Estratégias de transição para a sociedade do conhecimento

Publicação: O Mundo em Português Nº 64

Data de Publicação: Maio/Junho 2007

Autor: Miguel Santos Neves

As mudanças estruturais que as sociedades e o sistema internacional experimentam têm sido determinadas pela interacção entre três processos distintos: a globalização, a emergência da sociedade/economia do conhecimento e a sociedade em rede. Assim, assiste-se a um processo de globalização-localização – a chamada «glocalização».

A localização está associada à emergência da sociedade do conhecimento em que a produção, difusão e uso efectivo do conhecimento e a sua tradução em inovação, a par da aprendizagem, são as actividades sociais mais relevantes. O «conhecimento tácito» (know how e know who) é que é decisivo. Contrariamente ao «conhecimento codificado», a produção e difusão do conhecimento tácito requer interacção pessoal, face to face, a criação de laços de confiança, um elevado nível de capital social e uma base territorial – acabando por dar um novo valor estratégico ao território, que contraria a perda de relevância gerada pela globalização.

Os «Estados fortes», com maior capacidade de acção, têm procurado responder aos desafios da «glocalização» de diversas formas, incluindo estratégias de transição para a sociedade do conhecimento, com uma tripla motivação: (i) o reforço da posição competitiva no seio da economia global, num contexto de forte intensificação da concorrência, reconhecendo a essencialidade do triângulo conhecimento-inovação-competitividade; (ii) o reforço da base de legitimação política dos governos que, num contexto de crescente contestação social por parte dos excluidos da globalização e de crescente influência dos actores não-soberanos, viram a sua legitimidade enfraquecida; (iii) uma gestão mais eficaz dos riscos acrescidos decorrentes do elevado nível de incerteza prevalecente no actual quadro internacional, através do estimulo de maior cooperação social.

No âmbito do projecto do IEEI A Estratégia de Lisboa numa Sociedade do Conhecimento sem Fronteiras, para além da UE, foram analisados, numa perspectiva comparativa, os casos das outras grandes economias da OCDE – EUA e Japão –, e

três casos paradigmáticos de potências emergentes – China, Índia e Brasil – que, desde os finais dos anos 90, têm procurado responder aos novos desafios.

Estratégias nacionais

No ano 2000, a UE definiu uma estratégia formal, centralizada e sob liderança pública, a «Estratégia de Lisboa», com o objectivo de reforçar a posição competitiva da União na economia global, tendo como referência a posição de liderança dos EUA, e procurando garantir o catching up relativamente ao principal competidor. Assim, foi definida uma estratégia de longo prazo, para um período de 10 anos (2000-2010), assente na exploração das sinergias e complementaridades entre os pilares económico, social e ambiental – crescimento económico de base ampla e gerador de empregos de qualidade; coesão social, reforço da equidade e redução da pobreza; protecção e sustentabilidade ambiental – e com base numa estratégia multidisciplinar e holistica que valoriza a coerência e a coordenação horizontal entre onze áreas estratégicas de políticas (políticas macroeconómica, emprego, inovação, tecnologias de informação, educação e formação profissional, ambiente e coesão social etc.).

No caso dos EUA, a definição da estratégia tem uma natureza mais difusa e descentralizada. Inicialmente foi impulsionada pelo sector privado e pela sociedade civil, em especial em resultado da acção do Council on Competitiveness (responsável pelo relatório Young, na década de 80, e o relatório Palmisano, de 2004). Esta acção influenciou, de forma decisiva, a formulação, pela primeira vez, de uma estratégia pública – a American Competitiveness Initiative (apresentada pela Administração Bush em 2006) que define objectivos e políticas até 2016, orientados para a preservação da liderança mundial nas áreas da ciência, da tecnologia e da inovação. A estratégia baseia-se em três vectores fundamentais: o reforço do capital humano e das qualificações, em especial através da consolidação do sistema de educação; o reforço do sistema de I&D; e a criação de um ambiente institucional e de negócios favorável ao empreendedorismo.

A experiência japonesa tem sido marcada por um processo inédito, relacionado com a elaboração do Plano Innovation 25, a que o Governo deu início em final de 2006 e que deverá estar concluída em Junho de 2007. O Japão tem uma longa tradição de políticas públicas de apoio à inovação empresarial, mas agora, pela primeira vez, define-se uma estratégia holística onde a competitividade é vista numa perspectiva sistémica, e não somente ao nível da empresa. Procura-se assim responder ao duplo desafio do declínio da produtividade e do envelhecimento da população. Trata-se de um processo de longo prazo, com a definição de objectivos a serem alcançados até 2025, em três domínios

prioritários: (i) inovação ao nível da ciência e tecnologia, através do reforço do sistema de I&D e da cooperação entre as empresas e as universidades; (ii) inovação ao nível da sociedade, promovendo novos valores e modelos de interacção e cooperação social, e novos mecanismos de inovação social; (iii) inovação de recursos humanos, que aumente o nível e desenvolva novos tipos de qualificações, com particular ênfase na promoção de talentos.

A estratégia indiana é igualmente de longo prazo – até 2012 – abrangendo o 10º (2002-2007) e o 11º (até 2012) Planos Quinquenais, e define a articulação de objectivos em três domínios fundamentais: económico, dominado pela criação urgente de empregos e o desenvolvimento do sistema de I&D; social, centrado na universalização da educação básica, na redução da pobreza e na melhoria da equidade; e ambiental. Em 2005 foi criada, junto do primeiro-ministro, a National Knowledge Commission, que visa contribuir para a transformação da Índia numa sociedade do conhecimento. Esta Comissão, que adopta uma perspectiva holística, representa um esforço de coordenação horizontal entre diversas áreas sectoriais. Os relatórios e recomendações que produziu desde final de 2006 (bibliotecas, línguas, redes de conhecimento, educação e formação vocacional, educação terciária e Governo electrónico) revelam dois traços distintivos marcantes: (i) a construção de uma sociedade do conhecimento centrada nas pessoas e que tenha um impacto concreto positivo na vida de todos os cidadãos ; (ii) a prioridade dada à inclusão social, de forma a evitar que este processo gere um aumento das assimetrias sociais.

A China definiu também uma estratégia de longo prazo – a criação de uma «sociedade socialista harmoniosa» –, até 2020, de acordo com as directrizes definidas em 2004 pelo Partido Comunista Chinês. Esta estratégia, operacionalizada através do 11º Plano Quinquenal, para o período 2006-2010, pretende atenuar os problemas decorrentes de duas décadas de «crescimento extensivo» e desequilibrado que geraram um conjunto de pontos de estrangulamento, nomeadamente ao nível das assimetrias regionais e inter-pessoais, das diferenças entre o meio rural e o meio urbano, do aumento do desemprego, da acentuada degradação ambiental e do crescente défice energético. Pretende-se que a «sociedade harmoniosa» se caracterize pela existência de rendimentos elevados, uma maior equidade e estabilidade, com um Estado de direito assente num sistema legal consolidado, e baseada em valores e elevados padrões éticos.

Os objectivos centrais que orientam a sua criação envolvem os pilares económico, social e ambiental: crescimento intensivo com elevada taxa de emprego; redução das

assimetrias entre zonas rurais e urbanas e entre zonas costeiras e do interior; criação de um sistema de segurança social universal; melhoria da qualidade do ambiente, com especial atenção às questões da poluição atmosférica e da água; melhoria e reforço do sistema legal; reforço da criatividade da sociedade e desenvolvimento de um sistema de inovação nacional.

Finalmente, o Brasil, entre 2003 e 2004, definiu uma estratégia de transição para a sociedade do conhecimento com base em duas iniciativas complementares, o Programa «Brasil 3 Tempos», coordenado pela Presidência da República (Núcleo de Assuntos Estratégicos) e as «Orientações de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior» (PICTE). A estratégia, definida sob liderança do Estado, centra-se no reforço da competitividade pela via do desenvolvimento de um sistema nacional de inovação, baseado numa sólida capacidade científica e tecnológica.

O programa «Brasil 3 Tempos» envolve um esforço importante de coordenação horizontal e a definição de objectivos estratégicos a serem alcançados até 2022, em sete dimensões articuladas: (i) económica (criação de emprego, melhoria da infra-estrutura, crescimento com estabilidade macroeconómica); (ii) sociocultural (redução das desigualdades, melhoria dos padrões de saúde, diversidade étnica); (iii) territorial (diminuição das disparidades regionais, integração com a América do Sul); (iv) conhecimento (educação, acesso à informação, capacidade de produção de conhecimento científico e tecnológico e inovação); (v) ambiental (preservação dos ecossistemas, uso sustentável das fontes de energia, da água e dos solos); (vi) institucional (reforço da democracia, da cidadania e dos direitos humanos, melhoria da gestão pública); (vii) global (participação activa nos núcleos de decisão mundiais).

Já no PICTE, mais restrito, aborda-se o reforço da capacidade de inovação empresarial no sector industrial, de modo a reforçar a competitividade da indústria brasileira em termos de reforço institucional, adequação do enquadramento regulamentar de modo a fomentar a inovação, definição de sectores estratégicos (semicondutores, software, bens de capital e farmacêutico) e desenvolvimento de actividades especiais prioritárias (biotecnologia, nanotecnologia, biomassa e energias renováveis).

Análise comparativa: convergência e divergência

Os casos apresentados permitem sublinhar alguns pontos de convergência, a começar logo pela adopção de estratégias de longo prazo, definidas para períodos que variam entre 10 e 20 anos. Esta opção reflecte a natureza estrutural da mudança, de longo prazo, exigente e complexa, cujo sucesso depende da definição de um rumo que requer um papel activo do Estado, enquanto dinamizador do pensamento e planeamento

estratégicos. Existe ainda algum nível de convergência nas agendas e na identificação das áreas prioritárias para a transição para a sociedade do conhecimento, designadamente o reconhecimento da centralidade do triângulo constituído pelos pilares económico, social e ambiental.

De sublinhar a emergência gradual de uma quarta dimensão de natureza transversal, a governance, designadamente a necessidade de uma abordagem holistica e de uma coordenação horizontal entre as diferentes políticas sectoriais relevantes que garanta a sua coerência. A aplicação destas estratégias, concebidas de forma una e centralizada, confronta-se em todos os países com a diversidade e com as assimetrias regionais internas, que acabam por determinar um cenário de transição a diversas velocidades. Emergem «regiões do conhecimento», mais dinâmicas, competitivas e avançadas na transição para a sociedade do conhecimento, que, através da paradiplomacia, são cada vez mais activas internacionalmente.

Finalmente, as estratégias têm fundamentalmente uma orientação interna, não existindo ainda reflexos nítidos na definição de uma nova concepção e nas prioridades da acção externa dos diferentes países. Já se detectam, porém, sinais da emergência de uma política externa influenciada pela nova agenda, mais fortes no caso dos EUA, com a sua diplomacia da «ciência e tecnologia» a ser uma importante componente de soft power, e de forma marginal, nos casos da China e do Brasil, no contexto da suas políticas de cooperação Sul-Sul.

As diferentes experiências também permitem ilustrar algumas divergências significativas. Desde logo os diferentes pontos de partida e ritmos do processo de transição, ao nível da capacidade de inovação e da competitividade global das diferentes economias. Algumas economias da UE, o Japão e os EUA figuram entre as 10 economias mais competitivas do mundo1 , enquanto a Índia (43º), a China (54º) e o Brasil (66º) surgem em posições intermédias. Também em termos de equidade, os níveis de desigualdade social (medidos pelo coeficiente de Gini) são muito distintos: o Japão e a União têm um nível mais baixo de desigualdade (0.30), a Índia tem um nível médio (0.38); os EUA (0.47), a China (0.48) e o Brasil (0.58) com níveis de desigualdade elevados e crescentes.

Os diferentes países, se bem que seja unânime o reconhecimento da relevância da articulação entre as dimensões económica, social e ambiental, não atribuem o mesmo grau de prioridade aos três vértices do triângulo – o que faz com que a procura de sinergias entre as três áreas seja variável. A preocupação com a articulação equilibrada e a atribuição de igual prioridade às três dimensões parece ser maior na União Europeia,

menos intensa no caso da Índia e da China – se bem que ultimamente a equidade social e o ambiente tenham vindo a suscitar mais atenção. Nos Estados Unidos e no Brasil, o pilar económico e a competitividade dominam, sendo certo que, recentemente, os aspectos sociais têm vindo a ganhar maior relevo no Brasil e, de algum modo, nos EUA, pela acção de alguns governos estaduais. No caso do Japão, o plano «Innovation 25» acabou por ser uma surpresa, pois atribui uma renovada prioridade à dimensão social.

Igualmente variável é o modelo de formulação da estratégia e o grau de participação da sociedade civil no processo: uma lógica mais dirigista, por parte do Estado, nos casos da China, do Brasil e, em menor grau, do Japão e da União, com um reduzido nível de participação da sociedade civil. Em contraste, os EUA apresentam um modelo mais participativo e uma elevada proactividade do sector privado, que liderou o processo de reflexão desde os anos 80, com um nível significativo de interacção e parceria entre o Estado e a sociedade. A Índia regista igualmente um nível positivo de participação da sociedade civil na concepção da estratégia.

A análise destas experiências revela a emergência de duas concepções divergentes sobre a finalidade última da sociedade do conhecimento: umas centram-se no sistema formal de inovação, de I&D e ensino superior, encarando a sociedade do conhecimento como um processo que envolve essencialmente uma elite inovadora (EUA, UE, Brasil e China), enquanto outras denotam uma visão da sociedade do conhecimento mais inclusiva, orientada prioritariamente para as pessoas e a solução dos seus problemas concretos, em que, desde o início, o processo deve abranger e beneficiar toda a população e ter efeitos práticos positivos nas suas vidas – uma concepção particularmente visível no caso da Índia e, em menor grau, do Japão.

Finalmente, encontram-se concepções distintas sobre o modelo de governação, sobretudo no que diz respeito à coordenação vertical entre diferentes níveis de governo. Há divergências claras no reconhecimento do papel do nível sub-nacional, designadamente regional, e das regiões do conhecimento: orientações mais centralistas, visíveis nos casos da China e do Japão, em que o acento tónico é colocado na coordenação horizontal não existindo uma igual preocupação com a coordenação vertical e a combinação entre ambas; e orientações mais descentralizadas, que atribuem o papel fundamental aos governos regionais, caso dos EUA e da Índia, reconhecendo o carácter decisivo da coordenação vertical. Os casos da União Europeia e do Brasil situam-se numa posição intermédia, embora com um peso maior da tendência centralista.

1 Global Competitiveness Index, World Economic Forum, 2006.