I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL Nº 2/91

sobre

a exploração dos resultados da investigação comunitária acompanhado das respostas da Comissão

(91/C 133/01)

(Observações em conformidade com o nº 4 do Artigo 206º A do Tratado CEE)

ÍNDICE

	Pontos
1. Introdução	1.1 — 1.6
2. Impacto limitado das acções de exploração dos resultados da investigação	2.1 — 2.29
Publicações	2.1 — 2.8
Volume da actividade de publicação científica e técnica	2.1 — 2.4
Política de divulgação	2.5 — 2.8
Patentes	2.9 — 2.16
Primeiro elemento da potência tecnológica: o peso do já adquirido	2.10
Segundo elemento da potência tecnológica: a criatividade inventiva	2.11 — 2.13
Terceiro elemento da potência tecnológica: as tendências	2.14
Quarto elemento da potência tecnológica: a repercussão externa	2.15
Apreciação global	2.16
Valorização	2.17 — 2.24
Número limitado dos processos produtivos	2.17 — 2.22
Concessões de licenças em pequena quantidade	2.23
Retribuições muito reduzidas	2.24
Impacto dos programas de investigação da DG XIII, serviços de Bruxelas	2.25 — 2.29
Resultados que merecem atenção	2.25 — 2.26
Nova abordagem	2.27 — 2.29
3. Descoberta das causas: 1. Acção voluntarista ou procedimentos passivos	3.1 — 3.56
Introdução	3.1
Deficiências a montante da Direcção XIII-C	3.2 — 3.9
Difusão dos conhecimentos	3.3 — 3.5
Valorização	3.6 — 3.9

Dinamismo limitado dos serviços de patentes e de publicações	3.10 — 3.15
Valorização de montante a jusante	3.16 — 3.53
Preponderância de pessoal nos serviços menos dinâmicos	3.17
Atitude por vezes passiva do serviço de valorização	3.18 — 3.31
Primazia concedida ao aspecto técnico em detrimento do aspecto comercial	3.32 — 3.43
Falta de assistência da investigação à valorização	3.44 — 3.48
Acção de valorização por operações pontuais	3.49 — 3.53
Avaliação insuficiente do impacto das acções	3.54 — 3.56
Pobreza dos indicadores quantificados	3.54
Não avaliação do impacto das publicações	3.55
Não identificação das receitas e despesas por projecto ou operação	3.56
4. Descoberta das causas: 2. Meios não proporcionais às necessidades	4.1 — 4.20
Introdução	4.1
Meios humanos da exploração comparados com os da investigação	4.2 — 4.3
Meios financeiros	4.4. — 4.8
Relação dos meios financeiros investigação/exploração no 2º programa-quadro	4.5 — 4.6
Relação a nível orçamental	4.7
Relação a nível do 3º programa-quadro	4.8
Alguns termos de comparação	4.9 — 4.10
Despesas de desenvolvimento experimental segundo a OCDE	4.9
Programa de demonstração energia	4.10
Consequências operacionais da falta de meios	4.11 — 4.19
Conclusão	4.20
5. Descoberta das causas: 3. Grande dispersão das actividades de exploração dos resultados da investigação e de transferência de tecnologia	5.1 — 5.58
Dispersão dos serviços responsáveis	5.1 — 5.30
Divulgação dos resultados	5.1 — 5.10
Valorização dos resultados	5.11 — 5.19
Quota-parte de responsabilidade do programa-quadro	5.20 — 5.22
Relações orgânicas limitadas entre serviços	5.23 — 5.30
Dissociação entre atribuições e recursos	5.31 — 5.50
Dispersão das dotações para publicações por diversos serviços	5.31 — 5.40
Dotações da Direcção XIII-C e dotações do CCI para o apoio aos serviços da Comissão	5.41 — 5.45
Dotações da Direcção XIII-C e acções CECA	5.46 — 5.50
Multiplicidade das actividades afins geridas separadamente	5.51 — 5.55
Introdução	5.51
Projectos de demonstração das DG XI e XVII	5.52
Programa Sprint	5.53
Inovação e políticas comuns distintas	5.54 — 5.55
Conclusão	5.56 — 5.58
6. Recomendações e reflexões prospectivas	6.1 — 6.26
Transparência e rigor orçamentais	6.1 — 6.4
Melhor afectação dos recursos	6.5 — 6.6
Exploração dos resultados, última fase da investigação ou actividade distinta?	6.7 — 6.10

Valorização, actividade rentável ou financiada a partir de dotações públicas? 6.11 — 6.13
Uma série de serviços administrativos especializados ou uma agência integrada e autónoma? 6.14 — 6.20
Aplicação à inovação de um são princípio de descentralização 6.21 — 6.26

Páginas

Respostas da Comissão 34 — 46

1. INTRODUÇÃO

1.1. A investigação constitui uma das principais políticas comunitárias. É objecto de uma planificação plurianual, através dos «programas-quadro», que definem os grandes domínios de investigação para um período de quatro ou cinco anos e adoptam o pacote financeiro correspondente. Até ao presente foram adoptados três programas-quadro, respectivamente para os períodos 1984-1987, 1987-1991 e 1990-1994 (este terceiro programa-quadro, adoptado em 23 de Abril de 1990, comporta portanto um certo período de sobreposição com o segundo).

1.2. A investigação comunitária é efectuada segundo duas modalidades. Uma parte dos trabalhos de investigação é efectuada pela própria Comissão, no Centro Comum de Investigação (CCI) e à sua conta. Trata-se da «acção directa», que figura no orçamento de 1989 dotada com 225,7 Mio ECU, ou seja 15,7 % do total de 1 441,4 Mio ECU. O restante é efectuado essencialmente por meio de contratos a custos repartidos entre a Comissão (Direcções-Gerais XII e XIII) e terceiros (centros de investigação, universidades, indústrias), e acessoriamente por meio de «acções concertadas», efectuadas no seio dos Estados-membros, e de que a Comissão apenas assegura e financia a coordenação, com exclusão de qualquer financiamento dos próprios trabalhos. A investigação a custos repartidos e as acções concertadas constituem a «acção indirecta», que figura no orçamento de 1989 dotada com 1 215,7 Mio ECU, ou seja 84,3 % do total acima referido.

1.3. A actividade de exploração dos resultados da investigação pode geralmente assumir três formas:

a) a divulgação dos conhecimentos, que inclui as acções de publicação, mas igualmente a criação e gestão de bancos de dados e de redes de comunicação, a participação em feiras, exposições, colóquios, etc., e a formação;

b) a protecção da propriedade intelectual das invenções, ou seja essencialmente o depósito e a gestão das patentes;

c) a valorização das invenções, ou seja o seu aperfeiçoamento e promoção industriais e comerciais.

1.4. No seio da Comissão, a exploração dos resultados da investigação é confiada em primeira instância à Direcção C da Direcção-Geral (DG) XIII, que gere para esse efeito os números orçamentais B 7388 (ex-número B 7306) e B 7530. Encontram-se no seu seio três serviços que correspondem às três actividades acima referidas:

a) para a divulgação dos conhecimentos, a unidade XIII-C.3 (comunicações científicas e técnicas);

b) para as patentes, o primeiro sector da unidade XIII-C.1, que se ocupa igualmente, em outro sector, da inovação e transferência de tecnologia;

c) para a valorização, a unidade XIII-C.2.

1.5. Durante o período 1987-1991 (5 anos), foram atribuídos à investigação e à exploração dos seus resultados, pela decisão do Conselho que adoptou o segundo programa-quadro para as acções de investigação e de desenvolvimento [1], 5 396 Mio ECU, dos quais 5 358 Mio ECU para a investigação e 38 Mio ECU para a sua exploração, ou seja uma relação de 141 para 1. O terceiro programa-quadro, aplicável ao período quinquenal 1990-1994 [2], foi dotado com 5 700 Mio ECU, dos quais 5 643 Mio ECU para a investigação e 57 Mio ECU para a sua exploração, ou seja uma relação de 99 para 1.

1.6. Através da auditoria de que se ocupa o presente relatório, o Tribunal não quis limitar-se ao controlo de um

[1] Decisão 87/516/Euratom, CEE do Conselho, de 28 de Setembro de 1987, relativa ao programa-quadro para acções comunitárias de investigação e de desenvolvimento tecnológico (1987-1991) (JO nº L 302 de 24. 10. 1987, p. 1).

[2] Decisão 90/221/Euratom, CEE do Conselho, de 23 de Abril de 1990, relativa ao programa-quadro para acções comunitárias de investigação e de desenvolvimento tecnológico (1990-1994) (JO nº L 117 de 8. 5. 1990, p. 28).

serviço, ou ainda de determinada rubrica orçamental, mas apreciar de um modo mais geral como foi assumida uma função pelas Comunidades.

2. IMPACTO LIMITADO DAS ACÇÕES DE EXPLORAÇÃO DOS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO

Publicações

Volume da actividade de publicação científica e técnica

2.1. As publicações de carácter científico e técnico inserem-se no « programa anual das publicações da Comissão », sendo efectuadas, a pedido de diferentes serviços autores-ordenadores, através do serviço de publicações da DG III-C-3 que, em princípio, constitui uma passagem obrigatória.

2.2. O número de documentos (periódicos, relatórios, obras, actas de conferências) de carácter científico e técnico que a Comissão decidiu publicar no seu programa anual passou de 534 no programa de 1979 (50,6 % do número total) a 847 no de 1985 (73,5 % do número total).

2.3. O número de documentos científicos e técnicos efectivamente publicados por intermédio da unidade XIII-C-3 é inferior às previsões do programa, mas encontra-se em progressão, tendo passado de 485 em 1987 a 581 em 1988.

2.4. O número real das publicações é aliás superior a esses valores registados. Com efeito, na prática, determinado número de documentos é impresso, editado e distribuído directamente pelos serviços autores, com uma certa autonomia de publicação, mas extraprograma, sem passar pela unidade XIII-C-3, nem aliás pelo Serviço das Publicações. O caso é bastante frequente na DG XII e no CCI.

Política de divulgação

2.5. Uma auditoria efectuada a uma amostra de 38 processos de publicações tratados pela unidade XIII-C-3 em 1988 revelou que o número de exemplares encomendados para distribuição gratuita pela Comissão ao Serviço das Publicações é da ordem dos 150 a 400 exemplares.

2.6. A situação das obras vendidas pelo Serviço das Publicações é completamente diferente. De uma amostra de 25 relatórios integrados na colecção EUR, publicados pelo Serviço e entrados em « stock » entre 1 de Julho de 1987 e 31 de Dezembro de 1988, o número médio de exemplares vendidos por documento em 14 de Novembro de 1989 era ligeiramente superior a quatro. O relatório mais vendido da amostra apenas fora objecto de 17 vendas. O volume de vendas constitui uma prova directa e um critério indiscutível do interesse suscitado por uma obra. Pelo contrário, é sempre possível proceder a vastas distribuições gratuitas, cujo impacto não é de modo algum controlável sem uma auditoria especial.

2.7. Por outro lado, quando a edição é confiada a um editor particular, o volume de vendas por obra é muito mais elevado (várias centenas). A queda brutal das vendas de algumas centenas a algumas unidades quando se passa da edição particular à edição pelo Serviço das Publicações sugere que a promoção das vendas não dispõe de eficácia quando é comunitária.

2.8. Assim a Comissão deverá colocar em questão a eficácia dos seus métodos de divulgação. O Serviço das Publicações apenas pode proceder a uma promoção normal, bastante modesta, das vendas. Dispõe de uma única rede de depositários acreditados para todas as publicações comunitárias. Só os serviços autores, pelo seu conhecimento dos meios interessados, poderão conceber e propor uma promoção específica, ou seja com um público mais bem definido em função da natureza da obra. Com efeito, a clientela de uma obra altamente científica pertence sempre a um meio muito restrito e relativamente bem definido.

Patentes

2.9. Para melhor compreender o alcance da actividade comunitária de depósito e conservação de patentes, é necessário situá-la no seu contexto:

— contexto geográfico, apenas podendo os resultados de uma colectividade ser avaliados de maneira relativa;

— contexto temporal, devendo a apreciação da situação recente ser completada e eventualmente corrigida graças ao conhecimento das tendências.

Primeiro elemento da potência tecnológica: o peso do já adquirido

2.10. As técnicas compram-se, vendem-se, ou alugam-se e o indicador da balança dos pagamentos tecnológicos permite identificar os «jazigos tecnológicos» mais importantes, os países mais vocacionados para fornecedores e os países mais vocacionados para clientes. A constatação é nítida: em 1985, segundo a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) (1), o índice de cobertura das despesas tecnológicas externas pelas receitas da mesma natureza foi de 268,2 % nos Estados Unidos, de 79,9 % no Japão e apenas de 61,4 % em média nos países da CEE (2), grupo de países pior classificado entre os membros da OCDE.

Segundo elemento da potência tecnológica: a criatividade inventiva

2.11. Os depósitos de pedido de patentes podem ser considerados como um dos indicadores da criatividade inventiva, na condição, porém, de apenas contar uma vez as invenções que foram objecto de depósitos sucessivos ou simultâneos em vários países. Com o fim de evitar contagens múltiplas, a OCDE conserva à parte a estatística das «patentes internas», ou seja patentes depositadas num determinado país pelos residentes desse país, paralelamente à das «patentes estrangeiras», ou seja patentes que os residentes de um dado país depositam em países que não o seu. Em 1986, os países da CEE contaram no seu activo 18 % do total das patentes internas do conjunto dos países da OCDE, contra 14,1 % para os Estados Unidos e 62,9 % só para o Japão.

2.12. Mais interessante é a estatística do número de patentes internas solicitadas por milhão de dólares despendido para a investigação, pois dá uma ideia do «rendimento inventivo» da investigação. Em 1986, esse número foi de 7,0 no Japão, de 1,2 no conjunto dos países da CEE (3), de 0,6 nos Estados Unidos e de 1,9 em média no conjunto dos países da OCDE.

2.13. Será possível tentar definir onde se situa a actividade comunitária a este respeito? No que se refere à acção comunitária, os dados estatísticos permitem distinguir o primeiro depósito de cada invenção (num dado país), e os depósitos de extensão das mesmas invenções em outros países. Embora não se verifique uma identidade absoluta, podem equiparar-se os «primeiros depósitos» comunitários aos «depósitos internos» da OCDE. Na realidade, quando um inventor efectua o depósito de um pedido de patente em um ou vários países, raramente omite o seu. Em 1986, o número de primeiros depósitos de pedidos de patentes efectuados pela Comunidade por milhão de dólares (4) de despesas de investigação de acção directa (5) foi de 0,11, resultado 11 vezes mais baixo que o do conjunto dos países da CEE, e 17 vezes mais baixo que o do conjunto dos países da OCDE.

Terceiro elemento da potência tecnológica: as tendências

2.14. De 1982 a 1986, o número de pedidos de patentes internas aumentou em 22,3 % nos países da OCDE e em apenas 4,9 % nos países da CEE, apesar de os primeiros depósitos comunitários terem diminuído em 24,1 %. Considerados já não em percentagem, mas em valores absolutos, e em relação ao período mais longo de 1972 a 1988, estes primeiros depósitos anuais baixaram de 67 para 19.

Quarto elemento da potência tecnológica: a repercussão externa

2.15. O único elemento para o qual a acção comunitária surge em grande progresso é a extensão geográfica conferida à protecção das invenções. A Comunidade efectua frequentemente o depósito de uma mesma invenção em grande número de países da CEE e mesmo fora da CEE (Estados Unidos, Canadá, Japão). Para um primeiro depósito, a Comunidade procedeu em 1986 a 7,5 depósitos de extensão a outros países, e em 1988 a dez depósitos de extensão. Em comparação, em 1986 os inventores dos países da OCDE solicitaram 1,2 patentes no estrangeiro para uma patente interna, os inventores japoneses 0,3, os dos Estados Unidos 2,5 e os dos países da CEE 2,8.

Apreciação global

2.16. O balanço da acção comunitária em matéria de patentes surge assim como extremamente limitado. A causa essencial da diminuição do número de invenções patenteadas pela Comunidade parece residir no declínio do fluxo de invenções patenteáveis provenientes do CCI. A esse facto acrescenta-se uma prática progressivamente mais restritiva no que se refere à manutenção em vigor das patentes, tendo em conta o custo bastante elevado dessa conservação e a constatação de que uma reduzida proporção de patentes encontra qualquer aplicação industrial (2 a 4 %, segundo as declarações de responsáveis do CCI). Finalmente, ainda hoje, a acção indirecta representa uma parte limitada da acção do serviço de patentes (ver a este respeito os pontos 4.16 e 4.17).

(1) Os desenvolvimentos dos pontos 2.10 — 2.14 e 4.9 utilizam nomeadamente estatísticas comunicadas ao Tribunal pela OCDE por ocasião de uma missão de Abril de 1989.
(2) Excepto Grécia, Irlanda e Luxemburgo.
(3) Excepto Luxemburgo.
(4) A comparação com as estatísticas da OCDE deve ser pormenorizada. Para os dados comunitários, os ecus são convertidos em dólares US, ao passo que a OCDE utiliza dólares fictícios derivados do dólar US, mas que dispõem de uma paridade de poder de compra em todos os países.
(5) Tratando-se sobretudo de patentes de invenção do CCI, apenas foram tomadas em consideração as despesas de acção directa.

Valorização

Número limitado dos processos produtivos

2.17. Desde as origens do serviço encarregue da valorização, foram abertos 340 processos em 21 anos, de 1968 a 31 de Março de 1989, o que corresponde a uma média de 16 processos por ano. Na realidade, o ritmo aumentou: 3 aberturas em 1968, 9 em 1973. Em 1974 verifica-se um pico isolado de 47 aberturas, outro em 1984 de 45 aberturas. Mas geralmente, desde 1975, o número anual varia entre 10 a 20 por ano, 23 em 1988.

2.18. Estes valores deverão comparar-se com o número de projectos de investigação. Em 1986, a DG XII assinou 1 672 contratos de investigação a custos repartidos; em 1987, assinou 1 395. Os programas de investigação do CCI para o período 1984-1987 incluíam 43 temas de investigação, os relativos ao período 1988-1991 incluem 46. Cada tema subdivide-se em projectos.

2.19. Estes dados simples são suficientes para demonstrar que apenas uma parte muito reduzida dos trabalhos de investigação é absorvida *a priori* pelos valorizadores.

2.20. Mas abrir um processo nem sempre significa lançar uma acção de valorização, e muito menos levá-la a bom termo. Uma amostra aleatória de processos revelou que a maior parte não ultrapassa alguns milímetros de espessura. Alguns são constituídos por apenas duas folhas: os formulários de abertura e de encerramento. Visivelmente, no caso de alguns processos, a valorização apenas foi considerada, tendo-se limitado a acção do serviço a reunir algumas observações de base.

2.21. Em 31 de Dezembro de 1988, dos 327 processos abertos nessa data, 121 tinham sido abandonados, 41 estavam adormecidos e apenas 165 eram considerados pela Comissão como activos. O Tribunal teve ocasião de constatar que entre os processos ditos vivos, alguns constituem pelo menos insucessos provisórios, aguardando-se uma maturação que é por vezes hipotética.

2.22. No total, desde as origens, a acção do serviço de valorização permitiu a cerca de 50 invenções de todas as naturezas e origens atingirem a comercialização e suscitou a criação de cerca de 280 empregos directos [1].

[1] Segundo uma nota interna do serviço de valorização de Março de 1988 que dava uma ideia sobre os processos de valorização para o início do ano de 1988.

Concessões de licenças em pequena quantidade

2.23. O número de contratos de concessão de licenças ou de « savoir-faire », ou ainda de transferência de tecnologia, é da ordem de cinco por ano (um em 1984, cinco em 1985, quatro em 1986, seis em 1987). Tomando os valores de 1987, tal representa um contrato para 177,9 Mio ECU de autorizações financeiras concedidas para a investigação.

Retribuições muito reduzidas

2.24. O ***quadro 1*** apresenta alguns valores sobre as retribuições relativas a licenças e à remuneração da assistência técnica. Sendo já muito reduzido, o número de processos produtores de receitas encontra-se, além disso, em queda vertical. Quanto ao montante das receitas, em 1988 representa 1 ecu para 204 ecus de despesas de exploração dos resultados da investigação (números B 7306 e B 7530 do orçamento geral) e para 45 762 ecus de despesas de investigação (capítulo 73 do orçamento geral). Uma missão efectuada em alguns Estados-membros [2] permitiu ao Tribunal confirmar a debilidade desses resultados [3].

Quadro 1 — Evolução das retribuições recebidas

Exercício	Número de processos produtores de receitas	Montantes das receitas (em ecus)
1984	15	19 563
1985	13	15 310
1986	15	79 782
1987	11	28 308
1988	4	21 043
1989	4	18 299

[2] Os organismos nacionais de exploração e de valorização da investigação visitados por uma missão do Tribunal no âmbito da auditoria que deu lugar ao presente relatório são:
— British Technology Group (BTG) (UK);
— Fraunhofer Gesellschaft (FhG) (D);
— Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforschung (GSF) (D);
— Garching Instrumente (GI) (D);
— Agence nationale de valorisation de la recherche (Anvar) (F).
O Tribunal elaborou um documento descritivo destes organismos e dos seus modos de intervenção, disponível na sua sede no Luxemburgo.

[3] Assim, num primeiro Estado-membro uma empresa de investigação que trabalhe no domínio do ambiente recebe um ecu de retribuições para apenas 85 ecus de despesas (incluindo todas as despesas, de investigação e de valorização). Num segundo Estado-membro, uma importante agência de exploração dos resultados da investigação recebe um ecu de retribuições para 2,9 ecus despendidos a título de valorização (a base de comparação é aqui, portanto, mais restritiva e não inclui, como no caso anterior, a totalidade das despesas). O principal organismo de valorização de um terceiro Estado-membro é actualmente beneficiário.

Impacto dos programas de investigação da DG XIII, serviços de Bruxelas

Resultados que merecem atenção

2.25. Os resultados industriais dos programas ESPRIT (1), que não são valorizados pelo serviço de valorização mas no próprio âmbito da acção de investigação, atingem desde já uma escala completamente diferente da dos outros programas de investigação. O programa ESPRIT foi objecto de uma avaliação externa entre Outubro de 1988 e Maio de 1989, incluindo sondagem dos participantes nos projectos. Registaram-se 949 respostas. À pergunta « qual a natureza da vantagem económica que a sua organização tirou deste projecto ? », 69 % responderam « melhoria do *savoir-faire* », 45 % declararam ter levado a novos produtos, 35 % ter melhorado os seus produtos, 29 % desenvolveram a normalização, 25 % reduziram os seus custos ou os seus prazos de fabrico, 12 % melhoraram as suas técnicas de produção. Apenas 15 % declararam não ter tirado qualquer proveito da sua participação. Notar-se-á que se trata de resultados práticos, na fase industrial.

2.26. O programa ESPRIT teve início em 1984. O tempo decorrido não é suficiente para apreciar o impacto dos programas RACE (2), AIM (3), DELTA (4) e DRIVE (5) (1987 e 1988), executados pelos mesmos serviços (DG XIII-Bruxelas) que o programa ESPRIT e segundo o mesmo método. Contudo, um relatório de evolução do programa RACE em Setembro de 1989 mostra que 58 % dos participantes levaram a um desenvolvimento de produtos, 42 % ao depósito de patentes, 28 % à criação e ao desenvolvimento de serviços e 79 % a fazer progredir o estado das técnicas.

Nova abordagem

2.27. Os resultados de valorização muito mais maciços e rápidos deste tipo de programas explicam-se em grande parte pela sua natureza e pela abordagem adoptada. Neste tipo de programas, a exploração dos resultados da investigação faz parte dos próprios programas, por duas razões. Por um lado, determinados projectos incluídos no programa constituem instrumentos de exploração dos outros projectos do programa, nomeadamente em matéria de divulgação dos conhecimentos. É esse o caso do projecto « Sistema de intercâmbio de informação » (SII) e da sua base de dados, que facilitam o intercâmbio de informações entre participantes do programa ESPRIT, ou ainda do correio electrónico Eurocom, serviço de mensagens destinado aos utilizadores actuais e potenciais dos dados relativos a este mesmo programa. Por outro lado, a abordagem da investigação no programa ESPRIT é totalmente integrada e os objectivos são definidos em termos de resultados concretos a atingir, por exemplo partes de mercados a conquistar. É certo que a investigação financiada pela Comissão não vai até à fase do produto comercial de marca, fica aquém da competição, mas avança até uma fase de maturidade suficiente para permitir em seguida que os participantes industriais prossigam por si próprios, e dessa vez em seu próprio nome, as acções de investigação complementares e os aperfeiçoamentos dos procedimentos e dos produtos destinados a serem comercializados.

2.28. Torna-se necessário analisar mais a fundo os factores de êxito deste tipo de programas:

a) nestes programas, os projectos encontram-se em geral próximos das aplicações. A investigação de base apenas é representada por uma pequena minoria de projectos;

b) os industriais são os participantes dominantes do programa. No programa ESPRIT, doze grandes empresas participaram em 70 % dos projectos. As pequenas e médias empresas (PME, menos de 500 assalariados) participaram em 65 % dos projectos. As PME não podem pagar-se o luxo de efectuarem a investigação sem terem a vontade firme de levar os resultados até às suas aplicações rentáveis. Nos programas clássicos da DG XII, pelo contrário, uma grande maioria de contratantes é constituída pelos centros de investigação e pelas universidades;

c) a participação dos industriais não se limita à fase da aplicação dos projectos no âmbito de contratos a custos repartidos, verificando-se a partir da fase de definição do programa e dos seus temas, enquanto que o conteúdo científico dos programas clássicos é definido por via administrativa.

Por todas estas razões, os trabalhos efectuados dispõem de todas as possibilidades de levarem a resultados concretos. O método adoptado para o programa ESPRIT foi-o

(1) ESPRIT II: Decisão 88/279/CEE do Conselho, de 11 de Abril de 1988, relativa a um programa estratégico europeu de investigação e desenvolvimento no domínio das tecnologias da informação (JO nº L 118 de 6. 5. 1988, p. 32).

(2) Decisão 88/28/CEE do Conselho, de 14 de Dezembro de 1987, relativa a um programa comunitário no domínio das tecnologias das telecomunicações (investigação e desenvolvimento) sobre as tecnologias de ponta na Europa (programa RACE) (JO nº L 16 de 21. 1. 1988, p. 35).

(3) Decisão 88/577/CEE do Conselho, de 4 de Novembro de 1988, relativa a uma acção comunitária no domínio da tecnologia da informação e das telecomunicações aplicada aos cuidados de saúde — Informática avançada no domínio da medicina (AIM) — Acção exploratória (JO nº L 314 de 22. 11. 1988, p. 22).

(4) Decisão 88/417/CEE do Conselho, de 29 de Junho de 1988, relativa a uma acção comunitária no domínio das tecnologias educativas, desenvolvimento do ensino europeu através do processo tecnológico (DELTA), acção exploratória (JO nº L 206 de 30. 7. 1988, p. 20).

(5) Decisão 88/416/CEE do Conselho, de 29 de Junho de 1988, relativa a um programa comunitário no domínio da informática e das telecomunicações aplicadas aos transportes rodoviários (DRIVE) (JO nº L 206 de 30. 7. 1988, p. 1).

igualmente para outros programas recentes com finalidade industrial geridos pela DG XII (BRITE-Euram, Biotecnologia).

2.29. No que se refere à divulgação dos resultados, é suficiente assistir a uma manifestação como a conferência anual ESPRIT para se compreender o alcance e a repercussão do programa (em 1989, mais de 100 projectos apresentados, alguns milhares de participantes, conferencistas ao mais alto nível científico e político). Nada de comparável se poderá encontrar entre os frutos da valorização provenientes da acção da Direcção XIII-C.

3. DESCOBERTA DAS CAUSAS: 1. ACÇÃO VOLUNTARISTA OU PROCEDIMENTOS PASSIVOS

Introdução

3.1. Por natureza, e considerada no seu conjunto, a actividade de transferência de tecnologia, em relação à qual a exploração dos resultados da investigação constitui apenas um aspecto particular, tem um carácter promocional e só pode ser conduzida de forma dinâmica. Se os responsáveis não tomarem iniciativas, nada se passará. As acções desenvolvidas que se referem a seguir tendem a estabelecer em que medida a actividade real dos serviços manifesta este dinamismo indispensável.

Deficiências a montante da Direcção XIII-C

3.2. O programa-quadro confere à DG XII uma determinada função em matéria de exploração dos resultados da investigação (ver ponto 5.20). Esta função não é suficientemente assumida.

Difusão dos conhecimentos

3.3. A DG XII assume de forma bastante sistemática as suas responsabilidades em matéria de divulgação dos resultados da investigação. Quase todos os resultados são publicados pelo contratante ou pela Comissão.

3.4. A DG XII recorre também, e muito frequentemente, a outras vias que não sejam a publicação, tais como a constituição de bases de dados, a elaboração de sínteses ao nível de um domínio mais ou menos vasto, a troca de experiências entre investigadores, a organização de colóquios abertos a terceiros — universitários, políticos e ainda industriais, portanto valorizadores potenciais —, a formação de investigadores e utilizadores (por exemplo criação de uma escola europeia de climatologia).

3.5. Contudo, a abordagem do problema das publicações (selecção dos documentos, natureza e escolha dos suportes magnéticos, modalidades de edição, tiragem, determinação dos destinatários, etc...) é extremamente heterogénea ao nível da DG XII e depende essencialmente das unidades científicas, do dinamismo e das preferências dos seus responsáveis. Estes serviços divulgam os resultados junto do círculo, bem conhecido por eles mas restrito, do pessoal científico interessado pelo domínio tratado, não intervindo de forma mais ambiciosa na promoção sistemática dos resultados. O impacto das publicações não está avaliado. Os serviços da DG XII têm uma grande necessidade de directivas, que tenham em vista estabelecer métodos homogéneos, dinamizar o esforço de divulgação e optimizar o seu impacto.

Valorização

3.6. Consciente apesar de tudo das suas responsabilidades em matéria de difusão dos conhecimentos, a DG XII é menos consciente no que se refere à função que deverá desempenhar quanto à valorização dos resultados. Entre a Direcção XIII-C que, na situação actual, só pode proceder a uma identificação muito deficiente dos resultados valorizáveis e a DG XII, que considera que essa identificação não é da sua competência, verifica-se existir uma descontinuidade na acção. Porém, na interface investigação-valorização, no processo de transformação dos « resultados de investigação » em « invenções valorizáveis », a DG XII e a Direcção XIII-C têm uma função complementar a desempenhar.

3.7. A DG XII deverá primeiramente transmitir à Direcção XIII-C, de facto, o número total dos contratos de investigação a custos repartidos e dos relatórios finais dos contratantes, o que nunca foi inteiramente o caso. O envio dos relatórios finais depende, no âmbito desta Direcção-Geral, dos diferentes serviços científicos cujas práticas diferem bastante neste aspecto. Contudo, parece haver um nítido progresso desde algum tempo. Deverá ainda — o que está longe de ser o caso — garantir um acompanhamento efectivo dos contratantes após conclusão dos contratos, exigir-lhes que enviem uma declaração de intenção em matéria de exploração dos resultados, se necessário como condição para liberar o saldo ainda devido, e assegurar efectivamente a comunicação de todas essas declarações à Direcção XIII-C. Também nesse aspecto, a prática utilizada na DG XII depende das unidades científicas.

3.8. Contudo, isso ainda não é suficiente. Se bem que a acção de valorização escape no essencial à DG XII, o objectivo de valorização deve constituir parte integrante das suas preocupações em todas as fases dos seus trabalhos. Na fase de definição dos programas, na selecção de temas que correspondam a necessidades concretas da economia;

na fase da selecção dos projectos, devendo as perspectivas de valorização passar a ser um critério importante de elegibilidade; na fase de acompanhamento da execução, no sentido de orientar os investigadores para as pistas de trabalho mais práticas; após conclusão dos contratos, para verificar se os antigos contratantes cumprem as suas obrigações no que se refere à valorização de resultados e para que os painéis de avaliação se esforcem mais por identificar, junto dos contratantes, os efeitos dos resultados obtidos e mesmo, na medida do possível, o impacto indirecto mais difundido na economia.

3.9. Ainda nesse aspecto, a situação difere bastante de um serviço científico para outro. Por outro lado, há ainda muito a fazer para que a DG XII compreenda a sua função desta forma. De facto, acontece frequentemente que a DG XII dá aos resultados da sua investigação desenvolvimentos úteis embora pela reciclagem dos resultados ao nível da própria investigação, sempre que os mesmos puderem ser considerados como um novo ponto de partida para trabalhos posteriores de investigação. Em compensação, os processos relativos a projectos mostram uma situação em que, na maioria dos casos, o processo deixa de receber informação precisamente após recepção do relatório final, da sua aprovação formal e da regularização do saldo ainda devido. Contudo, os programas recentes com finalidade industrial, já evocados no ponto 2.28, dão lugar a iniciativas mais prometedoras (Jornadas técnicas BRITE-Euram; projectos «T» e «Laboratórios europeus sem paredes», próximos das aplicações, no programa Biotecnologia).

Dinamismo limitado dos serviços de patentes e de publicações

3.10. No triângulo valorização-protecção das invenções-divulgação, é o serviço de valorização aquele que mais exige o carácter promocional evocado no ponto 3.1. Os outros dois serviços contentam-se com um modo de intervenção mais passivo. O serviço de patentes é apenas, de facto, o auxiliar da valorização. Contudo, deverá desenvolver a sua acção a favor das invenções que resultam da acção indirecta, demasiado negligenciada até ao momento (ver pontos 4.16 e 4.17).

3.11. O serviço de publicação da Direcção XIII-C desempenha uma função largamente passiva no sistema de publicações da Comissão. Tanto no âmbito da programação anual como no da publicação efectiva documento por documento, o serviço intervém a pedido dos serviços autores. Trata-se de uma passagem obrigatória, sem grande influência na própria política de publicação. No máximo, o serviço poderá suspender determinadas publicações, por exemplo se um contrato de investigação previr a publicação pelo próprio contratante, e sobretudo atrasá-las quando se impõe antecipadamente o pedido de uma patente. Trata-se portanto de uma função de filtragem limitada e muitas vezes provisória. A investigação de manuscritos a publicar, salvo rara excepção, a análise dos preços de custo total escapam ao serviço. Este não avalia o impacto da difusão nos leitores (ver ponto 3.55).

3.12. A produção, a duplicação e a divulgação de documentos escritos — a publicação — constituem apenas um aspecto da comunicação em matéria científica e técnica. As microfichas, os suportes magnéticos som ou som-vídeo e sobretudo a informática estão em vias de alterar a dimensão da comunicação. Nesse aspecto e em relação ao futuro, é o momento mais decisivo de aumentar fortemente o impacto dos documentos científicos provenientes da investigação.

3.13. Presentemente, a unidade XIII-C-3 utiliza as microfichas e sobretudo gere o periódico Euroabstracts e a sua irmã informática, a base de dados EABS na qual estão memorizados cerca de 80 000 resumos ou análises de documentos publicados com referências. Todas as publicações em relação às quais o serviço identificou o editor dão lugar à inserção no Euroabstracts e na EABS, cujo teor é o mesmo. Porém, a base não contém elementos suficientemente completos. Faltam bastantes documentos comunitários, úteis mas de difusão restrita, por exemplo dirigidos unicamente aos membros de um comité consultivo. A base EABS reflecte a produção das DG XII e XIII e do CCI, não verdadeiramente da investigação e da documentação técnica dos outros serviços. Por outro lado, é muitas vezes difícil, a partir de referências do «abstracto», encontrar o próprio documento, por falta de um centro de documentação correspondente na Comissão. Finalmente, se bem que a principal virtude da informática seja alargar o âmbito da divulgação, a base EABS tem poucos utilizadores.

3.14. É antes o programa Value, adoptado pelo Conselho em 20 de Junho de 1989 [1], que permite esperar que haja uma alteração decisiva de dimensão na política de comunicação científica prevendo, para além do meio tradicional da publicação, a criação da base de dados Cordis e a interligação das redes informatizadas utilizadas para a comunicação das informações científicas e técnicas em todo o território da Comunidade. Estes dois projectos estão em curso. Sob o ponto de vista do conteúdo de informações, a base Cordis será bastante mais vasta e diversificada, uma vez que conterá não só dados sobre os resultados da investigação, mas também sobre os programas, os projectos, os protótipos, os centros de informação, os parceiros possíveis, etc. Sob o ponto de vista da comunicação, o lançamento da base Cordis deverá ser o momento da definição de «população alvo» cada vez em maior número (investigadores, administrações nacionais, empresas) conduzindo ao acesso da base, que deve ser pago, sem dúvida, mas totalmente aberto.

[1] Trata-se de um programa 1989-1993 e não 1989-1992 como indicado no título: Decisão 89/412/CEE do Conselho, de 20 de Junho de 1989, que adopta um programa específico para a divulgação e utilização dos resultados da investigação científica e tecnológica (VALUE) (1989-1992) (JO nº L 200 de 13. 7. 1989, p. 23).

3.15. Porém, neste aspecto apenas se pode falar no futuro e mesmo no condicional. Nem a base de dados Cordis e ainda menos a interligação das redes estão operacionais. E sobretudo o modo de gestão e o financiamento desses projectos em regime de cruzeiro ainda permanecem indeterminados quanto ao essencial. No que se refere ao financiamento, pode conceber-se uma gestão da base Cordis sem custos operacionais por parte dos serviços da Comissão, no âmbito das suas actividades de funcionamento; ou financiamentos obtidos regularmente a partir de montantes globais de dotações reservados aos programas de investigação; ou ainda uma facturação ao preço de custo para os utilizadores dos serviços oferecidos; ou finalmente um compromisso entre estas três soluções. Para a gestão do sistema, a alternativa situa-se entre a criação de uma estrutura administrativa e a de uma entidade autónoma ligada à Comissão por uma espécie de concessão de serviço público. Porém, de entre todas estas soluções, nenhuma foi ainda adoptada.

Valorização de montante a jusante

3.16. De uma amostra de cerca de trinta processos de valorização, os que foram abertos por solicitação ou sugestão do inventor — CCI ou contratante — constituem uma minoria. Contrariamente à publicação, a maioria dos processos são abertos na sequência de iniciativas tomadas pelo serviço de valorização. Contudo, o Tribunal considera que a eficácia do serviço de valorização é reduzida, primeiramente pelo seu peso relativo insuficiente na Direcção XIII-C e em seguida e sobretudo pela sua acção um tanto passiva e com carácter exclusivamente descendente, da investigação para as actividades produtivas. Completada por um movimento inverso e mais voluntarista que ascendesse das necessidades das actividades produtivas em direcção à investigação, ganharia em dinamismo.

Preponderância de pessoal nos serviços menos dinâmicos

3.17. Em Janeiro de 1989, de 57 funcionários em serviço na Direcção XIII-C, a unidade de valorização XIII-C-2 dispunha apenas de 12 agentes, contra 19 relativamente à unidade XIII-C-3 (publicações) e 21 relativamente à unidade XIII-C-1, que inclui de facto, simultaneamente, o serviço de patentes (6 agentes) e o serviço de transferência de tecnologia (14 agentes). De um total de 34 funcionários das categorias A e B, somente 8 se encontravam afectos à valorização. Situação paradoxal para o serviço ponta-de-lança da Direcção XIII-C cuja actividade exige competências variadas, um acompanhamento permanente dos processos e numerosas missões tanto no CCI como junto dos parceiros, industriais ou consultores, repartidos por todos os Estados-membros.

Atitude por vezes passiva do serviço de valorização

Prazos

3.18. É certo que a valorização é uma actividade de grande duração, que pode exigir, em relação a um determinado processo complexo, um período superior a 10 anos até à sua conclusão. Contudo, é um facto que o lapso de tempo utilizado para a aplicação de determinadas acções surpreende bastante.

3.19. Decorrem frequentemente dois ou três anos entre o final de um projecto de investigação e o momento em que, por vezes na sequência de um estudo de avaliação confiado a um consultor seleccionado segundo um procedimento *ad hoc* de concurso (procedimento Expect), é tomada a decisão de empreender ou não uma acção. No caso do projecto V267 (1), o processo foi aberto em 11 de Junho de 1985, para explorar os resultados de um contrato de investigação cuja conclusão datava de 31 de Dezembro de 1983.

3.20. Pelo contrário, há que felicitar a Comissão sempre que, ganhando tempo, esta abre um processo e começa a valorizar trabalhos de investigação prometedores antes mesmo da sua conclusão, caso, por exemplo, dos processos V275 (2) e V307 (3), o primeiro emitido a partir da investigação do CCI, o segundo a partir de um contrato de investigação a custos repartidos.

3.21. Após abertura do processo V247 (4), em 28 de Março de 1985, são necessários 18 meses e meio até se chegar a encomendar o estudo técnico-económico no âmbito do procedimento Expect e seguidamente ainda mais 15 meses antes de se assinar um contrato de transferência de tecnologia. Determinadas negociações são intermináveis: dois anos (Junho de 1985 a Julho de 1987) para se chegar ao contrato de transferência de tecnologia relativo ao processo V267 (1). Um concorrente a um estudo de auditoria financeira junto do licenciado do processo V42 (5) é avisado em 22 de Maio de 1987, com sete meses de atraso, que a sua proposta é rejeitada.

3.22. O serviço reage por vezes com demasiada lentidão a um acontecimento. Uma missão efectuada em 28 de Julho de 1988 para preparar estudos de mercado relativos aos processos V316 (6) e V317 (7) só deu lugar à emissão do

(1) Máquina de extrusão de duplo sem-fim, para fabricação mecânica de pasta de papel de qualidade comparável à obtida por processo químico.
(2) Sistema de estanqueidade entre duas flanges metálicas.
(3) Sistema pericial para a selecção de permutadores de calor.
(4) Hidrólise das aparas de madeira em polímeros mais simples.
(5) Soldadura e enformação por impulsos magnéticos.
(6) Aparelho de análise por fluorescência X.
(7) Aparelho de análise por activação neutrónica.

relatório de missão sete meses mais tarde, em 2 de Março de 1989, atrasando na mesma proporção a conclusão dos contratos de estudo, ainda não verificada no momento do controlo do Tribunal em Maio de 1989. A Comissão só reagiu em Setembro de 1987 às perspectivas desfavoráveis do mercado relativo à invenção tratada no processo V61 (1), embora desde Junho de 1982 os potenciais clientes tivessem julgado o preço do aparelho — um forno termostático — demasiado elevado e sobretudo apesar de um estudo de mercado de 1984 ter alertado a Comissão e a empresa concessionária de licença sobre as limitações restritas do mercado na gama de temperaturas estabelecidas por essa empresa para as suas fabricações. Contudo, a Comissão tem grande esperança de poder relançar este projecto de forma útil, assentando em novas bases.

3.23. Na verdade, nos atrasos e demoras, o serviço de valorização é frequentemente tributário dos seus parceiros externos. Um grande número de contratos de estudo são executados com atrasos consideráveis. Verifica-se um atraso de sete meses, para além da duração prevista de apenas três meses, relativamente a um plano de desenvolvimento comercial de um secador solar (processo V295) (2). Um contrato de transferência de tecnologia relativo à invenção tratada no processo V268 (3) foi executado em 18 meses, o dobro do que fora previsto.

Prevenção dos litígios

3.24. A Comissão nem sempre teve a prudência de estabelecer nos contratos que celebrou, a título da sua actividade de valorização, disposições que permitissem definir sem ambiguidade os direitos respectivos dos co-contratantes em todas as eventualidades. Não sendo o contrato de transferência de tecnologia nº CTT 136 de 31 de Dezembro de 1985 suficientemente preciso nem no que se refere à natureza da invenção nem relativamente ao acontecimento que determina o período de comercialização sujeito a retribuição, o organismo beneficiário recusou proceder ao seu pagamento por ter apenas alterado a dimensão prevista do aparelho, sem modificar de qualquer modo o princípio da invenção patenteada. Após ter manifestado o seu desacordo, a Comissão não apresentou qualquer reclamação.

3.25. No âmbito do processo V42 (4), a Comissão propunha ao seu licenciado em 24 de Junho de 1975 uma negociação, caso a caso, da base de cálculo da retribuição, ou seja dos dispositivos técnicos precisos em que se basearia, fórmula que abria a porta a contestações e perdas de tempo. Tendo percebido a fraqueza de uma tal solução, a Comissão negociou-a novamente e especificou-a em 24 de Janeiro de 1986.

3.26. A título do mesmo processo V42, teve lugar o destacamento durante dois anos, de 1 de Julho de 1978 a 30 de Junho de 1980, de um cientista do Centro Comum de Investigação junto do Comissariado Francês de Energia Atómica (CEA). Em vez de estabelecer antecipadamente o regime de propriedade das invenções que possam resultar da colaboração entre o CEA e esse investigador, o acordo previa para o efeito negociações caso a caso entre o CCI e o CEA. Como consequência largamente previsível de uma tal imprevidência, manifestou-se um litígio em relação à propriedade de uma patente (5).

3.27. Os serviços que encomendam um estudo deveriam eles próprios determinar os termos de referência e não abandonar essa tarefa ao candidato consultor. É contudo o que faz muito regularmente o serviço de valorização, que indica muitas vezes ao candidato em termos muito gerais e sucintos o objectivo do estudo. Veja-se, por exemplo, em que directiva o plano de desenvolvimento comercial relativo ao processo V225 (6) foi encomendado em 11 de Dezembro de 1987: estabelecer «um plano de desenvolvimento comercial que nos dará uma melhor compreensão acerca da viabilidade económica da invenção bem como do seu potencial de criação de postos de trabalho». É nesta base bastante lacónica que o consultor era convidado a «apresentar o seu projecto» (7). No caso V61 (1), foi o licenciado que redigiu ele próprio o caderno de encargos do estudo de mercado encomendado pela Comissão em 21 de Julho de 1983, tendo esta lamentado, sem intervir, que ele tivesse privilegiado os aspectos técnicos em detrimento dos aspectos comerciais. De facto, a empresa licenciada tinha confinado o consultor às únicas vias que já explorara tecnicamente, assegurando-se assim de que recebia a única mensagem que desejava ouvir.

Controlo da cobrança rigorosa dos créditos e da situação das dívidas

3.28. A Comissão nem sempre dá atenção suficiente ao acompanhamento do volume de negócios sujeito a retribuição e de um modo geral da base de cálculo das retribuições nos contratos de licença ou de transferência de tecnologia. De facto, não é fácil conhecer com exactidão um volume de negócios que, por hipótese, um parceiro dissimulasse no todo ou em parte. Porém, a Comissão deve esforçar-se nesse sentido e, em caso de fraude, reagir.

3.29. A empresa titular da licença no caso V42 (4) dissimulou vendas sujeitas a retribuição. Após múltiplos

(1) Circuito térmico de alta precisão de temperatura por regulação da pressão gasosa.
(2) Secador solar de frutos frescos.
(3) Gerador de hidrogéneo por electrólise.
(4) Soldadura e enformação por impulsos magnéticos.
(5) Patente nº 1974. Aparelhagem que permite a soldadura de bujões de agulha combustível nuclear.
(6) Método para produção de compostos baseados em materiais e plásticos de celulose e lignocelulose.
(7) Carta nº 10605 de 27 de Outubro de 1986.

avisos da Comissão, escalonados de 1984 a 1986, o licenciado completou parcialmente as suas declarações. Contudo, um contrato de auditoria financeira celebrado pela Comissão em 16 de Dezembro de 1986 permitiu justificar as suspeitas contínuas da Comissão. Só no exercício de 1982, não tinham sido declaradas várias vendas, no montante total de 954 570 FF (cerca de 140 000 ECU), não incluindo impostos. A quantia que a Comissão poderia ter ganho com o pagamento de retribuições representava cerca de 14 000 ECU.

3.30. Nesse caso, a falta é do licenciado, não da Comissão. Contudo, em 23 de Janeiro de 1986, esta ignorava ainda o volume de negócios realizado desde 1980. Seria possível que o sistema de gestão da Comissão pudesse esquecer assim durante vários anos quem não pagasse a retribuição devida? Por outro lado, o consultor responsável pela auditoria financeira da empresa culpada de fraude só controlou o exercício de 1982, se bem que o seu contrato não incluísse uma tal limitação. Assim, é totalmente oportuno pensar que se cometeram também em relação a outros exercícios outros actos de dissimulação que não foram detectados. A Comissão nem completou a auditoria no que se refere aos outros exercícios (a licença durou de 1975 a 1986) nem recuperou, se necessário por via judicial, as retribuições devidas e não pagas, apesar de algumas ameaças e da resiliação do contrato de licença ter tido lugar em 1986.

3.31. Essa mesma sociedade era tributária da licença de uma universidade francesa que, mais habilmente que a Comissão, inserira no contrato de licença uma cláusula relativa a juros de mora. Uma cláusula deste tipo deveria ser incluída nos contratos que implicam retribuições (contratos de licença e contratos de transferência de tecnologia).

Primazia concedida ao aspecto técnico em detrimento do aspecto comercial

Causa principal de insucesso: mais comercial que técnica

3.32. Há alguns anos, o serviço de valorização procedeu a uma análise das causas de insucesso da valorização. O seu inquérito mostrou que mais de metade dos casos de insucesso estavam relacionados com o factor comercial. A partir da sua amostra de controlo, o Tribunal pode tirar conclusões semelhantes. De 13 casos de insucesso verificados entre os 29 processos dessa amostra, três são em parte de origem comercial, sendo o insucesso de outros seis processos principalmente ou mesmo exclusivamente de origem comercial (preços de venda nitidamente muito elevados, mercado restrito, má adaptação à procura).

Demasiado optimismo quanto aos resultados comerciais

3.33. Muito regularmente, o CCI ou o serviço de valorização, e ainda os autores de estudos de mercado e as empresas tributárias de licença, pecam por excesso de optimismo quanto aos resultados a atingir a partir de uma invenção, e isso principalmente na área comercial.

3.34. Em 24 de Janeiro de 1978, o serviço de valorização avaliava o mercado da soldadura magnética (processo V42) [1] em 6 Mio FF (cerca de 1 050 000 ECU) durante os cinco anos imediatos. Porém, as vendas declaradas do licenciado atingiram um total de cerca de 1,4 Mio FF, depois do que o projecto entrou em inactividade. A empresa que obteve em Março de 1987 uma licença para explorar a invenção tratada no processo V282 [2] previa a venda de cinco aparelhos a partir de 1987 e de um total de vinte aparelhos no período imediato de quatro a oito anos. Até ao momento presente não vendeu ainda nenhum. As previsões de escoamento formuladas pelos estudos de mercado e pelo licenciado a título do processo V61 [3] foram constante e largamente desmentidas pelos factos. O estudo de 1984 evocava um mercado mundial de 30 aparelhos por ano, o que parece pouco, mas que é bastante em relação aos resultados atingidos até ao momento desde a conclusão em 1978 do contrato de licença: sete aparelhos vendidos na totalidade.

Atitude mais técnica que comercial

3.35. A maior parte dos colaboradores do serviço de valorização tem formação científica. Vários de entre eles têm um passado de investigador no CCI. Porém, a valorização deve estabelecer a relação entre o mundo da investigação e o mundo da indústria. As competências científicas, portanto, constituem apenas uma componente do perfil requerido. É necessário, nesse aspecto, ter um conhecimento da indústria e da economia, prestar atenção aos aspectos jurídicos, ter um sentido aguçado das exigências comerciais.

3.36. É possível que resulte daí a atitude mais técnica que comercial constatada em determinadas ocasiões. Na realidade, a Comissão não tem que intervir na estratégia comercial das empresas em causa, não deixando porém — aliás a justo título — de se preocupar com as perspectivas comerciais dos projectos. Contudo, em relação a um grande número de processos, tem-se a percepção de que o projecto está bem elaborado no plano técnico, mas insuficientemente avaliado e preparado no plano comercial. Nota-se isso principalmente ao nível dos estudos de mercado.

---

(1) Soldadura e enformação por impulsos magnéticos.
(2) Dispositivo para a produção de uma mistura definida de gás e de pó.
(3) Circuito térmico de alta precisão de temperatura por regulação da pressão gasosa.

Deficiências dos estudos de mercado

3.37. Um grande número de estudos técnico-comerciais, e mesmo de estudos de mercado, pecam por uma avaliação económica e comercial demasiado sumária. Foi o caso do segundo estudo de mercado do processo V42 (1), do primeiro e mesmo do segundo estudos de mercado do processo V225 (2) e do primeiro estudo de mercado do processo V61 (3), feito apesar de o respectivo projecto estar ainda numa fase técnica precoce, o que fez com que o estudo se ressentisse e obrigou a efectuar um segundo estudo, esse bastante mais tardio e contudo ainda insuficiente no plano comercial. No entanto, essa deficiência não é geral. Os estudos técnico-comerciais relativos aos processos V275 (4) e V247 (5) são tanto de carácter comercial como técnico.

3.38. No caso tratado no processo V61 (3), sendo a empresa licenciada alemã, a procura de escoamento centrou-se quase constantemente no mercado alemão. Nos dois estudos de mercado financiados a título deste processo, tendo a Comissão escolhido consultores alemães e tendo além disso tido em vista uma economia, o campo geográfico do inquérito limitou-se à RF da Alemanha, com uma simples extrapolação proporcional para a avaliação dos mercados europeu e mundial. Porém, a invenção insere-se no grupo daquelas cujo êxito comercial se pode conceber apenas em relação a mercados muito vastos.

3.39. Muito frequentemente, aliás, os limites e insuficiências de um primeiro estudo de mercado obrigam a financiar um segundo estudo (ver ponto 3.37, para o processo V61). Os termos de referência do primeiro estudo de mercado efectuado relativamente ao processo V42 (1) eram realmente muito sumários, o que explica que tenha sido necessário um segundo, infelizmente prescrito em bases pouco mais detalhadas.

3.40. Com efeito, verifica-se que o serviço de valorização notou frequentemente essas lacunas e reagiu. No âmbito do processo V225 (2), o valorizador exigiu do serviço autor do segundo estudo informações complementares sobre os mercados previsíveis (4 de Março de 1986). Por vezes, o valorizador faz lembrar as obrigações do licenciado em matéria comercial (processo V167 (6), nota de 8 de Junho de 1982) ou faz-lhe recomendações sobre a matéria (processo V267 (7), carta de 7 de Dezembro de 1988). Contudo, é um facto que a imprecisão dos termos de referência dos pedidos de estudo é sem dúvida responsável em grande parte pelas decepções registadas quando da entrega dos relatórios.

3.41. O processo V216 (8) constitui um exemplo típico de invenção muito válida tecnicamente, mas que não teve bom resultado como consequência de se ter dedicado pouca atenção às restrições comerciais. Trata-se de um suporte lógico (software) de transmissão de dados. Segundo o CCI, a invenção era uma «notável realização da investigação comunitária» (10 de Junho de 1986), «um porta-bandeira da política europeia em matéria de normas informáticas» que «constitui um exemplo-tipo para verificar se o resultado de uma investigação europeia de ponta se pode transformar em realidade comercial» (12 de Novembro de 1986). O entusiasmo era tal que o CCI adoptou a invenção para as suas necessidades internas.

3.42. Infelizmente, a comercialização falhou completamente. As negociações do contrato de licença, começadas a partir de Julho de 1983, foram interrompidas durante quase dois anos, até Março de 1985, aguardando a ultimação de um novo contrato-tipo (9), como se a vida administrativa devesse parar na expectativa de melhores instrumentos jurídicos. Uma vez concluído o contrato de licença, em Março de 1986, o indispensável estudo de mercado esperou ainda outros 20 meses (Novembro de 1987). Porém, era já muito tarde. O sistema apresentava-se demasiado caro, ultrapassado tecnicamente por um outro suporte lógico produzido pelo próprio licenciado.

3.43. Este infeliz exemplo evidencia além disso as consequências da dispersão administrativa das acções de valorização que será denunciada no capítulo 5 do presente relatório. Paralelamente às acções da Direcção XIII-C e sem a avisar, os serviços de Bruxelas da mesma Direcção-Geral e o CCI, supondo que avançavam mais depressa, decidiram empreender outras acções, indo até ao ponto de apresentar o suporte lógico (software) na República Popular da China.

Falta de assistência da investigação à valorização

3.44. A valorização prolonga a investigação a jusante, na direcção das actividades produtivas. Porém, o valorizador deve poder igualmente fazer solicitações, em troca, ao investigador, a fim de que ele efectue as alterações e as experiências necessárias para adaptar a invenção às necessidades da indústria e do mercado. Se existir um

(1) Soldadura e enformação por impulsos magnéticos.
(2) Método para produção de compostos baseados em materiais e plásticos de celulose e lignocelulose.
(3) Circuito térmico de alta precisão de temperatura por regulação da pressão gasosa.
(4) Sistema de estanqueidade entre duas flanges metálicas.
(5) Hidrólise das aparas de madeira em polímeros mais simples.
(6) Dispositivo de controlo de transductores ultrasonoros simplificados.
(7) Máquina de extrusão de duplo sem-fim, para fabricação mecânica de pasta de papel de qualidade comparável à obtida por processo químico.
(8) Suporte lógico (software) para a transmissão de dados «Dual network».
(9) Relatório de 12 de Abril de 1985 relativo à missão de 29 de Março de 1985 a Aix-les-Milles.

sistema de «bloqueio» que proíba esse movimento que ascende à investigação, a valorização perde bastante da sua flexibilidade e os valorizadores devem superar esta dificuldade recorrendo a terceiros, o que fica caro. Esse recurso aos investigadores também se verifica na Comissão, uma vez que os contratos de licença prevêem uma assistência técnica ao licenciado, que é geralmente fornecida pelo CCI. Porém, enfrenta vários obstáculos que são analisados a seguir.

Falta de tempo da parte dos investigadores

3.45. Entre as causas de insucesso dos processos V134 (1) e V164 (2), as fichas que encerram esses processos mencionam: «falta de apoio à invenção». Não tendo os investigadores do CCI, autores da invenção que se encontra na base do processo V275 (3), tido tempo disponível para prosseguirem em 1988-1989 os testes úteis, a Comissão teve que recorrer em Março de 1989 a um laboratório exterior com vista a um acordo de assistência técnica.

3.46. Em Agosto de 1985, verificaram-se movimentos de pessoal no serviço inventor do CCI que apoiava o projecto V61 (4), que determinaram uma diminuição da disponibilidade e da assistência desse serviço. Além disso, a partida de alguns responsáveis em 1982 para a empresa titular da licença tornara já mais difícil a continuação do projecto. Deste modo, o serviço de valorização está muito dependente da disponibilidade dos seus interlocutores, tanto na indústria como nos serviços de investigação, a ponto de ser obrigado por vezes a impedir a continuação de um projecto por essa única razão.

Fim de programas

3.47. Haveria maior flexibilidade na colaboração da Comissão com os investigadores exteriores resultantes da acção indirecta? Poder-se-ia citar neste sentido o exemplo do processo V247 (5), cuja promoção deu lugar a um financiamento conjunto da DG XII, relativamente ao programa de investigação energia não nuclear, e da Direcção XIII-C, financiando esta a parte do projecto tecnicamente mais avançada e aquela a parte mais afastada da fase competitiva. Contudo, quer se trate de acção directa ou de acção indirecta, as possibilidades de colaboração interrompem-se com a conclusão dos programas de investigação em causa. Em matéria de ajuda directa, o reduzido apoio do CCI ao processo V42 (6) deveu-se ao facto de a invenção ser proveniente de um projecto de investigação que o CCI não financiava há vários anos. Colocou-se o mesmo problema relativamente à invenção tratada no processo V 268 (7) que era proveniente do programa de investigação a custos repartidos, produção e utilização do hidrogéneo. O fim desse programa impedira a DG XII de prosseguir o financiamento do projecto que estava na origem da invenção (ver relatório 6189 relativo a uma missão de 7 de Junho de 1985).

Interdição do financiamento da investigação a partir das dotações da valorização

3.48. O exemplo mais grave do mecanismo de «bloqueio do movimento de ascensão» reside na interdição feita ao serviço de valorização de financiar a partir das suas próprias dotações trabalhos cuja execução desejaria confiar ao CCI. Este obstáculo será explicado em pormenor nos pontos 5.41 a 5.45.

Acção de valorização por operações pontuais

3.49. O procedimento actual, que parte da investigação para a indústria, tem uma consequência: a acção ser conduzida invenção por invenção. Cada um dos resultados de investigação é aproveitado separadamente e avaliado. Se a avaliação é favorável, começa a prospecção do futuro parceiro industrial. Não existe uma estratégia mediante a qual a Comissão se esforçaria por fazer com que a valorização desempenhasse uma função global de conciliação entre o mundo da actividade produtiva e o mundo da investigação. Os meios inadequados, denunciados no capítulo 4, constituem uma das causas essenciais dessa lacuna, de que se ressente especialmente a política de concessão de licenças.

Licenças não exclusivas de direito, exclusivas de facto

3.50. A prática actual em matéria de atribuição de licenças não é satisfatória. Com efeito:

a) todas as licenças são concedidas a título não exclusivo embora apenas o Tratado Euratom imponha o carácter não exclusivo (artigos 12º e 17º). O Tratado CEE não dá qualquer precisão e confia ao Conselho a função de definir as modalidades de difusão dos conhecimentos. De facto, nem o programa-quadro, nem o programa Value, nem os programas específicos de investigação são precisos a este respeito;

b) apesar de se notar esta disparidade, o serviço de valorização tem apenas um único contrato-tipo, que segue fielmente as disposições do Tratado Euratom;

c) na prática, se os contratos concedem apenas licenças não exclusivas, o serviço de valorização dá oficiosamente conhecimento ao candidato licenciado que não

(1) Tratamento químico para depósito foto-selectivo sobre cobre.
(2) Utilização de um feixe luminoso energético para tratamentos de superfície.
(3) Sistema de estanqueidade entre duas flanges metálicas.
(4) Circuito térmico de alta precisão de temperatura por regulação da pressão gasosa.
(5) Hidrólise das aparas de madeira em polímeros mais simples.
(6) Soldadura e enformação por impulsos magnéticos.
(7) Gerador de hidrogéneo por electrólise.

procurará activamente outros licenciados para a mesma invenção enquanto o referido licenciado respeitar o seu contrato e a sua obrigação de explorar a patente. Assim, encontramo-nos na situação de licenças exclusivas de facto (ver, por exemplo, relativamente ao processo V42 (1), a carta de 5 de Março de 1975 ao futuro licenciado).

3.51. A ambiguidade da situação actual não dá à valorização nem as vantagens da exclusividade nem as da não exclusividade. A falta de exclusividade do ponto de vista legal torna por vezes hesitante um candidato que deseje dispor de garantias de carácter duradouro, antes de proceder aos investimentos necessários (ver, por exemplo, a recusa do Kernforschungszentrum — Centro de Investigação Nuclear — de Karlsruhe de subscrever um contrato de colaboração com a Comissão, carta de 29 de Junho de 1989, processo V275 (2). Porém, ao comprometer-se para além das suas obrigações jurídicas estritas mediante uma concessão oficiosa de exclusividade, a Comissão fica sem alternativa em caso de falta de cumprimento por parte do licenciado. Foi o que aconteceu nos casos V42 (1) e V61 (3). No caso do processo V42, uma empresa sondara a Comissão em 1983 no sentido de uma eventual concessão de licença relativamente à invenção. Tendo já o serviço de valorização um licenciado, não deu seguimento ao caso, se bem que o insucesso do licenciado e o abandono do projecto já se previssem. Pouco tempo depois (16 de Fevereiro de 1984), o serviço enviava ao licenciado uma ameaça de resiliação do contrato (que teve aplicação em 1986).

3.52. A solução a preconizar não é evidente. O Tribunal recomenda contudo à Comissão que aprofunde tanto os aspectos da legalidade como os da eficácia que afectam a prática actual e que melhore a sua doutrina nessa matéria.

Algumas sugestões

3.53. O que foi dito anteriormente evidencia a acção de carácter exclusivamente descendente, pela qual o serviço apenas se interessa pela indústria quando na dependência de uma invenção particular considerada digna de ser valorizada. É conveniente empreender uma acção simultaneamente descendente e ascendente. À prospecção sistemática dos resultados válidos da investigação corresponderiam contratos igualmente sistemáticos com as empresas e as suas organizações profissionais, tornando-se o serviço de valorização gestor de uma carteira de invenções e aproximando-se a sua actividade da de uma bolsa de invenções. É certo que a Comissão poderia alegar que o seu serviço de valorização não dispõe de uma carteira de invenções suficientemente vasta para se orientar nesse sentido. Desde a sua origem, o serviço de valorização analisou cerca de 340 processos, incluindo os casos de insucesso. Determinadas agências nacionais de valorização gerem uma carteira actual de vários milhares de técnicas transmissíveis e difundem as suas informações junto de milhares de empresas. Contudo, por que razão não procurar apoio precisamente junto das agências nacionais para beneficiar das suas redes de divulgação e de prospecção? A fim de tomar um exemplo concreto, os organismos nacionais de valorização da investigação de cinco países (BTG no Reino Unido, Fraunhofer Gesellschaft na RF da Alemanha, Anvar em França, TNO nos Países Baixos, DIC na Dinamarca) constituíram um clube com vista à colaboração de processos valorizáveis, o clube Eurotech. Cada uma das organizações faculta os processos ao clube e os seus parceiros no clube são convidados a propor candidatos a uma licença. Porém, esse clube foi criado no quadro do programa Sprint, gerado pela Direcção XIII-C, mas o serviço de valorização, que pertence a essa direcção, não toma parte como candidato à licença mas somente como observador! As estruturas ligeiras, de meios limitados, devem procurar apoiar-se nos meios logísticos das estruturas «pesadas».

Avaliação insuficiente do impacto das acções

Pobreza dos indicadores quantificados

3.54. Em matéria de exploração dos resultados da investigação, os indicadores quantificados são ao mesmo tempo raros e de interpretação delicada. Esse facto não constitui uma particularidade da Comissão: o Tribunal encontrou esta deficiência em todos os organismos nacionais de valorização que inspeccionou. Contudo, alguns de entre eles, conscientes desta insuficiência, esforçam-se por fazer progressos neste aspecto. O Tribunal recomenda, portanto, à Comissão que desenvolva os seus primeiros esforços no domínio da avaliação do número de lugares criados e do volume de negócios induzido e que os aplique a outros indicadores (por exemplo valor acrescentado, quota-parte de mercado e mais geralmente custos-vantagens da valorização).

Não avaliação do impacto das publicações

3.55. O serviço de publicação da Direcção XIII-C não procede a uma avaliação do impacto das publicações científicas e técnicas. Nem o poderia fazer, uma vez que não conhece, à partida, todos os destinatários dos documentos publicados, encontrando-se as listas de divulgação divididas pela própria unidade XIII-C-3, pelos serviços de Bruxelas da DG XIII, pela DG XII, pelo CCI e pelo Serviço

(1) Soldadura e enformação por impulsos magnéticos.
(2) Sistema de estanqueidade entre duas flanges metálicas.
(3) Circuito térmico de alta precisão de temperatura por regulação da pressão gasosa.

das Publicações. Há ainda a acrescentar eventualmente as vendas efectuadas pelos editores privados que são até mais conhecidas. A unidade XIII-C-3 não recebe sistematicamente do Serviço das Publicações uma informação estatística em troca, relativa à divulgação e às vendas. Quantitativamente mal conhecido, o impacto também não é avaliado qualitativamente e o serviço não se informa junto dos destinatários e dos leitores sobre a sua apreciação dos documentos publicados pela Comissão. Sendo um elemento que faz parte integral da exploração dos resultados da investigação, a política de publicação não pode deixar de estar sujeita a um mínimo de avaliação.

Não identificação das receitas e despesas por projecto ou operação

3.56. Sendo os tipos de intervenção diversos, não é possível, na situação actual, identificar relativamente a um dado projecto de valorização e, por projecto, relativamente a um dado tipo de operações — por exemplo custo dos estudos ou encargos de participação em feiras e exposições —, as despesas e eventualmente as receitas a que o mesmo deu origem. A análise dos processos de valorização também não permite geralmente elaborar uma lista das receitas e despesas geradas pelo projecto, ou ainda dos pedidos de patente e das patentes obtidas e abandonadas que com ele se relacionam. Ainda mais, não existem elementos estatísticos regulares que repartam as despesas pelos três sectores de actividade — publicação, criação e manutenção das patentes, valorização —, a que seria necessário acrescentar as despesas específicas do projecto Cordis e as do subprograma II de Value (redes informáticas interligadas). A fim de ter acesso a esse conhecimento, seria necessário estabelecer um sistema muito simples de codificação para uso interno das operações orçamentais.

4. DESCOBERTA DAS CAUSAS: 2. MEIOS NÃO PROPORCIONAIS ÀS NECESSIDADES

Introdução

4.1. Qualquer que seja o esforço global aprovado pela Comunidade para a investigação e a sua exploração, existem múltiplas relações, técnicas, humanas, económicas, financeiras, entre as duas etapas do progresso científico e técnico e é indispensável procurar uma proporção adequada entre os meios consagrados a uma e outra. É preciso evitar simultaneamente que os meios de exploração sejam subutilizados, por falta de um número suficiente de resultados de investigação susceptíveis de serem explorados, e que as invenções que merecem ser exploradas acabem por ser arquivadas por falta de meios suficientes para as explorar efectivamente. No presente capítulo 4, o Tribunal tentou apreciar se a acção comunitária respeita esta justa proporção.

Meios humanos da exploração comparados com os da investigação

4.2. Em Janeiro de 1989, o número de funcionários permanentes da Direcção XIII-C, que se ocupa da exploração dos resultados da investigação, elevava-se a 43, incluindo todas as categorias A a D. Em comparação, o orçamento para o exercício de 1989 prevê 3 176 lugares para a investigação e o investimento. Segundo estes números, os efectivos reservados à exploração dos resultados da investigação representavam 1,4 % do pessoal afecto à investigação. Além disso esta percentagem está um pouco sobreavaliada, dado que apenas são tidos em conta os lugares referentes à investigação financiados pela parte B do orçamento. Contudo, existe um número minoritário de lugares financiados pela parte A (funcionamento).

4.3. Estes números significam que se o pessoal fosse o único factor de produção da investigação e da sua exploração, seria, por exemplo, suficiente uma variação percentual mínima da atribuição desse factor à investigação para provocar uma variação contrária, em proporções bastante mais significativas, dos meios da actividade de exploração.

Meios financeiros

4.4. É possível efectuar um raciocínio idêntico em relação aos meios financeiros atribuídos respectivamente à investigação e à exploração dos seus resultados.

Relação dos meios financeiros investigação/exploração no 2º programa-quadro

4.5. O programa-quadro para o período 1987-1991 (5 anos) [1] recebeu uma dotação de 5 396 Mio ECU. Inclui uma rubrica 8.4 « Divulgação [2] e exploração dos resultados da investigação científica e técnica » com uma dotação de 55 Mio ECU. A esta dotação foram ainda retirados 17 Mio ECU destinados a financiar o programa Eurotra, se bem que este se enquadre mais no domínio da investigação que no da exploração. Por conseguinte, a exploração dos resultados obteve apenas 38 Mio ECU, constituindo o resto, isto é 5 358 Mio ECU, a dotação da

(1) Decisão 87/516/Euratom, CEE do Conselho, de 28 de Setembro de 1987, relativa ao programa-quadro para acções comunitárias de investigação e de desenvolvimento tecnológico (1987-1991) (JO nº L 302 de 24. 10. 1987, p. 1).

(2) Na versão francesa do texto consta « dissémination », tradução apressada e incorrecta por influência do termo inglês.

investigação propriamente dita, o que representa uma relação de 141 para a investigação contra 1 para a sua exploração. Mais uma vez, isto significa, por exemplo, que uma variação percentual muito reduzida das dotações atribuídas à investigação seria suficiente para provocar uma considerável variação percentual dos meios reservados à exploração dos resultados, sem alteração do montante global de dotações do programa-quadro. Poder-se-á argumentar que, além do financiamento comunitário, a exploração dos resultados da acção indirecta beneficia provavelmente de financiamentos a nível nacional. Mas, supondo que é possível avaliá-los, seria justo ter também em consideração a parte do custo total dessa mesma acção indirecta suportada pelos contratantes. Nesse caso, não se trataria de inscrever 5 358 Mio ECU como financiamento da investigação mas cerca de 10 016 Mio ECU!

4.6. Convém ainda analisar a forma como esses 38 Mio ECU foram afectados. O programa específico Value é o programa de divulgação e utilização dos resultados da investigação científica e tecnológica para um período de quatro anos que teve início em 27 de Junho de 1989 (1). Tem uma dotação de 38 Mio ECU, ou seja a totalidade dos recursos concedidos pelo programa-quadro para exploração dos resultados. No entanto, reserva 2 Mio ECU a «trabalhos relativos às exigências de confidencialidade e integridade dos dados», trabalhos que tendem mais a definir um quadro jurídico que a explorar resultados concretos. Destina 6 Mio ECU à recolha e divulgação de informação sobre os programas de investigação e não à divulgação dos resultados. Existem finalmente 2 Mio ECU cuja afectação está sob reserva até ao quinto semestre do programa. Por conseguinte, à data, apenas 28 Mio ECU estão realmente afectados à exploração dos resultados, com a distribuição indicada no ***quadro 2***. A Comissão pretendia algo diferente: na sua proposta relativa aos 38 Mio ECU, afectara 31 Mio ECU (e não 28) à exploração dos resultados, destinando-se 17 Mio ECU (e não 10) à valorização.

Quadro 2 — Programa Value — Repartição dos recursos afectados à exploração dos resultados da investigação

Mio ECU

— divulgação dos resultados	14,0(1)
— protecção jurídica dos resultados (patentes)	2,0
— valorização	10,0
— tarefas comuns (identificação, caracterização e selecção dos resultados)	2,0

(1) Dos quais 6 Mio ECU para a constituição de redes de comunicação em sistemas informáticos.

(1) Trata-se de um programa 1989-1993 e não 1989-1992 como indicado no título: Decisão 89/412/CEE do Conselho, de 20 de Junho de 1989, que adopta um programa específico para a divulgação e utilização dos resultados da investigação científica e tecnológica (VALUE) (1989-1992) (JO nº L 200 de 13. 7. 1989, p. 23).

Relação a nível orçamental

4.7. Consideradas a nível orçamental (exercício de 1989), a investigação recebeu dotações de autorização no valor de 1 436,0 Mio ECU e a exploração dos resultados 8,85 Mio ECU (incluindo as dotações do capítulo 100), o que representa uma relação de 162 para 1.

Relação a nível do 3º programa-quadro

4.8. No 3º programa-quadro (2), que acaba de ser adoptado para o período 1990-1994, em relação a uma dotação global de 5 700 Mio ECU, a investigação obteve 5 643 Mio ECU e a sua exploração 57 Mio ECU, o que equivale a uma relação mais favorável de 99 para 1.

Alguns termos de comparação

Despesas de desenvolvimento experimental segundo a OCDE

4.9. O ***quadro 3*** permite saber como se distribuem, segundo a OCDE, as despesas de investigação do sector estatal em alguns dos seus Estados-membros. É de salientar a parte substancial concedida ao desenvolvimento experimental, muito particularmente aos Estados Unidos e ao Japão, os dois «leaders» mundiais da tecnologia, cujos governos consagram mais de metade dos seus recursos financeiros de I&D ao desenvolvimento experimental. Porém, a definição desse conceito de desenvolvimento experimental (3) feita pela OCDE coincide em grande parte com o que a Comunidade designa por «inovação e transferência tecnológica», incluindo a exploração dos resultados da investigação. Por conseguinte, estes números da OCDE reforçam singularmente o sentimento de que uma das chaves do progresso tecnológico reside no peso atribuído ao estádio final da inovação e que os fracos

(2) Decisão 90/221/Euratom, CEE do Conselho, de 23 de Abril de 1990, relativa ao programa-quadro para acções comunitárias de investigação e de desenvolvimento tecnológico (1990-1994) (JO nº L 117 de 8. 5. 1990, p. 28).

(3) A OCDE dá a seguinte definição deste conceito: «O desenvolvimento experimental consiste em trabalhos sistemáticos baseados em conhecimentos existentes obtidos através da investigação e/ou da experiência prática, com o objectivo de lançar o fabrico de novos materiais, produtos ou dispositivos, de estabelecer novos processos, sistemas ou serviços ou melhorar consideravelmente os já existentes». (A medida das actividades científicas e técnicas, «Manual de Frascati», OCDE, Paris 1981, p. 65).

Quadro 3 — Repartição das despesas de investigação do sector estatal pelas três fases de investigação e desenvolvimento, segundo a OCDE (1)

(em percentagem)

País	Investigação fundamental	Investigação aplicada	Desenvolvimento experimentado	Total
França (1983)	12,4	31,9	5,6	49,9 (2)
Espanha (1985)	29,6	54,5	15,9	100,0
Itália (1985)	30,0	47,0	23,0	100,0
Países Baixos (1985)	29,3	54,7	16,0	100,0
Portugal (1986)	7,3	53,6	39,1	100,0
Estados Unidos (1985)	14,9	24,2	60,9	100,0
Japão (1985) (somente ciências da natureza e engenharia)	12,9	27,5	56,3	96,7 (3)

(1) Somente investigação interna. A OCDE distingue, com efeito, um sector composto pelos centros de investigação internacionais ou que trabalham no estrangeiro, o qual não é incluído no presente quadro.
(2) Não especificado = 50,1 %.
(3) Não especificado = 3,3 %.

recursos concedidos pela Comunidade à valorização não estão à altura do que se encontra verdadeiramente em jogo.

Programa de demonstração energia

4.10. O financiamento dos projectos de demonstração no domínio da energia para o período 1986-1989 (quatro anos) corresponde a 500 Mio ECU. Até finais de 1992 (em 2 anos e meio), a Comissão poderá investir 350 Mio ECU no âmbito do programa Thermie (1) que cobrirá o período 1990-1994, ou seja uma média de 140 Mio ECU por ano, quase 15 vezes a dotação média anual relativa ao Value. Ora os projectos de demonstração energia estão, pela sua natureza, muito próximos dos projectos que poderiam ser desenvolvidos no âmbito do Value. Além disso, Thermie é um programa sectorial enquanto que Value está vocacionado para intervir em todos os sectores, incluindo no caso presente o sector energético! Comparativamente a esses 350 Mio ECU (que não têm em conta as dotações que serão atribuídas em 1993 e 1994), o programa-quadro atribui ao sector energético 1 173 Mio ECU de dotações de investigação, isto é, uma relação investigação/desenvolvimento experimental de 3,35 para 1, a comparar com a relação de 141 para 1 aplicável a Value (ver pontos 4.5 e 4.6). O Tribunal não pretende pôr em causa a dotação global do programa Thermie, o que aliás seria contrário ao seu parecer e às suas atribuições, mas apenas confirmar até que ponto as dotações referentes à valorização da investigação parecem insuficientes face aos meios afectos à investigação e às necessidades de valorização.

Consequências operacionais da falta de meios

4.11. O esforço de exploração e de valorização não cobre de forma alguma todos os resultados da investigação. Logo à partida, uma parte considerável dos resultados nem sequer é analisada ou avaliada com vista a uma decisão sobre a acção a empreender, mesmo que essa decisão fosse negativa.

4.12. Quanto às fontes de informação, vimos já que a Direcção XIII-C não recebe a totalidade dos contratos e dos relatórios finais provenientes dos contratantes da DG XII, nem quaisquer contratos e relatórios finais respeitantes aos

(1) Regulamento (CEE) nº 2008/90 do Conselho, de 29 de Junho de 1990, relativo à promoção de tecnologias energéticas na Europa (Programa Thermie) (JO nº L 185 de 17. 7. 1990, p. 1).

programas de investigação geridos pelos serviços da DG XIII em Bruxelas (programas ESPRIT, RACE, AIM, DELTA, DRIVE). De uma forma geral não recebe também os relatórios finais dos trabalhos do CCI. Até há pouco tempo, a Direcção XIII-C não tinha praticamente protestado contra esta situação por não dispor de meios suficientes que lhe permitissem efectuar uma filtragem exaustiva dos relatórios finais. Assim, à partida, a informação que constitui a base prática de trabalho da Direcção XIII-C é consideravelmente mais reduzida que o conjunto de informações cujo tratamento poderia ser da sua competência.

4.13. Áreas inteiras teoricamente da competência da Direcção XIII-C são pura e simplesmente postas de lado. Até ao momento, a direcção não se ocupou ainda dos programas BRITE e Euram ou ainda do programa relativo à biotecnologia. Com o pretexto de que os serviços da DG XIII em Bruxelas pretendem ser eles próprios a promover os programas ESPRIT, RACE, AIM, DRIVE e DELTA, a DG XIII-C não se ocupou destes programas, salvo raras excepções (acção de melhoria da combustão nos motores de combustão interna; operação Cristal;...), não mantendo aliás praticamente qualquer contacto com os serviços responsáveis pela sua gestão que, no entanto, pertencem à sua direcção-geral. Contudo, do ponto de vista jurídico, nada impede a intervenção da Direcção XIII-C nesses domínios. Em matéria de valorização, a direcção também praticamente não intervém nos projectos de demonstração, particularmente os da DG XVII (energia), se bem que formalmente tenha competência, em conformidade com o artigo B 753 do orçamento, para intervir nesses projectos conjuntamente com a DG XVII.

4.14. Com efeito, como se pode ver no ***quadro 4***, a acção do serviço de valorização concentra-se muito num pequeno número de domínios que são os únicos em relação aos quais o seu pessoal possui a experiência necessária. Por conseguinte, é feito muito pouco ou mesmo nada sobre saúde, energia nuclear, informática, telecomunicações, investigação agrícola e agro-industrial, pesca e valorização dos recursos marinhos e sobre técnicas ao serviço do desenvolvimento.

4.15. Até nos domínios em que a Direcção XIII-C intervém, a filtragem dos resultados está longe de ser exaustiva. Mesmo assistidos pelos consultores escolhidos no âmbito do procedimento Expect, os agentes da direcção não têm disponibilidade para ler todos os relatórios finais da investigação contratual. Pelo contrário, a maioria dos relatórios sobre a evolução dos trabalhos e dos relatórios finais do CCI é analisada por um agente de valorização que se desloca a Ispra para os estudar ou recolher no local.

Quadro 4 — Repartição dos processos de valorização por sector de investigação em causa

Sector de investigação	%	% acumulada
1. CCI	33	33
2. CECA	22	55
3. Energia não nuclear	15	70
4. Matérias primas e reciclagem	14	84
5. Ambiente	4	88
6. Diversos	12	100

4.16. Até à data os esforços dos serviços de valorização e de patentes têm incidido principalmente nos resultados do CCI. A acção indirecta é muito mais dispersa por um grande número de projectos que a acção do CCI; por outro lado, não é tão bem conhecida uma vez que é externa aos serviços comunitários. Os contratantes, que têm a obrigação de declarar à Comissão as suas acções de exploração dos resultados, fazem-no apenas de uma forma muito parcial e os serviços de patentes e de valorização têm apenas um conhecimento limitado das invenções a proteger ou a valorizar junto dos contratantes. Por estes motivos, a exploração sistemática da acção indirecta implicaria certamente uma maior utilização de meios, provavelmente financeiros e sobretudo humanos, que a acção directa. Assim, é facilmente compreensível que, por insuficiência de meios, os serviços tenham tido tendência para explorar e valorizar em primeiro lugar a acção concentrada e melhor conhecida do CCI. Além disso, as raras intervenções do serviço de patentes a favor dos contratantes limitam-se a uma assistência técnica. O serviço nega-se a efectuar qualquer financiamento nesta área embora a regulamentação não o impeça.

4.17. Relativamente ao serviço de patentes, existe uma outra razão para a preponderância da acção directa na sua actividade. A unidade XIII-C-1 é a única unidade da Comissão com competência para depositar pedidos de patentes de invenções pertencentes à Comunidade. Para o CCI trata-se de um local de passagem obrigatório. Pelo contrário, os contratantes da investigação a custos repartidos podem depositar o pedido das suas patentes sem recorrerem aos serviços comunitários. Esta preponderância da acção directa atenua-se aliás progressivamente. Enquanto que, de 1972 a 1982, 64,6 % das propostas de patentes registadas diziam respeito à acção directa, entre 1983 e 1988 isso aplicava-se apenas a 54,3 %. Mas é preciso também ter em conta que, durante o mesmo período de 1983 a 1988, a parte das dotações de investigação reservada à acção directa nos orçamentos iniciais sofreu uma redução de 36,3 % para 20,1 % (13,3 % em 1989).

4.18. No entanto, esta diminuição, pelo menos relativa, das dotações concedidas ao CCI, a quebra de criatividade inventiva que daí resulta incontestavelmente, mas também, convém dizê-lo, o facto de o CCI não excluir a possibilidade de um dia vir a assumir a função de valorização «intra muros» e, finalmente, o rápido aumento das dotações atribuídas à investigação a custos repartidos, devem constituir outras tantas razões urgentes para que a Direcção XIII-C transfira uma fracção considerável dos seus meios para a acção indirecta.

4.19. Existe um último indicador que revela a limitação da acção do serviço resultante da falta de meios disponíveis: o número de missões efectuadas por processo de valorização. De uma amostra significativa de 100 processos

de valorização, estabelecida pela própria Comissão, o número médio de missões efectuadas por processo foi de 3,5, apesar de 43 desses processos terem sido objecto apenas de uma missão.

Conclusão

4.20. Existe, portanto, um conjunto de dados que convergem para a mesma conclusão: a relação entre os recursos destinados à investigação e os que se destinam à exploração dos seus resultados é de tal forma desfavorável a esta última que uma fracção importante dos trabalhos da investigação está condenada a não ter as aplicações práticas que seriam viáveis (ver em especial os pontos 4.13 e 4.14). O 3º programa-quadro [1] introduz já uma importante correcção a esta situação. No entanto, uma melhor repartição das dotações entre a investigação e a sua exploração não é a única solução imaginável. O capítulo 5 do presente relatório põe em evidência o considerável potencial de recursos disponíveis no orçamento para a inovação em geral e eventualmente susceptíveis de serem utilizados, em parte, na exploração dos resultados da investigação.

5. DESCOBERTA DAS CAUSAS: 3. GRANDE DISPERSÃO DAS ACTIVIDADES DE EXPLORAÇÃO DOS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO E DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA

Dispersão dos serviços responsáveis

Divulgação dos resultados

5.1. Aparentemente, a unidade XIII-C-3 é a principal responsável em matéria de divulgação dos resultados da investigação. No âmbito do programa anual de publicações da Comissão, a unidade XIII-C-3 é responsável pelo que se poderia designar por subprograma de publicações de carácter científico e técnico. Todos os anos, as intenções respeitantes à publicação desses documentos provenientes dos diversos serviços são reunidas e filtradas pela unidade XIII-C-3 e comunicadas ao Comité de Coordenação das Publicações, que é um comité interserviços. O secretariado do comité foi há pouco tempo confiado ao Secretariado-Geral [2]. Ao longo do ano, a unidade XIII-C-3 pode, por sua iniciativa, decidir uma publicação e qualquer publicação que tenha um carácter científico e técnico, relativa a qualquer serviço, está dependente do seu visto. Além disso, esta unidade administra o periódico Euroabstracts, no qual é publicado um resumo ou sumário de todas as publicações científicas e técnicas, e a base de dados EABS que reúne e divulga por via informática a mesma matéria que o Euroabstracts. Na realidade, as atribuições em matéria de publicações científicas e técnicas estão muito dispersas.

Serviço responsável pelas publicações e órgãos de investigação

5.2. Em relação à maioria das publicações de resultados da investigação, a escolha dos documentos a publicar compete aos investigadores e aos serviços da Comissão responsáveis pelos programas em questão. No caso da acção directa de investigação, é o próprio CCI que procede à escolha dos documentos a publicar. Quanto à acção indirecta, uma vez que os resultados da investigação são propriedade dos contratantes, é a estes que cabe normalmente a publicação dos resultados, na condição de respeitarem as cláusulas contratuais relativas à confidencialidade. No conjunto, para os programas da DG XIII é isto que acontece. Em relação aos da DG XII, uma boa parte dos relatórios são publicados por iniciativa e por conta da Comissão por esta direcção-geral, que se reserva esse direito por contrato (artigo 6.6 do anexo II do contrato modelo).

Serviços autores e Serviço das Publicações

5.3. A unidade XIII-C-3 vê a sua «margem de decisão» limitada entre, por um lado, os serviços autores que têm, por conseguinte, o controlo da escolha dos títulos, que partilham com o Comité de Coordenação das Publicações o poder de optar pela divulgação gratuita ou pela venda, que, mesmo em caso de venda, têm liberdade para estabelecerem uma lista de destinatários a título gratuito, que podem decidir de moto próprio recorrer a um editor privado à sua escolha e, por outro lado, o Serviço das Publicações que, na qualidade de órgão logístico das Comunidades para as publicações, garante um controlo de qualidade formal dos manuscritos, procede à escolha administrativa entre execução dos trabalhos a nível interno e execução mediante contrato de impressão, fixa os preços de venda e garante a distribuição das obras ou a promoção das suas vendas.

5.4. Ao serviço responsável pela publicação resta-lhe apenas efectuar um controlo de qualidade dos manuscritos (qualidade de apresentação, com exclusão de qualquer controlo do valor científico), indicar uma boa base de

[1] Decisão 90/221/Euratom, CEE do Conselho, de 23 de Abril de 1990, relativa ao programa-quadro para acções comunitárias de investigação e de desenvolvimento tecnológico (1990-1994) (JO nº L 117 de 8. 5. 1990, p. 28).

[2] Até Outubro de 1989, o Comité intitulava-se «Comité Consultivo das Publicações» e o seu secretariado era da competência da DG IX.

publicação (documento EUR, produção de fotocópias a partir de microfichas, escolha de um editor privado quando o serviço autor não tiver já feito a escolha), negociar com o Serviço das Publicações as tabelas dos preços, garantir uma distribuição gratuita diferente da do serviço autor e uma promoção de vendas com objectivos mais bem definidos que a do Serviço das Publicações.

Publicações normais e publicações prioritárias

5.5. No programa anual de publicações da Comissão, cada direcção-geral e cada serviço têm a sua quota-parte de publicações, consoante as suas competências próprias. O Comité de Coordenação das Publicações, através do Secretariado-Geral da Comissão, funciona como filtro e ocupa-se da planificação e da previsão orçamental. Após parecer do Comité de Coordenação, a Comissão adopta o programa que lhe é apresentado pelo seu Presidente e pelo Comissário responsável pela política de informação. Contudo, em 30 de Outubro de 1986, a Comissão decidiu que, em cada ano, as suas publicações incidiriam prioritariamente nas suas preocupações políticas do momento. Até à data, o tema prioritário é a realização do grande mercado de 1993. Assim, em relação a uma parte das publicações de carácter científico e técnico, a decisão referente à publicação e a gestão dos recursos correspondentes, acabam por não competir aos serviços responsáveis pela gestão (DG XII, DG XIII, CCI) para, na realidade, dependerem do Secretariado-Geral.

Publicações «não notificadas»

5.6. Se bem que o Serviço das Publicações seja em princípio o órgão técnico que tem a seu cargo editar ou mandar editar todas as publicações comunitárias, a Comissão recomendou aos seus serviços que recorram directamente aos editores privados. Esta recomendação foi largamente aplicada em relação às publicações científicas e técnicas. Além disso, a DG IX dispõe de oficinas de reprografia que trabalham para todos os serviços da Comissão e o CCI tem capacidade técnica para produzir documentos impressos polícromos.

5.7. Instituir estes meios não corresponde a autorizar os serviços que deles beneficiam a não respeitarem o sistema em vigor de programação das publicações. Mas, na prática, eles dão origem a um número assinalável de publicações efectuadas pelos serviços sem conhecimento da unidade XIII-C-3, do Comité de Coordenação das Publicações e do Serviço das Publicações. Daqui resulta que as publicações em causa não são objecto de qualquer planificação, não constam do catálogo das publicações da Comissão, não são entregues nos distribuidores oficiais da Comunidade e não beneficiam da acção de promoção de vendas efectuada pelo Serviço das Publicações.

Novas abordagens relativas à divulgação dos resultados da investigação

5.8. Até ao momento, a fase inicial de execução do programa Value [1] apenas tem aumentado consideravelmente a dispersão das responsabilidades em matéria de divulgação dos conhecimentos. As bases de dados e as redes que permitam a circulação dos dados são complementares. No entanto, se as redes informáticas dependem do subprograma II de Value, por estranho que pareça, o banco de dados Cordis depende do subprograma I. Porém, se o projecto Cordis deve ser criado e administrado pela Direcção XIII-C, responsável pela execução do programa Value, o subprograma II é aplicado pela Direcção XIII-A devido às suas ligações com o programa ESPRIT. Além do mais, a responsabilidade da Direcção XIII-C, situada no Luxemburgo, pelo projecto Cordis é em parte teórica, na medida em que o responsável pelo projecto é um agente da Direcção XIII-A, situada em Bruxelas, que continua administrativa e fisicamente ligado a esta direcção.

5.9. Poder-se-ia pensar que, pelo menos, existiria uma coordenação estreita ao nível do responsável por Cordis e dos responsáveis pelo subprograma II, uma vez que pertencem à mesma direcção e trabalham em gabinetes próximos. Na realidade, as duas acções são realizadas separadamente e não estão sincronizadas. Há fortes probabilidades de que a base Cordis esteja operacional antes que as acções relativas às redes dêem resultado. Nesse caso, encara-se a possibilidade de ligar, pelo menos provisoriamente, a base Cordis às redes que estão a ser instaladas para dar resposta às necessidades dos participantes no programa ESPRIT, através do projecto IES (Information Exchange Systems).

5.10. Finalmente, são actualmente empreendidos, no âmbito do mesmo programa Value, três tipos de acções muito distintas: a actividade tradicional de publicação, a criação da base Cordis e a instalação de redes de comunicação interligadas.

Valorização dos resultados

5.11. À primeira vista, a responsabilidade pela valorização dos resultados da investigação comunitária divide-se por dois pólos. Os resultados da acção directa, executada pelo CCI, pertencem à Comunidade e são valorizados pela Direcção XIII-C. Os resultados da acção indirecta pertencem aos contratantes, a quem compete explorá-los nos termos das disposições contratuais aceites pela Comissão.

---

[1] Trata-se de um programa 1989-1993 e não 1989-1992 como indicado no título: Decisão 89/412/CEE do Conselho, de 20 de Junho de 1989, que adopta um programa específico para a divulgação e utilização dos resultados da investigação científica e tecnológica (VALUE) (1989-1992) (JO nº L 200 de 13. 7. 1989, p. 23).

Direcção XIII-C e serviços responsáveis pela gestão dos programas de acção indirecta

5.12. Na realidade, a acção da Comissão em matéria de exploração dos resultados da acção indirecta não é completamente inexistente. Com efeito, a Comissão pode e deve dar assistência aos contratantes em matéria de valorização. Para a realizar são necessários uma experiência e um profissionalismo que os institutos de investigação, as universidades, as PME nem sempre têm. Estes podem necessitar do auxílio técnico e financeiro da Comissão nos seus esforços para protegerem as invenções através de patentes, avaliarem as perspectivas de mercado, obterem financiamentos destinados ao aperfeiçoamento de protótipos e ao lançamento industrial de produtos ou processos. Normalmente cabe à Direcção XIII-C assegurar essa assistência.

5.13. De acordo com o contrato modelo, os contratantes têm obrigação de valorizar, tanto quanto lhes é possível, os resultados das suas investigações (nº 1 do artigo 7º) num período a ser determinado por acordo (nº 1 do artigo 17º do Anexo II). Para que a Comissão possa controlar o cumprimento desta obrigação « os dados sobre o potencial de exploração ou de comercialização dos resultados devem ser fornecidos (pelo contratante), o mais tardar, na data de apresentação do relatório final » relativo ao projecto de investigação em causa (nº 1 do artigo 6º). O contratante deve além disso « manter à disposição da Comissão e das pessoas por ela autorizadas e, se tal for solicitado, fornecer-lhes as informações e os documentos que permitam verificar se foram cumpridas as obrigações de explorar ou comercializar » os resultados (nº 6 do artigo 17º do Anexo II).

5.14. São estas as regras. Porém, até à data, a declaração de intenção do contratante deve ser enviada apenas aos serviços responsáveis pela gestão dos programas e não à Direcção XIII-C, responsável pelas acções de valorização dos resultados. Tal procedimento implica um risco, pelo menos em relação aos serviços da DG XII. Uma vez que estes não têm responsabilidades específicas em matéria de valorização, não podem ter uma motivação séria para efectuarem o acompanhamento das acções de valorização realizadas pelos contratantes e controlarem a recepção das declarações de intenção. Esta falta de motivação é, sem dúvida, uma das causas do baixo índice de cumprimento, por parte dos contratantes, da obrigação de declararem as suas intenções.

5.15. A Direcção XIII-C esforça-se, aliás, por minorar este risco: de facto, o seu objectivo consiste em contactar sistematicamente os contratantes algum tempo antes do término dos seus contratos, para os consciencializar das possibilidades oferecidas pelo serviço. Uma recente circular interna da DG XII (20 de Fevereiro de 1990) solicita aos responsáveis das unidades científicas que comuniquem à Direcção XIII-C todos os relatórios finais e todas as declarações de intenção. Seria além disso necessário que a Direcção XIII-C fosse informada de todas as reuniões de contratantes que participam nos programas geridos pela DG XII e nelas pudesse participar automaticamente. Não é de forma alguma o que acontece.

Programas com forte participação industrial e programas tradicionais

5.16. No programa ESPRIT [1] e nos outros programas de investigação da DG XIII a forte participação industrial, já assinalada no ponto 2.28, resulta numa valorização efectuada pelos contratantes no prolongamento da acção de investigação, sujeita a um acompanhamento rigoroso da DG XIII (serviços de Bruxelas). Por conseguinte, não é de admirar que a intervenção da Direcção XIII-C na exploração desses programas tenha sido nula ou muito limitada.

5.17. Alguns programas da DG XII, por exemplo os programas BRITE [2], BRITE-Euram [3], Eclair [4] e a versão revista do programa de biotecnologia [5] apresentam semelhanças ao modelo ESPRIT, especialmente devido à forte participação de empresas nos projectos, incluindo PME. Mas a DG XII não tem tido um papel tão activo na exploração deste programas como a DG XIII (Bruxelas) em relação aos seus. E, se bem que os programas BRITE e de biotecnologia sejam suficientemente antigos para terem já produzido uma boa parte dos seus resultados susceptíveis de serem valorizados, só há pouco tempo é que a Direcção XIII-C se interessou por esses programas.

---

(1) ESPRIT II: Decisão 88/279/CEE do Conselho, de 11 de Abril de 1988, relativa a um programa estratégico europeu de investigação e desenvolvimento no domínio das tecnologias da informação (JO nº L 118 de 6. 5. 1988, p. 32).

(2) Decisão 85/196/CEE do Conselho, de 12 de Março de 1985, relativa a um programa plurianual de investigação e desenvolvimento para a Comunidade Económica Europeia nos domínios da investigação tecnológica fundamental e da aplicação das novas tecnologias (BRITE) (1985-1988) (JO nº L 83 de 25. 3. 1985, p. 8) alterada pela Decisão 88/108/CEE (JO nº L 59 de 4. 3. 1988, p. 23).

(3) Decisão 89/237/CEE do Conselho, de 14 de Março de 1989, relativa a um programa específico de investigação e desenvolvimento tecnológico da Comunidade Económica Europeia nos domínios das tecnologias de produção industrial e das aplicações de materiais avançados (BRITE/EURAM) (1989-1992) (JO nº L 89 de 11. 4. 1989, p. 18).

(4) Decisão 89/160/CEE do Conselho, de 23 de Fevereiro de 1989, relativa ao primeiro programa plurianual de investigação e desenvolvimento tecnológico agro-industrial baseado na biotecnologia (1988-1993) (ECLAIR) (JO nº L 60 de 3. 3. 1989, p. 48)

(5) Decisão 88/420/CEE do Conselho, de 29 de Junho de 1988, que revê o programa plurianual de investigação da Comunidade Económica Europeia no domínio da biotecnologia (1985-1989) (JO nº L 206 de 30. 7. 1988, p. 38).

5.18. Na área dos programas tradicionais da DG XII, que são principalmente programas de investigadores profissionais, onde a participação de empresas e universidades é mais modesta, não existem garantias sérias de que os resultados venham a ser sistematicamente explorados e valorizados, a menos que para esse efeito recebam um forte auxílio. Consequentemente, a Direcção XIII-C dispõe aí de um vasto campo de acção explorado de forma ainda muito insuficiente.

Observação final

5.19. Finalmente, a valorização, de acordo com as modalidades e com uma intensidade variável em função dos programas, é repartida por quatro instâncias: a Direcção XIII-C, os contratantes, a DG XII e os serviços de Bruxelas da DG XIII. De momento, só não está incluído o CCI. A única actividade do serviço de valorização que está rigorosamente centralizada é a actividade de depósito de pedido e de gestão de patentes comunitárias, para a qual apenas o serviço de patentes da unidade XIII-C-1 tem competência.

Quota-parte de responsabilidade do programa-quadro

Dualidade das actividades de exploração dos resultados no programa-quadro

5.20. O programa-quadro para as acções de investigação ao longo do período 1987-1991 [1] cria uma dualidade na actividade de exploração dos resultados. Com efeito, por um lado inclui uma dotação específica para a divulgação [2] e exploração dos resultados (ponto 8.4 do Anexo I) que está na origem da rubrica orçamental B 7388 e de uma actividade específica de exploração dos resultados. Por outro lado, prevê uma actividade de «divulgação dos conhecimentos» a realizar no âmbito dos programas específicos (nº 3 do artigo 2º). Esta disposição não permite saber claramente se a valorização está incluída, mas a terminologia comunitária, talvez discutível, leva a crer que sim: no capítulo II do Tratado Euratom, intitulado «a difusão dos conhecimentos», são tratados aspectos relativos à valorização por intermédio da concessão de licenças e da transferência de experiência. Dizer que a exploração pode ser definida no âmbito dos programas, corresponde a dizer que os serviços responsáveis por esses programas — DG XII, DG XIII e CCI — podem, eles próprios, desenvolver uma actividade de exploração, além dos serviços criados especialmente para esse efeito. O novo programa-quadro para 1990-1994 [3] mantém esses dois pólos de gestão e a ambiguidade quanto às suas respectivas atribuições (15º considerando e artigo 4º). No entanto, anuncia uma decisão do Conselho que, espera-se, deverá dissipar essa ambiguidade, mas que não foi ainda tomada.

Separação das actividades de demonstração

5.21. Em determinados domínios tecnológicos (energia não nuclear, ambiente), a Comunidade concede um auxílio financeiro à realização de projectos-piloto, ou seja a realizações inovadoras e pontuais, mas que se destinam geralmente a serem exploradas por um fabricante ou um utilizador, e além disso a serem objecto de uma certa divulgação junto de outros utilizadores. São as «actividades de demonstração».

5.22. Contrariamente ao primeiro programa-quadro aplicável ao período 1984-1987 [4], o segundo programa-quadro [1], que cobre o período 1987-1991, não inclui as actividades de demonstração. Foi adoptada esta solução que separa a investigação da demonstração, embora o Acto Único, em Fevereiro de 1986, estipulasse o contrário, que o programa-quadro englobaria o conjunto das acções de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração (artigo 24º que cria o novo artigo (CEE) 130º-I). Contudo, o orçamento para 1990 pressupõe que determinados projectos de demonstração serão incluídos no programa-quadro 1990-1994 [1]. Porém este último, que acaba de ser adoptado [5], continua a pôr de lado a actividade de demonstração. Tudo isto é incoerente.

---

[1] Decisão 87/516/Euratom, CEE do Conselho, de 28 de Setembro de 1987, relativa ao programa-quadro para acções comunitárias de investigação e de desenvolvimento tecnológico (1987-1991) (JO nº L 302 de 24. 10. 1987, p. 1).

[2] Na versão francesa do texto consta «dissémination», tradução apressada e incorrecta por influência do termo inglês.

[3] Decisão 90/221/Euratom, CEE do Conselho, de 23 de Abril de 1990, relativa ao programa-quadro para acções comunitárias de investigação e de desenvolvimento tecnológico (1990-1994) (JO nº L 117 de 8. 5. 1990, p. 28).

[4] Resolução do Conselho, de 25 de Julho de 1983, relativa aos programas-quadro para as actividades comunitárias de investigação, desenvolvimento e demonstração e para o primeiro programa-quadro 1984-1987 (JO nº C 208 de 4. 8. 1983, p. 1).

[5] Decisão 90/221/Euratom, CEE do Conselho, de 23 de Abril de 1990, relativa ao programa-quadro para acções comunitárias de investigação e de desenvolvimento tecnológico (1990-1994) (JO nº L 117 de 8. 5. 1990, p. 28).

Relações orgânicas limitadas entre serviços

5.23. No seu conjunto, os três serviços da Direcção XIII-C agem paralelamente, cada um no seu domínio e sem que seja estabelecida uma ordem hierárquica. Existem, contudo, algumas relações funcionais mínimas. A principal é certamente a subordinação de cada autorização de publicação por parte da unidade XIII-C-3 a um visto favorável do serviço de patentes, a fim de evitar que uma invenção eventualmente susceptível de valorização seja prematuramente do domínio público e de dar ao serviço de patentes o tempo de depositar um pedido de invenção.

5.24. Além disso, os serviços de valorização e de patentes procedem todos os anos a uma revisão da sua carteira de processos em curso. Este exame anual é feito por cada um dos serviços com a participação do outro. Assim que o serviço de patentes pretende depositar um pedido de patente, avisa o serviço de valorização. Entre os factores que influenciam a sua decisão figuram muitas vezes os resultados de um ligeiro estudo de mercado executado a seu pedido pelo serviço de valorização. Reciprocamente, quando o serviço de valorização pretende explorar uma invenção não protegida, alerta por vezes o serviço de patentes sobre o interesse de depositar o pedido de invenção.

5.25. Na medida em que cada serviço desempenha tarefas diferentes que correspondem a objectivos distintos, o Tribunal não vê a necessidade de substituir o sistema actual por um pesado sistema de planificação central e de organização por ordem hierárquica integral. No entanto, parece útil introduzir as seguintes melhorias na organização actual.

Fontes de informação comuns

5.26. Os três serviços trabalham a partir das mesmas fontes de informação fundamentais — os resultados da investigação; por conseguinte, é recomendável que a recolha e a armazenagem dessa informação sejam também comuns. Porém, actualmente não é esse o caso. O serviço responsável pela publicação é o único a utilizar fontes de informação complementares que lhe são próprias: os pedidos de publicação dos serviços autores. Também o serviço de estudos, caso seja criado, deveria ser comum aos três serviços.

5.27. Se os relatórios finais de investigação são arquivados com os contratos de investigação correspondentes, pelo contrário, não há relação entre a classificação dos contratos, dos processos de valorização e dos processos de invenções do serviço de patentes. Todos os processos derivados deveriam poder ser incluídos facilmente no processo original resultante do contrato de investigação (ou, no caso do CCI, do projecto de investigação).

5.28. Também não é de forma alguma satisfatório que sejam efectuados trabalhos de prospecção paralelos, um para identificação das invenções patenteáveis, outro referente às invenções a valorizar. No fundo, a patente constitui apenas a fase preliminar de uma eventual valorização. Aliás, a própria valorização desdobra-se numa série de acções muito diferenciadas: estudos de mercado, estudos técnicos, elaboração de planos financeiros. Parece muito preferível que a escolha das acções a efectuar resulte de uma única apreciação inicial e global, sempre com a possibilidade de proceder sucessivamente, serviço por serviço, a avaliações graduais que permitam precisar a sequência e as modalidades das acções a empreender.

Comparação de serviços por afinidades

5.29. É difícil justificar o facto de o serviço de patentes ter sido separado, do ponto de vista administrativo, do serviço de valorização, quando estes necessitam um do outro, e ter sido antes aproximado do serviço de inovação e transferência de tecnologia, com o qual as suas relações são actualmente quase inexistentes.

5.30. O serviço principal continuará sempre a ser o serviço de valorização, visto que os outros serviços têm uma acção autónoma, mas mais passiva, ou auxiliar da valorização. Esta observação deveria ser tida em consideração com vista à localização dos serviços comuns atrás referidos no organigrama.

Dissociação entre atribuições e recursos

Dispersão das dotações para publicações por diversos serviços

DG autoras e Secretariado-Geral

5.31. As dotações para publicações de carácter científico e técnico são repartidas entre um programa normal, relativamente ao qual as dotações são deixadas nas mãos dos diversos serviços autores, e um programa prioritário que dá lugar a uma centralização de meios.

5.32. Contudo, tal repartição das dotações não é efectuada pela via orçamental mas por uma via puramente administrativa, dado que, no âmbito do programa anual de publicações aprovado pela Comissão, as diferentes rubricas orçamentais habilitadas a suportar despesas de publicação são tributadas numa fracção das suas disponibilidades para as necessidades do programa prioritário. Em

1989, a DG XII teve de contribuir para o programa prioritário a partir das suas próprias dotações com 100 000 ecus e a DG XIII com 250 000 ecus (1). Para que essas tributações não tenham o carácter de transferências ocultas, será necessário que as despesas efectuadas relativamente a cada rubrica orçamental a que assim se recorre respeitem a afectação prevista pelo orçamento. Porém, esse não é o caso. Com todos estes recursos, a Comissão publica como entende os documentos que lhe parecem politicamente prioritários, estejam ou não relacionados com o assunto da rubrica orçamental a que se recorre, mantendo ao mesmo tempo formalmente os poderes dos ordenadores específicos no que se refere a publicações frequentemente sem qualquer relação com o seu domínio de competência. É desse modo que, a partir do artigo B 753 reservado à exploração da investigação, se publicaram em 1988 e 1989 documentos sobre «o audiovisual no grande mercado», a «livre circulação de pessoas», «o grande mercado sem fronteiras», a «política agrícola comum para os anos 90», «o espaço financeiro europeu» e um «guia das profissões na óptica do grande mercado». O Tribunal surpreende-se com o facto de esta gestão contrária ao princípio da especialidade orçamental (artigo 202º do Tratado CEE e nº 1 do artigo 26º do Regulamento Financeiro) ter sido caucionada pelo controlo financeiro.

DG autoras e DG XIII-C

5.33. As dotações para investigação dos serviços autores — CCI, DG XII, serviços de Bruxelas da DG XIII — podem ser utilizadas para a divulgação dos resultados da investigação, portanto para a sua publicação. Tal possibilidade resulta claramente do 2º programa-quadro (ver ponto 5.20). Porém, a direcção XIII-C pode igualmente proceder a despesas de publicação a partir das dotações das rubricas B 7388 e B 753. As observações relativas a essas duas rubricas orçamentais admitem-no explicitamente. Assim, a unidade XIII-C.3 não desempenha apenas um papel de coordenação e de filtragem das propostas dos serviços autores. Pode publicar documentos por sua própria iniciativa, o que raramente faz. Pode igualmente proceder ao seu co-financiamento com os serviços autores, prática bastante sistemática efectuada segundo uma percentagem variável conforme os programas e projectos mas que se situa geralmente entre 40 e 50 %.

5.34. A menos que se verifique uma alteração profunda das missões que lhe são confiadas, o poder financeiro da unidade XIII-C.3 não tem justificação. O papel desta unidade é administrativo e logístico: inserção das publicações no programa da Comissão, apresentação para visto do serviço de patentes, selecção do suporte da publicação, esforço relativo à qualidade da apresentação. São os serviços de investigação que dispõem do controlo do conteúdo a publicar, devendo mantê-lo: apenas estes têm competência relativamente aos assuntos tratados. Evidentemente que tal circunstância não deve implicar uma dispersão das responsabilidades relativas às publicações a nível de cada serviço responsável pela gestão de um programa: as direcções-gerais da investigação devem definir uma política e normas centrais neste domínio. O serviço de publicações da direcção XIII-C deve continuar a ser a passagem administrativa obrigatória que sempre foi, em especial por meio do visto prévio a qualquer despesa na matéria.

DG autoras e Serviço das Publicações

5.35. O que foi referido em relação à unidade XIII-C-3, simples serviço logístico, é verdadeiro *a fortiori* para o Serviço das Publicações, instrumento técnico para as publicações comunitárias mas sem atribuições em matéria de política de publicações. Contudo, também neste caso as disposições em vigor têm como consequência que as decisões normais e correntes de gestão de um organismo puramente logístico influenciam consideravelmente a repartição dos meios orçamentais de publicação entre os serviços. As despesas externas do Serviço das Publicações, isto é, relativas às tarefas que confia a tipografias e prestadores de serviços, são por si facturadas às instituições, que devem financiá-las a partir das suas próprias dotações para publicações. Porém, as despesas internas são tomadas a cargo pelo Serviço das Publicações a partir do seu próprio orçamento e apenas repartidas pelas instituições em função da sua origem, graças à contabilidade analítica desse serviço. Este sistema tem como resultado uma diluição das responsabilidades em matéria de gestão orçamental.

5.36. Em primeiro lugar, efectivamente, a repartição das dotações do Serviço das Publicações pelas instituições não é fixada pela via orçamental mas avaliada a título simplesmente previsional pelo próprio Serviço (embora essa repartição seja reproduzida no orçamento) em função do que se verificou relativamente aos exercícios anteriores. Essa repartição tem, portanto, apenas um valor indicativo e não político.

5.37. Em segundo lugar, a delimitação entre despesas externas (realmente facturadas às instituições) e despesas internas (não facturadas às instituições mas apenas repartidas entre estas para análise) depende, em parte, de decisões de gestão quotidiana do Serviço das Publicações, as quais em si nada têm a ver com a política comunitária de publicações.

(1) Programa de publicações da Comissão para 1989. Documento SEC(88) 1929, de 12 de Dezembro de 1988.

5.38. Em terceiro lugar, essa análise das dotações e das despesas do Serviço das Publicações é reproduzida globalmente numa única rubrica por instituição, ao passo que as dotações para publicações da Comissão são, por seu lado, repartidas por um elevado número de rubricas orçamentais. Os serviços responsáveis pela gestão não conhecem, portanto, com exactidão, de que volume de dotações cada um dispõe.

5.39. Por todas estas razões, esse sistema retira, primeiramente à autoridade orçamental e em seguida aos serviços autores, uma parte das suas responsabilidades em matéria de política de publicações e faz depender a repartição dos meios, por um lado, do que se verificou no passado e, por outro, de decisões circunstanciais de gestão do Serviço das Publicações. O Tribunal salienta que, com todas estas observações, não pretende formular qualquer crítica aos gestores do Serviço das Publicações, que apenas aplicam o sistema legal actualmente em vigor, como aliás é sua obrigação. É o próprio sistema legal que inclui as deficiências assinaladas.

5.40. É necessário fixar claramente o princípio segundo o qual o serviço que detém uma responsabilidade deve dispor dos recursos correspondentes. O sistema actual conduz a um desmembramento do poder financeiro em matéria de publicações, designadamente científicas. Esse poder financeiro sobre as publicações científicas deve ser restituído aos serviços encarregados da investigação. Se o sistema em vigor evoluir no sentido recomendado pelo Tribunal, este está perfeitamente consciente de que tal reforma implicará uma revisão do artigo 124º do regulamento financeiro, que constitui o principal fundamento desse sistema.

Dotações da Direcção XIII-C e dotações do CCI para o apoio aos serviços da Comissão

5.41. O Centro Comum de Investigação sempre dispôs de uma rubrica orçamental destinada a financiar operações de apoio aos serviços da Comissão. Trata-se do número B 7306 nos orçamentos relativos a 1989 e 1990. No âmbito da reforma do CCI, esta actividade, que ainda em 1987 apenas representava 3 % das suas despesas, está destinada a desenvolver-se paralelamente às actividades por conta de terceiros e a atingir 14 % em 1991 e mais ainda posteriormente [1].

5.42. Segundo a Comissão, trata-se de uma «evidente» «aplicação do princípio fornecedor-cliente» [1]. Será necessário precisar: relação em virtude da qual seria o fornecedor a dispor do orçamento de compras do cliente. As modalidades de gestão das dotações para apoio aos serviços são, com efeito, as seguintes: os serviços da Comissão apresentam os seus pedidos ao CCI no âmbito de um Comité Interserviços, sendo as instâncias de decisão do CCI que procedem à arbitragem entre os pedidos. Deste modo, é o CCI que gere e é o CCI que reparte. A autoridade orçamental apercebera-se seguramente do carácter paradoxal de tal situação, dado que no âmbito do orçamento de 1988 ela própria repartira as dotações para apoio aos serviços em cinco rubricas orçamentais, diferenciadas por política comum. Porém, retomou a rubrica única e global nos orçamentos de 1989 e 1990. A Comissão previu que a valorização dos resultados do CCI pudesse figurar entre as actividades de apoio [2]. Contudo, os programas do CCI e as observações do orçamento não a referem. Deste modo, a direcção XIII-C teve de negociar anualmente com o CCI para definir as operações destinadas a beneficiar deste tipo de dotações.

5.43. Esta situação não é satisfatória. Dado que a Direcção XIII-C tem a responsabilidade das actividades de exploração e de valorização da investigação, será lógico que disponha da totalidade das dotações reservadas para esse efeito, sem excluir a possibilidade de confiar, graças a essas mesmas dotações, determinados trabalhos ao CCI, uma vez que, no âmbito da reforma em curso, este último deve desenvolver as suas actividades comerciais a partir de encomendas de terceiros [1].

5.44. Infelizmente, tal não é permitido porque a Comissão não constitui um terceiro para o CCI, o que conduz a grandes limitações. Visto na perspectiva do CCI é-lhe, por um lado, concedido um determinado volume de actividade garantido, obrigando os serviços da Comissão a recorrer aos seus serviços através do mecanismo das dotações para apoio. Por outro lado, é penalizado ao ser-lhe proibida a venda de trabalhos aos serviços comunitários, ao passo que os pode vender a qualquer outra entidade que o solicite. Visto na perspectiva do serviço de valorização, como aliás dos outros serviços da Comissão, não se percebe por que razão o CCI não poderá constituir um parceiro como os outros. Esta proibição assenta, sem dúvida, no receio de que não seja respeitada uma sã concorrência e de que os serviços da Comissão tenham tendência para dar preferência ao CCI, mesmo que a sua oferta não seja «economicamente a mais vantajosa». Porém, nada impedirá que se obriguem os serviços da Comissão a submeter o CCI ao regime de direito comum da concorrência, colocando-o,

[1] Novas perspectivas para o Centro Comum de Investigação. Documento COM(87) 491 final/2, de 20 de Abril de 1988, ponto 232, p. 13 (apoio aos outros serviços da Comissão) e ponto 233, p. 15-16 (serviços prestados a terceiros).

[2] Documento COM(87) 491 final/2 anteriormente referido, quadro nº 2, p. 14.

por ocasião dos procedimentos de celebração de contratos, em pé de igualdade com os proponentes externos.

5.45. O Tribunal considera, portanto, que será altamente desejável:

a) transformar as dotações para apoio em dotações repartidas pelas rubricas orçamentais existentes e geridas pelos serviços actualmente susceptíveis de serem «apoiados» pelo CCI [1]; como reconheceu no seu último relatório anual (pontos 9-25) [2], o Tribunal não ignora que, para esse efeito, será necessário, no final dessa evolução, alterar ligeiramente a regulamentação financeira;

b) unificar os regimes das actividades do CCI por conta de terceiros e por conta dos serviços da Comissão;

c) relativamente à globalidade destas actividades «extra programas», submeter o CCI ao mesmo regime de concorrência que os centros de investigação terceiros.

Dotações da Direcção XIII-C e acções CECA

5.46. Em conformidade com o Tratado de fusão dos executivos das Comunidades de 8 de Abril de 1965, as despesas operacionais da CECA são reagrupadas num orçamento distinto. Na sua parte B (dotações operacionais), o orçamento geral é apenas um orçamento CEE, Euratom. É, portanto, erradamente que as observações do artigo B 753 fazem anualmente referência aos Tratados fundadores não só dessas duas Comunidades mas também da CECA.

5.47. Inversamente, é lamentável e inutilmente restritivo o facto de o programa Value adoptar apenas como base legal o Tratado CEE, ao passo que o programa-quadro, em que se insere o Value, se refere correctamente às duas Comunidades CEE e Euratom e que a Direcção XIII-C, que gere as dotações provenientes do programa Value (número B 7388), sempre esteve vocacionada, através do artigo B 753, para trabalhar no âmbito destas duas Comunidades.

5.48. Na lógica do Tratado de fusão, é inteiramente normal que a direcção competente para a exploração dos resultados da investigação o seja para as três Comunidades, incluindo a CECA. Porém, a Direcção XIII-C não gere qualquer dotação CECA. Na prática, existem interferências entre orçamento operacional CECA e orçamento geral das Comunidades, o que se verifica a dois níveis. Por um lado, determinadas acções normalmente do âmbito do Tratado CECA são levadas a cabo pela Direcção XIII-C e por esta financiadas a partir de dotações do artigo B 753. 22 % dos processos de valorização dependem *ratione materiae* da CECA.

5.49. Por outro lado, as publicações científicas e técnicas da CECA, financiadas a partir do seu orçamento operacional, estão submetidas, como as outras publicações científicas da Comissão, às atribuições da Direcção XIII-C em matéria de programação e de visto. Quando determinadas dessas publicações são objecto de uma venda a cargo do Serviço das Publicações, as receitas são por este reembolsadas à Direcção-Geral XIII e têm assim a possibilidade de tornarem a ser utilizadas no artigo B 753, isto é, no âmbito do orçamento geral, embora se trate de receitas induzidas pelo orçamento operacional CECA.

5.50. O Tribunal assinala estas anomalias não tanto para criticar a prática da Comissão mas para lhe sugerir que proponha às autoridades orçamentais, respectivamente da CECA e das outras duas Comunidades, disposições de natureza a assegurar uma transparência orçamental total e uma delimitação clara dos dois orçamentos.

Multiplicidade das actividades afins geridas separadamente

Introdução

5.51. A Comunidade leva separadamente a cabo um grande número de actividades tendentes à transferência de tecnologia. A exploração dos resultados da investigação é apenas uma delas. É possível perguntar se essas actividades, no seu todo ou em parte, não deveriam ser mais estreitamente coordenadas entre si ou mesmo integradas numa estrutura comum com direcção única, em função da

[1] Esta solução apresentaria uma outra vantagem: justificaria a prática actual da reafectação da remuneração da assistência técnica do CCI nas rubricas orçamentais «valorização» geridas pela Direcção XIII-C, prática conforme com a boa gestão financeira mas que, do ponto de vista da legalidade, é contrária ao princípio segundo o qual somente a rubrica que suportou a despesa pode beneficiar da reafectação (nº 2 do artigo 27º do Regulamento Financeiro). Actualmente, a despesa é colocada a cargo do CCI, contra as dotações para apoio. No sistema conforme com o desejo do Tribunal, seria colocada a cargo da Direcção XIII-C, contra as suas dotações para valorização.

[2] JO nº C 313 de 12. 12. 90, p. 164.

sua natureza intrínseca idêntica ou próxima e, em qualquer dos casos, do seu objectivo final comum: a inovação.

Projectos de demonstração das DG XI e XVII

5.52. A semelhança entre um projecto de valorização e um projecto de demonstração da DG XI (ambiente) ou da DG XVII (energia) é muito grande. Considerem-se dois projectos semelhantes e concorrentes de dispositivo solar de secagem de fruta. Um é financiado como projecto de demonstração pela DG XVIII, o outro (processo V 295) [1] pela Direcção XIII-C. É certo que determinadas modalidades dos seus regimes os distinguem. Os projectos de demonstração são sectoriais e não decorrem sistematicamente dos resultados da investigação. Todavia, cerca de 20 % dos projectos de demonstração daí provêm e a DG XI colabora de forma bastante activa com o CCI.

Programa Sprint

5.53. O programa Sprint (1989-1993) [2] é um «programa estratégico para a inovação e transferência de tecnologias». O carácter «estratégico» do Sprint significa que este programa aborda a questão da transferência de tecnologia a um nível mais global que o programa Value. Não se trata, acima de tudo, de levar a cabo com sucesso operações específicas mas de promover as condições que favoreçam a transferência de tecnologia em geral, especialmente a constituição de redes de informação mútua e de colaboração, numa base transnacional, entre organismos que tratem a um título ou outro da transferência de tecnologia, o que explica que a fonte das acções executadas não sejam os resultados específicos da investigação. Contudo, a identidade dos objectivos finais e a necessária evolução dos próprios serviços de exploração da investigação para um modo de funcionamento mais estratégico justificariam uma colaboração mais estreita entre os serviços. Embora estes últimos pertençam à mesma Direcção XIII-C, essa colaboração é presentemente bastante limitada.

Inovação e políticas comuns distintas

5.54. Existe uma nebulosa de acções e de programas bastante numerosos ligados do ponto de vista orçamental a diversas políticas comuns, mas todos tendentes para a inovação e transferência de tecnologia, inclusive por vezes a partir da investigação comunitária. O intercâmbio de experiências científicas e de investigadores desenvolve-se a partir do programa de investigação Science (estímulo ou reforço do potencial científico e técnico europeu) [3]. O número B 7397 do orçamento de 1990 é levado a financiar acções de apoio às políticas comuns diferentes da investigação pelo reforço da infra-estrutura e do potencial científico e tecnológico. O «plano de acção das tecnologias da informação» inscreve-se no quadro da política industrial (número B 7706). As acções de estímulo às pequenas e médias empresas (número B 7770 do orçamento), no âmbito da mesmo política, incluem acções de promoção da cooperação entre empresas e acções-piloto de melhoria da competitividade. A política de formação contribui para a divulgação dos conhecimentos tecnológicos pelos programas Comett [4] e Eurotecnet [5]. A política regional cria os centros de empreendimento e de inovação que trarão às empresas uma assistência numa base regional (artigo B 543 do orçamento geral) [6]. No âmbito do Feder, a Comissão adoptou em Novembro de 1989 o programa Stride, de 400 Mio ECU, destinado a reforçar as capacidades regionais de investigação e desenvolvimento.

5.55. Todas estas actividades representam um potencial financeiro considerável quando comparado com o do programa Value. As acções acima referidas figuram no orçamento de 1989 num valor superior a 87 Mio ECU e no orçamento de 1990 num valor superior a 109 Mio ECU. Em comparação com estes valores, o programa Value apenas

(1) Secador solar de frutos frescos.

(2) Decisão 89/286/CEE do Conselho, de 17 de Abril de 1989, relativa à realização a nível comunitário da fase principal do programa estratégico para a inovação e transferência de tecnologia (1989-1993) (programa SPRINT) (JO nº L 112 de 25. 4. 1989, p. 12).

(3) Decisão 88/419/CEE do Conselho, de 29 de Junho de 1988, relativa a um programa plano de estímulo à cooperação internacional e ao intercâmbio necessários aos investigadores europeus (1988-1992) (SCIENCE) (JO nº L 206 de 30. 7. 1988, p. 34)

(4) Decisão 86/365/CEE do Conselho, de 24 de Julho de 1986, que adopta o programa de cooperação entre a universidade e a empresa, em matéria de formação no domínio das tecnologias (COMETT) (JO nº L 222 de 8. 8. 1986, p. 17) e Decisão 89/27/CEE do Conselho, de 16 de Dezembro de 1988, que adopta a segunda fase do programa de cooperação entre a universidade e a empresa, em matéria de formação, no âmbito das tecnologias (COMETT II) (1990-1994) (JO nº L 13 de 17. 1. 1989, p. 28).

(5) Resolução do Conselho, de 2 de Junho de 1983, respeitante às medidas relativas à formação profissional nas novas tecnologias de informação (JO nº C 166 de 25. 6. 1983, p. 1) e proposta de decisão do Conselho relativa à adopção de um programa de acção comunitário no domínio da formação profissional e mudança tecnológica (EUROTECNET II), apresentada pela Comissão em 27 de Julho de 1989 (documento COM(89) 355 final e JO nº C 242 de 23. 9. 1989, p. 7).

(6) Decisão 83/624/CEE do Conselho, de 25 de Novembro de 1983, relativa a um plano de desenvolvimento transnacional da infra-estrutura de assistência à inovação e à transferência de tecnologia (1983-1985) (JO nº L 353 de 15. 12. 1983, p. 5) e proposta alterada de decisão do Conselho, apresentada pela Comissão em 7 de Julho de 1988, relativa a uma acção comunitária para a criação e desenvolvimento de Centros de Empresa e Inovação e da respectiva rede (JO nº C 214 de 16. 8. 1988, p. 65).

dispôs em 1989 de 5,35 Mio ECU, incluindo as dotações provisionais do Capítulo 100, e em 1990 dispõe somente de 10,15 Mio ECU.

Conclusão

5.56. A surpreendente dispersão das actividades de exploração dos resultados da investigação e da transferência de tecnologia, bem como dos meios financeiros que lhes são afectados, encontra para cada caso um pretexto racional. Os programas acrescentaram-se aos programas, cobrindo sucessivamente novos aspectos da acção de inovação. À incorporação num tronco comum da inovação, a Comissão e a autoridade orçamental preferiram frequentemente a incorporação na política comum mais próxima. Permanece todavia o facto de que, ao considerar a situação no seu conjunto, uma tal falta de integração das actividades e dos meios não é de forma alguma satisfatória.

Princípio de unidade das funções de gestor e de ordenador

5.57. A dadas atribuições sectoriais deve estar associado o poder de dispor dos recursos orçamentais correspondentes. Declarar um serviço responsável pela gestão de um programa de acções e confiar o poder de fazer as despesas a outro é um contra-senso. Referiu-se nos pontos 5.31 a 5.50 uma série de dissociações deste tipo. Antes de reagrupar as actividades será necessário pensar em reagrupar as dotações.

Efeitos de sinergia de uma actividade integrada

5.58. Uma integração mais aprofundada das actividades de transferência de tecnologia, incluindo a exploração dos resultados da investigação, produzirá efeitos de sinergia por meio dos quais a eficácia global das actividades assim integradas será largamente superior à soma das eficácias parciais resultantes de cada actividade gerida separadamente. Deste modo, pode-se tentar constituir um pólo potente em torno da inovação tecnológica.

6. RECOMENDAÇÕES E REFLEXÕES PROSPECTIVAS

Transparência e rigor orçamentais

6.1. A exploração dos resultados da investigação está maculada por algumas faltas de transparência, ou até mesmo por algumas irregularidades em matéria financeira e orçamental, que convirá eliminar.

6.2. A Comissão deve em primeiro lugar envidar esforços para, por meio de um mínimo de contabilidade analítica, identificar melhor o custo das operações que executa (ponto 3.56), bem como o impacto positivo da sua acção, através de um esforço de avaliação, em especial em matéria de publicações (ponto 3.55), e de elaboração de indicadores quantificados, desta vez principalmente em matéria de valorização (ponto 3.54).

6.3. A Comissão deverá tomar decisões ou apresentar à autoridade orçamental propostas de natureza a eliminar as interferências entre o orçamento operacional CECA e o orçamento geral (pontos 5.46 a 5.50) e recorrer a meios conformes com a legalidade orçamental para a execução do seu programa prioritário de publicações (ponto 5.32).

6.4. Finalmente, a Comissão deverá esforçar-se por ser mais rigorosa na defesa dos seus direitos intelectuais e financeiros (pontos 3.28 a 3.31) e zelar pela redacção cuidadosa, em especial nos seus contratos, das disposições jurídicas susceptíveis de prevenir contestações e litígios (pontos 3.24 a 3.27).

Melhor afectação dos recursos

6.5. O Tribunal advoga uma relação entre os meios, tanto humanos como financeiros, afectos à investigação e à sua exploração mais favorável a esta última (capítulo 4). Efectivamente, a proporção actual leva a que fique por explorar uma parte importante dos resultados da investigação (pontos 4.11-4.20).

6.6. No próprio seio da actividade de exploração dos resultados da investigação, há urgência em transferir para a acção indirecta uma parte mais importante dos meios e dos esforços, dado que, de ano para ano, a acção directa tem uma contribuição cada vez menor para o conjunto dos resultados da investigação comunitária (pontos 4.18 e 5.18).

Exploração dos resultados, última fase da investigação ou actividade distinta?

6.7. A actividade de exploração dos resultados da investigação, especialmente de valorização, deve ser

geralmente concebida como uma actividade distinta da investigação, necessitando de qualificações e de um espírito que não são geralmente os do investigador. É característica do investigador fazer progredir o conhecimento. O valorizador deve ter o perfil de um promotor. Não especialista, a sua especialidade é reunir e fazer colaborar num dado projecto todos os especialistas necessários ao êxito do mesmo — investigadores, responsáveis pelos aspectos comerciais, juristas, responsáveis pela gestão de fundos, empresários. Encruzilhada entre a indústria e a investigação, a valorização não pode pertencer a uma nem a outra.

6.8. Esta posição de princípio deve ser matizada por três restrições. Em primeiro lugar, a actividade de publicação dos resultados da investigação deve estar ligada mais à própria investigação que às outras actividades de exploração dos resultados. A divulgação dos resultados é o corolário lógico da investigação (ponto 5.34). É, portanto, necessário restituir aos serviços de investigação a plenitude do seu poder financeiro em matéria de publicações (ponto 5.40), actualmente partilhado com o Serviço das Publicações (ponto 5.39) e, sobretudo, com a unidade XIII.C-3 (ponto 5.34). Porém, correlativamente, o papel administrativo dessa mesma unidade deve ser mantido ou até mesmo reforçado (ponto 5.34), a fim de assegurar uma programação e uma coordenação geral das publicações científicas e, em especial, reduzir a prática abusiva das publicações não notificadas (ponto 5.7). Todavia, esta restituição plena do poder de publicação aos serviços de investigação deve ser acompanhada, da parte destes, por um esforço de dinamização e de racionalização central (ponto 3.5).

6.9. A segunda restrição refere-se aos programas de investigação cujos participantes são predominantemente industriais. Os sucessos de valorização do programa ESPRIT e dos programas semelhantes mostram que, nos domínios muito próximos das aplicações industriais concretas, se tem todo o interesse em implicar o mais possível, e desde a fase de programação, as empresas susceptíveis de beneficiar dos progressos tecnológicos resultantes da investigação. Serão em geral os melhores garantes de que os resultados pré-competitivos serão prolongados até à fase de comercialização, o que se deverá verificar sobretudo por parte das PME (pontos 2.28 e 2.29). Esta abordagem de «valorização pelos industriais» tem aliás um valor pedagógico incontestável para o meio empresarial. No entanto, continuará a ser necessária uma valorização autónoma quando as grandes empresas tiverem tendência para reter informações potencialmente valorizáveis, a fim de as incitar a renunciar a essa atitude. Tal abordagem permanecerá decerto igualmente útil para valorizar os efeitos da valorização principal, os subprodutos desprezados pelos industriais participantes, o que se designa por «spin off».

6.10. A terceira restrição refere-se ao facto de que, embora distintas, a investigação e a sua exploração devem evidentemente manter relações estreitas. A investigação deve preocupar-se mais com a exploração e a valorização na própria concepção das suas actividades (ponto 3.8) e deve zelar por assegurar a continuidade da acção entre investigação e exploração, em especial por comunicar todas as informações úteis aos serviços encarregados de explorar os resultados da investigação (pontos 3.6, 3.7, 5.14 e 5.15). Reciprocamente, os serviços de exploração e de valorização devem poder voltar-se para os serviços de investigação e deles obter sem obstáculos a melhor colaboração, eventualmente remunerada (pontos 3.44 a 3.48).

Valorização, actividade rentável ou financiada a partir de dotações públicas?

6.11. Sempre que a rentabilidade é possível, porquê renunciar a ela? Em todos os domínios em que uma empresa de tipo comercial possa equilibrar o seu orçamento oferecendo, quer aos gestores quer aos industriais, serviços remunerados, não existe qualquer razão para o não permitir, para o não favorecer. Para além disso, a valorização já não constitui um monopólio em nenhum dos países visitados pelo Tribunal.

6.12. É um facto que o domínio da valorização e da transferência de tecnologia não pode ser totalmente rentável e portanto abandonado ao sector comercial. Poucas empresas estão dispostas a aceitar, em determinados sectores de alto risco, as perdas financeiras associadas a um eventual insucesso, ou a aguardar períodos por vezes bastante longos — dez, quinze ou mesmo vinte anos — antes que uma inovação possa produzir lucros. Além disso, a inovação nem sempre tem efeitos no sector comercial, por exemplo em matéria de ambiente. Esses sectores não rentáveis podem, no entanto, ser vitais para o futuro tecnológico da colectividade.

6.13. Contudo, os serviços públicos de inovação e de valorização levados a funcionar com prejuízo de forma permanente não devem tomar tal circunstância como pretexto para descurar o rendimento financeiro das suas operações. Este último será sempre um dos melhores testes de eficiência e o seu prosseguimento um estímulo para os valorizadores. A coexistência, no seio de uma mesma organização, de actividades rentáveis e de actividades não rentáveis ou a fundo perdido não é impensável. Não assenta toda a reforma em curso no CCI na ideia de que, a par de programas de investigação administrativos inteiramente financiados a partir de dotações públicas, se deve desenvolver um sector de actividade rentável por conta de terceiros que representará a prazo uma parte significativa da actividade total?

Uma série de serviços administrativos especializados ou uma agência integrada e autónoma?

Integração

6.14. A integração deve ser assegurada primeiramente no próprio seio da direcção encarregada da exploração dos resultados da investigação, onde é necessário evitar as duplicações (ponto 5.28), tornar comuns os serviços que o possam ser (pontos 5.26 a 5.28), aproximar no organigrama os serviços levados a colaborar (pontos 5.29 e 5.30).

6.15. Os serviços devem ser mais integrados para que a actividade o seja também. Em vez de ser constituída por uma série de acções pontuais, a actividade de valorização deve antes ser concebida como desempenhando um papel de mediação global entre a economia e a investigação (ponto 3.53), devendo os agentes de valorização ter um perfil de formação e de experiência mais polivalente (ponto 3.35).

6.16. Fundamentalmente, a actividade de transferência de tecnologia e a actividade de valorização dos resultados da investigação visam os mesmos fins e são da mesma natureza, mas diferem somente na origem das informações que têm de tratar (ponto 5.51). Na maior parte dos serviços nacionais de inovação, existe uma reduzida preocupação em distinguir, entre as tecnologias disponíveis, as que provêm da investigação das que não têm essa origem. No seio da Comissão, a separação é total. Mais que isso, o objectivo da inovação é prosseguido através de um elevado número de iniciativas dispersas. Um determinado reagrupamento e uma maior integração da actividade de transferência de tecnologia em torno de um pólo coerente e mais forte produzirão um efeito multiplicador de sinergia (pontos 5.51, 5.53, 5.56 e 5.58).

6.17. Por certo que essa integração terá inevitavelmente limites. Em determinados casos, a actividade inovadora apresenta tantas afinidades com uma política comum específica que deverá permanecer ligada a esta em vez de ao futuro pólo intersectorial da inovação. Assim, a vontade de promover a convergência e a coesão económicas e sociais justificará que um programa tal como o Stride (ver ponto 5.54) permaneça ligado à política de desenvolvimento regional. Com efeito, no seio do pólo da inovação, essa vontade de desenvolvimento espacial equilibrado correria sérios riscos de se « afogar » e ser esquecida em proveito das ambições tecnológicas globais da Comunidade. Contudo, no âmbito de tal solução, seria pelo menos necessária a instauração de uma estrita colaboração entre os serviços responsáveis pelas duas políticas comuns em causa. O Stride, programa a favor do desenvolvimento regional da investigação, deve funcionar através de uma estreita colaboração dos responsáveis pelo Feder com os serviços comunitários da investigação e da inovação.

6.18. Expressas estas reservas, o Tribunal apercebe-se das vantagens de um esforço para integrar num conjunto único e coerente as acções que se inscrevem no âmbito da inovação e da transferência de tecnologia, quer essas acções tenham como base os resultados da investigação, como as do programa Value, ou as tecnologias disponíveis em geral, como no programa Sprint (ponto 5.53). A separação administrativa entre as redes informáticas da investigação e da sua exploração (subprograma II do Value, Cordis) e as redes *em geral* da inovação *em geral* (programa Sprint) é artificial. Como admitir que os gestores do programa Sprint e os do programa Value mantenham tão poucas relações práticas, se bem que pertençam à mesma direcção administrativa? Não será igualmente necessário interrogar-se sobre as fortes afinidades manifestadas em relação à transferência de tecnologia em geral por determinadas acções de promoção das empresas industriais, em especial das PME (ponto 5.54), ou ainda pelos projectos de demonstração (ponto 5.52) e outros projectos-piloto? Seria imprudente propor de improviso fronteiras precisas. Impõe-se à Comissão um trabalho de análise e de reflexão para determinar os contornos do « pólo comunitário da inovação ».

Flexibilidade e autonomia de gestão

6.19. A autonomia de gestão é uma característica geral das estruturas de valorização visitadas nos Estados-membros. Empresas, associações ou estabelecimentos públicos, trata-se de organismos que dispõem de personalidade moral e autonomia financeira. A razão essencial que justifica uma determinada autonomia de gestão é o carácter promocional das actividades de valorização e o indispensável dinamismo que deve caracterizar a sua execução. Uma gestão que se aproxime mais do modelo da gestão privada confere maior flexibilidade para a estruturação interna dos serviços e para a afectação aos diferentes domínios de actividade do pessoal e dos meios financeiros. Essa flexibilidade é indispensável se se desejar que a valorização não se contente em descer da investigação para a indústria mas, como sugeriu o Tribunal, faça igualmente o percurso inverso, elevando-se das necessidades industriais para a investigação, e seja capaz de se adaptar às necessidades variáveis da própria indústria.

A competências dadas, recursos correspondentes

6.20. Uma entidade integrada e autónoma (até um ponto que permanece evidentemente por definir) pressupõe finalmente uma coerência entre as missões confiadas a essa entidade e os recursos, em especial orçamentais, que lhe devem permitir executá-las (ponto 5.57). O facto de uma dada operação ser co-financiada por uma série de serviços diferentes é contrário ao princípio da autonomia financeira e da unidade de direcção, sendo igualmente contrário à coerência e ao dinamismo da acção. É necessário reagrupar

o poder financeiro de publicação actualmente disperso pelos serviços de investigação, Direcção XIII-C, Secretaria-do-Geral da Comissão e Serviço das Publicações (pontos 5.31 a 5.40), sendo igualmente necessário reagrupar o poder financeiro da valorização actualmente repartido entre a Direcção XIII-C e o CCI (pontos 5.41 a 5.45). A divisão do orçamento em números e artigos demasiado numerosos, que especifica de forma excessiva a afectação obrigatória dos recursos, apresenta um inconveniente análogo (pontos 5.20 a 5.22), mesmo quando essas diferentes rubricas orçamentais são geridas pelo mesmo serviço. Unidade, autonomia, coerência, eis algumas noções essenciais que deverão ajudar a tornar mais produtivos os serviços comunitários encarregados de promover a inovação.

Aplicação à inovação de um são princípio de descentralização

6.21. Num sistema descentralizado, as responsabilidades que podem ser asseguradas a nível local ou pelas instâncias subordinadas são-lhes confiadas, conservando-se apenas a nível central as que somente aí podem ser eficazmente assumidas. Este princípio, questão actual nos Estados-membros, deve sê-lo igualmente a nível comunitário, em especial em matéria de inovação e de transferência de tecnologia.

Não duplicar a acção dos Estados-membros

6.22. Algumas sugestões do presente relatório poderão parecer de difícil aplicação se se procurar fazê-lo sem tomar em consideração a complementaridade entre acção dos Estados-membros e acção comunitária. Determinadas práticas, válidas para um organismo «pesado» de valorização como possui a maior parte dos Estados-membros, não parecem transponíveis para uma estrutura que dispõe de reduzidos meios como a Direcção XIII-C. De que modo, por exemplo, tornar viável à Direcção XIII-C, que trata um pequeno número de processos, uma ideia como a de uma «bolsa das invenções», posta em prática por determinados organismos nacionais? A resposta é a seguinte: impossível se a Direcção XIII-C trabalhar obstinadamente só a partir dos seus próprios processos, tal ideia torna-se concebível se a referida direcção se apoiar no poder logístico dos organismos nacionais de valorização. As redes constituem uma questão actual, inclusive no programa Value: a Direcção XIII-C deverá portanto inserir-se nas redes transnacionais que ela própria preconiza! O clube Eurotech, referido no ponto 3.53, constitui a fase inicial de uma intervenção possível nesse sentido. De igual modo, a Comissão, evitando a criação dos seus próprios níveis territoriais, deverá recorrer aos dos Estados-membros. Evidentemente que tal evolução pode apenas ser progressiva e negociada com os Estados-membros.

Não duplicar a acção das empresas

6.23. É inútil «fazer» valorização administrativa quando as próprias empresas a fazem eficazmente. Nos pontos 2.25 a 2.29 e 6.9, o Tribunal sugeriu que, para determinados tipos de investigação, os industriais são os melhores agentes naturais da valorização. Sempre que essa abordagem for possível e confirme a sua eficácia, deverá ser preferida à valorização administrativa.

Núcleo irredutível da valorização administrativa a nível comunitário

6.24. Assim limitado pela aplicação de um são princípio de descentralização, restará aos serviços comunitários um vasto campo de intervenção em matéria de exploração dos resultados da investigação, o que se verifica por diversas razões, das quais se indicam em seguida as principais:

a) Carácter transnacional da inovação

Para além da acção dos Estados-membros, restará sempre aos serviços comunitários o cuidado de contribuir para promover o carácter transnacional da inovação, simultaneamente realizando as inovações cujo custo ou escala as tornam irrealizáveis ao nível demasiado restrito de um só Estado e assegurando a extensão à totalidade do território comunitário de inovações nascidas num Estado-membro e que tenham tendência para aí se acantonar;

b) Carácter intersectorial da inovação

Nos programas com elevada participação industrial do tipo ESPRIT ou RACE, a metodologia de valorização adoptada, por mais sedutora que seja, é antes de mais sectorial, «presa» a um determinado domínio específico. Porém, o progresso tecnológico real pressupõe frequentemente a interacção de técnicas aparentemente estranhas uma à outra. O papel de uma equipa de valorização multidisciplinar deve constituir o ponto de encontro e de associação num mesmo projecto de técnicas contrastadas;

c) Tomada em consideração de objectivos sociais: convergência e promoção das PME

A abordagem da valorização por programa, muito positiva, como se viu, para os programas com elevada participação industrial (ver pontos 2.25 a 2.29), não garante necessariamente que sejam tomados em consideração objectivos de convergência, de desenvolvimento social e de criação de emprego numa ampla

base territorial e de promoção sistemática das pequenas e médias empresas. Restará portanto a um serviço que conserve uma abordagem global da valorização zelar especialmente para que esses objectivos, qualitativos mas essenciais, da Comunidade se traduzam na realidade.

Estratégia a promover num contexto de recursos limitados

6.25. Uma equipa com efectivos reduzidos e meios financeiros limitados não está condenada à ineficácia, mas deve adaptar a sua estratégia à situação em que se encontra. Não podendo lançar-se na execução de grandes operações sob sua própria orientação, deve conceber o seu papel como o de um catalizador, de um organismo que põe em movimento as estruturas que dispõem de uma logística poderosa e de recursos financeiros mais importantes.

6.26. Esta estratégia deve ser desenvolvida em relação às estruturas e serviços comunitários, promovendo uma melhor coordenação de todos os programas e serviços que de uma forma ou outra trabalham a favor da inovação (pontos 5.51 a 5.58). Deve igualmente sê-lo em relação às estruturas — serviços públicos, empresas, organizações profissionais — que prosseguem o mesmo objectivo no âmbito nacional. Junto dessas estruturas extracomunitárias, tratar-se-á umas vezes de solicitar a sua assistência, outras de lhes propor colaboração (ponto 3.53).

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 7 de Março de 1991.

Pelo Tribunal de Contas
Aldo ANGIOI,
Presidente

Na sua ausência, André MIDDELHOEK, Membro

RESPOSTAS DA COMISSÃO

1. INTRODUÇÃO

A Comunidade, ao lançar programas de investigação e de desenvolvimento tecnológico, fixou-se como objectivo, em aplicação do artigo 130ºF do Tratado, reforçar as bases científicas e tecnológicas da indústria europeia e favorecer o desenvolvimento da sua competitividade internacional.

A utilização optimal dos resultados desses programas assume, neste contexto, grande importância, dado que, com efeito, a integração e a adopção generalizada dos novos produtos, processos ou serviços contribuem para a melhoria da competitividade da indústria europeia.

Nesta perspectiva, o relatório apresentado pelo Tribunal de Contas reveste-se, tanto pelo tema escolhido, como pelo seu conteúdo, de grande interesse e a Comissão agradece a contribuição do Tribunal a este propósito.

A Comissão considera, no entanto, necessário precisar, numa primeira parte de carácter geral, determinados elementos relativos à constituição da actividade de exploração, bem como às suas especificidades e aos objectivos visados, sendo a segunda parte consagrada à sua resposta pormenorizada.

Considerações de carácter geral relativas à actividade de exploração

Historial

As actividades de divulgação, protecção e valorização desenvolveram-se progressivamente, tendo como ponto de partida a exploração dos resultados de investigação do CCI, executada em aplicação do Tratado EURATOM. Deste modo, foram instituídas práticas, como por exemplo a concessão de licenças não exclusivas, justificadas pelo domínio de investigação em causa.

Essas práticas iniciais inspiraram a abordagem que viria a ser seguida quando as actividades de exploração, com meios humanos e financeiros muito modestos e sem qualquer outra base jurídica, se alargaram progressivamente a alguns dos domínios da investigação com custos repartidos.

O programa Value, relativo à divulgação e à utilização dos resultados dos programas específicos integrados no programa-quadro, só foi aprovado em Junho de 1989 e, sendo assim, é importante sublinhar que a análise das actividades de exploração realizada pelo Tribunal é, essencialmente, anterior à aplicação deste programa.

Complexidade e especificidade da actividade de valorização

A parte analítica do projecto de relatório especial dedicada ao tratamento dos processos de valorização leva, por outro lado, a Comissão a formular diversas observações de ordem geral sobre as especificidades desta actividade:

— trata-se de actividades complexas, dado que exigem o recurso a competências pluridisciplinares;

— a valorização dos resultados da investigação é morosa; calcula-se que entre a obtenção do resultado e a introdução do respectivo produto no mercado decorrem, em média, 5 a 7 anos, com grandes variações segundo os sectores de actividade, o que pode explicar, *a posteriori*, determinados erros de apreciação sobre os mercados potenciais;

— os riscos de insucesso são grandes, sobretudo se a investigação em causa se situar, em grande parte, a montante do mercado, o que acontece com frequência dado que os programas comunitários de IDT são de carácter pré-competitivo;

— os serviços da DG XIII-C não intervêm na fase competitiva e o êxito dos produtos no mercado é, no mínimo, tão dependente da estratégia comercial adoptada como das qualidades técnicas dos produtos. Ora essa estratégia é e não pode deixar de ser da exclusiva responsabilidade da empresa em causa.

Campo de aplicação e integração das actividades de exploração

A Comissão concorda inteiramente com o Tribunal quando este sublinha que a exploração dos resultados compete, em primeiro lugar, às empresas.

No entanto e como o Tribunal observa, tal não invalida a necessidade de uma acção centralizada de divulgação e valorização, a fim de promover a utilização dos conhecimentos resultantes dos programas específicos.

Essa acção deve, designadamente, incluir:

— a definição da estratégia da Comissão nesses domínios, bem como a coordenação interna e externa dessas actividades;

— uma assistência pluridisciplinar que permita evitar a subutilização de resultados interessantes;

— a orientação de algumas acções limitadas e exemplares para promover a valorização dos resultados, assegurando, como o Tribunal sublinha, que esta tenha carácter «ascendente» e «descendente»;

— o acompanhamento global da actividade de publicação, bem como a edição de publicações, nomeadamente sempre que se tratar de obras de síntese ou com carácter interdisciplinar;

— a instauração de uma infra-estrutura moderna de divulgação, com recurso às tecnologias da informação (bases de dados e serviços electrónicos associados);

— o acompanhamento da protecção dos resultados da investigação comunitária e a efectiva protecção dos resultados da investigação directa.

A Comissão partilha da opinião do Tribunal quanto à necessidade de a sua acção ser apoiada pelos organismos competentes dos Estados-membros e, nesta perspectiva, pretende seleccionar, com o acordo das autoridades nacionais respectivas, um determinado número de organismos que irão funcionar como centros de ligação para a divulgação e valorização dos resultados.

Esta abordagem terá, além disso, o mérito de permitir uma melhor integração dos resultados de investigação nacionais e comunitários.

2. IMPACTO LIMITADO DAS ACÇÕES DE EXPLORAÇÃO DOS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO

Publicações

Volume da actividade de publicação científica e técnica

2.4. Dada a diversidade das actividades de investigação, é necessário que os serviços autores possuam uma certa autonomia em matéria de publicação. A Comissão procura, não obstante, coordenar a coerência do conjunto a um nível centralizado e integrar a totalidade das publicações no programa de publicações anual.

Política de divulgação

2.5. Se analisarmos as obras publicadas veremos que, na maioria dos casos, se trata de obras de uma tal complexidade técnica que a sua comercialização só poderá ser dirigida a um público muito limitado de especialistas, difíceis de alcançar através dos canais de comercialização habituais. Aliás, foi esta realidade que levou o Serviço das Publicações a propor à Comissão que este tipo de documentos seja objecto de um sistema de publicação mediante pedido, o qual, para além da inscrição no catálogo, só implica um investimento financeiro em presença de um pedido, ou seja, na perspectiva de uma receita (consultar o documento junto — Anexo do Programa de Publicações da Comissão para 1991 [1], intitulado Princípios Gerais sobre a Edição na Comissão).

2.6 e 2.8. Essas publicações são muito especializadas e só têm interesse para um público muito reduzido, o qual já se encontra normalmente servido pela distribuição gratuita. No entanto, a DG XIII lançou uma acção de promoção complementar. A criação de uma rede de centros de ligação, nos Estados-membros, para divulgação e valorização das publicações deverá, além disso, permitir um melhor conhecimento da procura potencial.

2.7. A Comissão considera que os resultados comerciais do sector da edição privada e do Serviço das Publicações não podem ser comparados. Com efeito, a produção da DG XIII — como o Tribunal refere — é parcialmente entregue a editores privados, sendo o restante produzido e divulgado pelo Serviço das Publicações. Como é natural, os editores privados interessam-se apenas pela parte do programa com boas perspectivas de venda enquanto o Serviço das Publicações desempenha um papel sobretudo de serviço público, encarregado de veicular a parte menos interessante do ponto de vista comercial.

Patentes

2.9 a 2.16. A diminuição do número de invenções patenteadas não se deve a uma estagnação da criatividade inventiva do CCI, mas sim ao processo de reorientação das suas actividades, iniciado já há alguns anos, o qual foi decidido pelo Conselho e apoiado pelo Parlamento. A reorientação do CCI para a investigação pré-normativa ou regulamentária, nomeadamente no domínio da segurança e

[1] Doc. SEC(90) 2473 de 13. 12. 1990.

do ambiente, conduziu naturalmente a essa situação, a qual aliás se verifica igualmente noutros centros públicos de investigação com vocação semelhante à do CCI.

Valorização

Número limitado dos processos produtivos

2.17 – 2.18 A exploração dos resultados é, em primeiro lugar, da competência das empresas e laboratórios que efectuaram a investigação; a unidade de valorização presta assistência aos contratantes que não conseguem, por si sós, sem um apoio da Comissão, valorizar os seus resultados.

Além disso, a situação tem vindo a evoluir com a execução do programa VALUE e em 1990 foram abertos cerca de cinquenta processos de valorização, o que representa um aumento de 117 % em relação ao número citado pelo Tribunal relativamente a 1988.

2.20 – 2.23. Segundo publicações especializadas, as taxas de insucesso das operações de valorização são relativamente elevadas; segundo essas estimativas, considera-se que em 1000 projectos identificados, 120 darão origem à concessão de licenças e entre 10 e 30 conduzirão à introdução no mercado de novos produtos.

Retribuições muito reduzidas

2.24. As taxas de retribuição praticadas pela Comissão são pouco elevadas, dado que os resultados de investigação obtidos possuem carácter pré-competitivo e exigem investimentos complementares consideráveis da parte dos adquiridores de licenças.

3. DESCOBERTA DAS CAUSAS: 1. ACÇÃO VOLUNTARISTA OU PROCEDIMENTOS PASSIVOS

Deficiências a montante da Direcção XIII-C

3.2 Para melhor apreciar a exploração das actividades de investigação comunitária é conveniente tomar em consideração, por um lado, a sua diversidade e, por outro, as diferentes modalidades da respectiva valorização.

Determinados programas de IDT aproximam-se da investigação fundamental ou da investigação tecnológica de base, enquanto outros, embora situando-se igualmente no nível pré-competitivo, possuem uma finalidade industrial mais marcada. Por este motivo, a natureza do respectivo impacto e as modalidades da sua divulgação e valorização devem ser adaptadas, bem como a repartição de tarefas entre os serviços da DG XII e da DG XIII. Esta repartição assenta em dois princípios: horizontalidade na acção de divulgação e de valorização a nível central e complementaridade interna, para evitar uma duplicação de esforços. Além disso, é essencial garantir a eficácia da colaboração entre os programas específicos e o nível central de divulgação e valorização, tendo sido tomadas medidas neste sentido desde a implementação do programa Value.

Por outro lado, os cerca de quarenta relatórios de avaliação já disponíveis sobre os programas específicos revelam que o impacto positivo desses programas sobre a melhoria da eficácia e da qualidade do potencial científico e técnico da Comunidade é também resultado do desenvolvimento da cooperação transnacional, da criação de redes de IDT, da organização de conferências e colóquios, da mobilidade dos cientistas, da supressão da duplicação de esforços e da procura de sinergias a nível comunitário. A título de exemplo, um recente relatório irlandês que analisava o impacto do programa BRITE sobre as políticas nacionais de investigação sublinhava que este programa correspondeu da melhor forma às necessidades das PME.

Difusão dos conhecimentos

3.5. As observações formuladas pelo Tribunal não tomam em consideração o enorme volume de artigos científicos publicados directamente pelos laboratórios que participam nos programas, cuja importância para a comunidade científica é primordial. Além disso, a DG XII efectua um acompanhamento rigoroso das publicações, as quais reflectem o interesse e a utilidade dos programas. Os relatórios anuais e finais dos programas de biotecnologia (BEP, BAP e, brevemente, BRIDGE) são assim periodicamente enviados à DG XIII-C; estes relatórios fornecem uma síntese de todos os resultados, bem como dados estatísticos sobre as publicações com eles relacionadas (número de artigos por sector, revistas científicas em causa, transnacionalidade dos artigos, etc.).

Valorização

3.6. As relações entre a DG XII e a Direcção XIII-C são guiadas pelo princípio de complementaridade interna e os

procedimentos de colaboração entre o programa VALUE e os outros programas são definidos tendo em conta as especificidades destes últimos. A título de exemplo, podemos citar um estudo comum BRITE-VALUE ainda em curso, destinado a identificar e avaliar o potencial de exploração dos resultados de 77 projectos BRITE.

3.7. Através de uma directiva interna da DG XII conseguiu-se melhorar a situação descrita no projecto de relatório do Tribunal e harmonizar as práticas dos diversos programas científicos geridos por esta Direcção-Geral.

3.9. Em 1990 a Direcção XIII-C publicou, pela primeira vez, um anúncio no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, relativo à valorização dos resultados dos programas específicos. Em resposta ao anúncio, foram recebidas perto de sessenta propostas de contratantes que tinham participado em programas de IDT comunitária, relativas à valorização dos resultados obtidos. Os responsáveis pelos programas específicos na origem dos resultados a valorizar foram associados pela DG XIII-C ao procedimento de avaliação das propostas recebidas.

Do mesmo modo, o alargamento, desde a implementação do programa VALUE, das actividades de valorização a novos domínios, tais como as biotecnologias, BRITE, etc. permitiu reforçar a colaboração entre os serviços da DG XII e da Direcção XIII-C, no tocante à identificação e avaliação dos resultados (ver resposta ao ponto 3.6).

Dinamismo limitado dos serviços de patentes e de publicações

3.10. A extensão da acção « patentes » à investigação com custos repartidos coloca problemas de ordem deontológica, dado que a propriedade dos resultados pertence, em regra, ao contratante.

3.11. Ver respostas aos pontos 3.5. e 3.55.

3.12 – 3.15. O serviço de informação CORDIS, onde está incluída a base de dados EABS, encontra-se em desenvolvimento; já é acessível ao público, sob forma experimental, através do servidor ECHO. Além disso, está a ser estudada a introdução de novas tecnologias, designadamente as CD-ROM, para modernizar a divulgação dos conhecimentos.

No âmbito da acção centralizada (terceiro programa-quadro), será criado um serviço electrónico de informação comunitária, que incluirá o serviço CORDIS.

Valorização de montante a jusante

3.16. Efectivamente, a acção de valorização deverá funcionar nos dois sentidos. No âmbito da execução do programa VALUE, a DG XIII-C está empenhada em aperfeiçoar e alargar a sua actividade no sentido descendente. Paralelamente, está a ser estudada a forma de tomar em consideração as necessidades das actividades produtivas, mediante a constituição de uma rede de centros de ligação, que incluirá os organismos dos Estados-membros, competentes em matéria de divulgação/valorização.

Esta rede deverá permitir melhorar a adequação entre a oferta e a procura de tecnologia.

Preponderância de pessoal nos serviços menos dinâmicos

3.17. A modéstia dos recursos afectos à actividade de exploração decorre do processo de criação e de constituição desta actividade (ver primeira parte).

A execução do programa VALUE permitiu corrigir, em certa medida, a insuficiência de recursos verificada pelo Tribunal.

A acção centralizada prevista no terceiro programa-quadro (1990-1994) irá dispor de 1 % dos recursos atribuídos aos programas específicos.

Atitude por vezes passiva do serviço de valorização

Prazos

3.18 – 3.19. Os modestos recursos de que a unidade de valorização dispunha e a ausência de uma base jurídica sólida (antes do Acto Único) não permitiam que essa unidade efectuasse um acompanhamento sistemático dos resultados e financiasse, num lapso de tempo curto, projectos de envergadura.

É este o caso, nomeadamente, do processo referido no ponto 3.19: os prazos observados devem-se, em grande parte, à insuficiência dos recursos financeiros.

3.22. Tal como o Tribunal observa, a evolução recente leva a pensar que o processo em causa poderá vir a ser relançado, o que demonstra a complexidade do processo de valorização.

Prevenção dos litígios

3.24. A Comissão vai estudar a possibilidade de rever determinadas cláusulas contratuais. No caso referido, a Comissão renunciou a instaurar acções judiciais dispendiosas devido à incerteza jurídica sobre os direitos das duas partes e ao reduzido valor da retribuição em causa.

3.27. Os termos de referência dos estudos são determinados em função das necessidades da Comissão mas é natural que tenham igualmente em conta os requesitos dos licenciados seus parceiros e, se for caso disso, no âmbito da negociação, os pareceres dos peritos responsáveis pela sua execução.

Controlo da cobrança rigorosa dos créditos e da situação das dívidas

3.29 – 3.30. As acções empreendidas pela Comissão tinham em conta a modéstia dos montantes envolvidos e a relação custo/benefício de tais operações.

3.31. A Comissão vai estudar a possibilidade de introduzir uma cláusula adicional relativa aos juros de mora.

Primazia concedida ao aspecto técnico em detrimento do aspecto comercial

Atitude mais técnica que comercial

3.35. – 3.36. Os dois agentes recrutados para a valorização no âmbito da execução do programa VALUE possuem, respectivamente, uma formação em Economia e uma formação científica acompanhada de experiência na área do lançamento de novos produtos na indústria farmacêutica.

Deficiências dos estudos de mercado

3.27 – 3.38. A valorização dos resultados de investigação é normalmente analisada para um período cuja média se situa entre 5 e 7 anos e é, pois, necessário que os estudos de mercado antecipem os « futuros mercados ». Devido a este facto, os riscos de erros de apreciação são elevados. O estudo do mercado europeu é dispendioso e, por vezes, o volume das dotações disponíveis para esse fim leva a limitar os custos e a circunscrevê-lo ao estudo do mercado dominante, com extrapolação para os restantes mercados.

3.41 – 3.43. As dificuldades surgidas no caso descrito pelo Tribunal decorrem da evolução da estratégia do licenciado, que está directamente ligada aos seus imperativos comerciais, sobre os quais só o licenciado se poderá pronunciar (ver resposta ao ponto anterior).

Assinale-se que, em relação à « dispersão administrativa » observada pelo Tribunal, foram tomadas medidas a fim de racionalizar o processo de valorização dos resultados de investigação do CCI e que, designadamente, foi nomeado um correspondente para a valorização em cada instituto do CCI, com o objectivo de facilitar as relações com a DG XIII-C.

Falta de assistência da investigação à valorização

Falta de tempo da parte dos investigadores

3.45 – 3.46. Os casos invocados pelo Tribunal devem-se ao processo contínuo de racionalização do CCI e às medidas ulteriores tomadas para garantir a mobilidade do pessoal. Consequentemente, deixou de ser possível incluir sistematicamente o apoio às invenções nos programas específicos.

Acção de valorização por operações pontuais

3.49. A Comissão considera, como o Tribunal, que a estratégia do « caso a caso », resultado por resultado, não é satisfatória. Ao longo de 1990 foram lançadas as seguintes iniciativas:

— publicação de anúncio no Jornal Oficial;

— acção de avaliação do potencial industrial e comercial de um subconjunto significativo de resultados (exemplo: estudo comum com o BRITE sobre 77 resultados);

— desenvolvimento progressivo de uma « rede de contactos » com outras acções comunitárias (SPRINT, PME, EUROTECH CAPITAL, etc.).

Licenças não exclusivas de direito, exclusivas de facto

3.50 – 3.52. O projecto de relatório do Tribunal chama a atenção para a concessão de licenças não exclusivas de direito mas exclusivas de facto, para a insuficiência de determinadas cláusulas contratuais, bem como para o reduzido valor das retribuições.

« A solução a preconizar em matéria de licenças não é evidente », segundo o Tribunal, o qual recomenda à Comissão que aprofunde tanto os aspectos da legalidade como os da eficácia. A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão procurará igualmente rever determinadas cláusulas contratuais consideradas pelo Tribunal como insuficientes ou fontes de litígios.

As taxas de retribuição praticadas pela Comissão são pouco elevadas porque os resultados de investigação valorizados são de carácter pré-competitivo e implicam um investimento importante da parte dos adquiridores de licenças, ao longo de vários anos e com riscos não negligenciáveis de insucesso (ver resposta ao ponto 2.24).

A Comissão tenciona, aliás, futuramente, modular as taxas de retribuição praticadas para os contratos de licença em função dos resultados previsíveis (mercado potencial) e do tempo que levarão a ser concretizados.

Algumas sugestões

3.53. A Comissão concorda com o Tribunal quanto à necessidade de fazer apoiar a sua acção pelos organismos competentes dos Estados-membros. Nesta perspectiva, a Comissão pretende seleccionar, com o acordo das autoridades nacionais, um certo número de organismos que irão constituir centros de ligação para a divulgação e valorização dos resultados. Esta solução parece ser mais bem adaptada às necessidades do que o recurso ao « clube Eurotech », cujas finalidades são diferentes.

Aliás, o programa VALUE é já apoiado por uma rede de consultores e de peritos que foram seleccionados por concurso.

Avaliação insuficiente do impacto das acções

Não avaliação do impacto das publicações

3.55. Os dados relativos aos resultados das vendas (receitas totais das vendas) das publicações da DG XIII encontram-se disponíveis e o Serviço das Publicações pode igualmente fornecer, a pedido, os resultados por obra.

Estão a ser introduzidos melhoramentos para poder dispor de indicadores sistemáticos e mais precisos (ver igualmente resposta ao ponto 3.5).

Não identificação das receitas e despesas por projecto ou operação

3.56. A instalação, actualmente em curso, de um sistema informatizado de gestão e de acompanhamento dos processos deverá permitir, no futuro, dispor de informações mais pormenorizadas sobre a gestão.

4. DESCOBERTA DAS CAUSAS: 2. MEIOS NÃO PROPORCIONAIS ÀS NECESSIDADES

Consequências operacionais da falta de meios

4.12 – 4.15. Tendo em conta os seus recursos, a DG XIII-C não dispunha de meios para assegurar o acompanhamento de todos os programas específicos e, além disso, antes da adopção do Acto Único [artigo 130ºG, alínea C)] não existia uma base jurídica sólida que lhe permitisse efectuar esse acompanhamento de forma sistemática (ver primeira parte e resposta ao ponto 3.17).

Com a execução do programa VALUE obtiveram-se progressos significativos:

— o envio dos documentos dos serviços da DG XII para a DG XIII-C encontra-se agora organizado e, dentro da

DG XIII-C, foi instaurado um sistema de acompanhamento e de circulação dos documentos;

— foram nomeados correspondentes em matéria de valorização em todos os institutos que integram o CCI;

— criaram-se relações de trabalho regulares entre a DG XIII-C e a maioria dos programas específicos, entre os quais os programas mencionados pelo Tribunal no ponto 4.13.

4.18. Os dados relativos a 1990 demonstram que a investigação com custos repartidos constitui, doravante, a actividade dominante: em 1990, o número de processos com origem no CCI não representa mais de 13 % do total de processos abertos. Este decréscimo relativo deve-se ao aumento do número total de processos abertos.

5. DESCOBERTA DAS CAUSAS: 3. GRANDE DISPERSÃO DAS ACTIVIDADES DE EXPLORAÇÃO DOS RESULTADOS DA INVESTIGAÇÃO E DE TRANSFERÊNCIA DE TECNOLOGIA

Dispersão dos serviços responsáveis

Divulgação dos resultados

5.1 – 5.10. A Comissão considera que a dispersão das actividades de publicação não é tão grave quanto o referido. Esta dispersão assenta, além disso, num princípio de complementaridade interna, que assegura uma certa autonomia aos programas específicos. Este princípio é retomado no terceiro programa-quadro (1991-1994), que prevê que as actividades de divulgação sejam conduzidas, por um lado, pelos programas específicos e, por outro, a nível central (DG XIII-C).

Publicações «selvagens»

5.6 – 5.7. Ver respostas aos pontos 2.4, 2.5 e 3.5.

Novas abordagens relativas à divulgação dos resultados da investigação

5.8 – 5.10. Os serviços da DG XIII-C foram reorganizados nos últimos meses. Entre as alterações aprovadas figura a criação duma unidade «Divulgação dos conhecimentos científicos e técnicos», que agrupa todas as actividades de divulgação, sejam elas actividades informatizadas (nomeadamente, CORDIS) ou de qualquer outro tipo (publicações, conferências, etc.).

Valorização dos resultados

Direcção XIII-C e serviços responsáveis pela gestão dos programas de acção indirecta

5.13 – 5.15. Desde a auditoria do Tribunal realizaram-se progressos significativos (ver respostas aos pontos 4.12 a 4.15).

Programas com forte participação industrial e programas tradicionais

5.16 – 5.18. A Direcção XIII-C só recentemente se interessou por certos programas porque antes da adopção do programa VALUE não dispunha de competência para tal (ver igualmente as respostas aos pontos 4.12 a 4.15).

Quota-parte de responsabilidade do programa-quadro

Dualidade das actividades de exploração dos resultados no programa-quadro

5.20. A proposta de decisão do Conselho relativa à divulgação e à valorização dos conhecimentos resultantes dos programas específicos de IDT da Comunidade, preparada pela Comissão e submetida ao Conselho de acordo com o procedimento previsto no nº 2 do artigo 130ºQ do Tratado, define, no seu artigo 7º, as regras a que deve obedecer a divulgação dos conhecimentos e prevê que a Comissão adopte as disposições de aplicação dessas regras.

Relações orgânicas limitadas entre serviços

Fontes de informação comuns

5.26 – 5.27. Foi criado um sistema informatizado para acompanhamento dos processos, que permite a integração das informações relativas aos contratos, aos respectivos resultados e à sua eventual divulgação ou valorização.

5.28. A nomeação de correspondentes em matéria de valorização (incluindo a protecção) para os institutos do CCI deverá permitir corrigir a situação descrita pelo Tribunal.

Comparação de serviços por afinidades

5.29. No quadro da última reorganização da DG XIII-C foi criada uma unidade de inovação e de transferência de tecnologia, separada do sector « patentes », a fim de corrigir a situação descrita pelo Tribunal (ver igualmente respostas aos pontos 5.8 a 5.10).

Dissociação entre atribuições e recursos

Dispersão das dotações para publicações por diversos serviços

DG autoras e Secretariado-Geral

5.32. A Comissão chama a atenção para o facto de ter decidido, sob iniciativa do controlo financeiro, propor à autoridade orçamental, no que se refere ao programa prioritário de publicações para 1991, uma transferência de dotações a partir das rubricas envolvidas para uma outra rubrica que possa suportar essas despesas; quanto ao orçamento para 1992, a Comissão tenciona criar uma rubrica especificamente reservada ao financiamento das publicações de carácter prioritário.

A Comissão assinala igualmente que as publicações relativas à exploração da investigação não sofreram, apesar do exposto, qualquer restrição.

DG autoras e Serviço das Publicações

5.35 – 5.40. No tocante a estes pontos, o Tribunal afirma que o Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias (SPOCE) dispõe do poder financeiro para decidir, por simples via administrativa, a afectação dos seus recursos, inscritos na rubrica 342 do orçamento da Comissão.

A Comissão recorda que as dotações atribuídas ao SPOCE são dotações de funcionamento e, logo, devem ser consideradas como tal. O orçamento do SPOCE deve, pois, ser afectado a um conjunto de actividades de natureza bem precisa e comuns a todas as instituições.

Essas actividades englobam, nomeadamente:

— a produção e divulgação do *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*;

— a realização das publicações inscritas nos programas das instituições;

— a gestão dos contratos de tipografia por conta das instituições;

— a venda e distribuição das publicações comunitárias, incluindo a criação de catálogos e a promoção.

Assim, o SPOCE toma a seu cargo *qualquer* trabalho desta natureza que lhe seja encomendado.

A repartição dos recursos pelos diversos ordenadores, verificável na contabilidade analítica do SPOCE, não resulta pois da escolha desse serviço mas é, isso sim, reflexo do grau de actividade dos ordenadores. Trata-se duma informação fornecida pelo SPOCE quanto à sua carga de trabalho.

Até ao presente, a autoridade orçamental tem sempre concedido ao SPOCE os meios orçamentais suficientes para cumprir essas funções; o SPOCE possui uma tipografia integrada de pequena dimensão, cuja razão de ser principal é a capacidade de publicar números urgentes do JOCE em caso de acontecimentos graves no sector privado e evitar assim a completa interrupção do processo legislativo das Comunidades.

Em tempo normal, este equipamento de produção dedica-se à realização de outras publicações. Em 1989, os recursos atribuídos à oficina elevam-se a 3 370 771 ecus, ou seja, 11,1 % do orçamento total de 30 239 400 ecus.

É atribuída prioridade à impressão de trabalhos que se inscrevam no âmbito da missão do SPOCE, nomeadamente catálogos e material de promoção. O saldo da capacidade disponível tem sido tradicionalmente repartido de forma equitativa entre as instituições, sob controlo do comité directivo do SPOCE e em conformidade com as disposições em vigor.

Dotações da Direcção XIII-C e dotações do CCI para apoio aos serviços da Comissão

5.41 – 5.45. Em relação à questão geral da aplicação do princípio fornecedor/cliente aos trabalhos efectuados pelo CCI para apoiar os serviços da Comissão, esta instituição sugere a consulta das respostas dadas às observações do Tribunal sobre esta questão — que figuram no Relatório Anual de 1989 (capítulo 9-CCI; números 9.23 — 9.25) —, onde são expostas com clareza as contingências impostas à Comissão pelo Regulamento Financeiro e pelas perspectivas financeiras para 1988-1992.

Além disso, as referidas respostas abrangem a questão específica relativa aos meios para assegurar a concorrência, levantada pelo Tribunal no ponto 5.42.

No que se refere ao apoio específico do CCI à DG XIII, é evidente que, por razões de eficácia e de transferência de saber-fazer, seria difícil recorrer a outras organizações que não o CCI para explorar as invenções deste último.

É conveniente salientar que as actividades de valorização para a DG XIII representam apenas cerca de 6 % do volume total de trabalho efectuado pelo CCI em apoio de outras DG.

Tal como sucede já em relação a várias outras Direcções-Gerais, foi recentemente assinado um acordo plurianual entre a DG XIII e o CCI sobre a exploração dos resultados de investigações.

A aplicação deste acordo será analisada mais pormenorizadamente nos programas de trabalho anuais e nas reuniões de acompanhamento, bem como nos relatórios anuais e nas reuniões estatutárias.

Dotações da Direcção XIII-C e acções CECA

5.46. O artigo 20º do Tratado de fusão dos executivos a que o Tribunal faz referência determina que as despesas administrativas da CECA, bem como as despesas administrativas das outras Comunidades, serão inscritas no orçamento geral. Em conformidade com esta disposição, uma série de despesas, então classificadas como administrativas, foram suprimidas do orçamento CECA e inscritas no orçamento geral. As despesas a que o Tribunal se refere encontram-se nesta situação. Trata-se pois claramente de despesas CECA e a referência ao Tratado deverá continuar a figurar nas observações do orçamento.

5.49. As observações do Tribunal são exactas. A DG XIII-C passará a identificar a base orçamental precisa de cada publicação, de molde a que o Serviço das Publicações possa afectar de forma correcta as receitas a reinvestir.

Multiplicidade das actividades afins geridas separadamente

Projectos de demonstração das DG XI e XVII

5.52. As actividades das DG XIII-C, XI e XVII são complementares e não redundantes. Existe, aliás, uma cooperação activa entre as DG XIII-C e XVII, em matéria de divulgação, valorização e promoção recíproca dos resultados obtidos.

Programa Sprint

Inovação e políticas comuns distintas

Conclusão

5.53 – 5.56. A integração dessas diversas actividades com bases jurídicas e objectivos distintos revela-se difícil. Em contrapartida, a cooperação entre essas actividades é encorajada no âmbito da Comissão e estão a ser preparadas diversas iniciativas comuns.

5.57. Ver respostas aos pontos 5.35 — 5.40.

ANEXO

Programa de publicações da Comissão para 1991

Princípios gerais relativos à actividade de edição da Comissão

I. Imperativos

A. A decisão da Comissão de 31 de Outubro de 1989 definiu ou clarificou um certo número de princípios que deverão orientar a actividade de publicação, entre os quais:

— investimento judicioso dos recursos disponíveis (procura da adequação entre os objectivos visados e os meios utilizados),

— concordância com as preocupações da Comissão (noção de programa prioritário),

— tomada em consideração das diversidades culturais específicas dos diversos espaços culturais,

— abordagem profissional dos aspectos comerciais, a nível da concepção, da apresentação das matérias a publicar e da sua distribuição,.

— procura da subsidiariedade e de relações de parceria,

— programação *rigorosa* da produção das obras, nomeadamente no tocante aos prazos de tradução.

B. As actuais orientações permitem dar resposta a estes imperativos. A escolha das matérias a publicar, das respectivas estrutura e apresentação e das modalidades de distribuição baseia-se nas necessidades detectadas através das reacções do público e na experiência dos meios da edição nos diversos espaços culturais que constituem o mercado das publicações comunitárias. Nesta perspectiva, o recurso aos instrumentos de inquérito através dos canais de distribuição, a análise dos resultados da divulgação e a colaboração com editores privados permitem uma melhor comprensão das realidades inerentes aos diversos espaços culturais e linguísticos e uma melhor escolha das matérias a publicar, da sua estrutura, do modo de publicação, da apresentação e dos métodos de comercialização.

C. Desenrolam-se, assim, em paralelo, duas operações:

1. Formulação precisa do programa prioritário para 1991, o que implica uma:

— escolha judiciosa das matérias a publicar,

— escolha correcta do público a atingir,

— selecção das obras adequadas,

— escolha dos suportes adequados,

— apresentação apropriada,

— divulgação optimal,

— promoção continuada,

— intensa colaboração com os editores privados.

2. Cada obra é examinada sob o ponto de vista:

— da necessidade da sua publicação,

— da necessidade da sua publicação sob determinada forma,

— da necessidade da sua publicação sobre determinado suporte,

— da necessidade de mudar um ou vários dos elementos acima referidos.

II. Modalidades de produção

A produção proposta inclui:

1. As publicações oficiais (PO)

As publicações oficiais impressas com uma certa tiragem são, em princípio, editadas em todas as línguas oficiais da Comunidade. Estas publicações envolvem a responsabilidade da instituição autora e têm uma apresentação conforme com a imagem de marca dessa instituição. Tendo em conta o investimento substancial que representam, as publicações oficiais são reservadas para matérias de elevada qualidade; os seus leitores são em número suficiente para amortecer, em razoável medida, os custos de cada exemplar produzido.

As publicações oficiais podem ter a forma de publicações *periódicas* ou de *monografias*.

Uma vez esgotada a tiragem de base e sob reserva de contra-indicação expressa do serviço ordenador, o SPOCE pode efectuar reedições para dar resposta à procura existente, as quais serão financiadas através de um orçamento previsional global estabelecido para o efeito.

Para reduzir os custos de produção destas edições recorrer-se-á aos modernos meios de edição, respeitando simultaneamente as condições mínimas de adequação técnica e cultural.

2. Publicação de documentação

2.1. A publicação de documentos constitui o veículo de divulgação adequado para qualquer tipo de informação que as instituições considerem oportuno difundir junto do público sem assumirem a responsabilidade do respectivo conteúdo (para realizar a edição, basta o pedido de um

director-geral). Os documentos publicados são em princípio reproduzidos nas versões linguísticas e na forma disponíveis; a edição será completada com as necessárias indicações bibliográficas.

Os documentos destinados ao público figuram nos catálogos mensais e anuais no mesmo título e sob as mesmas rubricas que as publicações oficiais. Para os utilizadores externos, o único elemento que diferencia um documento de uma publicação oficial é uma observação, constante do catálogo e da capa, onde é explicado que se trata de uma matéria em relação à qual a Comissão não assume qualquer responsabilidade pelo conteúdo.

A tiragem inicial dos documentos publicados é limitada; o SPOCE pode realizar reedições para dar resposta a pedidos precisos. A documentação é vendida a preço de custo e deve autofinanciar-se.

Os meios técnicos modernos permitirão, também neste domínio, realizar algumas economias.

2.2. A publicação pode também efectuar-se a partir de originais que existam em arquivo (papel, microfichas, arquivo electrónico ou óptico). Embora para os utilizadores externos não exista qualquer diferença entre os documentos assim publicados e as publicações oficiais, para os serviços que os produzem a diferença é significativa dado que esses documentos, inscritos no catálogo, existem apenas enquanto originais a partir dos quais o SPOCE pode realizar cópias mediante pedido. Não existe assim qualquer tiragem que exceda o número de destinatários previamente conhecido, nem armazenagem; só é necessário investir em presença de pedidos concretos.

Este tipo de publicação, dadas a simplicidade da sua realização e a sobriedade de apresentação, constitui a forma de publicação apropriada para matérias destinadas a um número reduzido de leitores ou cujo público seja impossível de determinar à partida. Estas publicações não exigem qualquer estimativa de tiragem nem a armazenagem de exemplares e, consequentemente, não implicam quaisquer despesas antes de se estar em presença de pedidos potencialmente geradores de receitas, que sejam de nível, pelo menos, equivalente.

Esta modalidade de publicação mediante pedido aplica-se nomeadamente no tocante ao volume considerável de relatórios técnicos relativos aos domínios CECA e Euratom, editados em especial pelas DG V, XII e XIII.

2.3. Neste contexto de publicação de documentação, há ainda que considerar a « *document delivery* », ou seja, a divulgação de unidades de informação a partir de um conjunto documental conservado em arquivo (papel, microfichas, arquivo electrónico ou óptico). Neste caso, não se trata de fornecer publicações completas mas apenas extractos desses arquivos (por exemplo, uma directiva publicada num Jornal Oficial, parte de um guia prático, um capítulo de um estudo, dados estatísticos, etc.).

O acesso aos arquivos em causa processa-se através de bases de dados que podem ser consultadas por intermédio de serviços telemáticos privados ou públicos (videotexto), conectados com um sistema electrónico de recepção de encomendas e com um dispositivo de fornecimento rápido das informações solicitadas através dos canais adequados (correio, telecópia, rede informática).

Será dada especial atenção à indexação dos documentos arquivados, uma vez que a facilidade de acesso e a pertinência das respostas às consultas dessas bases, que decorrem da qualidade da indexação, são os únicos factores que garantem a valorização optimal dos arquivos.

2.4. *A divulgação electrónica* diz respeito a conjuntos de informações conservadas à disposição dos clientes numa memória electrónica e acessíveis por intermédio de terminais informáticos. Depois de ter localizado as informações desejadas, mediante recurso a um instrumento de selecção adequado, o utilizador dispõe da possibilidade de as obter imediatamente no seu terminal ou, aplicando os mecanismos da « *document delivery* », de encomendar a sua impressão e recebê-las por correio ou telecópia. As bases de dados CRONOS (estatísticas), TED (avisos de concursos públicos) e INFO 92 (conclusão do mercado interno) são exemplos bem conhecidos deste tipo de divulgação. Esta modalidade será alargada designadamente a guias práticos, a informações relativas à actualidade, a obras que sejam objecto de frequentes actualizações, etc.; o acesso processar-se-á quer através das redes informáticas tradicionais quer através das redes destinadas ao grande público (videotexto).

3. Obras de referência (OR)

As obras de referência são normalmente publicadas no âmbito do programa prioritário. Trata-se de textos cujo conteúdo é estabelecido sob controlo da Comissão mas que poderão ser produzidos e distribuídos, em condições financeiras a determinar, por editoras privadas (subsidiariedade); a Comissão só se encarrega da sua edição quando, em relação a uma dada versão linguística, não existe nenhum editor privado interessado. Estas obras de referência destinam-se a animar a discussão de temas importantes para a construção europeia, a promover um certo número de ideias-força e a criar eventualmente acontecimentos em termos mediáticos. A redacção das obras é confiada a autores de renome e a sua promoção é feita por empresas de publicidade de reconhecido mérito.

A Comissão, em colaboração com os editores privados, procurara dar a estas obras uma apresentação comparável à da produção análoga da concorrência e esforçar-se-á por ter acesso a canais de distribuição e de promoção que ofereçam possibilidades de vendas substanciais.