

# O IMPULSO PARA OS NEGÓCIOS NA UNIVERSIDADE

Érico Lopes Pinheiro de Paula<sup>1</sup> e Adalberto Mantovani Martiniano de Azevedo<sup>2</sup>

Arquivo/Câmara dos Deputados



Comissão Especial da Câmara dos Deputados debate futuro Marco Legal de CTI (2015)

*A tônica das reformas nas políticas de ciência e tecnologia reside nos objetivos de **desburocratizar e flexibilizar**. Tal é o sentido dos novos marcos legais para o setor, que alteram não apenas leis anteriores mas a própria Constituição Federal: além de acrescentar o “I” de inovação ao conteúdo dessas normas, modificam as possibilidades de utilização de recursos públicos alocados no sistema de pesquisa. Mas o caminho da desburocratização e flexibilização para propiciar maior “inovatividade” na economia não é tão evidente — estudos recentes apontam até tendência de queda nos indicadores de P&D e Inovação*

A promulgação do novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) – MLCTI (lei 13.243/2016, regulamentada pelo decreto 9.283/2018) está ancorada em um movimento legislativo iniciado há pelo menos uma década e que visa facilitar o compartilhamento de recursos financeiros, materiais e humanos das instituições públicas de pesquisa (no Brasil, principalmente, as universidades públicas<sup>3</sup>), com vista ao desenvolvimento de inovações em empresas privadas que competem nos diversos mercados de bens e serviços. Aspectos desse movimento, que autores como Oliveira (2018) denominam “inovacionismo acadêmico”, foram examinados (Paula, 2021), a partir das audiências públicas organizadas pelo Congresso Nacional entre 2013 e 2015 para discussão do projeto de lei (PL) 2.177/2011 do MLCTI<sup>4</sup>. O trabalho resultou em uma crítica dos argumentos utilizados pelas principais entidades influentes no processo de tramitação do PL, ao demonstrar como premissas e conclusões contidas nos discursos operavam, invariavelmente, no campo do pensamento (neo)liberal.

Foram analisadas as falas de alguns dos principais defensores acadêmicos do inovacionismo nas universidades e nas agências de apoio e fomento — por exemplo, em audiência pública de 24/3/2013, os debatedores representaram as seguintes entidades: Assessoria de Captação de Recursos da Secretaria Executiva do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Conselho Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação (Consecti); Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (Confap); e Assessoria Jurídica da Agência USP de Inovação (Auspín).

Este texto visa trazer à discussão iniciativas incorporadas ao cotidiano das universidades públicas, recentemente, à luz dos termos colocados em disputa antes e depois da promulgação da lei 13.243/2016. O desenvolvimento desta análise passa por recuperar argumentos utilizados no debate legislativo desde 2013, para contrapor-los a documentos e práticas institucionais da Fundação de Apoio Institucional ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FAI), entidade privada que se relaciona com a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). O exercício pretende encontrar as aspirações e as conquistas de grupos que disputaram o caráter público das universidades neste período.

## Alerta da Auspin para “riscos” contidos na versão original do Marco Legal de CT&I levou instituições a abrirem mão de revogar a Lei da Inovação e outras

O ambiente político conturbado de 2015-16 contrastava com o clima amistoso e consensual dos acordos para aprovação do MLCTI (Paula, 2021). Desde o PL nº 2.177 protocolado em 2011 na Câmara dos Deputados, passando pelas 16 audiências públicas ocorridas entre 23/4/2013 e 18/11/2015, os discursos dos representantes institucionais traziam os seguintes elementos em debates sem grandes disputas: Conceito de Inovação, Regime Diferenciado de Compras, Risco Tecnológico, Prestação de Contas, Biodiversidade e Regime de Dedicção Exclusiva (RDE).

Embora nos debates houvesse amplo consenso sobre os ditos “entraves burocráticos”, bem como sobre as virtudes do empreendedorismo acadêmico, alguns contraditórios chamam a atenção. No dia 23/4/2013, por exemplo, discursaram os representantes do Consecti, do MCTI e da Auspin com contribuições de cunho jurídico, orbitando os temas: classificação de recursos para inovação como investimento; desobrigação de uso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv)<sup>5</sup>; e necessidade de uma emenda à Constituição para efetuar as mudanças necessárias — o que de fato veio a ocorrer, com a promulgação da Emenda Constitucional 85/2015. Na ocasião, a oradora da Auspin dizia estar ali “na condição de professora, de pessoa que estuda a matéria e tem muita vivência nessa matéria”. Em sua fala foi quem mais se opôs ao conteúdo do PL, expressando dúvidas sobre a nova legislação, sugerindo que a revogação da Lei de Inovação (lei 10.973/2004), que parecia prestes a ocorrer naquele momento, não seria a melhor estratégia.

Defendia que as leis, “assim como bons vinhos”, podem melhorar com o tempo. A legislação em vigor (Lei do Bem, Lei da Inovação) poderia ser aprimorada incrementalmente, evitando novas controvérsias e debates desnecessários. Declarou ainda ser contrária à criação de um regime diferenciado de compras, pois “os problemas com as licitações não são gerais e não é para tudo”. Enfatizou a importância de uma identidade jurídica clara para a pesquisa em CT&I, que deveria ser compreensível para todos, não apenas para advogados e pesquisadores. Sugeriu ainda que se buscasse

a simplicidade e a desburocratização, alinhando-se com o que chamava de “necessidades específicas da pesquisa”.

Em síntese, perante a sólida coalizão organizada no Congresso Nacional para aprovação do MLCTI, a dissidência da oradora se continha na estrutura e nas ambições representadas no PL. Contudo, permaneceu adepta do consenso de que a inovação *per se* seria o motor do desenvolvimento (econômico e social), enquanto a universidade deveria se desburocratizar (“flexibilizar”) para promover a inovação, recebendo investimentos privados e compartilhando recursos financeiros, materiais e humanos. Não obstante, e convenientemente para os liberais, sabendo ser grande o “risco tecnológico”, as empresas não conseguiriam financiar toda a estrutura necessária para o salto almejado. Nesse caso, maior liberdade para usar o fomento e a infraestrutura pública acadêmica (incluindo técnicos administrativos e docentes) foram as “flexibilizações” reivindicadas.

Destaca-se nesse ponto que os alertas apresentados pela representante da Auspin contribuíram para negociações que produziram três efeitos de modificação no PL: 1) foi retirada da agenda a revogação das leis anteriores, o que excluiu do projeto a qualidade de “código”, 2) provocou-se a promulgação da EC 85/2015 e 3) foram retiradas do MLCTI as questões de biodiversidade — motivando a promulgação da lei 13.123/2015, Lei de Acesso à Biodiversidade. Essa divergência entre o olhar jurídico e as aspirações traduzidas no texto político serve para ilustrar que os resultados da inovação no Brasil nunca entusiasmaram depois de promulgada a Lei da Inovação, por exemplo. Ao contrário, mesmo depois do MLCTI, se comparado seus resultados aos obtidos por outros países, o Brasil continua a dar exemplo de que inovação não depende apenas de “aproximação” entre agentes ou de “flexibilizações” na fiscalização dos órgãos de controle. A desindustrialização do país também contribuiu para resultados aquém do esperado (Oliveira, 2014).

## A pretexto de fomentarem a pesquisa e a inovação, as fundações “de apoio”, como a FAI (UFSCar), pautam a agenda das universidades públicas



Para discutir na prática algumas mudanças trazidas para o ambiente acadêmico pelo inovacionismo da última década, convém observar como amostra as atividades de uma fundação de apoio. Os Relatórios de Atividades da FAI (2022 e 2023), fundação de apoio da UFSCar, revelam algumas tendências, mesmo considerando-se as especificidades da instituição.

A FAI é uma entidade privada supostamente sem fins lucrativos, fundada em 1992 por docentes da UFSCar para “facilitar” a pesquisa e extensão ao permitir que pesquisadores dediquem seu tempo plenamente às atividades do(s) projeto(s), deixando a cargo da fundação “[...] desde a redação das propostas, passando pelo uso dos recursos, até a prestação de contas”. Aqui aparece um claro motivo para a desconfiança de que a pauta universitária tem influência das fundações “de apoio”, já que os serviços elencados incluem todo o detalhamento das propostas, indicando ações e itens “viáveis” e outros itens de conteúdo — o que implica a capacidade de veto do que é considerado inviável.

Neste tocante, importa observar o relatório das atividades para o ano de 2023, onde se encontra maior detalhamento dos projetos gerenciados pela fundação. O documento registra que três cursos de especialização oferecidos pela FAI e “certificados” pela UFSCar, com cobrança de mensalidades, geraram uma receita total superior a R\$ 4 milhões (p. 51). Para ilustrar a natureza dos cursos, uma consulta ao site da fundação apresenta como cursos em andamento no ano de 2023: MBA em Gestão de TI e Computação em Nuvem<sup>6</sup>, Master Business Engineering, além de MBA Finanças EaD e MBA Economia e Negócios<sup>7</sup>.

Outro dado significativo no relatório é que dos R\$ 170 milhões captados em 2023 pela FAI os maiores montantes foram direcionados ao Centro de Ciências Exatas e Tecnologia (CCET), com R\$ 37 milhões, e principalmente ao Centro de Ciências Agrárias (CCA), com quase R\$ 89 milhões (p. 52). Nos dois exemplos pontuais fica exposto o predomínio do financiamento para as tecnologias de informação e o agronegócio.

O diagnóstico de Gama e Severo (2022) serve de farol para o fato de que a magnitude dos recursos influencia interesses e realizações acadêmicas, direcionando seu conteúdo e ritmo, e gerando desigualdades entre as diferentes áreas de conhecimento acadêmicas. Nesse caso, recursos provenientes de acordos com lógica mercadológica, provenientes de agentes privados. Como observado por Mancebo, Maués e Chaves, “[...] é preciso que se tenha claro que a demanda mercadológica pelo conhecimento não se refere a qualquer produção tecnológica e científica, mas àquela que direta ou indiretamente possa incrementar a concorrência intercapitalista. Do mesmo modo, a consciência da importância estratégica das instituições de educação superior e da necessidade do seu incremento, advogada mundialmente, também não é neutra e desinteressada, mas apresenta profundas conexões com a competitividade econômica, com a possibilidade da produção de um conhecimento que dê apoio ao processo de acumulação, ou à garantia da ordem, ao controle social e à legitimação do próprio sistema” (2006, p.50, ênfase adicionada).

Exemplo de realização impulsionada por legislação (MLCTI) e por ideologia (inovacionismo), o relatório das atividades de 2022 da FAI comemora a estruturação de um “novo programa de fomento para a UFSCar - o Núcleo de Apoio à Indissociabilidade entre [sic] Inovação, Pesquisa, Ensino e Extensão (NAIPEE)”. Segundo a fundação, esse é um esforço que visa atender a “um conjunto de necessidades da UFSCar”. Vale a pena se ater a quais são essas necessidades (estratégicas) e em que medida impactam a rotina da comunidade universitária. As necessidades de comunicação são elencadas, diagnosticadas em função do déficit de “visibilidade às suas ações de ensino, pesquisa, extensão e inovação”. Além de colocar a inovação dentro das atividades a serem comunicadas obrigatoriamente pela universidade, parece ser alienígena na rotina do cientista a atividade de comunicar resultados à sociedade e dialogar com a comunidade científica, sendo necessário incorporar estratégias de *marketing* ao *ethos* acadêmico.

Outra demanda institucional reprimida seria a “utilização de ferramentas, como o Scival e o Handle”, na tentativa de facilitar o trabalho de “análise do desempenho em pesquisa”. Certamente, encontrar os índices de produtividade acadêmica tem seu papel na construção de um processo de avaliação das políticas, nacionais e institucionais. Porém, na lógica inovacionista a busca pelos números de desempenho serve mais a propósitos de maximização do capital simbólico da universidade e maximização dos lucros no relacionamento com as empresas (Oliveira, 2018), gerando recompensas para as áreas mais “capazes” de captar recursos — o que gera um ciclo de realimentação baseada em mérito não propriamente acadêmico, novamente descolado da ideia tradicional de *ethos* acadêmico e que acaba premiando as áreas mais demandadas pelos negócios do mercado.

Devido às limitações de espaço deste texto, vale destaque para duas últimas iniciativas voltadas aos pesquisadores e aos egressos da UFSCar no relatório. Na primeira delas, a fundação ressalta como realização do ano de 2022 “o desenvolvimento de indicadores e métricas voltadas para o desempenho acadêmico e impacto social da UFSCar”. O trabalho baseou-se em entrevistas concedidas por cientistas, vindo a compor peças publicitárias dentro das chamadas “Vitrine do Conhecimento” e “Vitrine das Tecnologias” — algo já conhecido na USP como “Portal Solus”.

Em outro vetor a fundação informa que realizou a contratação da plataforma Alumni para estruturar uma rede social que permite colocar em contato e monitorar a carreira dos profissionais formados na instituição (também nos moldes praticados pela USP). Apesar de ser ferramenta útil para análise dos impactos sociais da universidade e para a manutenção de laços entre a comunidade universitária e os egressos, realizar essa assinatura por meio da fundação de apoio pode significar a intenção de esvaziamento dos setores administrativos envolvidos com o registro e o acompanhamento dos currículos e dos estudantes com objetivos de monitoramento, avaliação e formulação de currículos na academia, trocando-os pela “visibilidade de mercado”.

**Conclusão: o debate sobre as reformas é centrado em maneiras de desburocratizar e flexibilizar — ignorando as consequências disso para as instituições de CTI**



O esforço para transformar o sistema público de pesquisa brasileiro em um elemento importante para a inovação em produtos e serviços pode ser remetido ao final dos anos 1990, quando começam o que Pacheco (2003) identificou como reformas na política nacional de C,T&I. O sentido dessas reformas era superar o que, na visão desse e de outros autores atuantes na política, eram problemas crônicos do sistema brasileiro: a distância entre a produção acadêmica e as necessidades do setor produtivo e do setor público; a falta de coordenação entre as iniciativas; o baixo investimento em áreas estratégicas, especialmente o investimento privado em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); e a falta de um marco legal e tributário adequado à superação desses problemas. Mais de vinte anos depois, a tônica dessas reformas continua baseada em dois objetivos: desburocratizar e flexibilizar. Tal é o sentido dos novos marcos legais para o setor que alteram não apenas leis anteriores relacionadas à matéria, mas a própria Constituição Federal, através de emendas constitucionais, as quais, além de acrescentar o “I” de inovação ao conteúdo desses textos, modificam as possibilidades de utilização de recursos públicos alocados no sistema de pesquisa.

O debate sobre as reformas é centrado em maneiras de desburocratizar e flexibilizar — passando longe da reflexão sobre as consequências disso para as instituições do sistema de CTI, ou mesmo se o objetivo dessas políticas, que é gerar externalidades positivas oriundas da maior produção de inovações em empresas, se materializa de fato. Todavia, o caminho natural da desburocratização e flexibilização para uma maior “inovatividade” na economia não parece tão evidente, ao menos se considerarmos estudos recentes que apontam até para uma tendência de queda nos indicadores relacionados à P&D e Inovação — por exemplo, o estudo de De Negri (2021), “Redução Drástica na Inovação e no Investimento em P&D no Brasil: o que dizem os indicadores da Pesquisa de Inovação 2017”.

A leitura do debate recente, contraposta às práticas institucionais de uma fundação de apoio universitária, indica que o consenso acrítico sobre as possibilidades de uma maior aproximação entre universidades e empresas (ou, “o canto da sereia”) segue bastante forte, influenciando de maneira acentuada o ambiente de produção de conhecimento acadêmico sem necessariamente alterar significativamente os índices de produtividade no país.

## Referências bibliográficas

- DE NEGRI, F. et al. “Redução drástica na inovação e no investimento em P&D no Brasil: O que dizem os indicadores da Pesquisa de Inovação 2017”. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Nota Técnica 60, DISET, abril/2020.
- FAI. “Relatório de Atividades 2022”. UFSCar: São Carlos. 2023.
- \_\_\_\_\_. “Relatório de Atividades 2023”. UFSCar: São Carlos. 2024.
- FUFSCAR. “Relatório de gestão 2022”. Reitoria: São Carlos. 2023.
- GAMA, D. S. da; SEVERO, R. C. B. S. “O avanço neoliberal nos editais de seleção de projetos de ensino, pesquisa e extensão no Instituto Federal Catarinense”. *Revista Educação e Políticas em Debate* [S. l.], v. 12, n. 1, p. 514–530, 2022. DOI: 10.14393/REPOD-v12n1a2023-65309.
- MANCIBO, D., MAUÉS, O., & CHAVES, V. L. J.. (2006). “Crise e reforma do Estado e da Universidade Brasileira: implicações para o trabalho docente”. *Educar em Revista*, (28), 37–53.
- OLIVEIRA, Marcos Barbosa de. “Inovação e neoliberalismo: a experiência brasileira”. Universidade e Pesquisa. São Paulo: Expressão Popular, p. 39–59, 2014.
- OLIVEIRA, MB de et al. “O inovacionismo no Brasil: uma ideia fora do lugar”. In: *Simposios inovadores: memoria del 56º Congreso Internacional de Americanistas*. Universidad de Salamanca, 2018, p. 120–127.
- PACHECO, Carlos Américo. “As Reformas da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil” (1999–2002). Comissão Econômica para América Latina e Caribe–Cepal, Campinas, p. 3–68, 2003.
- PAULA, E.L.P. “Entre a sereia e o vigário: discursos sobre Ciência, Tecnologia & Inovação no campo científico brasileiro”. Tese de Doutorado, UFSCar, 2021.

## Notas

- 1 Érico Lopes Pinheiro de Paula é graduado em Ciências Sociais (Unesp) e Pedagogia (USP), mestre em Educação pela Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) e doutor em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). É docente permanente do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) sediado na UFTM.
- 2 Adalberto Mantovani Martiniano de Azevedo é graduado em Administração Pública (Unesp), mestre e doutor em Política Científica e Tecnológica (Unicamp), com pós-doutorado no Instituto Superior Técnico (IST) de Lisboa. Professor do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS) da Universidade Federal do ABC (UFABC). Foi pró-reitor adjunto de Extensão Universitária e Cultura da UFABC (2015–2018).
- 3 De acordo com Escobar (2019), dados da Relatório da empresa Clarivate Analytics revelaram que 15 universidades públicas brasileiras foram responsáveis por 60% da produção científica nacional entre 2013 e 2018, e que a maior parte das colaborações com a indústria é também encabeçada por esse tipo de instituição.
- 4 Que, uma vez aprovado, tornou-se a lei 13.243/2016.
- 5 Siconv é uma ferramenta integrada e centralizada para informatizar e operacionalizar as transferências de recursos da União a entidades públicas e privadas, segundo informações disponíveis em: <https://siconv.com.br/>.
- 6 Este curso presencial tem 460 horas de duração, iniciou-se em março de 2020 e terminou em fevereiro de 2022. Cada aluno pagou 24 parcelas de R\$ 825, totalizando assim R\$ 19.800 por aluno.
- 7 Lista disponível em <https://sistemas.fai.ufscar.br/cursoevento/Listar>