



XIV ANPED-CO

XIV ENCONTRO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO CENTRO OESTE

3467 - Trabalho Completo - XIV ANPED-CO (2018)
GT 05 - Estado e Política Educacional

A RELAÇÃO ENTRE INOVAÇÃO E EDUCAÇÃO SUPERIOR NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO ? DECÊNIO 2014-2024

Jhonny David Echalar - UFG - Universidade Federal de Goiás

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, aprovou Plano Nacional de Educação, decênio 2014-2024, e trata das diretrizes, dos objetivos, das metas e das estratégias de implementação, bem como da articulação de um sistema nacional de educação que contemple os diversos níveis, etapas e modalidades educacionais. Já a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, aprovou a “Nova Lei da Inovação”, que passou a permitir que espaços públicos, universidades e instituições de pesquisa possam compartilhar recursos públicos e privados. A partir desses elementos, a questão de pesquisa que norteia este trabalho objetiva compreender de que modo o termo “inovação” é abordado no PNE 2014-2024, em suas metas e estratégias para a Educação Superior. Para isso, foi realizada uma pesquisa do tipo análise documental. Observa-se uma alteração no que se refere ao conceito de inovação nas metas e estratégias definidas para a educação nacional, entre elas as do PNE 2001-2010 e as do PNE 2014-2024. Também se observa que as alterações na lei de inovação atribuem às Instituições de Ensino Superior responsabilidades relacionadas ao desenvolvimento tecnológico e econômico nacional.

Palavras-chave: Lei de Inovação. Instituição Científica e Tecnológica. Política Pública. Instituições de Ensino Superior.

INTRODUÇÃO

O novo Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) entrou em vigor após ser sancionada a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, constituindo o segundo PNE brasileiro aprovado por lei e com duração decenal. Alguns de seus objetivos são a articulação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) – com referenciais de qualidade nacionais, ações para equidade, articulação entre as esferas de governo –, definição de diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação, de tal modo que se assegure a manutenção e o desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, etapas e modalidades, em consonância com ações integradas das diferentes esferas federativas (BRASIL, 2014).

O PNE pode ser compreendido para além de um simples documento com metas e estratégias orientadoras. Em um artigo que analisa o PNE 2001-2010, Dourado (2010) nos apresenta o entendimento desse documento como sendo uma política pública resultante da articulação entre epistemologia e política, subjetividade e objetividade, cotidiano e estrutura social.

Por sua vez, para Castro e Oliveira (2014, p. 22), uma política pública é:

[...] o conjunto de políticas, programas e ações do Estado, diretamente ou por meio de delegação, com objetivo de enfrentar desafios e aproveitar oportunidades de interesse coletivo. Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público.

Outra concepção está associada a uma visão marxista, a qual compreende que a classe dominante, por meio de seus representantes na esfera política, utiliza os aparatos do Estado com o objetivo de manter a estrutura de dominação econômica e política. Desse modo, elas seriam resultado de

determinantes superestruturais vinculados ao próprio sistema capitalista (DIAS, 2009). Nesse sentido, ao construir um padrão de políticas públicas o Estado capitalista também é influenciado por elas, gerando tanto processos externos a ele quanto internos (O'DONNELL, 1981; OSZLAK; O'DONNELL, 1995).

Isso significa que o PNE 2014-2024 é constituído por diferentes elementos (dados, metas e estratégias), carregados de intencionalidades e direcionamentos que objetivam atender a diferentes interesses de variados atores, configurando-se como um vasto campo de pesquisa e análises, sendo necessário definir alguns recortes ao se propor a analisá-lo (BRASIL, 2014). Desse modo, pretende-se, neste artigo, compreender de que modo o PNE (2014-2024) apresenta o conceito de inovação e quais relações podem ser observadas no que tange às metas, às diretrizes e às estratégias traçadas para a educação superior.

Essa análise se justifica devido à maior incidência do termo “inovação” no PNE 2014-2014 em relação ao anterior. Cronologicamente, essa alteração ocorre após a aprovação da Lei nº 10.973 de Inovação Tecnológica, de 2 de dezembro de 2004, que, em diferentes momentos, cita a Educação Superior (ES) e as Instituições de Ensino Superior (IES) (BRASIL, 2004).

REFLEXÕES INICIAIS SOBRE O CONCEITO DE INOVAÇÃO

A inovação como campo de estudo é recente em âmbito acadêmico, tendo sua ascensão a partir do início do século XX, com os trabalhos de Schumpeter, com sua Teoria do Desenvolvimento Econômico, na qual ela se configura por uma transação comercial que envolve uma invenção (ideia, esboço ou modelo) para um novo ou melhorado artefato, produto, processo ou sistema que, assim, passa a gerar riquezas (CAJAIBA-SANTANA, 2014; SCHUMPETER, 1997).

Sobre a construção histórica do conceito, Di Serio e Vasconcellos (2009) apontam que as diferentes concepções de inovação estão relacionadas com as diferentes fases da história humana, como a formação do padrão de exploração, com a Revolução Agrícola; a regulamentação, a ampliação e o aperfeiçoamento de padrões tecnológicos, na Revolução Industrial; e a integração, a inovação e a combinação dos padrões, na Revolução do Conhecimento. Segundo Bignetti (2011), esses elementos configuram a chamada “inovação tecnológica”, que pode ser compreendida como uma maneira inédita de se fazer combinações, em que a utilização e o desenvolvimento de novas tecnologias passaram a ser considerados como possibilidade de crescimento, seja na prestação de serviços ou nos meios de produção (BARALDI; VICO MANAS, 2010).

O interesse recente pela implementação do conceito de inovação se deu também por organismos multilaterais, resultando, por exemplo, na elaboração de um documento denominado “Manual de Oslo”, elaborado pela Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE). Esse manual tem por objetivo orientar e padronizar conceitos, metodologias e construção de estatísticas e indicadores de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) de países industrializados. De acordo com esse manual,

[...] uma inovação é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado no que concerne a suas características ou usos previstos, ou um processo, ou um novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas. (OECD, 1997, p. 55).

O conceito de inovação surge e é constantemente associado a perspectivas econômicas e de relação estreita com as tecnologias (enquanto aparatos tecnológicos), sua construção e utilização. Contudo, apenas o desenvolvimento de tecnologias inovadoras mostrou-se incapaz de atender a desafios globais como as alterações climáticas, a epidemia mundial de doenças crônicas e as desigualdades sociais, emergindo então um novo conceito de inovação, em paralelo à inovação tecnológica, denominado “Inovação Social” (MULGAN, 2006; MURRAY; CAULIER-GRICE; MULGAN, 2010). Essa concepção leva em consideração os contextos sociais e compreende que os agentes inovadores, ao mesmo tempo em que constroem suas práticas, estão submetidos a esses contextos (culturais, econômicos, políticos e históricos) (ANDRADE, 2005).

No Brasil, a partir da década de 1990, há um crescente investimento em políticas de inovação, com maior preocupação de instituições governamentais e de pesquisa, tendo como importante marco a formulação e a sanção da Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004 – Lei de Inovação (BRASIL, 2004). Alterada recentemente pela Lei nº 13.243/2016 (BRASIL, 2016), que passou a permitir que espaços

públicos possam ser incubadores de empresas, também permite que recursos públicos e privados possam ser compartilhados, além de ter criado fundos de financiamento e concessão de incentivos fiscais (ANDRADE, 2005).

A atualização na lei de inovação possibilita, inclusive, que Instituições de Ensino Superior (IES) firmem parcerias com o setor privado no desenvolvimento de projetos de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I). O termo também pode ser encontrado no PNE 2014-2024, em diferentes metas e estratégias, o que deixa claro que podem ser elaborados diversos programas educacionais tendo a inovação inserida em seus objetivos e estratégias (BRASIL, 2014).

INOVAÇÃO NO PNE 2014-2024 E EDUCAÇÃO SUPERIOR

No PNE 2014-2024 existem três metas (12, 13 e 14) que se referem à educação superior que, em sua maioria, possuem IES sob a responsabilidade dos governos federal e estaduais, o que não deve resultar em descompromisso dos gestores municipais com essa política. A seguir, no Quadro 1 apresentamos as metas para o Ensino Superior presentes no PNE 2014-2024, em que se encontra o termo “inovação” (BRASIL, 2014).

Quadro 1 – Metas do PNE 2014-2024 para a Educação Superior, com destaque para estratégias que tratam da inovação.

	Estratégia			
Meta 12	12.14 – Mapear a demanda e fomentar a oferta de formação de pessoal de nível superior, destacadamente a que se refere à formação nas áreas de ciências e matemática, considerando as necessidades do desenvolvimento do País, a inovação tecnológica e a melhoria da qualidade da educação básica.		12.21 – Fortalecer as redes físicas de laboratórios multifuncionais das IES e ICTs nas áreas estratégicas definidas pela política e estratégias nacionais de ciência, tecnologia e inovação.	
Meta 14	14.11 – Ampliar o investimento em pesquisas com foco em desenvolvimento e estímulo à inovação, bem como incrementar a formação de recursos humanos para a inovação, de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica.	14.13 – Aumentar qualitativa e quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do País e a competitividade internacional da pesquisa brasileira, ampliando a cooperação científica com empresas, instituições de educação superior (IES) e demais instituições científicas e tecnológicas (ICTs).	14.14 – Estimular a pesquisa científica e de inovação e promover a formação de recursos humanos que valorizem a diversidade regional e a biodiversidade da região amazônica e do cerrado, bem como a gestão de recursos hídricos no semiárido para mitigação dos efeitos da seca e geração de emprego e renda na região.	14.15 – Estimular a pesquisa aplicada, no âmbito das IES e das ICTs, de modo a incrementar a inovação e a produção e registro de patentes.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nas duas estratégias (12 e 14) apresentadas no Quadro 1, se observa a indicação da criação, ou ampliação, do desenvolvimento de trabalhos colaborativos com instituições científicas e tecnológicas (ICT). Essas instituições tiveram seu conceito reformulado com a Lei nº 13.243/2016 (BRASIL, 2016), ampliando a outras entidades a qualificação de ICT, como, por exemplo, as instituições de direito privado sem fins lucrativos (como organizações sociais), ato que inclusive oficializa instituições que já compõem o Sistema Nacional de Inovação (RAUEN, 2016).

A meta 12, que trata da elevação nas taxas de matrícula na educação superior, possui duas estratégias que inserem o conceito de inovação para que se alcancem as estratégias 12.14 e 12.21. A primeira associa a formação de nível superior às necessidades nacionais de “desenvolvimento do país, à inovação tecnológica e à melhoria da educação básica”; a segunda estratégia indica para o fortalecimento das redes de laboratórios tanto de IES quanto de ICT em áreas definidas pela política nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T & I) (BRASIL, 2014). Ou seja, o conceito de inovação está associado à concepção de desenvolvimento tecnológico e investimento em ambientes que realizem pesquisa nesse campo.

A meta 14, relacionada à inovação, nos apresenta quatro estratégias (14.11, 14.13, 14.14 e 14.15) e tem por objetivo o aumento das matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, elevando a quantidade de mestres e doutores formados anualmente no Brasil. As quatro estratégias possuem objetivos voltados para o crescimento do mercado, a melhor competitividade e a maior produtividade, como atrativos para egresso nesses cursos, afirmação que é feita a partir dos seguintes trechos: “de modo a buscar o aumento da competitividade das empresas de base tecnológica”; “aumentar qualitativa e

quantitativamente o desempenho científico e tecnológico do país e a competitividade internacional da pesquisa brasileira”; “incrementar a inovação e a produção e registro de patentes” (BRASIL, 2014).

A nova Lei da inovação apresenta importantes mudanças nesse sentido, possibilitando fluidez no compartilhamento de conhecimentos pela cooperação entre empresas, universidade e institutos de pesquisa. Nesses dois documentos há um conceito de inovação que apenas leva em consideração as dimensões científico-tecnológicas e suas sofisticações, que muito se aproximam do conceito de “inovação tecnológica”, cujo objetivo norteador gera resultado econômico (BIGNETTI, 2011; PLONSKI, 2017).

Nesse sentido, as estratégias do PNE 2014-2024 acompanham o que foi discutido e planejado na última Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (4ª CNCTI), realizada no ano de 2010, que resultou na elaboração do documento denominado “Livro Azul” (BRASIL, 2010). Segundo esse documento, uma das lacunas nas políticas de C T & I era o não reconhecimento da ICT de caráter privado, sendo necessárias sua incorporação e ampliação nas políticas públicas nacionais.

Outro ponto tratado com destaque é uma maior articulação entre empresas, universidades e governo, por meio de ações na educação profissional e de marcos regulatórios que estimulem a inovação e a criação de ambientes de inovação. A partir dessas informações, entende-se que a Educação Superior é tomada como elemento fundamental para o atendimento das estratégias e metas do programa nacional de C, T & I, havendo um alinhamento entre a lei de inovação, as metas do PNE 2014-2014 e as recomendações presentes no Livro Azul da 4ª CNCTI.

CONSIDERAÇÕES PARA NÃO FINALIZAR

No PNE 2014-2014 utiliza-se o conceito tecnológico de inovação, em um entendimento com aproximações aos ideários das instituições internacionais de financiamento e manutenção de políticas neoliberais.

Nesse sentido, concordamos com Otranto (2006) quando a autora afirma que a Lei de Inovação de 2004 induz a uma inversão no papel da universidade, que passa a ceder suas instalações para o desenvolvimento de projetos de empresas privadas, sendo eles financiados por recursos públicos. Há, ainda, de acordo com documento da Andes-SN, o risco de que os benefícios desses trabalhos acabem por privilegiar poucos grupos de pesquisa que direcionem seu foco para as atividades que sejam de interesse dessas empresas, algo já constatado em fundações privadas (ANDES, 2004).

Diante do que foi explicitado neste trabalho podemos afirmar que o PNE 2014-2024 confirma as orientações presentes nas estratégias e políticas nacionais de C, T & I, pautadas por objetivos de privatização econômica e política. Devido ao atual cenário nacional, no que se refere às más condições de trabalho e degradação salarial, podem parecer propostas interessantes aos docentes e à sociedade.

REFERÊNCIAS

ANDES. **A contra-reforma da Educação Superior**: uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo de Lula da Silva. v. 1, p. 73, 2004.

ANDRADE, T. de. Inovação e ciências sociais: em busca de novos referenciais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 58, p. 145-156, 2005.

BARALDI, A. A. S.; VICO MAÑAS, A. Principais contribuições das teorias das organizações para as empresas com estratégia em inovação. In: CONVIBRA – Administração, 2010, São Paulo. Principais contribuições das teorias das organizações para as empresas com estratégia em inovação, 2010. **Anais...** Disponível em: <http://www.convibra.com.br/upload/paper/adm/adm_997.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

BIGNETTI, L. P. As inovações sociais: uma incursão por ideias, tendências e focos de pesquisa. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 47, n. 1, p. 3-14, 2011. Disponível em: <http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/1040>. Acesso em: 22 de dezembro de 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação. Diário Oficial da União, Brasília, 2016. Disponível em: <<http://goo.gl/gjDTBT>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2017.

_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. [S.l]: [s.n.], 2014.

_____. **Livro Azul** – 4a Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: [s.n.], 2010.

_____. Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/h8WAw>>. Acesso em: 20 de dezembro de 2017.

CAJAIBA-SANTANA, G. Social innovation: moving the field forward. A conceptual framework. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 82, n. 1, p. 42-51, 2014.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA M. G. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 20-49.

DI SERIO, L. C.; VASCONCELLOS, M. A. de. **Estratégia e competitividade empresarial** – Inovação e criação de valor. São Paulo: Saraiva, 2009. 364 p.

DIAS, R. D. **A trajetória da política científica e tecnológica brasileira**: um olhar a partir da análise de política. 2009. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade**, v. 31, n. 112, p. 677-705, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/03>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

MULGAN, G. The process of social innovation. **Spring**, v. 1, n. 2, p. 145-162, 2006. Disponível em: <<http://www.mitpressjournals.org/doi/10.1162/itgg.2006.1.2.145>>. Acesso em: 8, fev, 2018.

MURRAY, R.; CAULIER-GRICE, J.; MULGAN, G. The open book of social innovations. Social innovator series: ways to design, develop and grow social innovations. **The Young Foundation**, v. 30, n. 8, 224. Disponível em: <https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/the_open_book_of_social_innovation.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

O'DONNELL, G. Las fuerzas armadas y la política en América Latina. In: LETCHNER, N. (Ed.). **Estado y Política en América Latina**. México: Siglo XXI Editores, 1981. p. 199-234.

OECD – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. **Manual de Oslo**: Diretrizes para a coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica. OCDE; Eurostat e Financiadora de Estudos e Projetos, 1997. 184 p. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/manual-de-oslo_9789264065659-es>. Acesso em: 12 jan. 2018.

OSZLAK, O.; O'DONNELL, G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **REDES – Revista de Estudios Sociales de la Ciencia**, v. 2, n. 4, p. 99-128, 1995.

OTRANTO, C. R. A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO – ANPED, 29, 2006, 19 p. **Anais...** Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT11-1791--Int.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

PLONSKI, G. A. Inovação em transformação. **Estudos Avançados**, v. 31, n. 90, p. 7-21, 2017.

RAUEN, C. V. O novo marco legal da inovação no brasil: o que muda na relação ICT – Empresa? **Radar**, n. 43, p. 21-35, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6051/1/Radar_n43_novo.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2018.

SCHUMPETER, J. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1997.