

Discussões regionais sobre a institucionalidade da Educação Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação na periferia.

Verena Hitner

O trabalho tem por objetivo analisar a atual organização institucional das Políticas de Educação Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação na América do Sul. Considera-se que as dimensões cognitivas são também dimensões estruturais do processo histórico de desenho e implementação das PESCTI. O estudo dialoga com trabalhos anteriores¹ que buscam demonstrar a influencia dos fatores cognitivos sobre os desenhos de políticas de Educação Superior, Ciência, Tecnologia e Inovação, mas avança ao propor análises mais qualitativas sobre o tema a partir da análise de uma matriz comparada de institucionalidade das PESCTI.

Pelo menos desde o fim da segunda guerra mundial, a sociedade de maneira geral vê os investimentos em conhecimento como um ponto central para alcançar os grandes objetivos de desenvolvimento. Um dos fatores mais importantes da atual conjuntura internacional reside na forma como a matriz cognitiva² gera e se apropria do conhecimento, fato que afeta as relações sociais de acumulação do conhecimento, a qualidade da participação, da democracia, a sustentabilidade ambiental e a vida em todas as suas formas. O predomínio da nova sociedade da informação sobre o capitalismo pós-fordista gerou, para os países periféricos, novos mecanismos de dependência com respeito aos países desenvolvidos, que tem por base o desenvolvimento científico-tecnológico³.

1 CARLOTTO, M & HITNER, V., *Políticas alternativas: un balance de experiencias concretas de políticas científico-tecnológicas y de educación superior desde América del Sur (2000-2015)*. In RAMÍREZ, R. (Cord.). *La investigación científica y tecnológica y la innovación como motor de desarrollo humano, social y económico de América Latina y el Caribe*. UNESCO-IESALC, CRES 2018. Disponível em: <http://cres2018.org/uploads/Investigaci%C3%B3n%20impresi%C3%B3n.pdf>

2 RAMÍREZ, R. & SZTULWARK, S. *América Latina: De la inmovilidad estructural al cambio en la matriz cognitiva*. Revista Estado y Políticas Públicas N° 10. Mayo a septiembre de 2018, pp. 21-37, 2018. Disponível em <http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/revyp-10-América-Latina-De-la-inmovilidad-estructural-al-cambio-en-la-matriz-cognitiva.pdf>

VERCELLONE, C., *Capitalismo cognitivo. Renta, saber y valor en la época posfordista*. Buenos Aires, Prometeo, 2011.

3 CARLOTTO & HTNER, op cit.

Do ponto de vista interno, a política econômica dos países da região dos últimos anos prestou pouca atenção ao desenvolvimento de capacidades tecnológicas, contribuindo para cristalizar uma forma particular de inserção na economia internacional, por meio de setores de baixo valor agregado. A principal consequência foi a debilidade da base de conhecimento de uma estrutura tecnoprodutiva que, no caso de muitos setores, alguns deles intensivos em conhecimento, estavam ainda em etapa inicial de desenvolvimento.

Para romper a nova dependência cognitiva é importante para a região gerar conhecimento pertinente à sua realidade, para desenvolver tecnologias e inovações que tenham por finalidade as necessidades dos nossos povos. Além disso, é necessário recuperarmos o sentido público e comum dos conhecimentos, que nos permitam abrir novos caminhos cognitivos. Nesse contexto, duas questões se apresentam como essenciais: por um lado a institucionalidade interna dos países das PESCTI, por outro, a institucionalidade regional de integração entre os países, que tratem especificamente do tema, como o Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação (COSUCTI).

Do ponto de vista interno, elaboramos uma matriz com vistas a sistematizar os marcos jurídico-institucionais da educação superior, ciência, tecnologia, inovação e propriedade intelectual dos países da América do Sul. Para isso, consideramos i) instituições responsáveis por gerar políticas de educação superior, ciência, tecnologia, inovação e propriedade intelectual (categorizamos por ano e criação e consolidação, se são agências autônomas, ministérios ou secretarias) e ii) o marco legal relacionado, com seu respectivo ano de criação.

Essa matriz é parte do esforço de entender o marco jurídico institucional das PESCTI, partindo do pressuposto de que o lugar que ocupam as instituições responsáveis por essas políticas dentro do aparato estatal indica a importância estratégica atribuída a essas políticas e interfere na sua produção e na necessidade de concertar ou não com outros organismos do Estado.

A matriz apresenta as instituições responsáveis por gerar a política de educação superior, ciência, tecnologia e inovação e propriedade intelectual dos países sul-americanos. Apesar de se tratar de um esforço ainda incipiente, a matriz permite algumas conclusões. A primeira delas é que as instituições responsáveis pela educação superior nos países da região tendem a ser mais antigas e consolidadas que as

responsáveis por gerar políticas de ciência, tecnologia e inovação. Além disso, enquanto a institucionalidade do sistema de educação superior na maioria dos países sobreviveu às transformações de concepções, e políticas de desenvolvimento dos Estados, e aos diferentes contextos históricos, o mesmo não ocorreu com a institucionalidade dos sistemas de Ciência e Tecnologia.

Países como Chile e Colômbia, apesar das mudanças nas orientações de suas políticas de educação superior, mantiveram a mesma estrutura institucional desde a década de 1920, Brasil praticamente desde 1930 e Argentina desde 1950. Entretanto, as políticas de capacitação científico-tecnológicas passaram por transformações importantes, especialmente com a incorporação do discurso da inovação na década de 1990.

Atualmente, todos os países que constam na matriz, com exceção da Bolívia e da Venezuela, incorporaram o conceito de inovação no título de seus órgãos máximos responsáveis pela política de ciência e tecnologia, o que sugere uma forte penetração desse discurso nos países da região.

No que diz respeito à institucionalidade das políticas de educação superior, vale mencionar que, com exceção do Uruguai, onde é a Universidade da República, ente público e autônomo, a reitora da política, todos os outros países da região contam com ministérios encarregados do tema. No Uruguai, a autonomia do órgão gestor da política de educação superior é tanta, que o país não difunde suas informações sobre os gastos na área. Assim, apesar de ser o Uruguai um país com importante participação do gasto em ciência e tecnologia no PIB, não existem dados sobre seu gasto em educação superior. Equador, Bolívia e Venezuela são os únicos países da região nos quais a instituição responsável pela política de educação superior é a mesma responsável pelas políticas de ciência, tecnologia e inovação. Em todos os outros países, a opção foi juntar a educação superior às estruturas institucionais da educação fundamental e média e deixar a estrutura de gestão da ciência, da tecnologia e da inovação em separado⁴. Em raras ocasiões, como no caso da Argentina, a educação superior está vinculada à produção.

A institucionalidade da ciência, tecnologia e inovação tende a ser muito mais recente que a de educação superior, passando por transformações importantes durante a

4 Com algumas ressalvas para o financiamento.

emergência do neoliberalismo. Poucos governos progressistas optaram por mudar radicalmente essa institucionalidade, sendo o Equador a grande exceção.

Os escritórios de propriedade intelectual são, na grande maioria dos países, autônomos e, em alguns países, como Peru e Chile⁵, ainda que estejam vinculados institucionalmente a um ministério, respondem diretamente à Presidência da República. Portanto, pode-se concluir que os institutos de propriedade intelectual, são espaços de maior liberdade de ação política no âmbito das PESCTI, com menor necessidade de concertação ideológica com outros setores do executivo, o que lhes dá maior autonomia.

Além disso, percebe-se que, em alguns países, são institutos que tratam a propriedade intelectual em um sentido amplo, abarcando direitos de autor, propriedade industrial, sementes ou obtenções vegetais. Ainda que na maioria dos países tenha havido a opção de manter as estruturas antigas, com enfoque na propriedade industrial, houve modificação no marco legal, criando-se novas estruturas, com o objetivo de abarcar todos os temas de propriedade intelectual tratados pela organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI), como o direito de autor e as obtenções vegetais.

Os marcos legais de ciência, tecnologia e inovação, são bastante recentes na maioria dos países da região e quase sempre a inovação é tratada em conjunto com a ciência e a tecnologia, quando não é vista como o principal objetivo da política. Observa-se também que muitos marcos legais de ciência e tecnologia foram alterados pela criação de leis de inovação a partir da década de 1990, assim como por leis de propriedade intelectual, que foram alteradas quase todas para adaptar-se ao acordo TRIPS da OMC de 1995 ou às cláusulas TRIPS-plus dos acordos bilaterais de comércio. Destaca-se que o Equador é o único país da região que conta com um marco legal de propriedade intelectual que está vinculado diretamente ao marco de ciência, tecnologia e inovação.

Com respeito às instituições regionais, como Conselho Sul-Americano de Ciência, Tecnologia e Inovação (COSUCTI) da União de Nações Sul-americanas, ressalta-se que, se bem é verdade que passam por um momento delicado, tais instituições são instrumentos que permitem aos países da região fundamentar uma inserção internacional mais autônoma, já que as dimensões centrais da nova divisão internacional do trabalho, especialmente o intelectual⁶ emergiu de uma agressiva agenda

5 Ressalta-se que ambos países são signatários de acordos bilaterais com os Estados Unidos, com cláusulas TRIPS-plus.

6 HITNER, V & TAPIA, J. Políticas públicas de retorno del talento humano calificado de Ecuador y su inserción internacional: el caso de los becarios de doctorado. *Universitas*, 29, pp. 109-132, 2018

de negociação em organismos e foros internacionais, cujos objetivos eram, entre outros, a desregulação do comércio e a aprovação de legislações amplas sobre a propriedade intelectual, cujo principal objetivo é limitar a produção de ciência e tecnologia de ponta nos países periféricos e cristalizar os padrões tecnoprodutivos existentes.