

Desenvolvimento socio–económico, conhecimento e inovação: Da Agenda de Lisboa à estratégia e às práticas de cooperação

Marc Jacquinet

Universidade Aberta, Lisboa

CERIO - Centre de Recherche et d'Intervention en Organisations, FUCAM, Mons,
Bélgica

Texto preparado para a Conferência: “Cooperação e Conhecimento - A Agenda de Lisboa
e o Diálogo Norte-Sul”

Dias 6 e 7 de Dezembro de 2006, Lispolis, Lumiar, Lisboa

Introdução

*It is not the strongest of the species that survive,
nor the most intelligent,
but the one most responsive to change.*
Charles Darwin

O objectivo da presente comunicação é de levar a cabo uma reflexão conjunta sobre os problemas estratégicos da Agenda de Lisboa e os problemas gerais do desenvolvimento socio-económico. Parte do argumento centrar-se-á sobre o ensino a distância, a transmissão de conhecimento e a inovação em termos de práticas.

Depois de um claro esmorecimento da chamada estratégia de Lisboa (também chamada processo ou agenda de Lisboa), que visava até o final da presente década pôr a União Europeia à cabeça da nova economia do conhecimento, surge, agora, uma nova dinâmica europeia, num contexto bem diferente com um duplo sentido: um de crise económica e outro de crise política não só das democracias ocidentais e nacionais, mas também da própria construção europeia. Neste quadro, como podemos equacionar a

Agenda de Lisboa com um diálogo Norte-Sul que não se limite às boas intenções e declarações gerais e solenes?

Neste trabalho, consideramos quatro pontos em torno a dois temas: o problema da criação de uma economia do conhecimento, relacionando-o com outros assuntos como a reforma do Estado, e o fomento do conhecimento e da inovação nas relações entre o Norte e o Sul, nomeadamente no que diz respeito ao ensino a distância e as novas práticas.

Os quatro pontos são: (1) uma consideração crítica da Estratégia de Lisboa, (2) o processo de Bolonha no ensino superior europeu, (3) os desafios da economia do conhecimento e a emergência de novos actores e dinâmicas e (4) o presente e o futuro do dialogo entre o Norte e o Sul.

No que toca a Estratégia de Lisboa, podemos distinguir duas fases: uma de fracasso ou paralisia depois de um breve entusiasmo e, agora, um ressurgimento de um novo optimismo.

O processo de Bolonha, abrange dois aspectos que nos parecem importantes. Em primeiro lugar, é um elemento de reforma, modernização e oportunidade de melhoramento dos sistemas nacionais de ensino superior e investigação científica. Em segundo lugar, os problemas existentes, especialmente para criar universidades do conhecimento e da investigação, mais inovadoras e mais modernas, continuam sem soluções ao nível de todo o continente europeu e com numerosos obstáculos. Falta uma estratégia de conjunto mais bem pensada, esforçando-se a antecipar o futuro e não olhar nostalgicamente o passado. O futuro não é uma mera repetição do passado.

Os desafios da economia do conhecimento começa a aparecer com maior nitidez e obrigam a pensar as nossas categorias de ordenação do saber e dos fenómenos assim como as nossas próprias acções.

Finalmente, o dialogo Norte-Sul, como podemos constatar, tem vindo a ocupar um segundo lugar nas preocupações da União Europeia, mais concentrada nos seus problemas políticos internos, agravados pelo desafecto geral dos cidadãos para a construção europeia e as transformações da geopolítica ao nível do planeta. A reflexão sobre a Agenda de Lisboa é uma boa oportunidade para pensar meios que possam melhorar as relações entre os países do Sul e do Norte, mormente numa perspectiva que possa permitir ganhos de cada lado numa base sustentável.

Uma das conclusões que podemos retirar da história da cooperação e, também, do problema da estratégia política, nomeadamente a chamada Estratégia ou Agenda de Lisboa, é a ausência de receitas simples e sobretudo do fracasso das estratégias baseadas em sucessos passados sem integrar o que mudou no mundo ou no sector em consideração.

A argumentação da presente comunicação pode englobar a totalidade da estratégia de cooperação entre os países da ACP e da EU e também entre os países do Norte e os do Sul. Deixamos os contornos desta questão mais complexa para investigação futura e que levaremos em outra publicação.¹ No presente quadro, centrar-me-ei no problema da agenda de Lisboa e dos países africanos de língua portuguesa. Uma segunda limitação da presente apresentação, mas que também pode ser estendida, como alguns exemplos o mostraram, tem a ver com o tratamento da questão do ensino e do ensino a distância em particular, em que se discute a experiência a emergência de novos figurinos e combinações que mostram uma situação futura repleta de desafios e, obviamente, oportunidades.

1. Estratégia de Lisboa: da crise às novas esperanças

Destacamos dois períodos do processo, agenda ou estratégia de Lisboa: a primeira de um fracasso depois da formulação de metas ambiciosas em 2000. A partir de finais de 2005, uma nova iniciativa, reconhecendo só parcialmente o fracasso da primeira tentativa, emerge e tenta relançar o projecto da transformação da economia europeia.²

¹ Existe um documento de trabalho intitulado “Les défis de la coopération Nord-Sud: Les nouveaux contours de la question au-delà de l’agenda de Lisbonne”, escrito por Marc Jacquinet e desenvolvido no CERIO, FUCAM, Bélgica. De um modo sucinto, a questão da cooperação entre o Norte e o Sul não só não se limita aos países da EU mas abarca, além dos países da Europa e da Africa, todos os outros países do mundo. É um problema global que ainda não entrou numa fase de globalização das práticas de cooperação. Além do mais, a agenda de Lisboa é uma iniciativa europeia que visa responder a problemas internos de falta de competitividade e não contempla cabalmente um novo pensamento sobre a cooperação entre os países dos dois hemisférios.

² Ver diversos documentos da Comissão europeia e de estudos específicos sobre a estratégia de Lisboa, nomeadamente a iniciativa de crescimento e criação de emprego (http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_fr.htm), outros documentos oficiais e estudos podem encontrar-se nos endereços seguintes: <http://www.euractiv.com/en/agenda2004/lisbon-agenda/article-117510>,

Quando estudamos os documentos da Estratégia de Lisboa, constatamos uma contradição e uma grande incerteza. O relatório do diagnóstico foi escrito por vários especialistas dos quais se destacam Luc Soete e Manuel Castells. A formulação dos problemas é relativamente clara. A Europa não inova suficientemente e está a manter um atraso estrutural face aos Estados Unidos da América e do Japão, nomeadamente no que diz respeito às tecnologias da informação e das comunicações e das criação de patentes de propriedade industrial. O exemplo caricato era o da Internet.

A estratégia adoptada era num prazo de 10 anos tornar a economia europeia a mais avançada da era do conhecimento. A meta era ambiciosa, mas a acção e as políticas não seguiram. Seguiu-se uma crise não só económica, com a recessão, mas política, com o aprofundamento dos problemas dos sistemas políticos democráticos e da própria dinâmica da construção europeia que se caracterizou por uma paragem brusca. Ficamos ao nível das intenções.

Se os objectivos eram ambiciosos, a sua formulação concreta não foi feita e nenhuma articulação séria foi feita entre as políticas comunitárias e as nacionais. Não se tentou inverter as práticas de um modo decisivo. O problema é que não basta ligar uma percentagem mais elevada a Internet que nos Estados Unidos mas sim criar condições para fomentar a inovação e a criação de novos empregos.

O que criticamos é a formulação de políticas mais concretas que criam as condições para que novas ideias, novos empreendimentos e inovações possam avançar e se concretizar. A administração e os conselheiros que formulam as políticas não conseguem responder necessidades actuais e as novas condições sócio-económicas que temos hoje.

Desde finais de 2005, um novo ímpeto foi tentado para pôr a estratégia de Lisboa nos carris. A política europeia, nesta matéria e na da investigação e do ensino superior, é demasiado pequena e tímida, limitando-se a receitas que já existem há mais de uma década. A política seguida é uma estratégia incompleta sem meios suficientes, sem acções concretas que promovem uma mudança cumulativa geradora de novidades.

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/399&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>; e http://ec.europa.eu/growthandjobs/reports/index_en.htm, [Consulta última em 19 de Novembro de 2006].

2. Processo de Bolonha, investigação e criatividade

Este é certamente um dos grandes processos de transformação ao nível europeu e que pode ser visto como um complemento a diversos aspectos da integração europeia, nomeadamente a Agenda de Lisboa. O sistema de ensino e a ciência são elementos-chave da constituição de novas competências e de novas actividades que permitem, com o apoio de outras medidas adequadas, a emergência de novos empreendedores com propostas inovadoras, apostando no futuro.

Nos últimos dois anos, as universidades europeias entraram com empenho - e até algumas com frenesim - no processo de Bolonha que estabelece as bases de um espaço europeu de ensino superior em que foram negociados, definidos e aplicados critérios para construir um sistema global de comparabilidade e adequação dos diversos cursos existentes nos distintos Estados membros da União Europeia ou associados.

Mas este processo é muito mais do que isso e abrange uma verdadeira reforma dos cursos, do financiamento e da docência nas universidades e nos outros estabelecimentos do ensino superior. É nesta perspectiva que o dialogo Norte-Sul deve ser encarado, pelo menos como um dos elementos centrais do contexto da cooperação assente em dinâmicas de difusão e criação de conhecimento e emergência de novas práticas. Outros elementos serão tratados nas secções seguintes, nomeadamente na última.

A reforma em curso é uma oportunidade de modernização em que cabem considerar três pontos fulcrais. Em primeiro lugar, as novas normas que emergem ao nível europeu servem para orientar decisões futuras e criar uma nova cultura para o ensino superior que tem implicações para as práticas e os valores relacionados com a cooperação. Isto significa, fundamentalmente, que as relações entre a Europa e os países do Sul vão ser pautadas com regras diferentes que estão a emergir e a cooperação ao nível do ensino superior se torna um laboratório do futuro.

Em segundo lugar, o ensino superior europeu atravessa uma crise e um período de grande transformação em que a incerteza não é controlável. Isto leva à necessidade de encontrar soluções inovadoras na Europa e nos países do Sul para manter ou desenvolver relações frutíferas.

Finalmente, nas reflexões públicas sobre a universidade permanece uma visão ultrapassada do que a universidade é e qual é o seu papel assim como as suas perspectivas no futuro próximo e longínquo. Até o próprio nome “processo de Bolonha” faz lembrar uma glória futura enquanto os desafios de governo das universidades, investigação, inovação, adaptabilidade e relevância permanecem sem respostas concretas convincentes.

Isto não facilita - tal como o ponto anterior - a formulação e implementação de políticas simples ou redutoras e acrescenta os riscos e a irrelevâncias das políticas tradicionais. Este último ponto é agravado pelas transformações da economia e da sociedade com a emergência ou amplificação de fenómenos de incerteza, globalização e precariedade crescente das relações laborais, familiares e sociais.

O grande desafio do ensino a distância e *on-line* que queremos focar é de compensar as suas deficiências relativamente aos trunfos que o ensino presencial detém, isto é, a interacção directa e mais intensa entre os alunos, docentes assim como a experiência que decorre também da vida no *campus* universitário entre alunos e docentes, entre alunos e entre alunos e o meio ambiente. As novas tecnologias não preenchem todo o abismo que separa o ensino a distância (que nunca chegou a ser verdadeiramente aberto) do ensino presencial. As soluções desejáveis para o ensino à distância são as que podem combinar o melhor dos dois mundos sem por isso aceitar custos elevados no que diz respeito ao estímulo à interacção presencial entre alunos e docentes. As tecnologias compensam cada vez mais esta diferença sem as suprimir.

Existe outro problema essencial no ensino a distância que não está devidamente focado nas organizações que a ele se dedicam. É o da lógica de rede e de capital social que definem relações e interacções entre indivíduos e grupos. No ensino a distância, as redes são mais fracas e menos estáveis. Os participantes não utilizam todos os sentidos que existem para os grupos locais, e isto tem implicações sobre os processos cognitivos (mais lentos e mais superficiais).

Trata-se aqui de um problema mais vasto de transformação efectiva de conhecimento, saber e saber fazer que estão no centro da aprendizagem e das políticas de desenvolvimento económico (e podem explicar parte dos fracassos) em que importam os

efeitos reais e avançamos a este respeito três critérios: a qualidade (e a eficácia), a eficiência e a relevância.

Os conhecimentos - codificados e tácitos, as práticas que se quer transferir têm que ser medidas por três indicadores que definem a sua natureza. O primeiro é o da qualidade do que é transferido e integrado pelos participantes; esta qualidade é variável. O ideal é ter uma qualidade que corresponde às competências e à capacidade de quem transmite o saber e que assegura a sua utilização ou prática ulterior com o mínimo possível de problemas ou bloqueios, isto é, evitar o recurso a uma “segunda vez”. É aqui que podemos falar de eficácia, ou seja, alcançar os objectivos definidos.

A segunda dimensão, claramente relacionada com a primeira, é a da eficiência que consiste em determinar quais são as melhores soluções respectivamente aos objectivos fixados. A eficiência não se esgota numa análise custo/benefício de curto prazo mas integra o médio e o longo prazo. Está, também, subjacente a esta definição da eficiência uma abordagem socio-económica que além de estimar custos e benefícios económicos tradicionais, acrescenta os custos sociais e outras variáveis sociológicas qualitativas que podem influir sobre o resultado final esperado.

Finalmente, o conhecimento e o saber-fazer têm que ser relevantes para quem quer prosseguir um caminho de desenvolvimento sustentável.³ A relevância é concreta, isto é, os novos saberes devem relacionar-se directamente com as práticas existentes ou, na maior parte dos casos, com novas práticas.

3. Desafios da economia do conhecimento

O primeiro aspecto que temos que sublinhar, sem o desenvolver, é o da globalização. Muitas das dinâmicas ligadas à criação, difusão e partilha de conhecimento e práticas são globais, e não apenas nacionais, embora as variáveis nacionais quedam muito mais relevantes do que alguns apregoam. Além do mais, o local revela-se com maior nitidez e complexifica-se nas suas relações com o nacional e o global, para não falar, no outro extremo, do micro-local, também um mundo muito complexo.

³ Não vamos discutir o conceito de sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável aqui. Vejam, entre outros, Egon Becker e os seus colaboradores (Becker, Jahn, Stiess and Wehling 1997).

A chamada economia do conhecimento atraiu todas as atenções num passado recente (Cowan and David 1997, Cowan, David and Foray 2000, Cowan and Jonard 2003, David and Foray 2001, Foray 2000). O que importa sublinhar é que esta economia do conhecimento faz parte de uma transformação mais vasta das economias e sociedades contemporâneas em que novas lógicas emergem: as tecnologias da informação e comunicação (as TIC), as migrações, as mudanças demográficas, a economia baseada no conhecimento, as lógicas de redes e as incertezas variáveis.

Aqui temos que destacar a noção de incerteza e distinguir diversos níveis que não são fácil de separar. Num extremo, em ambientes de grande estabilidade, a incerteza é mínima e os riscos controlados. No outro extremo, a incerteza é radical, não controlável e as organizações tem que adquirir agilidade para se adaptar a estes ambientes instáveis ou frágeis. É um ponto importante em que temos que insistir, a incerteza é bem presente e tem que ser integrada nas acções e políticas. Na ciência económica um primeiro passo foi feito na economia evolucionista em que as políticas são pensadas em termos de evolução das economias e sociedades e em que as soluções têm que reforçar a capacidade de adaptação dos agentes (Metcalf 1994, 1995, 2001, Witt 2003a, Witt 2003b).⁴

Concretamente, o nosso ponto aqui implica pensar soluções mais flexíveis. Existem, por exemplo, os casos das comunidades de prática (*communities of practice*) ou o pensamento complexo, a formulação de cenários ou análises prospectivas que - em vez de pensar em termos de previsões quantitativas rapidamente desactualizadas e irrelevantes - pensam a capacidade de acção no futuro. Temos que aprender a integrar a informação e os fenómenos mais imprecisos, qualitativos e emergentes e centrar a acção política em práticas concretas para formular e implementar políticas relevantes em vez de escrever relatórios doutos que só ganham pó e justificam opções escolhidas.

⁴ É importante sublinhar o papel das instituições não só nas dinâmicas das economias como na formulação e implementação de políticas. Não discuto a importância ds instituições aqui, vide, *inter alia*, Geoffrey Hodgson e Richard Nelson (Hodgson 2004a, 2004b, Hodgson 2006, Nelson 2002, Nelson 1986, 1995, Nelson and Sampat 2001, Nelson and Winter 2002).

4. Reflexões acerca do dialogo Norte-Sul e problemas de desenvolvimento

Economic development may be defined as that part of the total social developmental process which results in an increase in per capita real income in any society or segment of society. In other words, economic development is that part of the total process of social change which makes us all richer. It cannot be understood, however, except as part of a total process in society.

Kenneth Boulding

O grande tema da relação entre o Norte e o Sul é, sem dúvida, o do desenvolvimento económico por ser o que mais directamente toca à vida quotidiana de milhões de habitantes. E isto fica apesar de, ultimamente, a segurança ter surgido como outro elemento de preocupação que aqui não discutiremos mas que deve ser tomado em conta quando se quer definir o contexto pertinente da cooperação entre estados e grupos de indivíduos de países do Norte e do Sul. Na presente comunicação limitamos a questão do desenvolvimento centrado na formação e na transmissão de conhecimento e práticas.

Se olhar-mos às questões relativas a formação que aparecem no programa da conferência -Quem decide a formação a fazer? Quem selecciona os formandos? Quem selecciona o currículo formativo? e Quem são os formadores?- podemos dar uns princípios de orientação para evitar os escolhos típicos da transferência de tecnologia e conhecimentos nos programas de cooperação; isto é, evitar que as soluções adoptadas correspondem não aos objectivos e beneficiários declarados mas sim a quem formulou tal propostas.⁵

O primeiro princípio (como condição necessária mas não suficiente) é de não deixar o poder de concepção, formulação do problema e de decisão nas mãos de quem ajuda (financia o projecto). Demasiadas vezes, os programas não visam transmissão de conhecimentos e práticas mas a justificação dos orçamentos a cooperação em que os que

⁵ A literatura sobre desenvolvimento económico desde os anos 1970 está repleta de exemplos de inadequação das soluções adoptadas nas políticas bilaterais, ou deveríamos dizer unilaterais? Tais soluções são viciadas já a partir da formulação (explícita e implícita) do problema.

concebem e formulam o problema não tem um conhecimento pertinente da realidade que querem mudar. Frequentemente, dado a rapidez das transformações sociais e tecnológicas, os saberes da formulação do problema estão desactualizados.

O segundo princípio é o da pertinência da acção escolhida. O investimento e as acções escolhidas têm que ser pertinentes para o país ou a região de destino (e não apenas do país de origem dos fundos, como já foi sublinhado no primeiro princípio). Esta condição é formulada de um modo positivo para complementar o ponto precedente.

No entanto, ainda falta um elemento que achamos crucial. Trata-se de garantir uma parceria equilibrada, em que as partes definem o problema relevante e escolhem as acções pertinentes. Esta condição permite perceber o carácter dialéctico da cooperação em que é preciso ultrapassar oposições e preconceitos. O ideal é basear esta parceria em práticas motivadoras que criam novas dinâmicas e respondem a problemas concretos, talvez menos ambiciosos no papel das propostas ou relatórios, mas que conseguem resolver bloqueios e problemas concretos das pessoas ou populações envolvidas. São parcerias geradoras de práticas e de comunidades de práticas, como estão referenciadas na literatura com origens em trabalhos de antropologia e estudos da aprendizagem (Lave and Wenger 1991, Wenger 1999, 2000, Wenger, McDermott and Snyder 2002, Wenger and Snyder 2000).

A formação e o desenvolvimento económico para serem sustentáveis tem que assentar no conhecimento e em práticas que são os ingredientes das dinâmicas presentes e do futuro.

Bibliografia

- Becker, E, *et al.* (1997). *Sustainability: a cross-disciplinary concept for social transformations*. MOST. Paris, UNESCO: pp.
- Cowan, Robin and Paul A. David (1997): "The economics of codification and the diffusion of knowledge," *Industrial and Corporate Change*, 6 (3), pp. 592-622.
- Cowan, Robin, *et al.* (2000): "The Explicit Economics of Knowledge Codification and Tacitness," *Industrial and Corporate Change*, 9 (2), pp. 211-53.
- Cowan, Robin and Nicolas Jonard (2003): "The Dynamics of Collective Invention," *Journal of Economic Behavior and Organization*, 52 (4), pp. 513-32.
- David, Paul A. and Dominique Foray (2001): "An Introduction to the Economy of the Knowledge Society," *MERIT Research Memoranda*, 2001 (41), pp.

- Foray, Dominique (2000): *L'économie de la connaissance*. Paris: La Découverte
- Hodgson, Geoffrey M (2004a): *The Evolution of Institutional Economics*. London: Routledge
- Hodgson, Geoffrey M (2004b): "What Are Institutions?," *EAEPE 2004 Conference*, Crete, University of Rethymnio:
- Hodgson, Geoffrey M. (2006): "What are institutions?," *Journal of Economic Issues*, 40 (1), pp. 1-25.
- Lave, Jean and Etienne Wenger (1991): *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press
- Metcalf, J. S. (1994): "Evolutionary Economics and Technology Policy," *The Economic Journal*, 104 (425), Jul., pp. 931-44.
- Metcalf, J. S. (1995): "Technology systems and technology policy in an evolutionary framework," *Cambridge Journal of Economics*, 19, pp. 25-46.
- Metcalf, J. S. (2001): "Institutions and Progress," *Ind Corp Change*, 10 (3), August 1, 2001, pp. 561-86.
- Nelson, Richard (2002): "Bringing institutions into evolutionar growth theory," *Journal of Evolutionary Economics*, 12 (1), pp. 17-28.
- Nelson, Richard R and Sidney G Winter (2002): "Evolutionary theorizing in economics," *The Journal of Economic Perspectives*, 16 (2), Spring, pp. 23.
- Nelson, Richard R. (1986): "Institutions Supporting Technical Advance in Industry," *The American Economic Review*, 76 (2, Papers and Proceedings of the Ninety-Eighth Annual Meeting of the American Economic Association), May, pp. 186-89.
- Nelson, Richard R. (1995): "Recent Evolutionary Theorizing about Economic Change," *Journal of Economic Literature*, 33 (1), March, pp. 48-90.
- Nelson, Richard R. and Bhaven N. Sampat (2001): "Making Sense of Institutions as a Factor Shaping Economic Performance," *Journal of Economic Behavior & Organization*, 44 (1), pp. 31-54.
- Wenger, E (1999): *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge University Press
- Wenger, E (2000): "Communities of Practice and Social Learning Systems," *Organization*, 7 (2), pp. 225-46.
- Wenger, E, et al. (2002): *Cultivating communities of practice: a guide to managing knowledge*. Harvard Business School Press
- Wenger, Eric C and W M Snyder (2000): "Communities of Practice: The Organizational Frontier," *Harvard Business Review*, 78 (1), pp. 139-45.
- Witt, U. (2003a): *The Evolving Economy: Essays on the Evolutionary Approach to Economics*. Cheltenham: Edward Elgar
- Witt, Ulrich (2003b): "Economic policy making in evolutionary perspective," *Journal of Evolutionary Economics*, 13 (1), pp. 77-94.