

BIANCA OTTONI LOURENÇO FERREIRA

**GESTÃO PÚBLICA E INOVAÇÃO: AS POLÍTICAS
ORIENTADAS A MISSÕES COMO METODOLOGIA DE
ELABORAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Costa de Souza

Co-orientador: Prof. Dr. Erick Silva Omena de Melo

Rio de Janeiro
2024

CIP - Catalogação na Publicação

F383g Ferreira, Bianca Ottoni Lourenço
Gestão pública e inovação: as Políticas Orientadas
a Missões como metodologia de elaboração do plano
estratégico do estado do Rio de Janeiro / Bianca
Ottoni Lourenço Ferreira. -- Rio de Janeiro, 2024.
33 f.

Orientador: Gustavo Costa de Souza.
Coorientador: Erick Silva Omena de Melo.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional,
Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento
Econômico e Social, 2024.

1. Gestão pública. 2. Políticas orientadas a
missões. 3. Inovação. I. Souza, Gustavo Costa de,
orient. II. Melo, Erick Silva Omena de, coorient.
III. Título.

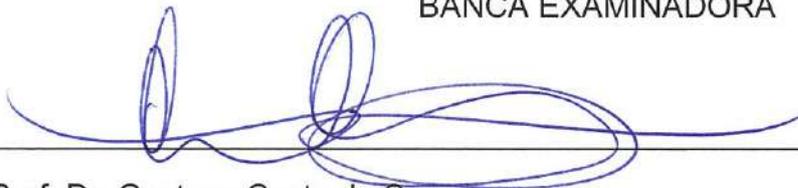
BIANCA OTTONI LOURENÇO FERREIRA

**GESTÃO PÚBLICA E INOVAÇÃO: AS POLÍTICAS
ORIENTADAS A MISSÕES COMO METODOLOGIA DE
ELABORAÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

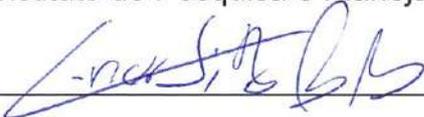
Trabalho de Conclusão de Curso entregue ao Curso de Bacharelado em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel.

Aprovado em: 26/04/2024

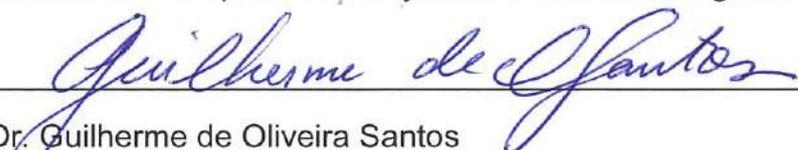
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Gustavo Costa de Souza
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR



Prof. Dr. Erick Silva Omena de Melo
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR



Dr. Guilherme de Oliveira Santos
Grupo de Economia da Inovação - UFRJ

AGRADECIMENTOS

À minha família: minha base e razão de ser. Em especial aos meu pais, Cristine e Fábio, por me ensinarem a valorizar o estudo desde criança e me apoiarem em todas as decisões profissionais e acadêmicas.

À minha irmã Isabela, por escutar meus desabafos, me aconselhar e me dar forças diariamente.

Ao meu querido Nathan, que acredita em mim mais do que eu mesma e me motiva a dar sempre o meu melhor.

Aos meus orientadores, Gustavo e Erick, que aceitaram me guiar nessa jornada. Que privilégio ter tido essa oportunidade!

Ao curso de GPDES como um todo. Aos amigos que construí, ao corpo técnico e docente, à Atlética... Obrigada por contribuírem pela minha inserção na Gestão Pública.

RESUMO

Este trabalho analisou a aplicação prática da metodologia de políticas orientadas a missões em um instrumento de planejamento do setor público. O estudo fundou-se em pesquisa acerca do conteúdo teórico de políticas orientadas a missões, identificando o contexto histórico, políticas de inovação, capacidades do setor público e a implementação da metodologia. Foi realizado um estudo de caso baseado no Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (construído a partir da referida metodologia) no qual, através de pesquisa qualitativa a partir de análise documental, analisou-se as missões definidas em relação aos critérios estabelecidos por Mazzucato (2018). Embora o arcabouço de políticas orientadas a missões apresente um meio de desenvolvimento repleto de vantagens para o setor público, há limitações no sentido de priorizar as missões em si, em detrimento do contexto das políticas, podendo resultar em diretrizes que não respondam idealmente às necessidades da sociedade em questão.

Palavras-chave: políticas orientadas a missões; inovação; gestão pública.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
2 REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1 Políticas Orientadas a Missões (POMs)	9
2.2 Políticas de inovação e capacidades do setor público	12
2.3 Implementação das POMs	14
3 ESTUDO DE CASO.....	17
3.1 Metodologia.....	17
3.2 Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do estado do Rio de Janeiro: uma análise com base na abordagem de políticas orientadas a missões	17
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
REFERÊNCIAS	29
ANEXO I.....	31

1 INTRODUÇÃO

Ao tratar de inovação no século XXI, é necessário considerar os grandes desafios sociais, ambientais e econômicos aos quais se buscam soluções. Esses “grandes desafios” incluem ameaças ambientais, novas tendências demográficas, problemas de saúde e bem-estar, dificuldades de gerar crescimento sustentável, entre outros fatores (MAZZUCATO, 2018). Assim, o crescimento econômico por si só não basta, mas sim políticas de inovação que conversem com os “grandes desafios” e gerem desenvolvimento, para além da tecnologia. Ou seja, tratam-se de problemas complexos e interconectados, que exigem a formulação de políticas públicas em conjunto com diversos setores e atores.

Nesse contexto, as políticas orientadas a missões (POMs) ganham espaço para discussão uma vez que estas podem fundamentar uma nova geração de políticas de inovação destinadas a solucionar problemas sociais (JANSSEN et al. 2020, apud SANTOS, PENNA e LA ROVERE, 2023). Podem ser definidas como políticas públicas sistêmicas, com definição de metas específicas e considerando os desafios de inovação (MAZZUCATO e PENNA, 2016b). Na segunda metade do século XX, as políticas orientadas a missões estavam atreladas a desafios tecnológicos, principalmente de segurança e defesa; no entanto, atualmente, as POMs baseiam-se nos grandes desafios sociais. Essa mudança de abordagem das políticas orientadas a missões ao longo dos anos, de acordo com Borgers (2020), pode ser caracterizada por três dimensões: justificativa e legitimação da política, mudanças no processo de definição das políticas e as prioridades reais. As políticas orientadas a missões, portanto, aparecem em diversos países como estratégia de resolução dos grandes desafios através da inovação. No Brasil, essa nova abordagem¹ significa desenvolver uma política de inovação estratégica que potencialize os pontos fortes do sistema de inovação brasileiro e supere as fragilidades existentes, para que se torne mais orientado por missões, conforme analisado por Mazzucato e Penna (2016b). Hoje, os

¹ Cabe ressaltar que a referência a uma “nova abordagem” de políticas orientadas a missões ao longo do trabalho não caracteriza uma metodologia completamente nova, mas, sim, uma atualização. Hoje, como uma terceira geração de políticas orientadas a missões, é apresentado no presente trabalho sua aplicação e breves exemplos de casos no Brasil. No entanto, é importante ter-se em mente que, por mais que na literatura não esteja especificado como “políticas orientadas a missões”, há iniciativas brasileiras antigas que podem ser caracterizadas na referida metodologia. Analisando com as ferramentas e maior familiaridade com o assunto atualmente, pode-se chegar a essa conclusão.

exemplos de aplicação da metodologia ocorrem majoritariamente a nível federal, vide o Programa Inova Saúde (2013), proposta em Bioeconomia pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (2020) e Plano de Ação para a Neointustrialização (2024-2026).

No que tange à aplicabilidade das POMs, é necessário uma série de características e investimentos para que as políticas respondam à complexidade dos desafios sociais. Políticas de inovação que envolvam diferentes setores e atores – além de parcerias público-privadas dinâmicas – são indispensáveis, bem como o papel do Estado na coordenação e intermediação das relações de confiança. No que tange a intervenção governamental, é preciso ir além do que a simples correção de falhas de mercado (KATTEL e MAZZUCATO, 2018), mas também moldar o mercado em diferentes direções. Percebe-se, assim, como as políticas orientadas a missões requerem competências particulares por parte do Estado, além de uma nova percepção do papel do governo e das políticas públicas na economia. Apesar de oferecer um caminho interessante e inovador, cabe observar a presença de um modelo metodológico complexo que traz uma proposta com foco no método em vez do contexto, podendo resultar, por exemplo, na dificuldade de implementação operacional se não levado em conta a prática da “redução sociológica” (RAMOS, 1996). Afinal, tomar um objeto como realidade social, sem realizar uma assimilação crítica metódica, pode não ser a melhor opção de desenvolvimento.

Portanto, com base nos estudos sobre políticas orientadas a missões e, principalmente, no que tange a sua implementação, este trabalho tem como objetivo analisar a aplicação prática da metodologia das POMs em um instrumento de planejamento do setor público. A critério de pesquisa, é feito um estudo de caso cujo objeto é o Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro (PEDES) – construído a partir da referida metodologia. Para tanto, faz-se uma análise com base nos seguintes critérios de definição de missões criado por Mazzucato (2018): possuir relevância social; ser clara, mensurável e possuir prazo; apresentar ações de inovação ambiciosas, porém realistas; estímulo a inovação interdisciplinar, entre diferentes setores e atores; e propor soluções múltiplas com base em experimentação.

Dito isso, o presente trabalho conta com quatro seções. Além desta introdução, na seção 2 é apresentado o referencial teórico a respeito das políticas orientadas a missões, as capacidades do setor público e a implementação das mesmas, bem como as possíveis problemáticas. Na seção 3 é realizada a pesquisa qualitativa a partir de análise documental do objeto de estudo, cujo objetivo foi ponderar sobre o processo

de definição das missões contidas no Plano Estratégico com base nos critérios de Mazzucato (2018), detalhadamente explorados na seção 2. E, por fim, a seção 4 traz as considerações finais e contribuições para a Gestão Pública observadas através da pesquisa realizada.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas Orientadas a Missões (POMs)

É conhecido como o crescimento econômico está diretamente atrelado à inovação, entretanto, esta não mais se limita a avanços tecnológicos. O movimento trazido pelo século XXI é de um desenvolvimento guiado pela inovação, fator explicado pela necessidade de resposta à emergência de grandes desafios sociais, ambientais e econômicos (MAZZUCATO, 2018). Questões como alterações climáticas, pobreza, saúde e bem-estar estão no centro das discussões e guiam a busca por um crescimento sustentável. Tratam-se de desafios complexos e abrangentes, que exigem a conexão de diferentes frentes para sua discussão.

Nesse sentido, as “políticas orientadas a missões” (POMs) são grandes aliadas, pois são políticas sistêmicas que visam o atingimento de metas específicas através de conhecimento científico (MAZZUCATO e PENNA, 2016a, apud ERGAS, 1987). As POMs abrangem a necessidade de envolvimento de atores públicos e privados, bem como do diálogo entre diferentes setores sociais para a solução dos problemas. No mais,

(...) as políticas baseadas em uma perspectiva orientada para a missão são sistêmicas, empregando, mas indo além dos instrumentos de impulso científico e dos instrumentos horizontais. As políticas orientadas para a missão empregam uma série de instrumentos financeiros e não financeiros para promover o cumprimento da missão em muitos setores diferentes, definindo direções concretas para a economia e implantando a rede necessária de agentes públicos e privados relevantes (MAZZUCATO e PENNA, 2016a, p.29).

Antes somente aplicadas em desafios tecnológicos – como o Projeto Apollo² e Projeto Manhattan³ –, atualmente as POMs se estendem a desafios sociais que compreendem um desenvolvimento a longo prazo (FORAY et al., 2012). Ou seja, faz parte da agenda de inovação atuar em questões como aquecimento global, erradicação da miséria, envelhecimento da população, dentre outros. Na tabela a seguir, tem-se uma análise das diferenças entre os antigos e novos projetos orientados a missões, de acordo com o denominado Memorando de Maastricht⁴ (SOETE e ARUNDEL, 1993):

² Missão de levar o homem à lua e de volta à Terra.

³ Missão de desenvolver a bomba atômica.

⁴ Assinado em 1992 por países-membros da Comunidade Europeia, culminou na criação da União Europeia e da moeda única (euro).

Tabela 1 - Diferenças entre os antigos e novos projetos orientados a missões

Velhas missões: defesa, nuclear, aeroespacial	Novas: grandes desafios sociais
A missão é definida em termos de objetivos técnicos, com pouca consideração para viabilidade econômica	A missão é definida em termos de soluções técnicas economicamente viáveis para determinados problemas
Metas e direção do desenvolvimento tecnológico são definidos com antecedência por um pequeno grupo de peritos	A direção da mudança técnica é influenciada por uma vasta gama de atores, incluindo governo, empresas privadas e consumidores
Controle centralizado dentro da administração governamental	Controle descentralizado com um grande número de agentes envolvidos
Difusão dos resultados para fora do núcleo de participantes é de menor importância ou ativamente desencorajada	A difusão dos resultados é um objetivo central e ativamente encorajado
Limitada a um pequeno grupo de empresas que podem participar devido à ênfase em um número pequeno inovações radicais	Ênfase no desenvolvimento incrementalista de inovações tanto radicais e quanto incrementais, a fim de permitir que um grande número de empresas participe
Projetos independentes com pouca necessidade de políticas complementares e pouca atenção dada a coerência	Políticas complementares vitais para o sucesso, e grande atenção dada à coerência com outras metas

Fonte: Versão de Santos, Penna e La Rovere (2023) - com base na tradução do Quadro 5 de Soete e Arundel (1993, p. 51) por Mazzucato e Penna (2016).

As seis características das missões contemporâneas acima identificadas – difusão das tecnologias, viabilidade econômica, senso de direção compartilhado, controle descentralizado por agências públicas estratégicas, desenvolvimento de inovações incrementais e radicais e políticas complementares – constituem os eixos fundamentais para a promoção e implementação de políticas orientadas a missões (SANTOS, PENNA e LA ROVERE, 2023). Fica nítida, assim, a distinção entre a concepção de missão na nova abordagem (baseada nos grandes desafios sociais). Entretanto, faz-se necessário frisar a diferença entre missões e desafios sociais. De acordo com Mazzucato e Penna (2016b), enquanto os desafios sociais tratam-se dos

grandes e persistentes problemas encarados pela sociedade, as missões são menos abstratas e buscam meios concretos de resolução do desafio social.

A título de exemplificação das POMs, na Europa, no *casebook*⁵ publicado pelo *Institute for Innovation and Public Purpose* (2021) é possível verificar cinco estudos de casos nos quais a aplicação de políticas orientadas a missões ocorreu de forma positiva. Tomando como exemplo o caso “*The European Union’s Missions: an overarching policy mandate*” – iniciativa de 2018 da União Europeia baseada nas POMs para o seu programa de financiamento de pesquisa e inovação (denominado “*Horizon Europe*”) – e o desenvolvimento da política pública, pode-se identificar pontos de construção que seguem as características das políticas orientadas a missões. Entre elas: financiamento e pesquisa são orientados conforme os desafios sociais, as missões definidas são claras, de longo prazo, com metas factíveis, além de apresentar um modelo de governança baseado na abordagem das POMs e plano de monitoramento. Foram, ainda, destacados os desafios da iniciativa, que compreendem a coordenação dos diferentes atores (estados-membros) envolvidos, levando em conta as próprias estratégias de inovação, além da promoção da participação social nas missões.

Já em contraposição à abordagem de políticas orientadas a missões, tem-se como exemplo a análise de Brown (2020), na qual defende que a política deve ser orientada pelo contexto em vez de orientada pela missão. Através do caso do *Scottish National Investment Bank* (SNIB), que adotou a abordagem das POMs, o autor analisa a validade dessa forma de política e caracteriza-a como difusa, pouco detalhada e sem alinhamento com as demandas do sistema de inovação escocês. Brown (2020) frisa dois pontos: a dificuldade de implementação operacional das políticas baseadas em missões e a tendência equivocada em minimizar a complexidade das referidas missões. É destacada, ainda, a influência do contexto político – que pode tornar as POMs praticáveis ou não, demonstrando como utilizar-se de um mesmo procedimento independente da situação pode ser problemático.

Cabe, nesse sentido, trazer as considerações de Guerreiro Ramos (1996) a respeito da promoção do desenvolvimento. Segundo o autor, é essencial a presença

⁵ O referido *casebook* trata-se de um compilado de estudos de caso nos quais a abordagem das POMs é aplicada. É uma iniciativa de membros da *Mission-Oriented Innovation Network* (MOIN): comunidade acadêmica voltada para o impulsionamento de agenda de inovação e POMs em organismos públicos a nível mundial, lançada em 2017 e amparada pela Fundação Rockefeller.

da consciência crítica nos grupos sociais para colocar-se como sujeito das determinantes que surjam, diferentemente dos casos de consciência ingênua (nos quais o grupo social torna-se um simples objeto de determinações exteriores). Esse ponto é importante para entender a ideia de “redução sociológica” como um “procedimento metódico que procura tornar sistemática a assimilação crítica” dos produtos científicos importados (RAMOS, 1996, p. 68). No campo sociológico, a redução abrange ações como evitar a aceitação automática de aspectos sem que se considere fatos da realidade social, relação entre consciência e objetos, existência de significado por trás de objetos bem como prováveis mudanças de acordo com sua perspectiva, procedimento crítico-assimilativo de experiências estrangeiras e, principalmente, a redução sociológica compreende estudo sistemático que justifique sua fundamentação através de grande esforço de reflexão e raciocínio. Dessa forma, tem-se sistematizado, através da consciência crítica, o que de fato interessa para determinada sociedade diante de interferências externas. Quando, por exemplo, o processo de desenvolvimento é baseado em pré-requisitos estruturais e funcionais de realidades sociais distintas, que não aplicada a redução sociológica, tende-se a adotar soluções que não respondem idealmente aos problemas reais da sociedade em questão (RAMOS, 1996 apud FILGUEIRAS, 2012) – principalmente quando se trata de países periféricos que tentam reproduzir os caminhos de países desenvolvidos. Assim, percebe-se a crítica anterior de Brown (2020) no que tange à problemática de se priorizar a técnica em detrimento do contexto; quando, na verdade, seria necessário optar por soluções mais adequadas às especificidades sociais, adotando um ponto de vista estratégico.

2.2 Políticas de inovação e capacidades do setor público

Conforme mencionado, a política de inovação passou por transformações na última década, como ênfase em inovação não tecnológica e sua repercussão em relação aos desafios sociais. Como consequência, observa-se uma mudança de foco da “quantidade ou taxa de inovação (por exemplo, número de patentes, empregos) para a qualidade e a direção das inovações (por exemplo, se as inovações ajudam a aliviar as mudanças climáticas)”, segundo Kattel e Mazzucato (2018, p. 4, apud MAZZUCATO 2017 e 2018; STIRLING 2014). As políticas orientadas a missões,

portanto, aparecem em diversos países como estratégia de resolução desses grandes desafios através da inovação. No entanto, a complexidade presente nos desafios sociais requer investimento em ferramentas políticas que acompanhem esse caráter dinâmico.

Considerando esse movimento por um crescimento econômico inteligente e sustentável – liderado pela inovação – bem como a aplicação das missões, é necessário repensar o papel do governo e das políticas públicas na economia. No que tange a intervenção governamental, é preciso ir além do que a simples correção de falhas de mercado (KATTEL e MAZZUCATO, 2018). As POMs visam a mudança de direção do sistema de inovação, moldando o mercado e a estrutura política na direção dos objetivos desejados. A política pública, nesse cenário, redireciona os esforços públicos e influencia novas formas de negócios. Portanto, o papel do Estado no estímulo ao processo de inovação tem grande significância no sentido de criação de tecnologia, setores e mercados (MAZZUCATO e PENNA, 2016a).

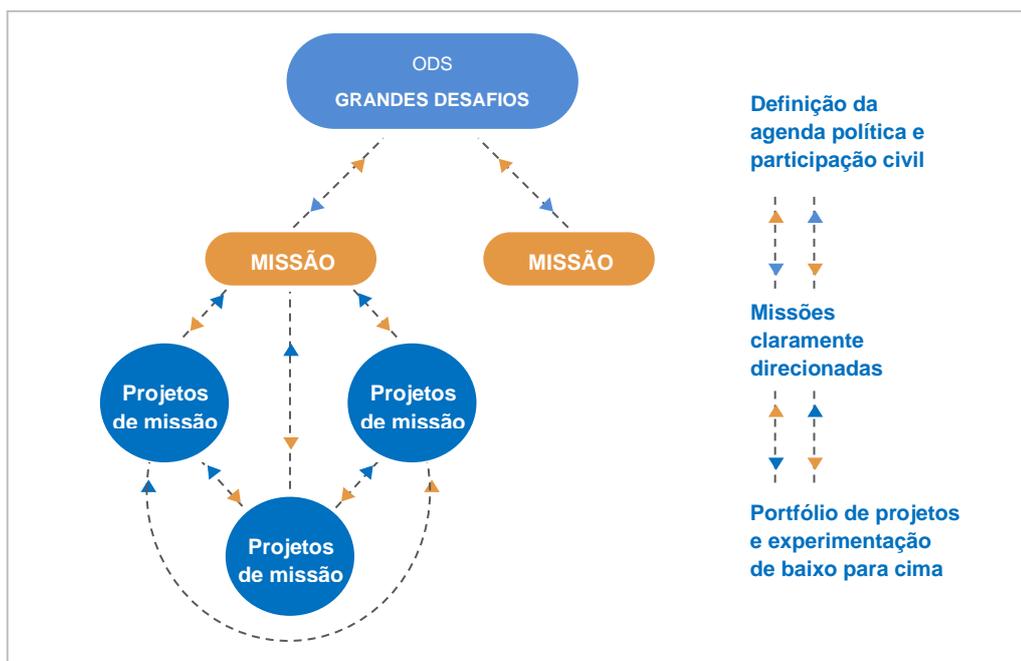
As políticas orientadas a missões, ainda, necessitam de uma abordagem de estímulo à inovação em todos os setores. Os governos podem determinar a direção do crescimento através de investimentos em toda a cadeia de inovação, acarretando em um maior potencial dos setores, inclusive os de baixa tecnologia (FORAY et al., 2012). Mazzucato (2018) destaca o exemplo da *Energiewende* na Alemanha, no qual, através da missão de combate à mudança climática, criou-se a estratégia de transformações no âmbito energético direcionadas à produção, distribuição e consumo, influenciando ainda na indústria siderúrgica tradicional.

No que tange ao envolvimento de diversos atores, como visto na seção anterior, o Estado deve assumir a postura de coordenação da rede de atores, desenvolvendo novos relacionamentos e intermediando as relações de confiança através de instrumentos de políticas específicas. Portanto, o papel de liderança e engajamento como competência particular do Estado é essencial em uma metodologia de políticas orientadas a missões, seja do ponto de vista de captação de investimento, como do envolvimento dos diferentes atores e obtenção de apoio político amplo e contínuo.

2.3 Implementação das POMs

De acordo com definição de Mazzucato (2018), as missões devem ser amplas a ponto de atrair público e investimentos intersetoriais, mas também focadas o suficiente para envolver o setor e obter sucesso mensurável. As missões estimulam o desenvolvimento de soluções para atingir o objetivo, sendo este vinculado aos grandes desafios. Na figura 1, tem-se esquematizado como ocorre o processo:

Figura 1 - Relação prática entre grandes desafios e missões



Fonte: Elaboração própria, traduzido e adaptado de Mazzucato (2018).

O sucesso das missões, portanto, depende da inovação que é estimulada nos processos de baixo para cima – ressaltando novamente a importância de encarar o risco quando se trata de inovação (MAZZUCATO e PENNA, 2016b). Com “de baixo para cima”, Mazzucato (2018) se refere a uma cultura de experimentação e assunção de riscos, afinal o processo inovativo em si contém a existência de riscos e, por consequência, também a filosofia de missões. Nesse sentido, a fim de atingir o objetivo da missão, estimula-se soluções que saiam do padrão, como foi com a *Energiewende* (Alemanha) – na qual foram adotadas estratégias novas e com certo grau de risco – já citada neste trabalho. Cabe destacar, ainda, o papel dos projetos

relacionados, que também devem envolver diferentes atores e setores, além de parcerias entre o setor público, privado e organizações da sociedade civil.

No que tange ao presente trabalho, em relação ao esquema apresentado na figura 1, interessa imergir no processo inicial de definição entre grandes desafios e missões, já que o objeto de estudo de caso trata-se dessa fase (ainda não há a definição do portfólio de projetos em si). Dito isso, Mazzucato (2018) traz cinco critérios⁶ para a escolha das missões:

- I. As missões devem ter impacto na vida das pessoas, ou seja, ter relevância social e, para isso, estimular inovações ousadas.
- II. Em relação a direção da missão: deve ser clara, mensurável e possuir um prazo. Apesar do pensamento de longo prazo inerente, as missões necessitam de uma meta precisa (quantitativa ou qualitativa), bem como de prazo para que seja de fato atingida e tenha o devido acompanhamento – vale ressaltar que este prazo deve ser longo o suficiente para que os desafios contidos nas políticas orientadas a missões tenham espaço para desenvolvimento.
- III. Necessidade de ações de inovação ambiciosas, porém realistas. A existência de riscos no processo inovativo justifica essa ambição a qual se refere, juntamente com a proposição de ideias que em outro contexto não surgiriam. Entretanto, as ações também devem ser viáveis, considerando ainda o prazo determinado e adesão dos atores envolvidos.
- IV. A estruturação das missões deve estimular a inovação interdisciplinar (em diferentes áreas como ciências sociais e humanas), entre diferentes setores industriais e envolver diversos atores (como público, privado, organizações do terceiro setor e da sociedade civil). No que tange aos investimentos, por exemplo, as missões podem influenciar que o setor privado invista em setores não habituais. Ou seja, a inovação orientada por missões dá a possibilidade de transformação de todo o sistema.
- V. Soluções múltiplas e de baixo para cima: as missões envolvem vários meios de soluções e sua trajetória deve ser baseada em uma abordagem “de baixo para cima” (experimentação).

⁶ Esses critérios estão também definidos no relatório da Comissão Europeia sobre Missões.

No mais,

as missões escolhidas devem ser viáveis, utilizar os recursos públicos e privados existentes, ser compatíveis com os instrumentos de política existentes e obter apoio político amplo e contínuo. As missões devem criar uma agenda pública de longo prazo para as políticas de inovação, atender a uma demanda ou necessidade da sociedade e aproveitar o alto potencial do sistema de ciência e tecnologia do país para desenvolver inovações (MAZZUCATO, 2018, p.805).

Com base no que foi exposto, na seção 3 é feita uma análise do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro, cuja elaboração ocorreu através da abordagem de políticas orientadas a missões.

3 ESTUDO DE CASO

3.1 Metodologia

Com o objetivo de analisar a aplicação prática da metodologia das POMs em um instrumento de planejamento do setor público, realizou-se uma pesquisa qualitativa com base em estudo de caso cujo objeto é o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES).

Primeiramente, fez-se a pesquisa bibliográfica a respeito das políticas orientadas a missões (contida na seção 2), perpassando o trabalho dos principais estudiosos do tema. Ao final, identificou-se cinco critérios para a definição das missões, de acordo com Mazzucato (2018), que são resgatados a fim de análise do objeto de estudo.

A etapa seguinte (seção 3) consiste no estudo de caso do PEDES – que é construído a partir da metodologia de políticas orientadas a missões. Para tal, foi realizada uma pesquisa documental a partir do material disponibilizado publicamente pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG). A partir disso, criou-se uma tabela com os elementos contidos na construção metodológica do Plano, bem como as respectivas descrições e métodos de trabalho. Feita essa tabela, cada etapa metodológica é analisada com base nos cinco critérios para a definição das missões anteriormente identificados (MAZZUCATO, 2018). Dessa forma, pretende-se verificar a aplicabilidade das POMs em um contexto de construção de instrumento de planejamento do setor público.

Por fim, as considerações finais (seção 4) concluem o presente trabalho, apresentando uma síntese da análise realizada ao longo da pesquisa e as conclusões observadas.

3.2 Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do estado do Rio de Janeiro: uma análise com base na abordagem de políticas orientadas a missões

Após longo período de carência de um instrumento norteador da ação estadual a longo prazo, em 2023 o governo do Rio de Janeiro desenvolveu o Planejamento Estratégico do Estado do Rio de Janeiro (PEDES), com vigência de 2024 a 2031. A

elaboração do Plano, bem como devida revisão e monitoramento de acordo com a legislação, ficou sob responsabilidade da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), através da Subsecretaria de Planejamento Estratégico (SUBPLE) – instituída pelo Decreto nº48.064/2022 (Rio de Janeiro, 2022b). De acordo com a Emenda Constitucional nº92/2022 (EC-92) que estabelece o PEDES, este instrumento

compreenderá as missões, os objetivos, as metas, as estratégias e as ações setoriais de médio e longo prazo do Governo, orientando a elaboração do ciclo orçamentário e o desenvolvimento econômico e social do Estado através dos eixos prioritários de atuação. (Rio de Janeiro, 2022a, Art.209, §1º-A)

Ainda segundo a EC-92, os planos e programas estaduais, regionais e setoriais deverão estar em consonância com o PEDES; este, por sua vez, deve envolver a participação da sociedade civil, comunidade científica e municípios em sua elaboração, através de mecanismos como audiências e consultas públicas regionalizadas.

No que tange ao presente trabalho, cabe aprofundamento no processo de elaboração do Planejamento Estratégico, visto que a metodologia de políticas orientadas a missões foi adotada. O primeiro documento oficial divulgado a respeito da elaboração do PEDES foi a apresentação da metodologia desenvolvida para a construção de uma Agenda Estratégica (Rio de Janeiro, 2023a). Nele, destaca-se o desenvolvimento por missões como arcabouço teórico e são citadas as mesmas cinco características para elaboração de uma POM destacadas na seção 2 deste trabalho, conforme definição de Mazzucato (2018). Apesar de aplicar o desenvolvimento por missões, no documento demonstra-se ciência de que a utilização metodológica de POMs para a formulação de políticas públicas na esfera teórica tem crescido significativamente, enquanto na prática são quase inexistentes as iniciativas brasileiras, principalmente em âmbito estadual⁷.

Feitas essas considerações, é defendido que o arcabouço de políticas orientadas a missões pode apoiar a estruturação de uma agenda estratégica que se baseia no desenvolvimento socioeconômico do estado – desde que aplicadas as adaptações necessárias, cuja análise será feita.

⁷ O exemplo mais recente (porém, em âmbito federal) é do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) em conjunto com o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) para o segmento de Bioeconomia. O documento oficial menciona diretamente a base teórica de Políticas Orientadas a Missões (CGEE, 2020).

A seguir, na tabela 2, foi feito um esforço metodológico a fim de melhor estruturar e apresentar o presente trabalho. Com base em pesquisa documental do PEDES, identificou-se os componentes do Plano, relacionando ao seu escopo e método de realização. Posteriormente, há o aprofundamento em cada “etapa”, analisando conforme o referencial teórico da metodologia de políticas orientadas a missões exposto na seção 2, com ênfase na etapa de definição das missões. Vale ressaltar que a divisão em etapas faz parte do processo metodológico deste trabalho; dito disso, não se deve atribuir um sentido sequencial, mesmo porque apesar de etapas distintas, algumas ocorreram de forma sobreposta.

Tabela 2 - Metodologia do PEDES 2024-2031

Etapa	Ação	Descrição	Método
1	Diagnóstico	Identificação da situação do estado do Rio de Janeiro, apontando as fragilidades e potencialidades.	Realizada pragmaticamente com o máximo rigor ao método científico para uma constatação legítima, aliada à interpretação dos especialistas da equipe interna, utilizando dados e acúmulos de conhecimento e experiência.
2	Definição das macrotendências globais	Identificação de forças globais formadas pela conjunção de diversas tendências, poderosas e transformadoras, que trazem mudanças estruturais a longo prazo.	Realizada inicialmente por vasta pesquisa metodológica utilizada no Brasil e no mundo para orientar a atividade e sua sistematização. Posteriormente, ampla pesquisa do conteúdo referente às macrotendências (de forma abrangente e de fontes diversas). O conteúdo foi então analisado e sistematizado.
3	Definição dos fatores portadores de futuro	Relacionados às macrotendências, são grandes frentes de transição social, política e econômica. As potencialidades identificadas auxiliam na definição das missões.	Realizada pela equipe interna, através de rodadas de prospecção de informação e análise de dados.
4	Definição do desafio	O desafio é um macroproblema estrutural de ampla extensão que exige abordagem de inúmeras áreas integradas.	Realizada pela equipe interna, através de rodadas de prospecção de informação e análise de dados.

5	Definição das missões	Primeira fase do enfrentamento ao desafio. As missões e seus indicadores resultam em formas de atingir o desafio, através da articulação de diferentes atores. Elas se desdobram em diretrizes e objetivos específicos.	Realizada pela equipe interna, com a contribuição de especialistas convidados.
6	Caracterização de complexos econômicos	Segunda fase do enfrentamento ao desafio. Mapeamento e priorização de complexos econômicos que fazem parte da estrutura produtiva do estado do Rio de Janeiro. Se relacionam com as missões e apresentam uma teia complexa de iniciativas de crescimento econômico.	Realizada pela equipe interna, com a contribuição de especialistas convidados.

Fonte: Elaboração própria, com base em Rio de Janeiro (2023a); Santos e Fontes (2022).

Analisando a etapa 1, vale destacar a presença de uma pesquisa científica para a construção do diagnóstico e que se estende por toda a construção do Plano – ponto importante já que o arcabouço teórico das POMs visa o atingimento de metas específicas através de conhecimento científico (MAZZUCATO e PENNA, 2016a, apud ERGAS, 1987). Uma das premissas do PEDES é, inclusive, a gestão baseada em evidências.

Na etapa 2, tem-se a definição das macrotendências (ou megatendências), que mostram desdobramentos e potenciais para o desenvolvimento, com base em movimentos que se apresentam em escala global. Elas foram mapeadas a partir de fontes diversas, resultando em um padrão de linhas de força majoritárias a serem adotadas (Rio de Janeiro, 2023a). Assim, foram definidas seis macrotendências que, apesar de listadas, possuem interseções entre si: Emergência climática; Pressão relacionada a recursos naturais; Agravamento da exclusão e das desigualdades sociais; Urbanização; Transição demográfica; e Aceleração das mudanças tecnológicas. A partir desta etapa, é possível notar como aparecem os grandes desafios sociais mencionados por Mazzucato (2018), ainda que não assumam a mesma nomenclatura na ótica da construção do PEDES.

Na etapa 3 essa referência continua presente, mas dessa vez de forma mais específica para o território do Rio de Janeiro. Os fatores portadores de futuro surgem das macrotendências estabelecidas, como potenciais frentes de transição social, política e econômica benéficas à sociedade. São eles: Descarbonização de fontes de energia; Aumento de eficiência energética; Formação profissional alinhada à evolução

tecnológica; Efetivação dos direitos sociais; Cultura de tolerância e integração social; Governança interinstitucional cooperativa; Preservação e recuperação de recursos naturais; Uso sustentável dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico; Transformação digital e indústria 4.0 aplicadas à sofisticação produtiva; e Dinamismo urbano de novas centralidades.

A partir da etapa 4 adota-se o desenvolvimento baseado em missões, dado a definição do desafio orientador do Plano: “Desenvolvimento econômico e regional de longo prazo, inovativo e social e ambientalmente sustentável do estado do Rio de Janeiro”. Nesse ponto, a aplicação do arcabouço teórico das POMs é clara, inclusive no que tange à menção nos documentos oficiais. Percebe-se, ainda, o caráter abrangente e complexo do desafio estabelecido, bem como a consideração das dimensões sociais, ambientais e econômicas – conforme analisado na seção 2 (MAZZUCATO, 2018) do presente trabalho.

Na etapa 5, foco principal da análise do presente trabalho, trata-se justamente da definição das missões do PEDES – que irão responder ao desafio. Segundo pesquisa documental realizada, nesta etapa foram estabelecidos

os objetivos a serem alcançados, sua justificativa, sua métrica (indicadores) e sua relação com os fatores portadores de futuro para que, em fase posterior, possa-se proceder a mais clara definição de papéis e participação dos agentes públicos e privados, e o desenho de projetos vinculados às missões. (Rio de Janeiro, 2023a)

Dito isso, foram definidas oito⁸ missões:

- Missão 1: Erradicação da extrema pobreza
- Missão 2: Segurança alimentar e nutricional da população fluminense
- Missão 3: Segurança hídrica do território fluminense
- Missão 4: Descarbonização do Estado do Rio de Janeiro
- Missão 5: Redução do impacto dos resíduos sólidos
- Missão 6: Vantagem competitiva associada à economia do conhecimento
- Missão 7: Ampliação e desconcentração territorial das oportunidades de trabalho e emprego no estado do Rio de Janeiro

⁸ Inicialmente (e nos documentos analisados por essa pesquisa, acerca da metodologia) foram estabelecidas oito missões para o Plano. Atualmente, entretanto, estão em desenvolvimento mais duas missões – Garantia da segurança pública nos territórios e Promoção das igualdades racial e de gênero – que foram adicionadas através de emenda ao Projeto de Lei do PEDES e serão entregues em setembro de 2024.

- Missão 8: Economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas

Como desdobramentos das missões, há a definição de diretivas e objetivos específicos – detalhados no Anexo I do presente trabalho. As diretivas tratam-se de caminhos para a realização da missão, indicando objetivos cujo atendimento é uma realização parcial da missão; enquanto os objetivos específicos compõem as diretivas de forma mensurável, traduzidos em indicadores para posterior monitoramento e avaliação da missão (Rio de Janeiro, 2023b). Essa estrutura ocorre conforme representado na figura 2:

Figura 2 - Exemplificação dos desdobramentos das missões do PEDES (Missão 4)



Fonte: Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (2023b).

Sendo assim, com base nos critérios para a escolha das missões apresentado por Mazzucato (2018) expostos anteriormente e a fim de analisar o objeto de estudo do presente trabalho, considerando a aplicabilidade da metodologia de políticas orientadas a missões em um instrumento de planejamento no setor público:

O primeiro critério, a respeito da relevância social, está presente nas missões definidas, visto que foram construídas a partir de conhecimento científico e de vasto diagnóstico do estado do Rio de Janeiro, apresentando as potencialidades e fraquezas do estado que justificam a necessidade de políticas públicas para a referida temática.

O segundo critério, que estabelece que as missões devem ser claras, mensuráveis e com prazo estipulado, já se mostra mais problemático. Isso porque,

essencialmente, as missões definidas no PEDES não possuem uma meta precisa e nem um prazo. Em algumas missões até se pode tentar relacionar a uma meta de teor qualitativo, no entanto ainda assim não apresentam os meios concretos para resolução do grande desafio (MAZZUCATO e Penna, 2016b). Apesar disso, cabe destacar que as missões, bem como o desafio, compreendem um desenvolvimento a longo prazo (FORAY et al., 2012) e esta extensão é necessária para que se tenha espaço em desenvolver os mecanismos necessários para atingimento da missão. Voltando às metas e prazos, entretanto, percebe-se (inclusive através da figura 2) que estão incluídos quando apresentados os objetivos específicos. Apesar de aparentarem um pouco gerais a princípio, conforme estudo documental verificou-se que já há indicadores relacionados aos objetivos específicos a fim de monitorar o andamento da missão, enquanto as metas e prazos finais estão em processo de definição junto a outros órgãos/atores envolvidos (Rio de Janeiro, 2023b). Em suma, as missões definidas no PEDES se assemelham mais com a conceituação de “desafio social” do que, de fato, com “missão”. Esta, por sua vez, se traduz nos objetivos específicos definidos – principalmente por responderem à missão, conterem clareza de objetivo, e previsão de estabelecimento de metas e prazos.

Ainda no que se refere à etapa 5 e à necessidade de adaptações no arcabouço teórico das políticas orientadas a missões, a explicação metodológica (Rio de Janeiro, 2023a) do PEDES argumenta que as metas e prazos numericamente definidos – características das POMs – nesse primeiro momento foram adaptadas para um nível menos tangível. Apenas após nova rodada de aplicação da metodologia que se espera atingir tal grau de tangibilidade, quando definidas as ações e objetivos com a pactuação de outras áreas e órgãos. Ressalta-se, ainda, que é levado em conta no Plano:

a restrição quanto à aplicação, considerando que se propõe a utilização das teorias elencadas com as adaptações que se fizerem necessárias à concatenação dos diversos aspectos abordados e das particularidades do presente instrumento ao Estado, sem compromisso de fidelidade absoluta às teorias (Rio de Janeiro, 2023a, p. 20).

O terceiro critério, que diz respeito à necessidade de ações de inovação ambiciosas (porém realistas), não apresenta, a nível dessa pesquisa, inviabilidades quando levado em conta as missões estabelecidas no PEDES. Primeiramente, há o estímulo à inovação, especialmente nos objetivos específicos das missões 6 e 7 (vide Anexo I para melhor compreensão). Por exemplo, no objetivo específico “Ampliação

e fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APL's)", que conceitualmente desempenham papel relevante na política de desenvolvimento nacional e na política de Ciência, Tecnologia e Inovação (MAZZUCATO e PENNA, 2016a). E, ainda, o estímulo à inovação ocorre por meio de caminhos viáveis, já indicando, inclusive, determinados atores que podem assumir papel de liderança para atingir a meta proposta. Esses objetivos, no entanto, apresentarão nível de concretude ainda maior quando associados a uma carteira de projetos.

O quarto critério, ainda no âmbito da inovação, diz que esta deve ser interdisciplinar. Dito isso, e analisando novamente as missões do Plano, destaca-se na pesquisa as diversas áreas pelas quais as missões perpassam: temáticas sociais, ambientais e econômicas. Há, também, a definição de Complexos Econômicos relacionados às missões, que exigem articulação de diferentes atores e setores industriais. Cabe salientar o trabalho realizado pela equipe responsável pela elaboração do PEDES na produção da Nota Técnica nº 004/2022/SUBPLE que aborda a temática Ciência, Tecnologia e Inovação, especificamente através de um diagnóstico do Sistema Regional de Inovação (SRI) fluminense, bem como suas potencialidades e fragilidades. A nível de entendimento, um SRI pode ser definido como "um conjunto de interesses públicos e privados, instituições formais e outras organizações que, interagindo entre si, funcionam de forma a conduzir à geração, uso e difusão do conhecimento em uma determinada região" (Rio de Janeiro, 2022c, apud Doloreux e Parto, 2005, p. 134-135). Sendo, assim, ponto importante para tornar viável o atingimento das missões de acordo com a metodologia, principalmente no que tange a articulação de diferentes setores.

O quinto e último critério traz a necessidade de soluções múltiplas e de baixo para cima. Ou seja, não há um único caminho de desenvolvimento das missões; o que está ligado à necessidade de certo grau de amplitude ao definir as missões, ainda que sejam claras quanto ao resultado esperado. Esta abordagem, ainda, deve ser de baixo para cima, logo, estimulando a experimentação de soluções novas que, conseqüentemente, contém riscos inerentes ao processo (MAZZUCATO, 2018). Esse fator se traduz no portfólio de projetos e seus atores e setores relacionados. A avaliação desse critério no que tange à proposta do PEDES faria mais sentido analisando os projetos relacionados, todavia, estes ainda não foram definidos.

Finalizada a análise dos critérios para a definição das missões (MAZZUCATO, 2018) da etapa 5, temos, por fim, a etapa 6 dos elementos da metodologia do PEDES.

Referente à caracterização de “complexos econômicos”, estes são mobilizados pelas missões para que se resolva o desafio, buscando-se a dinamização da economia por intermédio de estratégias de crescimento econômico que tenham efeitos relevantes no território, levando em conta diferentes atores e setores industriais. A critérios de estudo do presente trabalho, entretanto, não há necessidade de aprofundamento nessa etapa metodológica.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos, no presente trabalho, que hoje a inovação traz consigo a necessidade de responder a grandes desafios sociais, ambientais e econômicos presentes no mundo todo. Com isso, o movimento trazido pelo século XXI é de uma inovação que impulsiona o desenvolvimento (MAZZUCATO, 2018). Nesse contexto, as políticas orientadas a missões (POMs), que antes eram voltadas à resolução de questões tecnológicas, agora trazem uma abordagem de resposta a esses complexos desafios considerando o processo de inovação. Através de estudo teórico, pode-se identificar características da metodologia de POMs, como: envolvimento de diferentes atores públicos e privados, bem como diversos setores, desenvolvimento a longo prazo, políticas de inovação, papel do Estado em competências específicas, entre outras (FORAY et al., 2012; MAZZUCATO e PENNA, 2016a).

No que tange às missões propriamente ditas, tomou-se como base os critérios elaborados por Mazzucato (2018) para a definição das missões. Realizado, então, um estudo de caso com base no Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PEDES), para verificação da aplicabilidade da metodologia de POMs em um instrumento de planejamento do setor público, algumas conclusões foram obtidas.

Primeiramente, a metodologia do PEDES mostra-se fiel à linguagem utilizada por Mazzucato, aplicando os termos teóricos como, principalmente, “desafios” e “missões”. Outro ponto importante se deve ao fato de que todo o Plano foi construído por meio de pesquisas e apoio de especialistas, seguindo o arcabouço teórico das POMs de atingimento das missões através de conhecimento científico (MAZZUCATO e PENNA, 2016a, apud ERGAS, 1987). Percebe-se, ainda, a presença dos grandes desafios contemporâneos, no PEDES traduzidos nos elementos “macrotendências” (de forma global), “fatores portadores de futuro” (com um viés voltado já para o território fluminense) e “desafio” (orientador do Plano Estratégico, ao qual as missões respondem).

Apesar do esforço metodológico e aplicação embasada, percebe-se que há pontos nos quais a metodologia de POMs não pôde ser seguida a rigor. Ao estabelecer de fato as missões que compõem o PEDES, alguns dos critérios apontados por Mazzucato (2018) puderam ser observados, como: a relevância social das missões identificadas, o estímulo à inovação em diferentes setores (presente,

objetivamente, nos objetivos específicos, mas também mencionado durante toda a construção do Plano), o destaque para a importância de se articular diferentes atores (presente também na construção dos objetivos específicos, através de diálogo com órgãos estatais e consulta pública) e estudos realizados a respeito do assunto. Entretanto, o principal ponto de atenção é em relação à clareza, mensuração e prazo das missões; isso porque, essencialmente, as missões definidas no PEDES não possuem uma meta precisa e nem um prazo – ao contrário do que é orientado por Mazzucato (2018). Estas características cabem aos objetivos específicos, cuja definições de metas e prazos ainda não estão especificados no Plano. Vale ressaltar que na construção do PEDES (Rio de Janeiro, 2023a) é demonstrado ciência dessas adaptações em relação ao arcabouço teórico das políticas orientadas a missões, sob o argumento de que foi necessário trazer as missões a um nível menos tangível, para que fossem realmente viáveis.

Nesse sentido, cabe lembrar as contribuições de Guerreiro Ramos (1996) no que tange ao processo de desenvolvimento não ter uma fórmula ou pré-requisitos de mudança social que sejam aplicáveis universalmente, correndo, ao contrário, o risco de adoção de soluções que não respondem idealmente aos problemas reais da sociedade. Ao analisar a teoria de políticas orientadas a missões, Brown (2020) já havia destacado dois obstáculos: a dificuldade de implementação operacional e a tendência equivocada em minimizar a complexidade das missões. Apesar desta análise ser baseada no caso escocês, percebe-se como os apontamentos fazem sentido também em relação às problemáticas encontradas no estudo de caso do presente trabalho. Sem aplicar a prática de “redução sociológica” (RAMOS, 1996), ou seja, a assimilação crítica – nesse caso de um modelo de política pública proposto –, tende-se a simplesmente replicar modelos que funcionam em outras sociedades, porém não atenderiam a determinada realidade. Assim parece ter acontecido na construção do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro; no qual foram necessárias adaptações na metodologia de políticas orientadas a missões para que fosse possível construir um instrumento que fizesse sentido dado o contexto do Rio de Janeiro, e não apenas seguir fielmente a técnica.

Por fim, pode-se dizer que o arcabouço de políticas orientadas a missões traz um caminho de desenvolvimento que pode conter muitas vantagens para o setor público, se bem aplicado, como: consideração de grandes questões sociais, econômicas e ambientais como guia; estímulo a inovação em diferentes níveis;

construção de planejamento a longo prazo; envolvimento de diferentes atores; desenvolvimento de governança e competências específicas do estado, bem como seu protagonismo; fortalecimento do sistema regional de inovação; parcerias público-privadas; entre outros. No entanto, é uma metodologia problemática no sentido de não priorizar o contexto da política pública. Em vez disso, é dado constante destaque à “missão” e orientação metodológica, o que, como apontado, não funciona universalmente como ponto de partida.

Portanto, as adaptações necessárias na aplicação da metodologia de políticas orientadas a missões no Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro demonstram como esse caminho metodológico carece de uma análise da realidade e particularidades do ambiente ao qual será aplicado, em vez de oferecer uma orientação única e imutável para todos os cenários. Dessa forma, pode-se superar as limitações apontadas e possibilitar melhor aplicabilidade das POMs em um instrumento de planejamento do setor público, aproveitando-se das características agregadoras para a Gestão Pública.

REFERÊNCIAS

- BORGERS, N. **Mission-oriented Innovation Policy and the influence of its predecessor: A case study on the evolution of policy.** 2020. 2f. Master Thesis – Copernicus Institute of Sustainable Development, Utrecht University, Utrecht, 2020.
- BROWN, Ross. Mission-oriented or mission adrift? A critical examination of mission-oriented innovation policies. **European Planning Studies**, v. 29, n. 4, p. 739-761, jun. 2020. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09654313.2020.1779189>. Acesso em: jan. 2024.
- ERGAS, Henry. Does Technology Policy Matter. In: GUILLE, B. R.; BROOKS, H. (Eds.), **Technology and Global Industry: Companies and Nations in the World Economy.** Washington, DC: The National Academies Press, 1987, p. 191-245.
- FILGUEIRAS, Fernando de Barros. Guerreiro Ramos, a Redução Sociológica e o Imaginário Pós-colonial. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 347-363, mai/ago. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/VSPDZQL6WybrjVQ93bNVy7N/?lang=pt>. Acesso em: mar. 2024.
- FORAY, Dominique; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. Public R&D and social challenges: What lessons from mission R&D programs? **Research Policy**, v. 41, n. 10, p. 1697-1702, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048733312002193>. Acesso em: dez. 2023.
- IIPP – Institute for Innovation and Public Purpose. **Mission-oriented innovation in action: 2021 Casebook.** IIPP e Rockefeller Foundation, 2021. Disponível em: <https://apo.org.au/node/316722>. Acesso em: jan. 2024.
- KATTEL, Rainer; MAZZUCATO, Mariana. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 27, n. 5, p. 787-801, out. 2018. Disponível em: <https://academic.oup.com/icc/article-abstract/27/5/787/5089909?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: jan. 2024.
- MAZZUCATO, Mariana. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. **Industrial and Corporate Change**, Londres, v. 27, n. 5, p. 803-815, out. 2018. Disponível em: <https://academic.oup.com/icc/article/27/5/803/5127692>. Acesso em: dez. 2023.
- MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano Christophe Rosado. **The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal.** Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento). Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016a.
- MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano Christophe Rosado. **O Sistema Brasileiro de Inovação: Uma Proposta de Políticas “Orientadas por Missões”** – Sumário Executivo. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016b.
- RAMOS, Guerreiro. **A Redução Sociológica.** 3 ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996. 276p.
- RIO DE JANEIRO, Constituição (1989). Emenda constitucional nº 92, de 03 de novembro de 2022. 2022a. Altera a Constituição do Estado do Rio de Janeiro para estabelecer o plano estratégico de desenvolvimento econômico e social de estado – PEDES. Disponível em: <https://banco.deleis.unale.org.br/Arquivo/Documents/legislacao/image/RJ/E/E922022.pdf>. Acesso em: fev. 2024.
- RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto nº 48.064, de 06 de maio de 2022. 2022b. Altera, sem aumento de despesa, a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rj/decreto-n-48064-2022-rio-de-janeiro-altera-sem-aumento-de-despesa-a-estrutura-organizacional-da-secretaria-de-estado-de-planejamento-e-gestao?q=48064/2022>. Acesso em: fev. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. Nota Técnica nº 004/2022/SUBPLE - Ciência, Tecnologia e Inovação. Rio de Janeiro, outubro de 2022. 2022c. Disponível em: <https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/01/Nota-Tecnica-no-004.2022.SUBPLE-Ciencia-Tecnologia-e-Inovacao-no-ERJ.pdf>. Acesso em: fev. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social - Documento base, volume I. Rio de Janeiro, março de 2023. 2023a. Disponível em: https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/03/PEDES_Documento_Base_volume-I-2.pdf. Acesso em: fev. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Planejamento e Gestão. Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social - Documento final. Rio de Janeiro, outubro de 2023. 2023b. Disponível em: <https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/#/biblioteca/415>. Acesso em: fev. 2024.

SANTOS, Guilherme de Oliveira; FONTES, Marcela Pinheiro. Desenvolvimento baseado em evidências: proposta de metodologia para a construção de uma agenda estratégica para o estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 230-247, out. 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/71481>. Acesso em: mar. 2024.

SANTOS, Guilherme de Oliveira; PENNA, Caetano Christophe Rosado; LA ROVERE, Renata Lèbre. Missão Covid-19: potenciais e limites para a construção de uma Política de Inovação Orientada a Missões. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 38, n. 1, p. 201-229, abr. 2023. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistaeconomiaensaios/article/view/64766>. Acesso em: dez. 2023.

SOETE, Luc; ARUNDEL, Anthony. **An Integrated Approach to European Innovation and Technology Diffusion Policy**: A Maastricht Memorandum. Luxembourg: Commission of the European Communities, SPRINT Programme, 1993.

VII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA INDUSTRIAL E INOVAÇÃO, 7., 2023. **Políticas orientadas por missões: uma análise do programa brasileiro Inova Saúde**. Araraquara: ABEIN, 2023. 18.

ANEXO I

Tabela 3 - Relação completa de Missões e seus respectivos desdobramentos – PEDES 2024/2031

Missão	Diretiva	Objetivo Específico
Erradicação da Extrema Pobreza	Alívio da extrema pobreza	Ampliação da cobertura dos programas de transferência de renda
		Aumento da cobertura de programas sociais dirigidos a grupos vulneráveis
	Inclusão Socioprodutiva	Ampliação da oferta de capacitação profissional, empreendedora e cooperativista, considerando o perfil sociofamiliar
		Aumento da área reflorestada no estado
		Aumento da inserção de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza no mercado formal de trabalho
		Aumento da oferta de capacitação/extensão destinada à produção rural e pesca e fortalecimento da educação rural
		Elevação dos anos de estudo e letramento digital da população jovem e adulta
	Superação da Pobreza Intergeracional	Aumento da cobertura e qualidade da Atenção Primária à Saúde no estado
		Aumento da proficiência em matemática, língua portuguesa e letramento digital
		Redução do abandono escolar
		Redução do déficit habitacional
	Segurança alimentar e nutricional da população fluminense	Acesso à alimentação adequada e superação da insegurança alimentar e nutricional
Aumento percentual do consumo de alimentos frescos pela população fluminense		
Aumento do número de municípios com adesão ao SISAN		
Ampliação do acesso a alimentos saudáveis em equipamentos públicos e em programas voltados à segurança alimentar e nutricional (SAN)		
Produção e abastecimento de alimentos de qualidade com sustentabilidade ambiental e fortalecimento da agricultura familiar		Aumento da produção da agricultura familiar fluminense
		Aumento da produção de pescado no estado
		Aumento do número de agricultores familiares inseridos em Sistemas Agroalimentares Sustentáveis (SAS)
Segurança hídrica do território fluminense	Acesso à água	Aumento da eficiência na distribuição de água
		Aumento da produção de água
	Despoluição dos corpos d'água	Aumento do percentual de domicílios atendidos pela rede de esgoto
		Aumento percentual do esgoto tratado
		Aumento percentual dos domicílios atendidos pela coleta de resíduos
		Aumento da qualidade da água nos corpos hídricos
Descarbonização do Estado do Rio de Janeiro	Conservação de Recursos Naturais	Aumento da área reflorestada no estado
	Transição Energética	Ampliação da participação de energias de fontes renováveis na matriz energética do estado
		Redução das emissões de CO2 pela queima de combustíveis fósseis no território fluminense
Redução do impacto dos resíduos sólidos	Economia Circular e Logística Reversa	Aumento da recuperação de materiais (reuso/reciclagem)
		Aumento do aproveitamento energético dos resíduos
	Gestão de Resíduos	Garantia da destinação ambientalmente adequada dos RSU

		Universalização da coleta de resíduos	
		Universalização da coleta seletiva de resíduos	
Vantagem competitiva associada à economia do conhecimento	Empreendedorismo de base científica e tecnológica	Redução da taxa de mortalidade das startups criadas no estado	
	Inovação em pequenas e médias empresas	Ampliação da captação de subvenção econômica e crédito para inovação por empresas fluminenses	
		Ampliação e fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APL's)	
		Aumento da taxa de inovação e do ICE do estado	
		Aumento da oferta de capacitação empreendedora	
		Redução da taxa de mortalidade das pequenas e médias empresas criadas no estado	
	Inovação impulsionada por setores dinâmicos e estabelecidos e Grandes Empresas	Ampliação a participação de energias de fontes renováveis na matriz energética do estado	
		Ampliação o volume da produção de derivados do petróleo e gás de 2a e 3a geração	
		Aumento do percentual do fornecimento de bens e serviços de maior valor agregado para a cadeia de petróleo e gás por empresas locais	
		Recuperação da base produtiva do Complexo da Economia da Saúde	
	Ampliação e desconcentração territorial das oportunidades de trabalho e emprego no estado do Rio de Janeiro	Desenvolvimento a partir das potencialidades e dinâmicas locais/regionais estabelecidas	Ampliação do número de marcas relacionadas à produção local
			Aumento da empregabilidade da população local
Aumento da taxa de inovação do estado			
Aumento da oferta de capacitação empreendedora			
Aumento do número de empregos ligados à cadeia agropecuária e pesqueira			
Formalização das empresas e cooperativas			
Economias urbanas fortes e cidades socioambientalmente inclusivas	Acesso a oportunidades econômicas e sociais	Ampliação do número de vagas em creches públicas	
		Aumento da oferta de equipamentos culturais e de esporte e lazer	
		Aumento da oferta de vagas de qualificação profissional	
		Aumento do IDEB do Ensino Fundamental e Médio	
		Redução da distância entre o domicílio e pontos de embarque de transporte público	
		Redução do tempo de deslocamento casa-trabalho	
	Saúde e Qualidade de Vida	Adequação dos índices de qualidade ambiental urbana (uso do solo, qualidade do ar, cobertura vegetal)	
		Melhoria da qualidade e cobertura da atenção primária e hospitalar em saúde	
		Redução do déficit habitacional	
	Segurança	Adequação da infraestrutura e conservação dos espaços públicos (iluminação, pavimentação, conservação)	
		Melhoria das respostas relacionadas aos eventos climáticos	
		Redução da criminalidade urbana	

Fonte: Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (2023b).