

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Revisão da política comunitária de inovação num mundo em mudança»**

COM(2009) 442 final

(2010/C 354/19)

Relator: **Henri MALOSSE**

Em 2 de Setembro de 2009, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a:

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Revisão da política comunitária de inovação num mundo em mudança*

COM(2009) 442 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo que emitiu parecer em 2 de Março de 2010.

Na 461.ª reunião plenária de 17 e 18 de Março de 2010 (sessão de 17 de Março), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 108 votos a favor, 1 voto contra e 2 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Definição de inovação

1.1 A comunicação define a inovação como «a capacidade de pegar em ideias novas e de as converter, melhor e mais rapidamente do que a concorrência, em resultados comerciais, graças à utilização de novos processos, produtos ou serviços»<sup>(1)</sup>.

1.1.1 Mais do que a capacidade, a inovação é a acção, o processo que permite converter ideias novas ou já existentes em resultados.

1.1.2 A inovação é, com frequência, fruto de um trabalho colectivo (associação de empresas, parceiros sociais, investigadores) e aplica-se, igualmente, ao funcionamento interno da empresa, nomeadamente graças às ideias dos trabalhadores. Para fazer face à concorrência mundial, as empresas europeias devem desenvolver formas mais adequadas de envolver os trabalhadores nos resultados da empresa e fomentar a sua criatividade.

1.1.3 A inovação também pode referir-se a domínios que não dizem directamente respeito ao mercado, como o desenvolvimento humano, a saúde, a inovação social, ambiental, em matéria de serviços de interesse geral, de cidadania ou de ajuda ao desenvolvimento.

1.2 Com efeito, a inovação é antes um objectivo de sociedade, a valorização da criatividade humana para promover um desenvolvimento económico sustentável e mais harmonioso.

1.2.1 A inovação deve permitir encontrar respostas aos desafios da sociedade do presente século: aprovisionamento sus-

tentável de energia e combate às alterações climáticas, evolução demográfica, globalização, capacidade de atracção dos territórios, criação de emprego, coesão e justiça sociais.

1.3 A inovação não é um fim em si própria; está ao serviço de objectivos societários que podem ser sintetizados nas palavras «progresso» e «sustentabilidade», o que torna, porém, necessário chegar a acordo quanto ao modo como se pode definir e medir estes objectivos.

Parece-nos interessante que a União seja pioneira na matéria, definindo e utilizando novos indicadores económicos e societários susceptíveis de medir o crescimento e a sua evolução no tempo<sup>(2)</sup>.

## 2. Acção realizada pela União Europeia

A comunicação faz um balanço naturalmente lisonjeiro das acções desenvolvidas pela União a nível da melhoria das condições gerais, do apoio a uma adopção mais vasta dos produtos e serviços inovadores no mercado, da criação de sinergias e da vertente financeira. É de sublinhar que esta articula a sua demonstração principalmente em torno das inovações tecnológicas.

A utilização da expressão «política comunitária» em relação à inovação é um tanto ou quanto enfática pois, tal como demonstrado pelo balanço efectuado na comunicação, trata-se antes de um conjunto de medidas e de acções que são coordenadas. Com efeito, a UE não tem competências jurídicas próprias na matéria (competência de apoio).

<sup>(1)</sup> *Creating a National Innovation Framework*, Science Progress, Richard Nedis e Ethan Byler, Abril de 2009.

<sup>(2)</sup> A exemplo do preconizado no relatório da Comissão sobre como medir o desempenho económico e o progresso social ([www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr)), estes indicadores devem ultrapassar o simples valor do PIB e ter em conta medições precisas e diferenciadas dos rendimentos disponíveis, da educação, do ambiente e da distribuição da riqueza.

## 2.1 Melhoria das condições gerais

2.1.1 Algumas medidas envidadas pela UE tiveram um impacto real positivo, como a revisão das regras sobre os auxílios estatais a favor dos eco-investimentos e dos investimentos em I&D ou a fusão da rede de *Euro Info Centres* e dos Centros de Ligação da Inovação no âmbito da *Enterprise Europe Network* (rede europeia de empresas). O lançamento do *Small Business Act* europeu suscitou muita expectativa que, até à data, não se traduziu suficientemente em realizações concretas e visíveis para as PME<sup>(3)</sup>. Pode-se também citar a comunicação «Novas Competências para Novos Emprego» que vai na boa direcção, mas sendo apenas uma comunicação peca, até ao momento, pela falta de meios de aplicação.

2.1.2 Inversamente, a ausência de decisão sobre a patente comunitária é uma prova gritante da incapacidade do Conselho Europeu de tomar as medidas necessárias que teriam uma incidência directa na inovação, como o comprova o declínio contínuo dos pedidos de patentes apresentados na Europa em relação ao resto do mundo, bem como o custo sensivelmente mais elevado na Europa. Assim, a UE sofre de uma protecção deficiente que penaliza as empresas, nomeadamente as PME.

2.1.3 As políticas e os instrumentos propostos pela Comissão Europeia têm-se centrado essencialmente nas importantes fases a montante da inovação e nas grandes entidades públicas ou privadas de investigação. Conviria completá-los com medidas e instrumentos adicionais (como por exemplo, processos de normalização) mais sistematicamente orientados para os processos inovadores.

2.1.4 De um modo geral, as administrações, em especial no nível local, podem ser fonte de inovação, em todos os domínios.

2.1.4.1 Quanto aos contratos públicos, os adjudicantes privilegiam com demasiada frequência as propostas de preço mais baixo, em detrimento da sua qualidade. Ora, a inovação pode ser favorecida através da orientação das encomendas públicas, melhorando-se assim a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos<sup>(4)</sup>.

## 2.2 Aplicação das políticas de inovação

2.2.1 A comunicação sublinha o aumento das possibilidades de financiamento provenientes do orçamento europeu no âmbito das Perspectivas Financeiras para 2007-2013.

2.2.1.1 A realidade deste aumento não é visível para os vários intervenientes que lamentam a lentidão e a complexidade dos procedimentos, nomeadamente do 7.º Programa-Quadro de Investigação e de Desenvolvimento (PQID). O mesmo se pode

dizer dos fundos estruturais europeus, cuja falta de visibilidade devido à dispersão das ajudas e ao princípio de adicionalidade, aliada ao ónus burocrático, os impede de serem utilizados como verdadeiras alavancas da inovação.

2.2.1.2 A próxima revisão do regulamento financeiro deve simplificar, concentrar e especificar as regras de participação, de elegibilidade e de «reporting» (obrigação de notificação).

2.2.2 Esta afirmação é aplicável também aos instrumentos financeiros do Banco Europeu de Investimento (BEI), que age geralmente através de intermediários que aplicam as suas próprias condições. Os esforços envidados pelo BEI e pela Comissão para incrementar o financiamento às PME inovadoras são notáveis, mas os seus efeitos não são visíveis. O mercado europeu do financiamento continua fragmentado na Europa e a ser pouco favorável às PME inovadoras não tecnológicas. Ao nível nacional, é necessário incitar o sector bancário a assumir mais riscos no financiamento das PME.

2.2.3 O novo Programa-Quadro para a Competitividade e a Inovação (PCI) tinha por ambição integrar medidas e programas existentes mas dispersos. Na realidade, as actividades continuam compartimentadas em subprogramas e a sua coerência não está comprovada. Além disso, o PCI foi dotado de um orçamento de 3,6 mil milhões de euros para sete anos, o que é insuficiente à luz dos desafios a enfrentar pela UE.

2.2.4 Os programas europeus têm dificuldades em responder aos seus próprios objectivos, nomeadamente em termos de participação do sector privado, e das PME em particular. Os fundos disponíveis são atribuídos preferencialmente às instituições públicas, em detrimento do sector privado. A boa gestão dos fundos públicos atribuídos à investigação e à inovação e o impacto real destes investimentos na economia europeia são preocupações cruciais do CESE.

2.2.5 A coordenação entre os programas comunitários e os programas nacionais não é eficaz. Não há, por exemplo, programação comum entre os Estados-Membros e a UE, o que permitiria não confundir adicionalidade e complementaridade.

## 2.3 Criação de sinergias

2.3.1 Os Programas Nacionais de Reformas elaborados no âmbito da Estratégia de Lisboa conferem aos Estados-Membros um quadro de referência em matéria de inovação. Contudo, a grande heterogeneidade de abordagens e o baixo nível de envolvimento dos parceiros sociais e de outros actores da sociedade civil na sua concepção e aplicação diminuem o respectivo impacto e eficácia.

2.3.2 O Espaço Europeu da Investigação foi criado para estimular a coerência do sistema e as sinergias com os Estados-Membros. Para o CESE, esta questão merece tornar-se numa prioridade futura, objecto de empenho reforçado.

<sup>(3)</sup> JO C 182 de 4.8.2009, p. 30.

<sup>(4)</sup> A iniciativa em prol dos mercados-piloto constitui um primeiro passo na boa direcção (aproximação dos adjudicantes para favorecer a atribuição de contratos públicos a empresas inovadoras), mas há que acompanhar de perto os seus resultados, pois a iniciativa só foi lançada em Setembro de 2009.

2.3.2.1 Na sua arquitectura actual, o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT), por exemplo, não pode cumprir a sua missão de origem, nomeadamente estabelecer um diálogo entre o sector da investigação, a empresa e o mundo da educação. Dotado de meios relativamente escassos (2,8 mil milhões de euros de 2008 até 2013 <sup>(5)</sup>), o EIT permanece um instrumento virtual pouco acessível às empresas não familiarizadas com os programas europeus.

2.3.3 Segundo o mais recente Painel da Inovação <sup>(6)</sup>, os países líderes em matéria de inovação na Europa têm pontos em comum: gastam muito na educação e na aprendizagem ao longo da vida e as suas despesas em matéria de I&D e de instrumentos de apoio à inovação são elevadas. Poder-se-ia acrescentar ainda uma boa prática do diálogo social e do diálogo civil.

Um factor central para o sucesso será a capacidade de construir sinergias, de modo que as boas práticas se generalizem na Europa, e de encorajar abertamente uma maior convergência entre a UE e os Estados-Membros ao nível de decisões políticas comuns e coordenadas.

2.3.4 Esta sinergia deve também referir-se aos actores da sociedade civil e às parcerias público-privado.

Por exemplo, os *clusters* permitem, hoje, às universidades e às instituições de investigação trabalhar eficazmente com as empresas em estruturas apoiadas por investimentos públicos e privados. Esta experiência de *clusters* é positiva no plano nacional mas, na ausência de uma política de apoio comunitária, a UE não pode tirar proveito do benefício. A UE deve tomar iniciativas para «europeizar» os *clusters*, o que permitirá profissionalizar a sua governação, internacionalizá-los e, deste modo, melhorar o seu funcionamento e financiamento.

2.3.5 Há que privilegiar os desafios societais no âmbito das sinergias entre as prioridades estabelecidas pelos diferentes programas europeus de apoio à inovação. Com efeito, os vários programas comunitários contêm as mesmas prioridades, sem que haja quaisquer interligações.

### 3. Recomendações do CESE

O CESE apoia a criação de uma estratégia europeia ambiciosa em matéria de inovação que proponha uma visão mais vasta e mais integrada.

<sup>(5)</sup> A título comparativo, o orçamento de funcionamento anual do MIT (Massachusetts Institute of Technology) é de 2,4 mil milhões de dólares.

<sup>(6)</sup> *European Innovation Scoreboard* [Painel Europeu da Inovação], Pro Inno Europa.

#### 3.1 Pontos de partida

- A inovação deve ser entendida em sentido lato, tanto para os produtos e serviços colocados no mercado, como para o sector não comercial e o domínio societal ou social.
- O Tratado de Lisboa alarga o âmbito de acção das políticas comunitárias em domínios propícios à inovação: política comercial, energia, espaço, turismo, cultura, saúde, etc..
- A inovação é, por natureza, interdisciplinar e transversal, pelo que também a estratégia e os meios de aplicação o deveriam ser.
- A inovação deve ser compatível com os princípios e os valores da União. Uma inovação pode ser, com efeito, «boa» tecnologicamente, mas com consequências indesejadas para o ambiente ou para a coesão da sociedade.
- É necessário familiarizar os cidadãos com as novas tecnologias, fazendo-os participar no debate público (OGM, energia nuclear, etc.).
- O desenvolvimento de tecnologias fundamentais <sup>(7)</sup> (nanotecnologias, microelectrónica e nanoelectrónica, fotónica, materiais avançados, biotecnologias, tecnologias da informação, ciência da simulação) deve ser apoiado de forma orientada e atendendo à interdisciplinaridade dessas tecnologias. Contudo, é necessário que os programas europeus de investigação comportem uma vertente de valorização interdisciplinar e que as aplicações das tecnologias fundamentais possam ser exploradas em sectores tradicionais.
- As prioridades devem ser definidas tendo em conta os objectivos societais da UE (saúde, ambiente, energia, etc.).
- A estratégia europeia da inovação deve assentar nas sinergias e nas parcerias com os actores do sector privado e da sociedade civil.
- As PME devem estar no centro do futuro plano europeu em prol da inovação. Há que favorecer todas as medidas de enquadramento, programas e disposições que facilitam a inovação nas PME.

#### 3.2 Propostas

3.2.1 No âmbito do seu grupo de estudo, o CESE organizou uma audição pública no Instituto de Estudos de Prospectiva Tecnológica de Sevilha, em 14 de Janeiro de 2009, a qual reuniu representantes do instituto e actores locais que apoiam a inovação e permitiu elaborar propostas concretas.

<sup>(7)</sup> Ver a comunicação da Comissão *Preparar o futuro: conceber uma estratégia comum para as tecnologias facilitadoras essenciais na UE*, COM(2009) 512 final.

3.2.2 A base de qualquer política é dispor de bons indicadores e de bons instrumentos de análise. Actualmente, a UE dispõe de vários instrumentos de análise, designadamente, «European innovation score board», «Inno policy trendchart», «European Cluster's observatory», «Inobarómetro», «Sectoral Innovation watch» e «EU industrial R&D investments scoreboard». No interesse da coerência, o CESE recomenda a criação de um único «Observatório Europeu da Inovação», que tomaria as rédeas das ferramentas existentes, mas dar-lhes-ia coerência e maior visibilidade. Além disso, uma avaliação é significativa somente se os resultados puderem ser comparados com objectivos. O futuro plano europeu deverá ser acompanhado de objectivos claros, incluindo em termos de indicadores quantitativos. Este observatório deverá nortear-se por objectivos e indicadores claros e trabalhar de maneira transparente e independente, para assegurar uma avaliação objectiva das políticas.

3.2.3 A investigação fundamental gera o conhecimento indispensável para inovações futuras. O CESE apoia, por conseguinte, o aumento dos orçamentos europeus em prol da investigação nesse domínio, nomeadamente no próximo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento da UE (PQID), desde que as suas prioridades estejam bem alinhadas (em consonância com os desafios empresariais) e que os efeitos de alavanca sejam articulados com os programas nacionais e o sector privado.

3.2.3.1 Além disso, o CESE sugere que se proceda ao exame de novas abordagens que promovam a participação das PME nos programas comunitários, como a iniciativa Parceria Responsável. Com base numa carta comum, procurar-se-ia aligeirar as formalidades administrativas (auditorias, «reporting»).

3.2.4 O desenvolvimento de parcerias entre os estabelecimentos de investigação e de ensino, nomeadamente as universidades, e os actores económicos e sociais é também um bom meio para desenvolver uma sinergia positiva em prol da inovação não só nas empresas, mas também no mundo académico<sup>(8)</sup>.

3.2.4.1 O EIT deveria assumir a função de «líder» da rede de estruturas existentes a fim de favorecer a difusão das novas tecnologias em todos os sectores. A prazo, o EIT deveria permitir financiar investimentos em infra-estruturas de grande dimensão europeia, para as quais convergiriam as políticas de investigação, de educação e de inovação.

3.2.4.2 Além disso, há que incentivar os programas que promovem a mobilidade dos investigadores, entre Estados-Membros, mas também entre os sectores privado e público. O exemplo do doutoramento industrial dinamarquês, que permite aos engenheiros de uma empresa preparar um doutoramento universitário, nomeadamente frequentando cursos num outro Estado-Membro<sup>(9)</sup>, é uma boa prática que mereceria ser testada à escala europeia.

3.2.5 Na opinião do CESE, os instrumentos de descompartimentação das actividades de apoio à inovação entre a UE e os

Estados-Membros deveriam ser os elementos prioritários do futuro programa. Neste sentido, é necessário reforçar as redes de proximidade que estabelecem a ligação entre o nível europeu e o nível local fazendo o cruzamento entre as ideias e os projectos. O CESE preconiza a criação de plataformas de parcerias europeias acessíveis aos actores da sociedade civil. A rede europeia de empresas (*Enterprise Europe Network*), operador de terreno para as empresas, poderia servir de base a esta plataforma.

3.2.6 A melhoria do acesso ao financiamento é primordial, em especial para o desenvolvimento das PME inovadoras e das empresas em fase de arranque (*start-ups*). Há que reforçar o papel do BEI, nomeadamente mediante o alargamento do Mecanismo de Financiamento da Partilha de Riscos, e estabelecer um mercado europeu do capital de risco.

3.2.6.1 Ademais, o CESE recomenda a adopção de medidas específicas no âmbito do *Small Business Act*, por exemplo a promoção de um «segundo mercado bolsista» europeu, bem como de medidas de estímulo fiscais para o investimento dos particulares na inovação, incluindo a participação dos trabalhadores nos lucros.

3.2.7 Consta-se que em numerosos países a inovação e o espírito empresarial estão em retrocesso junto dos jovens. Há que incentivar a criatividade e o espírito de iniciativa nos percursos de ensino.

3.2.7.1 O CESE propõe, a exemplo da experiência dos embaixadores do empreendedorismo feminino, que uma rede de embaixadores dos Jovens Empresários se desenvolva, com o apoio das instituições europeias.

3.2.8 Uma melhor utilização dos fundos estruturais impõe-se caso se pretenda favorecer a inovação nos países que beneficiam da política de coesão. Tratar-se-ia em especial de melhor orientar as acções e de evitar o princípio obrigatório da adicionalidade, que é fonte de atrasos e de falta de visibilidade. O CESE sublinha o potencial da inovação societal junto dos actores da sociedade civil, completamente ignorada, até ao momento, nos programas estruturais e de educação.

3.2.9 A política de concorrência (auxílios estatais, cooperação entre empresas) da UE deve também ser adaptada para dar maior apoio a uma melhor valorização das inovações e das transferências de tecnologias. A este respeito, determinados sectores, como a construção de imóveis ou as infra-estruturas e os meios de transporte, deveriam ser objecto de atenção específica devido ao seu papel no âmbito das alterações climáticas.

3.2.10 Com o Tratado de Lisboa, a UE reforça as suas competências em matéria de política comercial e de cooperação externa. Há que aproveitar esta oportunidade para traçar uma política europeia de intercâmbios científicos e técnicos, coordenada com as políticas nacionais. Convém dar atenção particular aos intercâmbios e à cooperação com os países vizinhos da UE.

<sup>(8)</sup> JO C 228 de 22.9.2009, p. 9.

<sup>(9)</sup> Financiado por bolsas europeias *Marie Curie*.

#### 4. Conclusões

4.1 Mais do que os recursos orçamentais que serão facultados a esta estratégia, é a vontade política real da Comissão Europeia e dos Estados-Membros de assegurar a sua aplicação, a qualidade das parcerias, nomeadamente com a sociedade civil, e o estabelecimento de um diálogo com os cidadãos que condicionarão o seu sucesso. O CESE apela, assim, ao Conselho Europeu e à Comissão Europeia que apresentem um plano de acção em prol da inovação que seja a pedra angular de uma estratégia para o crescimento e o emprego na Europa (UE 2020).

4.2 O futuro plano europeu em prol da inovação deveria fazer-se acompanhar de um verdadeiro plano de acção, incluindo um calendário de aplicação e de acompanhamento dos progressos realizados. A este respeito, a forma jurídica deste plano (recomendações, «lei» [act] ou qualquer outra forma) tem um papel ancilar. É o seu conteúdo e os compromissos precisos, quantificados e com prazos de aplicação que determinarão a sua eficácia.

4.3 A ambição desta estratégia deve ser a concretização de uma verdadeira política «comunitária», ao serviço do relançamento da economia europeia.

Bruxelas, 17 de Março de 2010

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu,  
Mario SEPI

---