

Implementação de Estratégias de Especialização Inteligente em Portugal: avaliação

RESUMO DO RELATÓRIO

Manuel Laranja

ISEG, Lisbon University

John Edwards

Joint Research Centre, European Commission

Hugo Pinto

Centre for Social Studies, University of Coimbra and Faculty of Economics, University of Algarve, Portugal

Dominique Foray

École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL)

As Estratégias Inteligentes de Especialização - S3 permitem aos países e, especialmente, às regiões desenvolverem e consolidarem os seus pontos fortes económicos com base nos seus conhecimentos locais e capacidades de inovação. O objetivo de uma S3 é concentrar o conhecimento e os recursos de inovação num número limitado de domínios (novos e existentes) a fim de melhorar as capacidades locais que alimentam a inovação e o desenvolvimento social e económico. Uma característica chave desta abordagem política é que a conceção e implementação das S3 não deve basear-se na elaboração de grandes planos de inovação, mas sim ser articulada com um Processo de Descoberta Empreendedora (PDE).

Objetivos

O relatório fornece uma avaliação da situação atual em Portugal no que diz respeito à governação da S3, bem como as questões relacionadas com a monitorização e as práticas de descoberta empreendedora. Baseia-se na investigação empírica realizada em 2019 (com exceção do Centro, que teve lugar em 2018), por iniciativa do JRC – Joint Research Center e da DG Política Regional e Urbana.

Questões de Avaliação

O relatório baseou-se nas seguintes questões de avaliação que dizem respeito tanto à conceção de políticas (o processo de definição inicial dos domínios prioritários e a estrutura de governação) como à sua implementação:

1. Quais eram/são as estruturas de governação em vigor, a nível Nacional e Regional, na elaboração inicial e durante a implementação? Como funcionaram as estruturas, incluindo o envolvimento das partes interessadas? Houve uma coordenação eficaz da S3 entre os níveis regional e nacional, bem como entre as regiões?

2. O Processo de Descoberta Empreendedora tem sido efetivamente implementado? Como é que este tem diferido entre os níveis nacional e regional? O PDE levou à revisão das prioridades, da governação ou da combinação de políticas?
3. Que tipo de atividades de monitorização e avaliação foram levadas a cabo? Existe um acompanhamento específico da implementação dos projetos financiados pelos fundos Europeus, para garantir que estes contribuem para o S3? Que tipos de indicadores são definidos para assegurar a mensurabilidade da contribuição dos projetos para a S3?

Metodologia

A investigação incluiu as seguintes formas de recolha de dados:

- Análise dos documentos S3, instrumentos e dados PT2020.
- Grupos focus em cada região.
- Entrevistas individuais semi-estruturadas.

Resumo dos resultados

A elaboração inicial das S3, tanto a nível nacional como regional, marcou uma mudança significativa na elaboração de políticas de inovação no sentido de uma abordagem baseada em evidências e uma tentativa de ruptura com as políticas de I&I existentes, baseadas na excelência científica e na transferência de tecnologia. Também trouxe uma maior participação das partes interessadas no processo de elaboração de políticas, através de múltiplas sessões temáticas envolvendo muitos atores. Com base nas orientações da Comissão Europeia, a estratégia começou com diagnósticos nacionais e regionais extensivos e detalhados, utilizando estatísticas e outros tipos de evidências. Embora houvesse envolvimento com diferentes tipos de intervenientes (tanto a nível nacional como regional), isto envolveu principalmente discussão e validação do diagnóstico SWOT e das prioridades propostas pelas autoridades nacionais ou regionais. O processo de elaboração não pode ser descrito como verdadeiramente participativo de descoberta e envolvendo co-design. O processo de elaboração S3 resultou num grande número de domínios prioritários, tanto a nível nacional como regional, e a sua definição foi, na sua maioria, demasiado ampla para fornecer uma visão focalizada que pudesse efetivamente orientar os processos de descoberta empreendedora, a as possibilidades de gerar variedade relacionada e mudanças estruturais. Além disso, como foi assinalado pelos examinadores da OCDE em 2019, uma questão que afeta gravemente a governação é que, desde 2015, a multiplicação de novas agendas e iniciativas gerais de ciência e inovação criou um quadro estratégico fragmentado de política de Ciência e Inovação que limita a eficácia do investimento público em I&I. Isto tem impedido Portugal de adotar uma estratégia consistente e em particular a estratégia nacional S3, parece competir com esta onda de novas agendas e estratégias gerais.

Em termos de combinação de políticas, a S3 em Portugal foi reduzida a uma matriz complexa de critérios de alinhamento e seletividade, aplicada a um grande conjunto de 23 instrumentos de financiamento normalizados, no âmbito do TO1 e TO3 (também em menor medida no âmbito do TO8 e T10).

As estruturas de governação totalmente dedicadas à implementação da S3 a nível Nacional e Regional não são suficientes para assegurar uma coordenação eficaz. Na altura do trabalho de campo em 2019 não encontramos nenhum processo ativo de descoberta empresarial a nível nacional, e a nível regional só muito recentemente foram criadas plataformas e grupos temáticos para apoiar o PDE (exceto o Centro que os criou mais cedo). Por conseguinte, não podemos dizer que existem processos contínuos de PDE a funcionar desde o início da S3 nas regiões portuguesas e a nossa impressão é que a principal motivação para este início tardio do apoio aos PDE é levar a cabo um exercício de cumprir formalidades no início do processo de revisão e eventual redesenho das S3 para o período de programação 2021-2027.

Finalmente, as atuais atividades de monitorização a nível nacional e regional são claramente insuficientes e não formam aquilo a que chamaríamos um sistema de monitorização com inteligência estratégica que apoia os PDEs. A existência de um quadro de governação fragmentado e uma falta geral de recursos e competências para a gestão operacional das S3 a nível nacional e regional, contribuem grandemente para esta monitorização insuficiente.

Em resumo, Portugal carece de um quadro único e integrado de política de inovação estratégica baseada numa visão focalizada para a S3. É evidente que, a nível nacional e regional, Portugal tem muito a melhorar nos processos de formulação e implementação das S3.

Recomendações

A nível nacional, recomendamos mais coordenação de alto nível, ou seja, o estabelecimento de uma única comissão interministerial de alto nível, a fim de apoiar uma tomada de decisão interministerial mais ampla no que diz respeito às S3.

A nível operacional, em vez da existente Comissão Executiva, recomendamos uma equipa de gestão mais ágil, centrada na coordenação e monitorização estratégica dos PDEs.

A nível regional, é necessário alterar a composição e a função dos Conselhos Regionais de Inovação, os quais têm de prestar contas e não apenas aconselhamento. Estes organismos são demasiado grandes e dominados por organizações do sector público e/ou universidades locais. Além disso, as equipas de gestão a nível regional necessitam mais recursos e de liderança política. Há também necessidade de separar a gestão estratégica das S3 da gestão administrativa dos PO regionais.

As práticas de monitorização precisam de ir além do foco na forma como os PO regionais apoiam projectos alinhados com os domínios prioritários S3, e incluir indicadores sobre os primeiros sinais de possíveis efeitos que as S3 possam ter nas dinâmicas económicas e sociais.

Aceda ao relatório completo:

<https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/-/implementation-of-smart-specialisation-strategies-in-portugal-an-assessment?inheritRedirect=true&redirect=%2Fportugal>