



COMISSÃO PARLAMENTAR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

PARECER SÍNTESE

a remeter à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus)

Iniciativa Europeia: COM (2011) 48 final

LIVRO VERDE

Dos Desafios às Oportunidades: Para um Quadro
Estratégico Comum de Financiamento
da Investigação e Inovação da UE

Relator: Deputado Pedro Saraiva (PSD)



Índice

1. Procedimento
2. Enquadramento
3. Objecto da Iniciativa
4. Contexto normativo
5. Observância do princípio da subsidiariedade
6. Observância do princípio da proporcionalidade
7. Opinião do Relator
8. Conclusões
9. Parecer



1. Procedimento

Nos termos do nº1 do artigo 7º da Lei nº. 43/2006, de 25 de Agosto, a iniciativa Livro Verde, dos Desafios às Oportunidades: Para um Quadro Estratégico Comum de Financiamento da Investigação e Inovação da UE foi enviada à Comissão de Educação e Ciência no dia 11 de Fevereiro de 2011 e distribuída no mesmo dia, para eventual emissão de parecer.

2. Enquadramento

O Livro Verde em questão pretende lançar um debate público sobre as principais questões relativas aos futuros programas de financiamento da investigação e inovação da UE.

A iniciativa surge no seguimento da estratégia Europa 2020, que procura um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo, entre outros, o objectivo de se alcançar um volume de investimento em I&D situado em 3% do PIB até 2020.

O Conselho apelou também para que *“os futuros programas de financiamento da UE se centrassem mais fortemente nas prioridades da Estratégia Europa 2020, incidissem nos desafios sociais e nas tecnologias-chave, facilitassem a investigação em colaboração e orientada pela indústria, racionalizassem os instrumentos, simplificassem radicalmente o acesso, reduzissem o tempo para a colocação no mercado e reforçassem a excelência.”*

A consulta pública associada ao Livro Verde decorre até 20 de Maio de 2011 e todos são convidados a endereçar os seus contributos através do site (<http://ec.europa.eu/research/innovation-union>).

3. Objecto da Iniciativa

O presente Livro Verde foca-se na temática da investigação e inovação na UE, procurando lançar um debate público que envolva todas as comunidades deste sector. Nesse sentido, é analisado um conjunto de temas fundamentais a ter em conta para que se consigam alcançar as metas propostas pela *Estratégia Europa 2020*.

É feito um balanço dos programas que decorrem nesta área e são definidos objectivos para o futuro, tendo em vista o aumento do investimento e da cooperação por parte dos Estados-Membros.

Os desafios com que a Europa se depara neste momento são vastíssimos, exigindo por isso uma acção concertada ao nível da I&D por parte dos Estados-Membros.

As abordagens tradicionais em que cada nação tem a sua visão compartimentada nesta área são prejudiciais para a prossecução de objectivos tão ambiciosos como os propostos na União da Inovação, sendo para isso necessário mais entrosamento e ligação nesta matéria.

As restrições financeiras a que os Estados-Membros se vêm obrigados no presente são razão acrescida para que se trabalhe em prol de uma estratégia comum, criando sinergias e evitando a duplicação e fragmentação dos recursos, no que à I&D diz respeito.

Programas de inovação e desenvolvimento à escala da UE são importantes para colmatar a falta de investimento, especialmente por parte do sector privado. Estes programas servirão também de alavanca para o investimento, tornando o espaço europeu mais atractivo neste sector. Com estas medidas pretende-se transformar, de uma forma mais eficaz, o conhecimento em inovação.

São vários os ensinamentos a tirar dos programas de investigação e inovação da UE, que já representam uma parte significativa do orçamento da UE. A avaliação intercalar do 7º PQ permitiu tirar algumas conclusões sobre o que tem sido feito, e, apesar dos avanços registados, existem ainda alguns problemas que permanecem em aberto, havendo necessidade de:

- *Clarificar objectivos*, de forma a que haja um reflexo mais importante destes nas actividades apoiadas.

- *Reduzir a complexidade*, de maneira a focalizar os investimentos e afectar recursos ao que é essencial.
- *Aumentar o valor acrescentado e o efeito de alavanca e evitar a duplicação e a fragmentação.*
- *Simplificar a participação*, reduzindo a burocracia.
- Alargar a participação em programas da UE, promovendo a participação de mulheres, o envolvimento da indústria, e em particular das PME.
- Aumentar a competitividade e o impacto societal do apoio da UE, com o objectivo de estabelecer uma ligação entre os resultados obtidos nos programas e uma aplicação prática por parte das empresas, investidores, autoridades públicas, outros investigadores e decisores políticos.

Tendo em vista a prossecução dos objectivos definidos pela Estratégia Europa 2020 torna-se necessário desenvolver um *Quadro Estratégico Comum*, de forma a abranger todo o investimento da UE que já existe no âmbito da investigação e inovação, nomeadamente aquele que se prende com o 7.º PQ, o PCI ou o IET.

Este quadro tem como objectivo tornar o financiamento mais atractivo, flexível, desburocratizado e de fácil acesso, proporcionando desta forma melhorias significativas na investigação e inovação ao nível da UE e de cada Estado-Membro.

Pretende-se também dar resposta aos desafios sociais que se afiguram, sendo que *"A União da Inovação apelou para uma ligação mais estreita dos futuros programas de financiamento da UE com esses objectivos, colocando uma maior tónica na abordagem dos desafios sociais."*

No que diz respeito ao reforço de competitividade é fundamental que o financiamento da investigação e inovação se traduza em impactos concretos para a sociedade. Existe ainda uma série de obstáculos, que se situam entre o processo de I&D e a aplicação prática do novo conhecimento gerado nas empresas, sendo *"de importância vital para a competitividade da Europa garantir uma posição forte em tecnologias capacitantes (...) que permitem o desenvolvimento dos produtos e serviços inovadores necessários"*.

As PME desempenham aqui um papel fundamental, dada a sua flexibilidade e agilidade, pois *"há PME notáveis e de crescimento rápido que podem transformar a estrutura da economia da Europa ao crescerem até se transformarem nas empresas multinacionais de amanhã"*. Regimes de financiamento abertos e de execução fácil irão permitir às PME em particular ter capacidade de explorar novas ideias e novas oportunidades, permitindo assim obter um aumento de competitividade global.

No que diz respeito aos direitos de propriedade intelectual, importa ter em consideração que *“os direitos de propriedade intelectual que regem o financiamento da investigação e inovação da UE são decisivos para uma eficiente exploração e transferência de tecnologias, necessitando simultaneamente de garantir o acesso e uma difusão rápida dos resultados científicos. São também relevantes para a cooperação internacional em áreas de interesse estratégico.”*

Também o baixo nível de investimento privado na investigação e inovação se apresenta como um estrangulamento na Europa. Os mecanismos de financiamento da partilha de riscos do 7º PQ têm demonstrado como o orçamento da EU, juntamente com o Banco Europeu de Investimento, podem ser fundamentais na resolução das falhas do mercado nesta área.

Com base nesta experiência, os próximos programas de investigação e inovação da UE devem explorar ao máximo os instrumentos financeiros disponíveis, tendo como fim o apoio à *“comercialização dos resultados da investigação, o crescimento de empresas inovadoras e investimentos em grandes infra-estruturas”*.

A base científica europeia, sendo uma das mais produtivas do mundo, não tem sido fértil em descobertas geradoras de alterações estruturais.

Tendo em vista o reforço da base científica europeia e do Espaço Europeu da Investigação, os Estados-Membros devem continuar na senda da modernização da sua investigação pública e manter os níveis de financiamento nesta área, o mesmo devendo suceder na UE, nomeadamente através dos fundos da política de coesão. Fomentando a mobilidade de investigadores, sendo que *«uma realização importante em acções de formação e de transferência de conhecimentos são as acções Marie Curie da UE, que aumentaram a mobilidade transfronteiras e a colaboração em investigação para muitos milhares de investigadores.»*



4. Contexto normativo

Não se aplica a esta iniciativa europeia.

5. Observância do princípio da subsidiariedade

Não se aplica a esta iniciativa europeia.

6. Observância do princípio da proporcionalidade

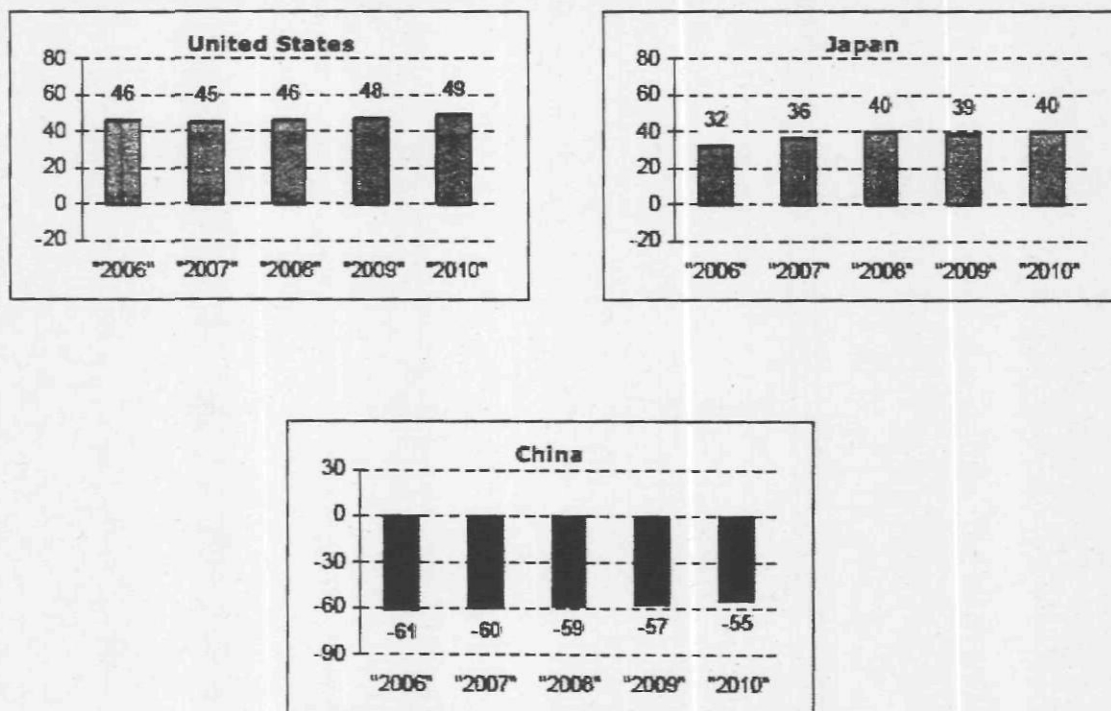
Não se aplica a esta iniciativa europeia.

7. Opinião do Relator

A apresentação do presente Livro Verde reveste-se da maior pertinência e oportunidade, tanto para a União Europeia, como em concreto para Portugal, nomeadamente devido à verificação cumulativa das seguintes circunstâncias:

- Conforme evidenciado, por exemplo, através dos resultados recentemente divulgados do *"Innovation Union Scoreboard 2010 – The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation"*, abaixo ilustrados, o Espaço da União Europeia encontra-se ainda muito distante, em termos de desempenho na área da inovação, tanto dos EUA como do Japão, sendo ainda de realçar que gradualmente a China se está a aproximar também neste domínio da média da União Europeia, convergência da Ásia que tenderá a manter-se no futuro, como os testes do estudo PISA referente a 2009 igualmente evidenciam, ao situar no topo mundial do desempenho de competências em matemática e ciência, ao nível dos jovens com quinze anos, vários países ou regiões deste mesmo continente (Xangai, Singapura, Hong Kong, Coreia e Taiwan ocupam as cinco posições cimeiras no domínio da matemática);

FIGURE 2: EU27 INNOVATION PERFORMANCE COMPARED TO MAIN COMPETITORS



Performance is measured as $100 \times (X/EU) - 1$ where X refers to the value for the indicator for the country X and EU to the value for the indicator for the EU27. The values in the graphs should be interpreted as the relative performance compared to that of the EU27. E.g. the US in "2010" is performing 49% better than the EU27 and China in "2010" is performing 55% worse than the EU27.

- As lacunas da União Europeia situam-se não tanto ao nível da sua capacidade de produção científica ou de novo conhecimento, isto é, no campo estrito da I&D, mas muito mais na conversão eficaz deste novo conhecimento em valor económico ou social, por via da inovação;
- Mais do que equacionar separadamente as vertentes de I&D e as da inovação, enquanto mundos distintos, urge fazer uma gestão integrada de ambientes criadores de IDI (investigação, desenvolvimento e inovação), nomeadamente por via da implementação de sistemas holísticos, capazes de suportar o bom funcionamento articulado de todo um "pipeline" de conversão do conhecimento em valor económico e social, de acordo com modelos como aquele que seguidamente se apresenta:

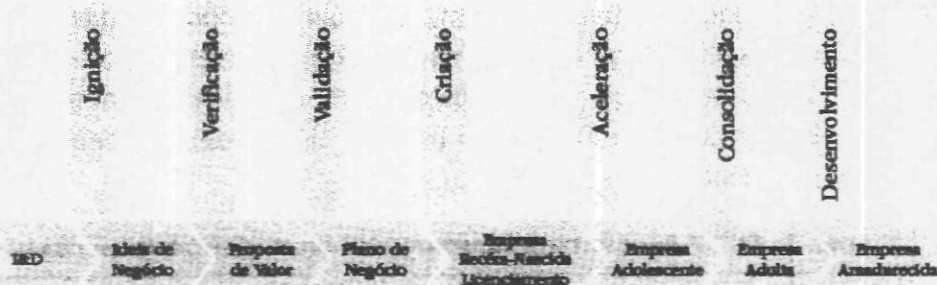


Figura 4.6 – Diferentes entradas/saídas, estados e etapas sucessivas de transformação dentro do "pipeline" que converte conhecimento em valor económico.

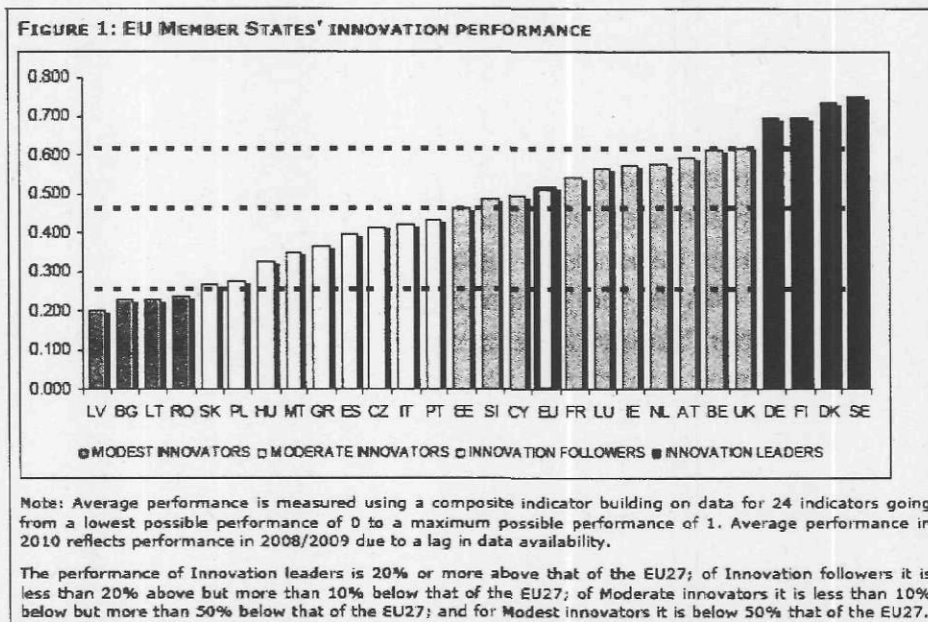
- Torna-se assim premente combater as formas tendencialmente isoladas que a União Europeia e os seus Estados-Membros têm adoptado para gerir, separada e por vezes desarticuladamente, as diferentes etapas e subetapas ligadas por um lado à I&D e por outro lado à Inovação. São neste Livro Verde enunciadas algumas questões que são efectivamente vitais no que diz respeito a uma melhor articulação de esforços, gestão integrada de iniciativas e meios disponibilizados, por via de um verdadeiro Quadro Estratégico Comum de Financiamento da Investigação e Inovação, que tanto tem faltado, capaz de proporcionar uma efectiva abordagem integrada a toda a cadeia da criação de valor baseado em conhecimento;
- As PME possuem um tremendo potencial de contribuição para a inovação, em particular naquilo que se prende com a criação e desenvolvimento das empresas do tipo "gazela", com elevadas taxas de crescimento, assente em empreendedorismo de base tecnológica, mas no contexto da União Europeia tal potencial encontra-se ainda muito distante de se encontrar devidamente

aproveitado, sendo crucial reforçar a intervenção das PME na criação de novos produtos e serviços, internacionalização, envolvimento activo e adequado em actividades de IDI;

- Num momento em que se discutem e tomam decisões centrais no que concerne ao Próximo Quadro Financeiro Plurianual da União Europeia (a ser apresentado em Junho e aprovado até ao final de 2011), bem como aos Planos Nacionais de Reformas dos diferentes Estados-Membros (a ultimar até ao mês de Abril), importa que a pertinência destes temas seja tida em devida conta, traduzindo-se numa subsequente afectação adequada de recursos que possam conduzir, no modo como são aplicados, aos resultados que efectivamente se pretende ver alcançados nesta área, determinante para o futuro da UE.

No caso nacional, as questões suscitadas pelo Livro Verde conhecem redobrada pertinência, pelo que seria desejável que ele suscitasse um amplo debate interno, conducente a decisões centradas na remoção de evidentes fragilidades de Portugal nalguns dos aspectos por ele cobertos, nomeadamente tendo em atenção as seguintes realidades específicas:

- Apesar do progressos registados pelo nosso país, os valores do *"Innovation Union Scoreboard 2010 – The Innovation Union's performance scoreboard for Research and Innovation"*, conforme a seguir ilustrado, evidenciam um posicionamento que se situa na "terceira divisão" do "Campeonato Europeu da Inovação", ainda que na liderança da mesma, e uma posição relativa bastante frágil no que diz respeito a dimensões mais específicas, centradas na capacidade efectiva de conversão do conhecimento em novas realidades económicas, oportunidades de negócio, produtos, serviços ou entradas em novos mercados, conforme evidenciado pelos valores "deprimentes" de crescimento económico que caracterizam a primeira década do século XXI em Portugal:



- O número de PME com fortes dinâmicas de crescimento, assente em base tecnológica, tem crescido sustentadamente em Portugal, mas é ainda muito diminuto, estimando-se por exemplo que em 2007 existissem somente 363 empresas "gazela" no País;
- Em boa medida a nossa falta de resultados, eficiência e eficácia acrescidas nestes domínios, prende-se justamente com a ausência de recursos, orgânicos e medidas de articulação que facilitem uma efectiva gestão integrada do "pipeline" de IDI, sendo sabido que os intervenientes tendem a ser diferenciados, com mecanismos de interacção reduzidos entre si, iniciativas que não se interligam convenientemente, conduzindo por isso mesmo a ineficácias do mais variado tipo, com perdas manifestas de competitividade na gestão da IDI em Portugal. Neste sentido, as questões colocadas são particularmente pertinentes no caso nacional, onde imperam hábitos de trabalho que pecam por dificuldades evidentes em ultrapassar lógicas isoladas, pequenos silos que se fecham sobre si mesmos, espíritos excessivamente limitados ao seu próprio universo de superintendência, algo que infelizmente se verifica a múltiplos níveis e em diferentes contextos, mas particularmente naqueles que se prendem com as interfaces indispensáveis na afirmação de valor no mundo contemporâneo, inviabilizando-as ou dificultando o seu eficaz funcionamento (e.g. falhas de cooperação entre Ministérios, Agências, Institutos Públicos, Parceiros Públicos e Privados);
- Seria por isso desejável e estimulante que o Livro Verde, através das questões pertinentes que coloca, fosse igualmente indutor de reflexões e conclusões retiradas a nível nacional, fazendo com que Portugal se aproxime das opções que estão a ser tomadas tanto na União Europeia



COMISSÃO PARLAMENTAR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

como em vários outros Países, nomeadamente no que se refere à adopção, ao mais alto nível de Governação, de soluções orgânicas onde se faz convergir a I&D com a Inovação, o Empreendedorismo e o Capital Humano, bem como de mecanismos, medidas e iniciativas concretas onde transversalmente se abordam e gerem de forma integrada projectos, parcerias e actividades abrangentes, estimuladas por verdadeiros ecossistemas de suporte à IDI, redefinindo porventura competências governativas, mecanismos de interacção entre as diferentes entidades relevantes, nomeadamente através da adesão a modelos de desenvolvimento assentes na lógica da "tripla hélice".

8. Conclusões

O presente Livro Verde aponta no sentido de dever existir mais cooperação e investimento por parte dos Estados-Membros em Investigação e Inovação, unindo esforços e criando sinergias, capazes de resultar em benefícios para as diferentes comunidades envolvidas.

Coloca um conjunto de questões que se revestem da maior pertinência, ao mesmo tempo que enuncia a necessidade de ver reforçados os mecanismos de articulação entre os processos de investigação e de inovação, incluindo a aplicação final e útil de conhecimento, traduzida mormente em produtos e serviços competitivos.

Apresenta como fundamental a necessidade de utilização plena dos instrumentos financeiros disponíveis, sendo que estes podem ser determinantes para ajudar a reforçar as apostas do sector privado em investigação e inovação.

Propõe também um reforço da base científica europeia e do Espaço Europeu da Investigação, que deve partir dos Estados-Membros.

O Livro Verde encontra-se em consulta pública, que decorrerá até ao dia 20 de Maio, podendo vir a ocasionar futuras iniciativas europeias nesta matéria.



COMISSÃO PARLAMENTAR DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

9. Parecer

Em face das conclusões, e nada havendo a opor, a Comissão Parlamentar de Educação e Ciência remete o presente relatório à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Palácio de São Bento, 01 de Março de 2011.

O Deputado Relator


Pedro Saraiva

O Presidente da Comissão


Luíz Fagundes Duarte