

V CBE0 - Curitiba



V CONGRESSO BRASILEIRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS
Curitiba-PR - Brasil

ANÁLISE DA ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR E DE INCENTIVO À INOVAÇÃO NO BRASIL NOS GOVERNOS LULA E DILMA

Camila Furlan da Costa (UNIPAMPA) - camilacfcosta@gmail.com

Professora do Campus Santana do Livramento da Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA) desde 2010.

Graduada em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (2006), mestre (2009) e doutora (2018) em Administração pela Universidade Federal do Rio

Sueli Maria Goulart Silva (UFRGS) - sueli.goulart@ufrgs.br

Professora Associada na Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Graduada em

Biblioteconomia pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (1983) e doutora em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco

Análise da articulação entre as políticas de ampliação do acesso ao ensino superior e de incentivo à inovação no Brasil nos governos Lula e Dilma¹

Neste estudo analisamos a relação da articulação entre as políticas de ampliação ao acesso e as de incentivo à inovação com as mudanças na universidade pública. Visamos a compreender as especificidades dessa articulação e seus nexos com a totalidade social pois consideramos que essas políticas, consolidadas nos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015), incidem sobre a organização do ensino, da pesquisa e da extensão nas universidades públicas *pari passu* com a organização social, econômica e cultural do País e suas relações no capitalismo global.

A ampliação da possibilidade de qualificação educacional (frente ao agudo déficit de formação em nível superior no Brasil) e do estímulo à inovação, por via do aparato científico e tecnológico estabelecido, predominantemente, nas universidades públicas brasileiras, compuseram o projeto de ambos os governos, como instrumentos de alavancagem do desenvolvimento social e econômico. Não obstante, argumentamos que tais políticas foram orientadas por concepções renovadas do neoliberalismo; retoricamente negadas por aqueles governos.

O neoliberalismo é, como afirma Puello-Socarrás (2013), um projeto eminentemente colonialista, e a modificação das suas estratégias visam a garantir e ampliar a submissão dos países periféricos. Portanto, foi necessário analisar os efeitos concretos do avanço do neoliberalismo no ensino superior frente às características do padrão dependente de desenvolvimento, definido por Fernandes (2008, p. 36) como “uma situação específica, que só pode ser caracterizada através de uma economia de mercado capitalista duplamente polarizada, destituída de autossuficiência e possuidora, no máximo, de uma autonomia limitada”.

A universidade pública não foi considerada uma estrutura estática, mas como síntese de múltiplas relações dotadas de contradições. Visando a compreender a articulação entre as políticas direcionadas para a universidade pública no contexto dependente, retomamos, então, o pensamento social brasileiro e a categoria padrão dependente de educação superior, de Florestan Fernandes (1975). Esse padrão consiste na importação de modelos e concepções de educação, de conhecimentos desenvolvidos em outros contextos e deslocados das reais necessidades nacionais, sem capacidade

¹ Trabalho produzido no âmbito de projeto de pesquisa financiado pelo CNPq

criadora e inovadora, bem como na formatação de um sistema de ensino voltado para o trabalho simples. Segundo o autor, mesmo em condições de ampliação do acesso aos bancos universitários, mantidas aquelas características, mantém-se ou se agrava a heteronomia cultural (FERNANDES,1975).

Para a realização do estudo, analisamos documentos e realizamos e entrevistas semiestruturadas com gestores e especialistas de notório saber vinculados a uma universidade federal e ao Ministério da Educação, além de coleta e organização de dados secundários. Os resultados indicaram que houve avanços no ensino superior nos governos analisados. A ampliação do acesso, público e privado, contribuiu de forma significativa para romper com o caráter ultraelitista do ensino superior brasileiro. O acesso a este grau de ensino não está mais restrito apenas a uma pequena elite de brasileiros. Em 2003, considerando a distribuição das matrículas por níveis de ensino, o ensino superior representava apenas 8,2% do total de matrículas no país, passando a representar 15,48% em 2015. Entretanto, o ensino superior brasileiro continua sendo uma possibilidade para poucos, já que a proporção de brasileiros com diploma é ainda muito pequena, quando comparada aos países centrais e mesmo a alguns países periféricos.

No ensino público, as diretrizes da ampliação, adotadas pelas universidades federais por meio do REUNI, também reforçavam modalidades de cursos focadas apenas no ensino. Três foram os modelos de cursos adotados que conduzem para essa direção: (a) a oferta de cursos na modalidade EaD, por meio do Sistema UAB; (b) a ampliação dos bacharelados interdisciplinares pelo REUNI; e (c) a ampliação dos cursos tecnológicos, principalmente, por meio da ampliação e criação de novos institutos de formação tecnológica. Esses cursos simplificam a formação nas universidades públicas federais. Essa simplificação, por um lado, visa a reduzir os custos com a expansão do ensino público e o custo das políticas inclusivas neste nível de ensino e, por outro, reduzir o custo da mão-de-obra com formação superior. A expansão centrada em cursos de curta duração e com oferta flexível, ainda, prepara os egressos das universidades públicas, para o desenvolvimento de atividades mais simples que, apesar de exigirem formação superior, não demandam a produção de conhecimento capaz de gerar desenvolvimento tecnológico, cada vez mais necessário, face à aceleração tecnológica característica do capitalismo tardio. Portanto, adotar esse tipo de formação aprofunda a posição dependente do País na divisão internacional do trabalho.

A ampliação do acesso às IES públicas federais por meio do REUNI teve como um dos seus principais resultados a expansão da pós-graduação. As IES públicas permanecem como o tipo de instituição superior que mais forma egressos nos cursos de mestrado e doutorado, mostrando que permanecem como *locus* do desenvolvimento de pesquisa acadêmica no Brasil. Há, nas universidades públicas de excelência, a valorização sistemática da pesquisa, desenvolvida de forma articulada com o ensino e a extensão. Essas universidades de excelência adotam um modelo multifuncional, tipo organizacional defendido por Fernandes (1975) como necessário para o rompimento do padrão dependente de educação superior. Entretanto, a adoção do modelo multifuncional por algumas universidades públicas brasileiras não significou que elas fossem direcionadas para produção de conhecimentos e de mão-de-obra qualificada voltadas para a promoção do desenvolvimento autônomo, pois foi realizada de forma parcial e não acompanhada por transformações sociais mais amplas que poderiam representar o rompimento com a dependência cultural e tecnológica do País.

A ampliação também direcionou a expansão do ensino superior para criação de vagas no ensino privado, o que conduz a mecanismos precários de formação – as universidades privadas apresentam desempenho inferior às instituições públicas nas avaliações do MEC – ao mesmo tempo, reduz, proporcionalmente, o recurso destinado ao financiamento das instituições públicas. Neste sentido, essas políticas, ao invés de formarem qualitativamente os cidadãos para, inclusive, fomentarem a produção de conhecimento, simplificam a formação, direcionando para a simples qualificação massificada de mão-de-obra.

A formação massificada em escolas privadas, faculdades e centros universitários, direciona para a revitalização das escolas superiores isoladas, em um contexto de intensificação da mercantilização do ensino superior privado. A concentração no ensino privado também contribuiu para a manutenção das instituições de ensino superior como formadoras de profissionais liberais, característica do padrão dependente de educação superior. A distribuição das matrículas entre os cursos indica que as instituições privadas continuam contribuindo pouco para a expansão de áreas que possam direcionar para a produção de conhecimento original capaz de romper com a dependência cultural e econômica.

Desse modo, a ampliação da força de trabalho com formação superior não significou ganhos salariais significativos no Brasil; ao contrário, ampliou um exército de reserva de trabalhadores qualificados pressionando os salários para baixo. Essa

situação beneficia tanto a burguesia nacional, que pode ampliar seus lucros com a redução dos custos com salários, como a burguesia internacional, que pode transferir a matriz produtiva para o país, buscando redução dos custos com mão-de-obra. Assim, o aumento de egressos com ensino superior representa, em longo prazo, uma forma de aumentar os mecanismos de exploração da força de trabalho qualificada.

Já a ampliação dos egressos de pós-graduação contempla e reforça os argumentos da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) representada, principalmente, pela Lei de Inovação e pelo novo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (MLCT&I), para direcionar IES para a geração de inovação. Esta Lei incorpora elementos do Modelo Hélice Tríplice que parte do pressuposto de que as empresas nacionais estão interessadas no desenvolvimento de inovações. Desse modo, estimula a interação das universidades públicas com o setor empresarial visto que estas detêm a força de trabalho que pode ser direcionada para o desenvolvimento de P&D das empresas e promover, assim, o desenvolvimento científico e tecnológico do País.

Entretanto, a ampliação dos egressos de pós-graduação não representou um aumento significativo da empregabilidade de mão-de-obra altamente qualificada em empresas nacionais. A maioria dos mestres e doutores continuam tendo como principal empregador a administração pública e estão lotados em instituições de ensino ou centros de pesquisa.

Além disso, grande parte (42,2%) das inovações declaradas pelas empresas nacionais à PINTEC, no período de 2012-2014, referiam-se à aquisição de máquinas e equipamentos, ou seja, não há desenvolvimento de tecnologia, somente sua aquisição por meio da importação de máquinas e equipamentos (BRASIL, 2018). Este tipo de inovação é estrutural no capitalismo tardio, ou seja, uma forma de integrar os países periféricos aos circuitos de reprodução do capital dos países centrais, e uma prática das empresas brasileiras que reforça a manutenção da dependência tecnológica do País.

Ademais, o sistema de pós-graduação brasileiro corrobora com a manutenção da dependência tecnológica brasileira ao continuar importando conhecimentos, sendo outra característica reproduzida do padrão dependente de educação superior. Nas universidades, um dos mecanismos utilizados para a importação de conhecimentos é o envio de pesquisadores para fora do país em detrimento do recebimento de pesquisadores estrangeiros. Fernandes (2009) não condenava a importação de conhecimento, técnicas e talentos pelos países periféricos em uma etapa inicial para

romper com a dependência; para ele o que importava é que essa estratégia fosse orientada por propósitos definidos a partir de dentro. No Governo Lula (2003-2010), houve um crescimento das bolsas no exterior de 18,23%, enquanto que, no Governo Dilma (2011-2016), foi de 744,68%, chegando a oferecer 18.400 bolsas em 2014, impulsionado pela criação do Programa Ciência sem Fronteiras.

A estratégia de internacionalização dos programas de pós-graduação criada pelas políticas recentes da CAPES é outro mecanismo de importação de conhecimentos, uma vez que as chamadas e as agendas dos periódicos de outros países passam a orientar as agendas dos pesquisadores brasileiros. A internacionalização pode ser observada pelo aumento da participação brasileira entre os países com maior número de publicações. Segundo dados da *American Journal Experts*, a produção de publicações do Brasil em periódicos de outros países cresceu 125%, de 2006 a 2016, chegando 60.209, no último ano. Em 2016, o Brasil estava na 13ª posição no ranking de publicações, detendo cerca de 3% da produção científica mundial. Incentivar a publicação de artigos brasileiros em revistas consideradas internacionais faz com que a agenda de pesquisa nacional seja definida externamente, ou seja, com base nos interesses de pesquisa dos países centrais, detentores de quase a totalidade das revistas indexadas.

Outra forma de drenar a inteligência nacional para os países centrais é direcionar as universidades públicas de excelência para a realização de interações com empresa, pois as condições estruturais do capitalismo dependente faz com que as empresas nacionais não invistam em P&D. Além disso, as alterações recentes, pela EC nº 85/15 e pelo novo MLCT&I, permitiram que se aprofundasse o direcionamento da pesquisa acadêmica para fins externos, já que modificaram o conceito de empresa nacional para empresa brasileira, o que inclui as subsidiárias das empresas multinacionais, que passam a ter acesso aos benefícios da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. No período de 2011 a 2016, 232 empresas publicaram algum tipo de artigo em parceria com pesquisadores brasileiros. Entretanto, as empresas nacionais participaram da coautoria em apenas 0,4% dos artigos, bem abaixo de países como China (17%), Japão (15,9%), Alemanha (13,2%) e França (10,8%) (CLARIVATE ANALYTICS, 2017). Do restante dos artigos publicados em parceria, 0,59% do total foram realizados por meio de projetos de interação com empresas estrangeiras. Os dados do relatório mostraram que, entre as 20 empresas com maior número de coautorias com pesquisadores brasileiros, apenas uma era nacional: a Petrobrás. Há um predomínio de empresas americanas e concentradas no setor farmacêutico.

A importação de tecnologia foi intensificada nos Governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), uma vez que a relação entre receitas com *royalties* e serviços de assistência técnica em relação às despesas passou de 54%, em 2006, para apenas 25%, em 2016. Quando consideradas exclusivamente as receitas com *royalties*, a ampliação da dependência tecnológica é ainda maior, já que a representatividade das receitas caiu de 26%, em 2003, para apenas 13%, em 2016 (BRASIL, 2017). O aumento da dependência tecnológica esteve atrelado ao fato de que o crescimento da economia brasileira, ocorrido entre 2004-2013, não foi acompanhado do aumento da produção industrial, que estagnou desde 2010, embora as vendas no comércio varejista tenham aumentado até 2013 (PAULA e PIRES, 2017). O aumento do consumo impulsionado pela política de relativa melhoria da distribuição de renda e ampla expansão do crédito observada nos governos analisados, não foi acompanhado de aumento da produtividade industrial do País.

Os resultados da balança tecnológica brasileira, assim, corroboram o argumento de que a expansão da pós-graduação brasileira, como tem sido feita, não contribui para romper com a dependência tecnológica do país. No contexto da aceleração tecnológica, a ampliação da pós-graduação está sendo direcionada para fins externos. Assim, importação do Modelo Hélice Tríplice (ETZKOWITZ, 2002) e o direcionamento das universidades públicas federais para a produção de inovação têm sido um dos mecanismos de acumulação sem desapossamento, característico do novo neoliberalismo (PUELLO-SOCARRÁS, 2008), em que as universidades públicas dos países periféricos não precisam ser privatizadas. A importação do modelo de relação universidade-empresa-Estado para os países periféricos é uma forma de impor novas condições de dependência tecnológica, sob a retórica de promoção do desenvolvimento.

Portanto, a articulação da ampliação do acesso ao ensino superior e a promoção da inovação como uma das funções das universidades públicas, por meio do relacionamento universidade-empresa, cria novos mecanismos para integrar as universidades públicas (de excelência), que desenvolvem pesquisa de alta tecnologia, aos mecanismos de acumulação por espoliação imperialistas, tornando-as espaços: (a) de formação de mão-de-obra altamente qualificada (mestres e doutores) para os países centrais que recrutam pesquisadores brasileiros para trabalhar em suas empresas e universidades; (b) de adaptação tecnológica, para as empresas nacionais, que continuam adquirindo tecnologia dos países centrais; e (c) de desenvolvimento tecnológico para empresas multinacionais, que buscam terceirizar parte do P&D para os países

periféricos, com intuito de reduzir os custos com o desenvolvimento das tecnologias, aumentando os lucros da renda tecnológica. Assim, a inovação, como uma das funções da universidade no novo neoliberalismo, subordina as universidades públicas à lógica do capital, pois mesmo que mantenham sua natureza pública, a lógica da política de inovação faz com que os interesses privados prevaleçam sobre os públicos.

Desse modo, os modelos de educação superior importados no ensino (Modelo Europeu e Modelo Americano), implementados pelo REUNI, e na pesquisa e extensão (Modelo Hélice Tríplice), apesar da retórica da modernização, foram adotados parcialmente no ensino superior brasileiro. Segundo Fernandes (2009), o processo de modernização no capitalismo dependente acontece por meio de associação de elementos arcaicos e modernos que garantem o desenvolvimento desigual da economia mundial capitalista. Essa adoção empobrecida dos modelos teve como finalidade instrumentar os modelos importados para fins diversos daqueles implementados em países hegemônicos. No ensino, o encurtamento e a flexibilização introduzidos pelas novas modalidades de oferta (bacharelado interdisciplinar, cursos tecnológicos, e cursos de EaD) tiveram a finalidade de reduzir os custos com o ensino público, bem como os custos da mão-de-obra qualificada, já que reduziu o tempo de formação, ampliando a oferta de trabalhadores com ensino superior na periferia do capitalismo. Na extensão e pesquisa, o Modelo Hélice Tríplice, diante da limitação estrutural do capitalismo dependente, o baixo investimento de empresas nacionais em P&D, por um lado inviabiliza a realização da pesquisa em algumas áreas do conhecimento; por outro, direciona a universidade pública para a realização de parceria com empresas multinacionais, que têm interesse em algumas áreas de pesquisa. Portanto, as mudanças nas universidades públicas brasileiras no novo neoliberalismo criaram, assim, novos mecanismos de integrá-las aos circuitos de reprodução do capital, sem a modificação da sua natureza jurídica, ou seja, criando, no contexto de aceleração tecnológica, um novo mecanismo imperialista de acumulação por espoliação.

Referências

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. **Indicadores de Propriedade Industrial 2017**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional da Propriedade Industrial, 2017. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/sobre/estatisticas/arquivos/indicadores_pi/indicadores-de-propriedade-industrial-2017.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2018.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Pesquisa de Inovação (PINTEC)**. Brasília: IBGE, 2018. Disponível em:

<<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/multidominio/ciencia-tecnologia-e-inovacao/9141-pesquisa-de-inovacao.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

CLARIVATE ANALYTICS. **Research in Brazil: a report for CAPES** by Clarivate Analytics. 2017. Disponível em:

<<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/diversos/17012018-CAPES-InCitesReport-Final.pdf>> Acesso em: 01. fev. 2018.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

_____. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. São Paulo: Global, 2008.

_____. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. São Paulo: Global, 2009.

ETZKOWITZ, Henry. The Triple Helix of university-industry-government: implications for policy and evaluation, **Sister**, Stockholm, 2002.

PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 125-144, jan./apr. 2017.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. **Nueva Gramática del Neo-liberalismo**. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008.

_____. Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013). In: Ramírez, Hernán (org.). **O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise**. São Leopoldo: Oikos – Unisinos, p. 13-57, 2013.