



Agência ao quadrado já temos, falta mudar as ideias



Ricardo Paes Mamede

Na véspera de Natal, a comunidade científica portuguesa recebeu a notícia da publicação do decreto-lei que cria a nova Agência para a Investigação e a Inovação (AI²). A ideia de fundir a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) com a Agência Nacional de Inovação (ANI) foi apresentada há uns meses e foi alvo de várias críticas, tanto ao processo como ao conteúdo da proposta.

Do ponto de vista processual, o Governo foi criticado por ter avançado com uma proposta de transformação institucional profunda sem que tal necessidade tivesse sido identificada em qualquer estudo prévio, e sem ter conduzido uma consulta pública abrangente junto dos sectores envolvidos. O parecer do Conselho Nacional para a Ciência, Tecnologia e Inovação, divulgado já depois de anunciada a proposta, foi o único documento que o Governo apresentou para justificar a iniciativa, mas contém um diagnóstico superficial e pouco rigoroso da situação do país, não constituindo em si uma justificação para a fusão. A auscultação posterior, realizada por pressão do Presidente da República, foi feita em tempo recorde e pouco se reflectiu no documento agora publicado.

Ao nível do conteúdo, as críticas não são menores. A solução encontrada não tem paralelo no quadro da União Europeia: nenhum Estado-membro, nem a UE como um todo, tem apenas uma agência responsável por todo o sistema de investigação e inovação. O único caso semelhante conhecido a nível internacional, no Reino Unido, não tem sido capaz de gerar ganhos significativos de eficiência nem sinergias generalizadas entre as agendas de investigação e inovação. A tutela tripartida da nova agência – entre os ministros da Ciência, da Economia e das Finanças – arrisca-se a tornar ainda mais complexa a governação do sector.

Os críticos apontam ainda dois outros riscos, aparentemente contraditórios, mas ambos pertinentes. Por um lado, colocar a ciência sob a alcada do Ministério da Economia pode resultar numa sobrevalorização das lógicas de curto prazo focadas apenas nos resultados económicos, penalizando a investigação fundamental. Por outro lado, há o risco inverso: ao integrar a promoção da inovação empresarial na entidade que se ocupa do financiamento da ciência, o trabalho que vinha sendo realizado pela ANI pode diluir-se, dado o peso institucional, o número e a influência pública dos membros

da comunidade científica (reitores, professores universitários, investigadores, doutorandos, etc.), face ao pequeno conjunto de actores empresariais que fazem I&D em Portugal de forma sistemática.

Todas as críticas e riscos apontados têm razão de ser: a forma como o Governo conduziu este processo tem pouco a ver com as boas práticas de política pública; e o que ficou escrito do decreto-lei agora publicado dá poucas garantias em relação aos problemas referidos.

Isto, por si só, não significa que esta mudança institucional seja uma má ideia ou que não vá resultar. Há vários elementos positivos: a adopção de uma lógica de financiamento plurianual poderá trazer mais previsibilidade e estabilidade às actividades de investigação; a referência que é feita à identificação de “domínios estratégicos”, com o envolvimento de diferentes agências públicas, sugere uma disponibilidade para fazer escolhas a que os governos têm fugido; e a promessa de maior articulação das políticas de ciência com o apoio à inovação empresarial poderá, em tese, responder a um problema crónico de funcionamento da administração pública em silos que não comunicam.

Se todas essas promessas se vão ou não

concretizar na prática – evitando, ao mesmo tempo, os problemas e riscos identificados – dependerá das capacidades e dos recursos da futura direcção da AI², bem como do empenho, competência e convicções dos responsáveis políticos. A este respeito, a redacção do decreto-lei e as declarações dos membros do Governo não dão muitas razões de alento.

66

O problema não é a falta de alinhamento da ciência com a economia. É a fragilidade da economia em absorver conhecimento, sustentar risco e transformar inovação em capacidade produtiva

DANIEL ROCHA



No preâmbulo do decreto-lei, o Governo regressa à tese de que Portugal tem um desempenho modesto nos rankings de inovação porque investe pouco em I&D empresarial e porque a ligação entre universidades e empresas é insuficiente. Este diagnóstico confunde sintomas com causas. Como já aqui escrevi, a comparação internacional de rácios agregados de I&D tem um vício de origem: esses indicadores são, em larga medida, um reflexo da estrutura produtiva de partida. Em países com um perfil de especialização mais intensivo em tecnologia e onde há muitas empresas de escala global, a despesa em I&D é elevada e a colaboração universidade-indústria frequente; onde o tecido empresarial é fragmentado e especializado em actividades de menor intensidade tecnológica, os indicadores são só por isso desfavoráveis. É a estrutura que explica o fraco desempenho na inovação e não o inverso.

A insistência em aumentar a I&D aplicada e reforçar a colaboração é enganadora. A ligação entre ciência e indústria depende, antes de mais, de haver do lado das empresas capacidade para formular problemas, absorver conhecimento e sustentar investimentos persistentes em desenvolvimento, engenharia e produção. Isto tem mais a ver com políticas económicas (fiscalidade, financiamento, formação profissional, capacitação para a gestão, etc.) do que com políticas de ciência e inovação.

Aquela mesma lógica surge no texto “Da ciência à competitividade”, publicado há dias neste jornal pelo ministro e pelo secretário de Estado da Economia. A ideia de orientar a investigação para as empresas assenta numa visão linear da inovação, segundo a qual primeiro faz-se ciência, depois transfere-se tecnologia, por fim colhem-se ganhos de produtividade. Mas há décadas que os estudos de inovação mostram como esta imagem é errada. Mesmo quando há transferências, elas raramente são automáticas: exigem competências internas para compreender, interpretar e combinar conhecimento com attività específicos.

Ainda mais importante, o maior contributo da ciência para a economia não está, na maioria dos casos, nos resultados imediatos da investigação, mas nas competências que ela forma e difunde – métodos, instrumentos, redes e a capacidade de questionamento sistemático de problemas cuja resposta não cabe no ciclo rápido dos negócios. Quando se estreita a investigação ao que parece útil no curto prazo, estas competências tendem a definhar.

O problema não é a falta de alinhamento da ciência com a economia. É a fragilidade da economia em absorver conhecimento, sustentar risco e transformar inovação em capacidade produtiva. Confundir estas duas coisas não torna a política mais eficaz, apenas a torna mais fácil de anunciar.

Economista e professor do ISCTE