A participação em redes de implementação de políticas públicas é crucial para a implementação efetiva das recomendações do relatório de Michael Porter. Visam facilitar a cooperação entre o setor público e privado. Ao trabalharem em consórcios de projetos e demais iniciativas, as empresas podem tirar partido das complementaridades e criar sinergias que impulsionem a implementação das recomendações de Michael Porter. Por exemplo, ministérios ou agências governamentais responsáveis por diferentes áreas podem coordenar os seus esforços, desenvolvendo políticas integradas e abordagens multidisciplinares para promover a competitividade.

Em suma, as redes de implementação de políticas públicas desempenham um papel fundamental na implementação das recomendações do relatório de Michael Porter. Uma abordagem colaborativa e interativa é essencial para impulsionar a competitividade de Portugal e alcançar os objetivos desejados.

Bloqueio 2 – Descontinuidade Institucional

Aquando do desenvolvimento do relatório de Michael Porter, não havia ainda em Portugal uma Agência Nacional de Inovação. (E4) refere que:

“...foi criada em 1997 a agência da inovação, depois a agência de inovação foi descontinuada em 2011, e esteve para ser abandonada. A Comissão Europeia não deixou, porque precisava de uma agência que fizesse a ponte entre a economia e a ciência e então o Governo que tinha acabado de destruir a agência de inovação, criou sobre o nome de agência nacional de inovação.”

No entanto, cerca de 1/3 das pessoas que lá trabalhavam foram-se embora. Durante o período de 2008 a 2011, quem esteve a coordenar toda a política de estratégia da ciência coletiva foi o COMPETE. Conforme referiu (E3):

“... Na verdade, dentro do COMPETE havia uma pessoa que era responsável por acompanhar os clusters ... normalmente existe uma agência dedica a isto. Em Portugal temos 1 pessoa que tinha um cargo de direção intermédia para governar a política de clusters em Portugal.”

A partir de 2014 a política de clusters passa para a tutela do IAPMEI.

“... para a coordenar é nomeada uma pessoa que não tinha nenhuma experiência em política de clusters, e, portanto, ainda tinha menos capacidade política, capacidade no sentido de lhe ser dado o poder, capacitação, empoderamento, se quisermos, político, para gerir uma política que exige, necessariamente uma interação muito próxima entre o Estado e os principais interlocutores.” (E3).

Esta descontinuidade institucional associada à ausência de recursos humanos do Estado adequados para conduzirem uma política que seja coerente ao longo do tempo, é um bloqueio à sua implementação. Na opinião de (E3):

“...temos pessoas a tratar desta política ..., que não estão munidas das capacidades e atribuições para gerirem esta política, e, portanto, francamente eu acho que nós não tivemos até hoje, uma política de clusters em Portugal que se possa chamar pelo nome.”

Para (E4):

“..., as agências governamentais não investiram na formação dos seus quadros e, por conseguinte, não atualizaram conhecimentos, “para mim é óbvio, no caso do IAPMEI, que não houve grande investimento nem atualização das equipas e, afinal, são quase os mesmos que vêm do meu tempo da gestão, que começaram com a gestão dos fundos do PEDIP.” ..., “Portanto, as agências envelheceram, degradaram-se e fazem mal as coisas que tinham de fazer e nem sequer têm tempo para fazer uma coisa que é um juízo de valor sobre a qualidade da implementação dos projetos. Isto tem abrangido todos os governos.”

Em conclusão, a eficácia na concretização de políticas públicas, nomeadamente as delineadas no relatório de Michael Porter, reside na capacidade de estabelecer colaborações e coordenações efetivas entre variados intervenientes, desde entidades estatais a organizações da sociedade civil e sector empresarial. As redes de implementação de políticas públicas emergem como instrumentos cruciais para catalisar esta colaboração, possibilitando a edificação de sinergias e a adoção de estratégias integradas e multidisciplinares. Contudo, Portugal tem-se caracterizado por uma notória descontinuidade, patente na reconfiguração constante de agências e na redefinição de competências, bem como na lacuna de investimento na formação e atualização dos profissionais das entidades governamentais. Esta descontinuidade, conjugada com a carência de recursos humanos devidamente preparados, tem obstaculizado a implementação consistente e robusta das políticas ao longo dos anos. Para que Portugal possa efetivamente capitalizar e operacionalizar as recomendações e

diretrizes propostas, é premente assegurar uma estabilidade institucional, um investimento contínuo na capacitação dos quadros e uma abordagem colaborativa e holística entre todos os atores implicados.

4.3.3. aprendizagem social

A aprendizagem social refere-se à capacidade de os membros da sociedade aprenderem, adaptarem-se e influenciarem o desenvolvimento das políticas públicas. É um processo colaborativo e interativo que envolve a troca de conhecimentos, experiências e perspetivas entre os diferentes atores sociais. A implementação do relatório de Porter pode beneficiar de uma visão mais diversa e inclusiva, considerando as necessidades e aspirações de diferentes grupos da sociedade. Além disso, a aprendizagem social estimula o estabelecimento de parcerias e canais de comunicação efetivos, nos quais organizações não governamentais, grupos comunitários e outros atores sociais possam contribuir com conhecimentos, experiências e recursos para a implementação das políticas propostas. O envolvimento da sociedade civil enriquece o processo de aprendizagem, trazendo perspetivas adicionais e garantindo uma maior legitimidade e transparência.

Bloqueio 3 – Comunicação ineficiente

No contexto da implementação das recomendações de Michael Porter, o nível social é igualmente importante. Em primeiro lugar, valoriza-se a participação dos stakeholders (empresas, associações empresariais, centros tecnológicos, governos regionais, ...) na aprendizagem social. Isso implica criar espaços e mecanismos que permitam expressar as suas opiniões, contribuir com ideias e participar em processos de tomada de decisão. Conforme refere (E’):

“Apesar da definição de uma política poder levar a algo dirigista, quando se começa por ter um trabalho prévio, absolutamente participativo, que foi o que aconteceu, com a criação de grupos de trabalho, com pessoas dos diferentes setores de atividade, de diferentes critérios, da academia, etc., conseguiu-se recolher informação, conseguiu-se recolher opinião de muitos dos stakeholders que depois eram importantes para a definição, não apenas das políticas e dos planos, mas também para apoiar a própria execução. E este aspeto participativo, acho que foi extremamente importante.”

De acordo com (E4), a ideia original passava pela elaboração de um relatório estratégico e pela formação do “Fórum para a Competitividade”, entidade responsável pela implementação e acompanhamento da estratégia preconizada por Michael Porter, que organizaria grupos de trabalho temáticas, e seria composto por empresas, associações empresariais, centros tecnológicos e a academia:

“... No entanto, não era suficiente apresentar um relatório, era necessário criar "task forces" para implementar no terreno as recomendações de Michael Porter. ... Todo este processo seria coordenado pelo “Fórum para a Competitividade”, uma instituição criada numa concertação estratégica entre o Governo e o setor privado.”

Apesar da criação da associação “Fórum para a Competitividade”, nunca foram delegadas competências nem atribuído financiamento para a execução das atividades que Michael Porter tinha preconizado. Para (E2):

“... o aspeto participativo é extremamente importante. Houve a criação também depois de algo, foi o Fórum para a Competitividade, que ainda existe. Eu sou associado do Fórum para a Competitividade. E que infelizmente, não teve os meios necessários para poder fazer o seu caminho. No fundo, seria o Fórum que permitiria juntar opiniões, juntar ideias, juntar perspetivas e servir como uma organização coordenadora, com vista à elaboração de políticas e acompanhamento da execução”.

Houve ainda filtros que tiveram a ver com uma natureza ideológica das ideias de Michael Porter, de carácter mais alargado. Na opinião de (E2):

“... há os que defendem que compete aos agentes económicos, aqueles que estão no terreno a orientar de acordo com os seus próprios interesses e com os interesses dos diferentes stakeholders, procurar orientar os seus investimentos para o desenvolvimento de novas atividades. E neste caso, as políticas públicas surgem como um quadro de referência, algo longínquo da própria atividade empresarial. Num outro extremo, eu diria que existem os defensores que a política pública deve fundamentalmente procurar entender quais são os interesses da comunidade, e através da sua explicitação, orientar, comandar, o que devem ser, tanto os investimentos públicos, como os privados. Digamos, que há assim uma perspetiva mais, dirigista e outra que deixa mais à livre iniciativa. E penso que esta questão ideológica, do meu ponto de vista, serve de filtro”.

Concluindo, a aprendizagem social destaca-se como um elemento fulcral na concepção e concretização de políticas públicas. A sua essência colaborativa e interativa, assente na partilha de saberes entre variados atores sociais, é determinante para assegurar a adaptabilidade e eficiência das políticas. A intervenção ativa de diferentes stakeholders, é vital para incorporar um leque diversificado de perspetivas e para garantir uma implementação bem-sucedida de recomendações, tal como as avançadas por Michael Porter. Contudo, a comunicação deficitária e a ausência de recursos e competências conferidas a organismos como o "Fórum para a Competitividade" evidenciam os obstáculos encontrados na transposição de estratégias teóricas para a ação concreta. Esta reflexão sublinha a imperatividade de uma estratégia mais integrada e participativa, onde a aprendizagem social e a colaboração entre o sector público e privado se posicionem no cerne, ultrapassando entraves ideológicos e fomentando uma visão unificada para o progresso sustentável.

5. Conclusão

A interação entre a academia e a formulação de políticas públicas é uma dinâmica complexa e multifacetada. A presente dissertação explorou como os conceitos oriundos da academia influenciaram a adoção de políticas públicas de inovação em Portugal, especialmente no contexto das recomendações do relatório Porter.

Primeiramente, é inegável que a academia desempenha um papel crucial como fonte de conhecimento e inovação. Os conceitos teóricos e as investigações académicas fornecem uma base sólida para a compreensão dos desafios e oportunidades no domínio da inovação. No entanto, a transição desses conceitos para políticas práticas não é imediata. Existe um lapso temporal entre a conceção teórica e a sua implementação real, muitas vezes devido à necessidade de adaptar teorias a contextos específicos, limitações orçamentais, ou barreiras burocráticas.

Ao longo do tempo, vários filtros influenciaram e enviesaram a adoção destes conceitos. Estes filtros podem ser governamentais, onde as prioridades políticas e agendas podem alterar a direção ou intensidade de uma política; redes, onde a interação entre diferentes atores e stakeholders pode moldar ou refinar uma política; e paradigmas sociais, onde as perceções e valores da sociedade podem influenciar a aceitação e implementação de uma política.

Em relação ao caso específico do relatório Porter e da política de 'clusters' em particular, observou-se que, enquanto o relatório forneceu uma direção e estrutura inicial, ao longo do tempo, os filtros mencionados transformaram e adaptaram as políticas de acordo com as necessidades, desafios e realidades do contexto português. Reconhecer e compreender estes filtros é essencial para garantir que as políticas públicas de inovação sejam não só eficazes, mas também relevantes e adaptadas às necessidades e realidades de um país.

A conceptualização de clusters, tem desempenhado um papel central na formulação de políticas públicas orientadas para a inovação em diversos contextos, incluindo Portugal. O livro "Construir as Vantagens Competitivas de Portugal", evidencia a importância dos clusters como instrumentos essenciais para impulsionar a competitividade industrial e a inovação. Em Portugal, esta estratégia foi progressivamente adotada em diferentes ciclos de políticas públicas, manifestando-se em várias iniciativas e programas que visavam reforçar a competitividade e inovação nacional. O Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN)

surgiu como um marco fundamental, assinalando o período em que os princípios de Porter foram integrados nas políticas públicas de incentivo à inovação. Adicionalmente, a coordenação entre diferentes entidades governamentais e a necessidade de responder às necessidades específicas de cada região foram identificadas como fatores críticos para o sucesso das políticas.

O intervalo temporal entre a conceção teórica e a sua concretização prática pode ser atribuído a vários fatores, como a adaptação à realidade local, barreiras burocráticas e o envolvimento de diversos atores no processo de formulação e implementação de políticas. No entanto, podemos afirmar que Portugal experienciou diversas transformações estratégicas sob a influência das propostas de Porter:

- Implementação do "Diamante de Porter": Mudança das políticas públicas de uma abordagem centralizada para uma mais integrada, valorizando a concorrência, a abertura económica e a cooperação entre os sectores público e privado.
- Criação de Clusters Industriais: Identificação e desenvolvimento de áreas estratégicas, aliando tradição e inovação.
- Aposta nos Sectores Tradicionais: Contrariamente à tendência de desvalorização de sectores como o vinho, calçado e têxteis, Porter propôs capitalizar sobre as competências já existentes, promovendo a inovação e a qualidade.
- Adoção da Lógica Sistémica: Visão da economia como um sistema interligado, onde a competitividade é determinada pela interação entre as várias partes, conduzindo a políticas públicas mais abrangentes.

Ao abordarmos a aprendizagem de políticas públicas, consideramos os três níveis delineados por Borrás (2011). Estes níveis elucidam o processo pelo qual os conceitos teóricos são transpostos para ações práticas, permitindo uma compreensão mais profunda das dinâmicas subjacentes à formulação e implementação de políticas.

Este trabalho complementa o trabalho de Gonçalves (2015), fornecendo uma nova perspetiva para entender a trajetória das ideias do relatório Porter em Portugal. Com base na trajetória do relatório de Porter e na sua influência nas políticas públicas em Portugal, um decisor que se confronte com um novo conceito de política pública proveniente da academia deveria ponderar os seguintes passos e reflexões:

- **Análise Crítica:** Avaliação rigorosa de conceitos académicos antes da sua adoção, considerando a sua aplicabilidade prática.
- **Contextualização:** Adaptação de conceitos às realidades locais, tendo em conta as diferenças regionais e sectoriais.
- **Consultar Partes Interessadas:** Envolvimento de stakeholders no processo de formulação de políticas para obter insights valiosos.
- **Formação e Capacitação:** Preparação e formação dos implementadores de políticas para garantir uma compreensão profunda do conceito.
- **Projetos-piloto e Testes:** Implementação inicial em pequena escala para avaliar eficácia e identificar desafios.
- **Recolha de Feedback e Iteração:** Abordagem iterativa na implementação de políticas, com ênfase na aprendizagem contínua e ajustes.
- **Revisão Periódica:** Avaliação regular das políticas para garantir a sua relevância face às mudanças contextuais.

Em resumo, um decisor deve abordar novos conceitos de política pública com uma mente aberta, mas crítica, reconhecendo que a transposição da teoria para a prática é complexa e exige uma abordagem ponderada e adaptativa. A experiência com o relatório de Porter em Portugal sublinha a relevância de adaptar teorias académicas ao contexto local, envolver diversas partes interessadas e estar disponível para aprender e adaptar-se continuamente.

6. Referências

- Agência para o Desenvolvimento e Coesão. (2018). *Primeiro ano do Programa Interface*.
<https://www.adcoesao.pt/primeiro-ano-do-programa-interface/>
- Agência para o Desenvolvimento e Coesão. (2022). *1986-1988, QCA I, II, III e QREN*.
<https://www.adcoesao.pt/fundos/1986-1988-qca-i-ii-iii-e-qren/>
- Alain N'ghauran, K., & Autant-Bernard, C. (2020). *Effects of cluster policies on regional innovation networks: Evidence from France*. <https://shs.hal.science/halshs-02482565>
- Amaral, M. (2019, March 13). *25 anos depois do relatório Porter, o que mudou na economia portuguesa?* <https://eco.sapo.pt/entrevista/25-anos-depois-do-relatorio-porter-o-que-mudou-na-economia-portuguesa-mira-amaral-responde/>
- Arauzo-Carod, J.-M., & Segarra-Blasco, A. (2005). The Determinants of Entry are not Independent of Start-up Size: Some Evidence from Spanish Manufacturing. *Review of Industrial Organization*, 27(2), 147–165. <https://doi.org/10.1007/s11151-005-8321-z>
- Becattini, G. (2002). From Marshall's to the Italian "Industrial districts". A brief critical reconstruction. In *Complexity and Industrial Clusters: Dynamics and Models in Theory and Practice*. , Physica-Verlag HD., 83–106.
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275–294.
<https://doi.org/10.1007/BF00138786>
- Biegelbauer, P., & Borrás, S. (2002). *Innovation policies in Europe and the US: the new agenda. CO-CHANGE: Co-create change in research funding and performing View project Monograph on Innovation policy rationales and instruments View project*.
<https://www.researchgate.net/publication/220468557>
- Borrás, S. (2011a). Policy learning and organizational capacities in innovation policies. *Science and Public Policy*, 38(9), 725–734.
<https://doi.org/10.3152/030234211X13070021633323>
- Borrás, S. (2011b). Policy learning and organizational capacities in innovation policies. *Science and Public Policy*, 38(9), 725–734.
<https://doi.org/10.3152/030234211X13070021633323>
- Borrás, S., Bucar, M., & Edler, J. (2009). *The Open Method of Coordination in Research Policy: Assessment and Recommendations Res-Agora View project Agent-based models for innovation diffusion View project*. <https://doi.org/10.2777/51019>

- Braunerhjelm, P., & Carlsson, B. (2003). Introduction: Regional Growth, Clusters and Institutions. *Industry & Innovation*, 10(1), 1–3.
<https://doi.org/10.1080/1366271032000068069>
- Chandler, A. D., & Saxenian, A. (1995). Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128. *The New England Quarterly*, 68(1), 153.
<https://doi.org/10.2307/365972>
- COMPETE. (2009). *Pólos e Clusters*. <http://www.pofc.qren.pt/areas-do-compete/polos-e-clusters>
- COMPETE2020. (2016). *Estratégias de Eficiência Coletiva no QREN 2007-2013*.
- Donahue, A. K., Selden, S. C., & Ingraham, P. W. (2000). Measuring Government Management Capacity: A Comparative Analysis of City Human Resources Management Systems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 381–411. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024274>
- European Cluster Collaboration Platform. (2023). *Cluster Definitions*.
<https://clustercollaboration.eu/cluster-definitions>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Fórum para a Competitividade. (1994). *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal* (M. Porter, Ed.; 2ª edição). Fórum para a Competitividade.
- Gonçalves, V. da C., Ribeiro Mendes, F., Sardinha, I. D., & Rodrigues, R. (2015). Twenty years after the Porter Report for Portugal. *Competitiveness Review*, 25(5), 540–554.
<https://doi.org/10.1108/CR-06-2015-0059>
- Gregersen, B., & Johnson, B. (2009). A POLICY LEARNING PERSPECTIVE ON DEVELOPING SUSTAINABLE ENERGY TECHNOLOGIES 1. *ARGUMENTA OECONOMICA*.
- Harguindeguy, J.-B. (2015). *Análisis De Políticas Públicas* (J.-B. Harguindeguy, Ed.). Editorial Tecnos.
- IAPMEI. (2023). *Clusters de Competitividade*. <https://www.iapmei.pt/PRODUTOS-E-SERVICOS/Empreendedorismo-Inovacao/Eficiencia-Coletiva-e-Clusters.aspx>
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175–203.

- Lundvall, B.-Å. (1992). *NATIONAL SYSTEMS OF INNOVATION: TOWARDS A THEORY OF INNOVATION AND INTERACTIVE LEARNING* (First, pp. 85–101). ANTHEM PRESS .
- Lundvall, B.-Å., & Borrás, S. (1997). *The Globalising Learning Economy Implications for Innovation Policy* (Final version). <http://aei.pitt.edu/44348/1/A7255.pdf>
- Lyles, M. A., & Easterby-Smith, M. (2012). The Evolving Field of Organizational Learning and Knowledge Management. *Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management* (Eds M. Easterby-Smith and M.A. Lyles). <https://doi.org/10.1002/9781119207245.Ch1>.
- Martin, R., Moodysson, J., & Zukauskaitė, E. (2011). Regional Innovation Policy Beyond “Best Practice”: Lessons from Sweden. *Journal of the Knowledge Economy*, 2(4), 550–568. <https://doi.org/10.1007/s13132-011-0067-2>
- Martins Braga, A. M., Natário, M. M. S., & Antunes Ferreira, C. A. (2018). Análise e avaliação ao funcionamento dos clusters em Portugal reconhecidos pelo QREN. *Economía Sociedad y Territorio*. <https://doi.org/10.22136/est20181202>
- McCann, P., & Shefer, D. (2013). Location, agglomeration and infrastructure. In *Fifty Years of Regional Science* (pp. 1–177).
- Mendoza-Velazquez, A. (2017). The effect of industrial competition on employment. *Competitiveness Review: An International Business Journal*, 27(4), 410–432. <https://doi.org/10.1108/CR-02-2016-0011>
- Moyson, S., & Scholten, P. (2018). Theories on policy learning: Existing approaches and future challenges. *Research to Practice, Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing*.
- Moyson, S., Scholten, P., & Weible, C. M. (2017). Policy learning and policy change: Theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*, 36(2), 161–177. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1331879>
- Mukherjee, I., Coban, M. K., & Bali, A. S. (2021). Policy capacities and effective policy design: a review. *Policy Sciences*, 54(2), 243–268. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09420-8>
- Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press, NY.
- Porter, M. (1994). *Relatório Porter - “Construir as vantagens competitivas de Portugal*.
- Porter, M. E. (1998). *Clusters and the New Economics of Competition Harvard Business Review*.
- PT2020. (2020). *Portugal 2020*. <https://portugal2020.pt/>

- Sotarauta, M. (2012). Policy learning and the “cluster-flavoured innovation policy” in Finland. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(5), 780–795.
<https://doi.org/10.1068/c1191>
- Uyarra, E., Flanagan, K., Magro, E., Wilson, J. R., & Sotarauta, M. (2017). Understanding regional innovation policy dynamics: Actors, agency and learning. In *Environment and Planning C: Politics and Space* (Vol. 35, Issue 4, pp. 559–568). SAGE Publications Ltd.
<https://doi.org/10.1177/2399654417705914>
- Wennberg, K., & Lindqvist, G. (2010). The effect of clusters on the survival and performance of new firms. *Small Business Economics*, 34(3), 221–241.
<https://doi.org/10.1007/s11187-008-9123-0>
- Yin, R. K. (2016). The Case Study Method as a Tool for Doing Evaluation. *Internacional Sociological Association*, 40(1).