

Avaliação da implementação das Estratégias Nacional e Regionais para uma Especialização Inteligente (RIS3): Rede, Realizações e Resultados Esperados

novembro 2019

O que é a RIS3 (*Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation*)?

As **RIS3** são abordagens estratégicas de desenvolvimento, assentes na noção de especialização inteligente, fortemente orientadas para o apoio focalizado à investigação e inovação. Baseiam-se no princípio de que a concentração dos recursos em conhecimento e a sua ligação a um número limitado de atividades económicas prioritárias permitirá aos países e às regiões tornarem-se, e manterem-se, competitivos na economia global.

O processo de especialização inteligente está associado à promoção da **variedade relacionada**, isto é, da criação de sinergias intersetoriais, bases cognitivas e produtivas e visões verticais e horizontais, no sentido da adaptabilidade da região aos choques externos, induzindo a **progressão na cadeia de valor**. Para esse efeito, o modelo de governação da RIS3 prevê a implementação de **Espaços de Descoberta Empreendedora (EDE)**.

A sua implementação no caso português passou pela definição de sete Estratégias Regionais de Especialização Inteligente (EREI) e uma Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI).

A operacionalização dessas estratégias no Portugal 2020 prevê diferentes **mecanismos de seletividade**, através da associação de critérios de mérito ou de admissibilidade a um conjunto de Tipologias de Operação, consoante o montante disponibilizado seja condicionado na sua totalidade a projetos alinhados com os domínios prioritários da respetiva ENEI/EREI ou se admita a possibilidade de aprovar projetos não alinhados, sendo o alinhamento um critério de valorização entre outros.

Cerca de:

1/5 do custo elegível nos Fundos da Coesão corresponde a operações em que o alinhamento RIS3 é critério de admissibilidade

60% do custo elegível nos Fundos da Coesão corresponde a operações em que o alinhamento RIS3 é critério de admissibilidade ou de mérito

Resultados da avaliação

RIS3: O momento certo para a focagem dos investimentos

A operacionalização da abordagem RIS3 acontece num momento de **avançada maturação das políticas de I&DT e de inovação** e, por essa via, dos **Sistemas Regionais de Inovação (SRI)**, com **significativos graus de diferenciação de desempenho dos sistemas e do seu grau de interação sistémica** - os processos de **dinamização institucional e de elaboração das EREI do Norte, Centro e Lisboa refletem o estágio de maior maturação sistémica**. Esta situação tem efeitos ambivalentes:

- Trouxe a seletividade associada à lógica das EREI/ENEI, **focando prioridades e alocando recursos em conformidade**.
- Gerou uma situação de rendimentos crescentes: **as experiências mais elaboradas de interação sistémica tendem a ser aquelas que tiram melhor partido do potencial da abordagem RIS3**. No entanto, as EREI conduziram também a um contexto institucional favorável à **consolidação dos respetivos SRI, nas regiões com SRI de menor maturação**.

Centralidade dos FEEI na implementação das EREI/ENEI

A magnitude de recursos alocados às **Prioridades de Investimento (PI)** e **Tipologias de Operações (TO)** para as quais o **enquadramento ENEI/EREI é condição de admissibilidade** permitem concluir pela **elevada importância que os FEEI apresentam na implementação dos objetivos daqueles referenciais estratégicos**, podendo afirmar-se que **sem o contributo dos FEEI, tais instrumentos de política pública teriam uma expressão muito reduzida**.

Ficam **cobertas pela procura a generalidade das apostas estratégicas inscritas nas EREI**. Existem evidências de **complementaridade** entre o **panorama de domínios apoiados nas tipologias em que o enquadramento na EREI é condição de admissibilidade e nas tipologias em que esse enquadramento é critério de mérito**. **No caso dos domínios previstos pela ENEI, existe uma elevada concentração do investimento elegível num número reduzido de domínios (saúde, tecnologias de produção e TIC)**.

Seletividade: um processo de aprendizagem na definição de prioridades e na alocação de recursos

O modelo de operacionalização da abordagem RIS3 na programação PT2020 optou por **mobilizar um vasto conjunto de PI e de TO**, com poucas variações entre EREI e com um número alargado de TO em que o **enquadramento nas ENEI/EREI é apenas um critério de mérito entre outros**. Não obstante este número alargado de TO, existem **lacunas e incoerências**, designadamente:

- Os apoios ao **Empreendedorismo Qualificado e Criativo** surgem dissociados dos processos de descoberta empreendedora, não distinguindo os projetos gerados em contexto de variedade relacionada (aqui o alinhamento com a RIS3 é critério de mérito).
- As tipologias mais associadas ao **desenvolvimento local** estão **desajustadas do modo como a baixa densidade é integrada pelas EREI (nem todas as EREI colocam a baixa densidade como prioridade)**.
- A mobilização do instrumento **“avisos específicos”** não foi utilizada na proporção esperada.

Incipiente criação de Espaços de Descoberta Empreendedora

A nível de implementação da ENEI, os ambientes de **Espaços de Descoberta Empreendedora (EDE)** estão ausentes, sendo incipientes na implementação das EREI com exceção das dinâmicas geradas no âmbito dos programas mobilizadores e consórcios ditos completos que os animam. A ausência de evidência da produção deste efeito **torna impossível concluir sobre os efeitos das EREI sobre o rácio de empresas incumbentes e emergentes**, constituindo as empresas incumbentes grande parte da procura nas TO com critério de admissibilidade.

Contributos desiguais para os objetivos de crescimento inteligente

O apuramento do contributo para os objetivos em matéria de **Crescimento Inteligente da Europa 2020** é intermediado por um conjunto de resultados. A avaliação encontrou evidência apenas para uma parte desses. Com efeito, a avaliação reconhece um contributo da RIS3 para (i) o **reforço do crescimento inteligente** (através do reforço e seletividade de dinâmicas de maturação anterior em matéria de I&DT empresarial) e para (ii) **intensificação das práticas colaborativas**. Quanto aos (iii) **efeitos na progressão na cadeia de valor**, o contributo é mais interrogado, já que nem sempre o reforço da intensidade colaborativa ocorre em ambiente de variedade relacionada (os programas mobilizadores constituem a evidência mais segura de variedade relacionada).

Finalmente, do ponto de vista da territorialização poderá afirmar-se que as **EREI em Portugal possam corresponder a efetivas “agendas de transformação económica regional de tipo place-based”**, considerando a situação de transição de múltiplas NUTS III em termos de esforço tecnológico (despesas de I&D), ainda que com maturação heterogénea e eventuais “gaps” de ritmo e alcance das transformações em curso nos territórios.

Avaliação da implementação das Estratégias Nacionais e Regionais para uma Especialização Inteligente (RIS3): Rede, Realizações e Resultados Esperados

Porquê esta avaliação?

Considerando o caráter inovador desta abordagem e o elevado investimento associado à RIS3 no presente ciclo de programação, o exercício aqui apresentado incidirá na componente de operacionalização, antecipando já alguns contributos para a sua eficácia e o impacto da implementação das estratégias de especialização inteligente.

A avaliação cumpre também um propósito de prestação de contas e transparência, contribuindo para a qualidade do debate público sobre o papel dos Fundos, permitindo identificar oportunidades de melhoria dos instrumentos de política pública.

Metodologia

O exercício avaliativo partiu da explicitação da **Teoria de Mudança** subjacente à abordagem RIS3, identificando o conjunto de riscos, realizações e resultados associados à cadeia causal subjacente.

O exercício de avaliação baseou-se na **Análise da Contribuição** por forma a apurar qual o contributo potencial das estratégias para a produção dos resultados observados ou antecipáveis e possíveis contributos dos efeitos de outras explicações para esses resultados.

Para o efeito foi concretizado um roteiro metodológico visando a recolha de evidências, incluindo as seguintes **técnicas de recolha de informação**:

- análise documental
- entrevistas a interlocutores privilegiados
- 2 inquéritos: a entidades promotoras e a projetos
- 3 *focus group* (um *workshop* metodológico, outro com entidades do SCTN e um outro no âmbito do estudo de caso do Alentejo)
- 5 estudos de caso (EREI Centro, Alentejo e Região Autónoma da Madeira, CENTIMFE e PRODUTECH)
- 1 exercício de *benchmarking* incidindo sobre as RIS3 nas regiões espanholas.

Ficha técnica da avaliação

Período de realização dezembro de 2017 a novembro de 2019

Equipa de avaliação Quatenaire Portugal

Entidade responsável AD&C

Âmbito programático PO Temáticos e PO Regionais Continente e Regiões Autónomas

Procedimento de adjudicação Concurso Público

Custo 82.900€

Grupo Acompanhamento AD&C, PO Temáticos, PO Regionais Continente, ANI, ARDITI (Madeira), Direção Regional de Ciência e Tecnologia (Açores), GPP, DGPM, CES

Prosseguir o esforço de implementação das RIS3 com melhorias incrementais na dinamização das dinâmicas colaborativas, na mobilização de instrumentos e na governação e monitorização

Recomendações da avaliação

Com base nas suas conclusões, a avaliação apresenta para ponderação um conjunto de recomendações relativamente a:

- ⇒ **Domínios prioritários:** maior esforço de formulação dos domínios diferenciadores em termos da capacidade de inovação, através nomeadamente de: (i) avaliação dos **domínios com menor notoriedade em matéria de investimento elegível aprovado**, revendo a **sua indicação ou dinamizando a procura respetiva**; (ii) maior exigência de identificação de **variedade relacionada** na indicação, como domínio prioritário, do **turismo e sua relação com o património simbólico e cultural**; (iii) **afinamentos de conteúdo e designação** dos domínios para melhor comparação das prioridades nacionais e regionais; (iv) aproximação no caso dos domínios tecnológicos das **nomenclaturas utilizadas no registo de patentes**.
- ⇒ **Variedade relacionada:** (i) estruturação de **processos estimuladores de EDE** pelo menos nos domínios da ENEI com maior dinamismo de procura; (ii) atribuição de destaque a projetos com marcas evidentes de **incremento da variedade relacionada e de efeitos de progressão na cadeia de valor**, proporcionando efeitos de demonstração e de operacionalização deste conceito em projetos concretos.
- ⇒ **Maior incorporação do “policy mix”:** (i) majoração de apoios **para articulação com outros programas nacionais e políticas setoriais e programas comunitários**; (ii) maior especificação das articulações a **promover e estimular**; (iii) apoio à **capacitação para a apresentação de candidaturas e participação em redes internacionais que favoreçam o acesso a programas de gestão comunitária** (e.g. HORIZONTE 2020); (iv) **simplificação das tipologias de Prioridades de Investimento e de instrumentos de política pública** com enquadramento ENEI/EREI como um critério de mérito; (v) intensificação da mobilização de **“avisos específicos”** com foco em exemplos demonstradores de variedade relacionada e exploração de exemplos específicos de “policy-mix”; (vi) promoção dos projetos como estratégias de valorização de ativos específicos dos **territórios de baixa densidade** com mais intensa incorporação de conhecimento, priorizando a valorização dos recursos naturais endógenos.
- ⇒ **Estratégias de eficiência coletiva e regional:** reforço na programação destas estratégias, com particular atenção ao instrumento clusters, sobretudo dos que se identificam com domínios prioritários EREI e ENEI.
- ⇒ **Modelos de governação:** (i) **complemento, no caso da ENEI**, e criação de condições para uma **governação das EREI mais fortemente articulada com as características de cada SRI**; (ii) **reforço das equipas técnicas** de suporte ao acompanhamento e monitorização da implementação das EREI e análise do enquadramento dos projetos, com maior especialização de funções.
- ⇒ **Monitorização:** (i) **aceleração dos processos de monitorização**, possibilitando correções de trajetória; (ii) integração nos processos de monitorização de (a) elementos relativos à participação de **stakeholders** regionais em programas nacionais e comunitários de financiamento direto, (b) eixo relativo a **painéis de projetos considerados estruturantes do ponto de vista da produção de resultados**, em complemento com baterias de indicadores mais abrangentes, (c) **cálculo do número e percentagem de projetos** que se enquadrem nos domínios prioritários das EREI para Tipologias de Operação em que o **enquadramento RIS3 é critério de mérito**.

Avaliações publicadas em www.adcoesao.pt

Cofinanciado por: