


DESENVOLVIMENTO BASEADO EM EVIDÊNCIAS: PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA ESTRATÉGICA PARA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EVIDENCE-BASED DEVELOPMENT: PROPOSED METHODOLOGY FOR THE CONSTRUCTION OF A STRATEGIC AGENDA FOR THE STATE OF RIO DE JANEIRO


Marcela Pinheiro Fontes^A

 <https://orcid.org/0000-0002-6898-8153>

Correspondência: marcelapfontes@gmail.com

^A Analista de Planejamento e Orçamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Guilherme de Oliveira Santos^B

 <https://orcid.org/0000-0001-6038-4745>

Correspondência: guilhermedeoliveirasantos.gos@gmail.com

^B Pesquisador Associado do Grupo de Economia da Inovação da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil

DOI: 10.12957/cdf.2022.71481

Recebido em: 02 set. 2022 | **Aceito em:** 30 out. 2022.

RESUMO

A ausência de um instrumento de planejamento de longo prazo que oriente a formulação de políticas públicas com diretrizes para o desenvolvimento socioeconômico está amalgamada às origens da crise fiscal do Estado do Rio de Janeiro. Mais do que uma situação conjuntural de fundo econômico, a realidade fluminense possui profundas questões estruturais. O termo “estrutura produtiva oca” cunhado por Sobral a partir de estudos no âmbito estadual colocam à tona a situação (SOBRAL, 2017). Pretendendo superar esses desafios desde o nível da mais alta administração, apresenta-se a proposta dessa Agenda Estratégica, como fundamento para a elaboração de um Planejamento de Estado a se vincular aos demais instrumentos institucionais de médio e curto prazos. A Agenda Estratégica é elaborada com base em premissas, teorias, instrumentos para tratamento de dados e metodologia, sistematizados por equipe multidisciplinar em uma iniciativa congruente. Afastando uma proposta de caminhos únicos e irrefutáveis, constrói-se uma pedra fundamental para que um repertório de combinações seja disponibilizado ao Chefe do Executivo, para elaboração do futuro Planejamento



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob os termos da Licença Creative Commons BY 4.0, que permite uso, distribuição e reprodução para fins não comerciais, com a citação dos autores e da fonte original e sob a mesma licença.

Estratégico. Ainda que aderente ao contexto fluminense, o instrumento é um caso de estrutura com possibilidade de replicação a outros entes e um vislumbre de estabelecimento de posição sustentável de destaque do Estado do Rio de Janeiro no cenário nacional e global.

Palavras-chave: planejamento estratégico; metodologia; gestão pública; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The absence of a long-term planning instrument that guides the formulation of public policies with guidelines for socioeconomic development is amalgamated with the origins of the fiscal crisis in the State of Rio de Janeiro. More than a conjunctural situation of economic background, the reality of Rio de Janeiro has deep structural issues. The term “hollow productive structure” coined by Sobral based on studies at the state level brings the situation to light (SOBRAL, 2017). Intending to overcome these challenges from the strategic level, the proposal of this State Strategic Agenda is presented as a basis for the elaboration of a State Strategic Planning to be linked to other medium and short term institutional instruments. The Strategic Agenda is prepared based on premises, theories, instruments for data processing and methodology systematized by a multidisciplinary team in a congruent proposal. Moving away from the proposal of unique and irrefutable paths, a fundamental stone is built so that a repertoire of combinations is made available to the Chief Executive for the elaboration of the future Strategic Planning. Although adherent to the Rio de Janeiro context, the instrument is a case of structure with the possibility of replication to other entities and a glimpse of the establishment of a prominent sustainable position of the State of Rio de Janeiro in the national and global scenario.

Keywords: strategic planning; methodology; public administration; Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

A proposta aqui apresentada foi elaborada por uma equipe multidisciplinar, composta por servidores de carreira e comissionados de diferentes áreas de conhecimento, experiências e interesses, tendo como objetivo desenvolver a melhor metodologia possível para a construção de uma agenda estratégica, que venha apoiar um planejamento de longo prazo para o Estado do Rio de Janeiro materializada no bojo do Processo eletrônico SEI-120001/006074/2022 (SEPLAG, 2022). A construção desta agenda, que servirá de base para o posterior desenvolvimento de um Planejamento Estratégico, se conectando ao Plano Plurianual (PPA) e demais instrumentos orçamentários, busca manter uma diretriz de longo prazo e atender às necessidades sociais imediatas.

A necessidade de atendimento às demandas constantes e emergenciais da sociedade possuem importante potencial de desvirtuar a orientação estratégica com entendimento das contribuições à visão de longo prazo no âmbito da Administração Pública Estadual. A coexistência de respostas imediatas a problemas sociais e a necessidade de fomentar o direcionamento estratégico trazem desafios para a alta gestão. Além desse desafio, há também a ausência de um instrumento formal que apoie e sistematize um planejamento estratégico, para pautar internamente as ações e apresentar externamente o direcionamento. Desta forma, a dificuldade se coloca a um nível de quase impossibilidade, levando a Administração Pública a um papel passivo de ações meramente reativas às demandas imediatas.

A Constituição Estadual (RIO DE JANEIRO, 1989), em consonância com o instituído pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), estabelece no Capítulo acerca de Finanças Públicas, seção dos Orçamentos, artigo 209, as leis de iniciativa do Poder Executivo, sendo elas: o Plano Plurianual; as diretrizes orçamentárias; e os orçamentos anuais. O PPA é um instrumento de médio prazo, enquanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual que, como se explicita, compreende um exercício financeiro.

A Emenda Constitucional 92/2022 foi aprovada na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, estabelecendo o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de Estado – PEDES, em claro esforço de fortalecer instrumentos de planejamento e gestão para um desenvolvimento orientado do Estado (RIO DE JANEIRO, 2022a).

Adiciona-se à necessidade de um planejamento estratégico direcionador, e à ausência de instrumento atual, a situação histórica de crise fiscal do estado, bem como de outros entes subnacionais. O Plano de Recuperação Fiscal de 10 de fevereiro de 2022 para ingresso do Estado do Rio de Janeiro no Novo Regime trouxe inovações ao antigo plano que possuía um caráter de austeridade. O atual plano propõe ajuste fiscal, conjugado ao fortalecimento de ações estratégicas, de modo atento a fatores conjunturais e atacando questões estruturais que desfavorecem as finanças estaduais (FAZENDA, 2022).

2. LINHA DO TEMPO

O planejamento estratégico no âmbito estadual teve anteriores iniciativas de retomada, como a construção do Plano Estratégico 2020-2025, coordenada pelo Laboratório de Aceleração da Eficiência Pública da então Secretaria de Estado de Casa Civil e Governança, formalizado no Processo Administrativo SEI-120001/000699/2020. Posteriormente, houve alteração na estrutura de governo, pelo Decreto 47.149 de 29 de junho de 2020, para a atual Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão -SEPLAG (SECCG, 2020; RIO DE JANEIRO, 2020). O citado Plano sofreu com a descontinuidade da área, perdendo prioridade em momento de justificável instabilidade política, com o afastamento do Chefe do Executivo e assunção do então vice-governador.

Anterior à mais recente iniciativa relatada, destaca-se o Planejamento Estratégico elaborado em 2012, para o ciclo 2012-2031, pela equipe da Subsecretaria de Planejamento da SEPLAG, como atualização do Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010 (SEPLAG, 2012). Apesar do ciclo de planejamento se encerrar em 2031, o instrumento foi descontinuado ao longo dos seguintes ciclos.

A presente proposta de uma agenda estratégica é elaborada em um ano de eleições para a chefia do poder executivo estadual e, portanto, descolada de um início de ciclo de gestão, i. e., momento em que um ciclo se inaugura investido de poder. Ainda que, a princípio, haja equívoco vestígio de inadequação temporal, a primazia do interesse público e o compromisso com uma retomada do protagonismo do papel do planejamento para o efetivo desenvolvimento do Estado à serviço da sociedade não se acorrentam a mandatos eleitorais. Considerando o ciclo do planejamento e a elaboração do PPA no 1º ano de mandato do chefe de executivo e a inexistência de instrumento de planejamento de longo prazo que o norteie, a propositura de uma agenda estratégica que sirva como balizador para um novo ciclo de planejamento de médio prazo corrobora com linha de ações prioritárias traçadas no Plano de Recuperação Fiscal.

3. AVALIAÇÃO COMPARATIVA

Um exercício avaliativo foi realizado nos citados instrumentos anteriores de planejamento no âmbito do estado do Rio de Janeiro e outros, citando apenas alguns principais: planejamento estratégico para o período 2022-2026 da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais do Estado do Rio de Janeiro, e nos documentos: Levantamento de práticas de gestão pública para resultados Ceará – Benchmarking 2016 e Plano Mineiro de Desenvolvimento Estratégico 2019-2030 (SEDEERI, 2022; CEARÁ, 2016; MINAS GERAIS, 2019). A referida avaliação comparativa permitiu consolidar relevantes aspectos a serem considerados na elaboração de um instrumento no âmbito estratégico, como segue.

3.1 Institucionalização

A primeira das questões apontadas em mais de um documento refere-se à institucionalização dos instrumentos de planejamento. Prática comumente encontrada em instituições públicas é a terceirização da construção do planejamento estratégico por meio de contratação de consultorias especializadas. A quantidade de pressões emergenciais a serem resolvidas pelo governo institui uma cultura de curto prazo, relegando a um papel secundário questões de orientação estratégica. Empregar algum esforço para a contratação de atores externos à Administração Pública para a construção do planejamento estratégico, mesmo sendo melhor do que não ter, corrompe importantes contribuições que seriam trazidas em um processo de construção interna capaz de fomentar o enraizamento de uma cultura de planejamento e avaliação permanente.

Destaca-se o Levantamento de práticas de Gestão Pública para Resultados, elaborado por consultoria ao Governo do Estado do Ceará, que abarcou 6 (seis) casos internacionais e 6 (seis) casos nacionais, esses últimos mais próximos da temática estratégica proposta, e o Planejamento Estratégico 2012-2031 para o Estado do Rio de Janeiro, que apontaram mais enfaticamente a institucionalização como fator preponderante de sucesso para a atuação orientada do Poder Público (CEARÁ, 2016; SEPLAG, 2012).

Não é irrelevante o aporte que a colaboração externa pode agregar a uma área dedicada ao tema. Entretanto, a construção interna é imprescindível para a institucionalização do instrumento, internalização da cultura e amadurecimento coletivo, de modo que o planejamento estratégico seja apropriado como uma dentre tantas outras peças que agem em sinergia para a entrega de valor à sociedade. A criação da Subsecretaria de Planejamento Estratégico na estrutura da SEPLAG pelo Decreto 48.064 de 6 de maio de 2022 demonstra o alinhamento com o compromisso de priorizar o planejamento estratégico (RIO DE JANEIRO, 2022).

3.2 Regionalização

Diretamente relacionado ao conteúdo do instrumento de planejamento estratégico ressalta-se o aspecto de regionalização do mesmo. Posto que o território estadual é desigual em desenvolvimento e características, o planejamento deve ser feito buscando-se um ponto de equilíbrio entre o tratamento coletivo de questões comuns e o respeito às especificidades dos municípios no território. A regionalização apresenta-se como ponto comum entre as unidades da federação e revelado em documentos analisados, contudo, apesar de conhecimento geral, não é trabalhado nas propostas estratégicas dos estados.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Estratégico 2019-2030 e o Levantamento de práticas de Gestão Pública para Resultados Ceará – Benchmarking 2016 apontam a regionalização como ferramenta preponderante para a construção de políticas de desenvolvimento regional. No mesmo sentido, os documentos fluminenses Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010; Planejamento Estratégico 2012-2031 e planejamento estratégico para o período 2022-2026 da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais (SEDEERI, 2022), relatam a importância do desenvolvimento regional. Os instrumentos passados revelam que este tema é tratado pelas secretarias fim, sendo ausente a visão de regionalização no nível estratégico. As inúmeras formas de regionalização por área temática com pouca ou nenhuma integração entre as diferentes secretarias sugerem um aspecto a ser tratado. Entendidas as necessidades de diferenças entre temas distintos como saúde, segurança, educação, ambiente e outros, a busca por uma inteligência estratégica, que fomente a

atuação colaborativa entre as áreas onde as particularidades são incorporadas ao tratamento conjunto das questões sociais, promove salto de qualidade na integração das instituições estaduais.

3.3 Diagnóstico

O diagnóstico é recorrentemente apresentado em documentos de planejamento, com um ambiente conjuntural de conhecimento trivial, com frágil fundamentação em dados quantitativos, e alguns com aspecto de compilação de notícias, sem agregar outros elementos para elevar o grau de racionalidade e solidez.

Atrelado a tantos desses diagnósticos percebe-se uma fragilidade no encadeamento da construção de uma metodologia para as propostas. De acordo com o Levantamento de práticas de gestão pública para resultados (CEARÁ, 2016), quando é vencido o obstáculo de realizar um diagnóstico sólido, enfrenta-se a desafio para o alinhamento entre os diferentes níveis tático e estratégico, pois a continuidade de uma metodologia não se confirma. O diagnóstico se demonstra desassociado da elaboração e dos encaminhamentos, por vezes sendo dispensável ao entendimento da proposta como um todo.

O presente projeto tem a vantagem de se apoiar no robusto diagnóstico realizado no Plano de Recuperação Fiscal, buscando preencher os pontos de sombra compatíveis ao trabalho, não incidentes naquele.

4. BASE CONCEITUAL

A metodologia para a elaboração inaugurou-se com o estabelecimento de premissas, a incorporação de arcabouço teórico e a utilização de instrumentos para tratamentos de dados.

4.1 Premissas

Foram adotadas 4 (quatro) premissas como orientadoras da construção do trabalho: (i) efetividade do plano de recuperação fiscal; (ii) geração de emprego e renda; (iii) planejamento de base territorial; e (iv) gestão baseada em evidências.

O Plano de Recuperação Fiscal 2022 demonstrou que as questões fiscais do estado possuem raízes mais profundas que a contração fiscal, com grande probabilidade de gerar desemprego e queda da renda agregada a curto prazo. Nesse sentido, as maiores ações da história do estado foram praticadas culminando no exercício de 2020 a um retorno a valores reais de despesa empenhada para níveis compatíveis com o ano de 2008 (FAZENDA, 2022). O foco no tratamento das causas da crise fiscal com a ação nas razões estruturais, aliada ao retorno de um planejamento estratégico, colocam os instrumentos estreitamente associados para uma retomada do Estado. Apontamos, dentre os eixos de ações prioritárias, o planejamento estratégico como o primeiro dos tópicos relacionados no PRF, plano este que explicita seu sentido estratégico como a realização do ajuste fiscal de forma indissociada de estratégias de fomento ao desenvolvimento econômico regional.

A indução do desenvolvimento pode se dar por inúmeras trajetórias. Priorizando a geração de emprego e renda como premissa, portanto, partimos de uma concepção de que ela seja colocada a serviço do desenvolvimento socioeconômico. Um crescimento econômico qualificado e comprometido com a melhoria da qualidade de vida gerará, então, o desenvolvimento socioeconômico pretendido. O cerne do problema não se refere simplesmente à busca de maiores vantagens competitivas, para a dinamização de alguns setores econômicos, mas do tipo de dinamismo desejável entre os interesses múltiplos e as diferenças nos projetos socioeconômicos em disputa. Diante disso, como aponta Aníbal Pinto (1982), a questão fundamental a ser colocada é: qual o estilo de desenvolvimento a ser perseguido dentre as trajetórias alternativas possíveis?

As múltiplas alternativas de regionalização do território do Estado do Rio de Janeiro explicitam as complexas e diversas dinâmicas e escancaram a impossibilidade de tratamento comum a todo o estado. Estratégias para aproveitamento de potencialidades e superação de dificuldades devem ser desenhadas para potencializar o desenvolvimento pretendido, evitando a reprodução de descontinuidades evidenciadas no território. O olhar regionalizado deve ser direcionado para a criação e o fortalecimento de integração

regional, para que haja conexão e transbordamento de externalidades positivas, bem como para a resolução coordenada das negativas.

Por um lado, historicamente, direcionamentos de alta gestão foram construídos pela percepção subjetiva dos tomadores de decisão. Desde o transbordamento das práticas de gestão baseada em evidências para outras áreas de conhecimento, originada nos anos 1990 na medicina, agregou-se a cultura de fundamentação mais sólida para a elaboração de políticas públicas (DRUMMOND, 1998). Cabe ressaltar que a gestão baseada em evidências parte de um conjunto confiável de dados, formando uma base científica e a ele se somam a experiência dos atores envolvidos e dos valores compartilhados na instituição. Logo, as evidências não substituem o gestor público, e sim agregam uma base sólida de racionalidade, levando a subjetividade e discricionariedade para níveis mais sutis da política pública (DAVID, 2004).

4.2 Teorias

O arcabouço teórico da nossa proposta se baseia em três pilares: (i) Desenvolvimento por Missões; (ii) Teoria dos Polos de Desenvolvimento; e (iii) Teoria dos Encadeamentos (*linkages*).

A visão clássica de Políticas Orientadas por Missões (POMs) se aplicava a desafios tecnológicos como o Projeto Manhattan e o Projeto Apollo, respectivamente com objetivo de desenvolver a bomba atômica e levar o homem à lua, e retornar à Terra a salvo. Atualmente, as POMs têm como alvo solucionar desafios sociais contemporâneos (FORAY *et al.*, 2012).

Visando uma lógica de distribuição espacial de recursos para dinamização do espaço, a Teoria dos Polos de Desenvolvimento Econômico apoia a construção de uma metodologia em que há o amparo da ação do estado para o desenvolvimento econômico regional, dada a existência de desequilíbrio entre as forças produtivas da região. (PERROUX, 1967; BALESTRO, 2006).

Como apontou Carlos Brandão (2007), a associação das teorias dos polos de desenvolvimento econômico e dos encadeamentos pode ser incorporada à análise de um Sistema Econômico Regional (CANO, 1977) e, relacionando-as à premissa do planejamento de base territorial. A Teoria dos Encadeamentos (HIRSCHMAN, 1958),

por sua vez, contribui com a presente proposta por permitir analisar a interação relativa entre setores da economia, sendo um importante fator para identificar a mudança econômica estrutural, a partir dos encadeamentos intersetoriais e intrasetoriais. A associação conduz a duas possíveis caracterizações de trajetórias de crescimento, que podem ser qualificadas como de alta ou de baixa qualidade, como na tabela abaixo.

Quadro 1 - Comparação entre trajetórias de crescimento com base na teoria dos encadeamentos

Trajетória de crescimento com baixa qualidade	Trajетória de crescimento com alta qualidade
Valorização basicamente de potencialidades já reveladas, sem novos encadeamentos consideráveis.	Valorização de potencialidades reveladas e ocultas, estas últimas sendo fruto de novos encadeamentos efetivados.
Iniciativas sem “enraizamento” significativo na economia regional, voltadas para o aproveitamento de alguma vantagem em particular oferecida (efeitos estruturantes restritos e mais circunstanciais).	Iniciativas com “enraizamento” significativo na economia regional, voltadas para maior interação estratégica diante das orientações de políticas públicas (efeitos estruturantes persistentes sobre a economia em geral).
Divisão de trabalho em que se sobrepõem fluxos com pouca interpenetração entre si.	Divisão de trabalho em que se busca aproveitar todas as possibilidades de articulação.
Tendência à especialização estrutural, na qual fica evidenciado o caráter passivo da inserção econômica, em grande parte presa aos transbordamentos de ciclos de crescimento externos ao seu território.	Tendência à diversificação estrutural, na qual fica claro uma organização regional atuante para garantir maior controle sobre seus determinantes.
“Estrutura oca” que possui competitividade em alguns segmentos de excelência, mas fica fragilizada pela desarticulação de seu conjunto, logo, não tendo uma razoável capacidade dinâmica própria.	Estrutura econômica consistente dotada de uma competitividade sistêmica e um poder de arrasto produtivo sobre um conjunto coeso.

Fonte: SOBRAL (2013)

4.3 Instrumentos para tratamento de dados

Os instrumentos de tratamentos de dados aplicados para mensurar os impactos e para apoiar uma análise crítica são: (i) as redes de complexidade; (ii) o conceito de Base de conhecimento; (iii) a metodologia de resultado fiscal estrutural; e (iv) a matriz insumo produto.

A ferramenta de redes de complexidade econômica permite a identificação de bases produtivas e suas características de dinamismo territorialmente distribuídas a nível municipal. Com base em dados de emprego formal se diagnostica a complexidade econômica regional, complexidade econômica de setores específicos e nível de

relacionamento de atividades produtivas regionalmente. Metodologia trazida do desenvolvimento de Hidalgo e Hausmann (2009) e recentemente aplicada para o Estado do Rio de Janeiro por Vasconcellos (2022).

O conhecimento tem se tornado cada vez mais relevante para a competitividade de países, regiões e empresas no atual paradigma tecno-econômico. Em meados dos anos 2000, Asheim e Gertler (2005) propuseram o conceito de Bases de Conhecimento diferenciadas (analítica, sintética e simbólica), a partir da tipologia utilizada pela Economia Evolucionária e a Geografia da Inovação, que separam o conhecimento entre tácito e codificado. Asheim (2007) e Martin (2012) propuseram operacionalizar este conceito, desenvolvendo um *framework* analítico para mensurar as Bases de Conhecimento de economias regionais, que Marcellino (2014) aplicou ao Estado do Rio de Janeiro, com as devidas adaptações. Santos (2016) aperfeiçoou aquela classificação com base nas especificidades da economia brasileira, propondo uma categorização para mensurar as Bases de Conhecimento de algumas mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro (SANTOS, 2016; SANTOS e MARCELLINO, 2016).

Considerando a importância da questão fiscal para o cenário estadual, cabe a utilização da metodologia de Resultado Fiscal Estrutural, para uma abordagem acerca da política fiscal. Alinha-se então a redução de uma postura pró-cíclica, que agrava momentos de crise impactando a política fiscal. A metodologia permite a projeção a longo prazo, para que sejam percebidas as ações necessárias a curto prazo a serem empreendidas para promover uma política assertiva de desenvolvimento econômico.

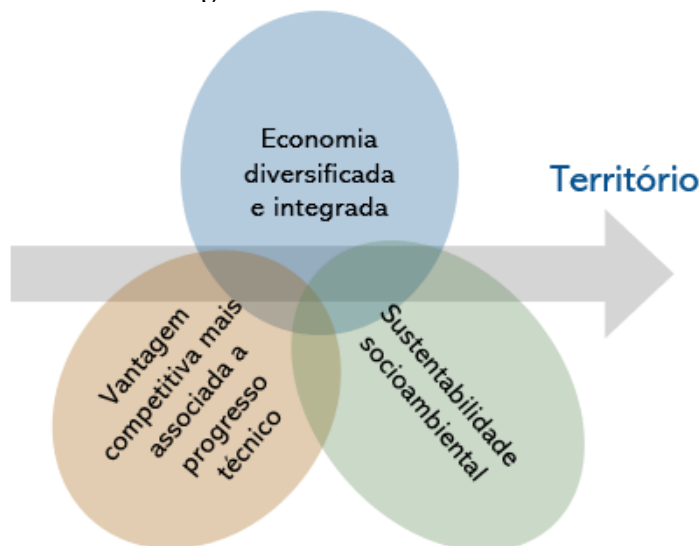
Por fim, a identificação de potencialidades setoriais na economia é obtida pela aplicação da matriz insumo-produto. A ferramenta sistematizada está sendo desenvolvida em convênio da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e com Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), com previsão de publicação para 2023.

5. METODOLOGIA

Definidas as premissas, as teorias selecionadas serão postas em prática com o desenvolvimento da metodologia, amparada analiticamente pelos instrumentos para tratamento de dados e estabelecida em um planejamento multidimensional, com o

território em uma perspectiva transversal às dimensões de sustentabilidade socioambiental, economia e ciência, tecnologia e inovação.

Figura 1 - Território



Fonte: elaboração própria

Inicialmente, estreitamente ligada à premissa da gestão baseada em evidências, foram mapeados dados suficientes para o diagnóstico da situação do estado para uma identificação quantitativa abrangente e territorializada. Para tal, mais que a construção de um vasto banco de dados, estão sendo realizadas sínteses de temas que perpassam toda a dinâmica fluminense com a produção de notas técnicas específicas sobre (i) competitividade, (ii) territorialidade, (iii) infraestrutura e (iv) ciência, tecnologia e inovação.

Utilizando um processo de evolução iterativa, diferentes níveis de trabalho foram agrupados com constante integração e retroalimentação, para que incrementalmente fossem identificadas potencialidades regionais, que resultam da interação dialética entre setores chave para o desenvolvimento socio econômico e fatores portadores de futuros.

Inspirados pelas atualizações promovidas por Mazzucato (2018) e Mazzucato e Penna (2016) nas Políticas Orientadas por Missões, adaptamos à realidade fluminense este *framework* e as definições suficientes a um alinhamento conceitual.

Propõe-se então, primeiramente, a definição de desafios, conceituados como macroproblemas que exigem inovações em múltiplas áreas como desigualdade, mudanças climáticas ou envelhecimento da população. Visando identificar os desafios a serem enfrentados para promover o desenvolvimento, múltiplas rodadas de prospecção de informações e análise de dados com a reflexão de uma equipe diversa são necessárias para consolidação de um enunciado que alcance as prioridades do complexo cenário de que caracteriza o estado.

Definido(s) o(s) desafio(s), desdobra-se para as missões, que definem objetivos e direções para resolver um desafio, mobilizando um complexo econômico que exige articulação de diferentes atores. A aplicação original de Políticas Orientadas por Missões traz uma abordagem com metas e prazos numericamente definidos, sendo aqui adaptados para um nível menos tangível, considerando o momento e atores envolvidos na construção.

Um novo ciclo de produção coletiva junto às Secretarias finalísticas para a definição de produtos mais concretos está previsto. Por meio desta nova rodada de aplicação da metodologia para construção do Planejamento Estratégico, espera-se alcançar, portanto, tal grau de concretude a nível de projetos.

Desafios e missões definidos, dado o objetivo de desenvolvimento socioeconômico, serão identificados vetores de desenvolvimento, que se entende como objetos que alcançam uma ou mais missões e se desdobram em projetos de diversos setores e especialidades. Os vetores devem possibilitar mudanças de paradigma, associando a manutenção da subsistência e o desenvolvimento de setores e suas relações, rumo a uma transformação estrutural. Salienta-se que a atual estrutura, marcada pela profunda dependência da economia do petróleo no estado, deve ser utilizada como financiadora econômica, tecnológica, de insumos e de conhecimento, para uma versão adensada, capaz de alavancar uma trajetória de crescimento de alta qualidade. A transição da matriz energética para bases renováveis que agregue desenvolvimento econômico, alinhamento com demandas de sustentabilidade ambiental de interesse global e que propicie uma sociedade com melhores condições sociais é um bom exemplo de temas a serem explorados em uma agenda estratégica.

Posteriormente, serão então produzidos, em colaboração com outras áreas de políticas públicas, os projetos que em conjunto formarão o planejamento estratégico de estado em si.

6. CONCLUSÃO

O capitalismo global passa por um momento de grande instabilidade fomentado por múltiplas crises - econômico-financeiras, por conta dos efeitos prolongados da pandemia, de abastecimento e logística devido à Guerra da Ucrânia, e climática em virtude do modelo econômico dominante. Ao mesmo tempo, as mudanças tecnológicas se aceleram e a disputa pelo controle das inovações radicais entre as principais potências se acentua. Neste contexto de incertezas e oportunidades, o papel do Estado como planejador e indutor do desenvolvimento voltou com força para a agenda das principais nações e dos gestores públicos.

Apesar de um passado recente marcado por crise social e econômica e por problemas na gestão pública, o Estado do Rio de Janeiro está em uma posição privilegiada para aproveitar as oportunidades trazidas por este complexo cenário. As pujantes reservas de petróleo e o domínio tecnológico sobre a produção em águas ultraprofundas, podem ser a base da transformação do estado em um *hub* de energias renováveis, contribuindo para atenuar as mudanças climáticas e para garantir o suprimento de energia para outros países. A base científica instalada no campo da saúde, sobretudo com a presença da Fiocruz, pode ser o pilar para o desenvolvimento de inovações tecnológicas e sociais que preparem a sociedade para futuras pandemias. Por fim, a capitalidade da cidade do Rio de Janeiro e sua projeção internacional, oriunda dos seus ativos naturais e culturais, bem como seu histórico de convivência democrática com a diversidade, são uma força a ser explorada para desenvolver *soft power* e atrair profissionais qualificados, transformando o ERJ em um polo global de inovação e criatividade.

Para tudo isto se realizar, contudo, é primordial que se recupere a capacidade do estado em planejar e executar ações que induzam o desenvolvimento de suas potencialidades e sejam capazes de aproveitar as oportunidades em sua totalidade. Este planejamento não pode ser algo pontual, exógeno ou preso ao calendário eleitoral.

Somente com o apoio de um corpo técnico qualificado, a utilização maciça de dados, a avaliação permanente e a garantia de continuidade será possível alcançar os objetivos esperados no médio e longo prazo.

A proposta apresentada neste artigo, portanto, é mais do que uma simples Agenda Estratégica, ela representa a recuperação da capacidade do Rio de Janeiro olhar para frente e sonhar com um futuro diferente: mais inovador, sustentável e inclusivo.

REFERÊNCIAS

ASHEIM, B. **Differentiated know ledge bases and varieties of Regional Innovation Systems.** *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 20:3, 2007, 223-241.

ASHEIM, B. T.; GERTLER, M. S. **The geography of innovation: Regional innovation systems**, In: J. FAGERBERG, D. C. MOWERY & R. R. NELSON (Ed.) *The Oxford Handbook of Innovation*, p. 291–317, Oxford: Oxford University Press, 2005.

BALESTRO, M. V. **Capital Social, Aprendizado e Inovação: um estudo comparativo entre redes de inovação na indústria de petróleo e gás no Brasil e Canadá.** Tese de Doutorado Ciências Sociais. Brasília: UnB, 2006

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 ago. 2022.

CANO, W. **Raízes da concentração industrial em São Paulo.** São Paulo: Difiel, 1977.

CEARÁ. Fortalecimento do modelo de gestão pública para resultados (gpr) no estado do Ceará. Disponível em: https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jLJzjPBiLtP6l2FsQacllhUf-duzEubalut9yv8-CzYYNLU7pd-wiM0k633-D6khhQNc8Z5yxnOwkT9ZAdcIxRSdjH-fEC2PCE7Yyhj-JepA23. Acesso em: 25 ago. 2022

DAVID, P. **Is Evidence-Based Government Possible?** The 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium Washington D.C, 2004.

DRUMMOND, J. P.; SILVA, E. **Medicina baseada em evidências: novo paradigma assistencial e pedagógico.** São Paulo: Atheneu, 1998

FAZENDA. **Plano de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro.** 2022.

Disponível em:
<http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3aWCC42000028339>. Acesso em: 29 jul. 2022.

FORAY, D.; MOWERY, D.; NELSON, R. R. **Public R&D and social challenges: What lessons from mission R&D programs?** *Research Policy*, vol. 41n° 10, 2012, p. 1697-1902.

HIDALGO, C. A.; HAUSMANN, R. **The Building Blocksof Economic Complexity.** *PNAS*, v.106, n. 26,

pp.10570–10575, 2009 HIRSCHMAN, A.O. **The strategy of economic development.** New Haven, Conn: Yale University Press, 1958.

MARCELLINO, Israel. **O Complexo Produtivo de P&G como vetor para o fortalecimento do SRI Fluminense: uma análise de determinantes estruturais e organizacionais.** Dissertação de mestrado defendida no programa de pós-graduação em economia da UFF, 2014

MARTIN, R. **Measuring Knowledge Bases in Swedish Regions.** *European Planning Studies* Vol. 20, No. 9, pp. 1569-1582, 2012.

MAZZUCATO, M. **Mission-Oriented Innovation Policies: Challengesand Opportunities.** *Industrial and Corporate Change*, vol. 27, n° 5, 2018, p.803–815.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. C. R. **The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal.** Avaliação de Programas em CT&I -Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento). Brasília: CGEE, 2016.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2019-2030.** Disponível em:
https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?iI3OtHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqqF2xsM0IaDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWVlQ3zkvoxGuOVvnpYxRHKm48L-TLvIYf_Xqdh9OliLUIIJ. Acesso em: 25 ago. 2022.

PERROUX, F. **A economia do século XX.** Lisboa: Herder, 1967.

PINTO, A. **Estilos de desenvolvimento e realidade latino-americana.** *Revista de Economia Política*. São Paulo, v.2 (1), n.5, 1982, p.29-88.

RIO DE JANEIRO. **Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 5 de outubro de 1989.** Disponível em:
http://www2.alerj.rj.gov.br/biblioteca/assets/documentos/pdf/constituicoes/rio_de_janeiro/constituicao_1989/Constituicao_1989.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

RIO DE JANEIRO. Decreto n° 47.149 de 29 de junho de 2020. **Altera, sem aumento de despesa, a estrutura organizacional do Poder Executivo estadual.** Disponível em:
<https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt->

BR/search/107779?exp_default=(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO)* Acesso em: 25 ago. 2022

RIO DE JANEIRO. Decreto n° 48.064 de 6 de maio de 2022. **Altera, sem aumento de despesa, a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.** Disponível em: [https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search?exp=48064&exp_default=\(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO\)*](https://biblioteca.pge.rj.gov.br/bnportal/pt-BR/search?exp=48064&exp_default=(LEG%2FTIPO%2BJUR%2FTIPO)*). Acesso em: 25 ago. 2022

RIO DE JANEIRO. Proposta de Emenda Constitucional n° 70/2022. **Altera a Constituição do estado do Rio de Janeiro para estabelecer o plano estratégico de desenvolvimento econômico e social de estado – pedes.** Disponível em: http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=142&url=L3NjcHJvMTkyMy5uc2YvZTE1NmJhYTMxY2FINzE1ODgzMjU2NmVjMDAxOGQ4M2MvY2I2MjQ1MjQzYmVjNmVjNDZmU4ODY5MDA1MzdjOTQ/T3BlbkRvY3VtZW50. Acesso em: 30 ago. 2022.

SANTOS, G. O. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da UFRJ, 2016.

SANTOS, G.; MARCELLINO, I. **Mensuração das Bases de Conhecimento de regiões selecionadas do Sistema de Inovação Fluminense.** In: OSÓRIO, M.; MAGALHÃES, A. F.; VERSIANI, M. H. (Org.), Rio de Janeiro: reflexões e práticas. 1ª Ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, p. 99-125, 2016.

SECCG. **Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro 2020-2025** – SEI 6026479. Disponível em: https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?iI3OtHvPArITY997V09rhsSkbDKbaYSycOHqqF2xsM0IaDkkEyJpus7kCPb435VNEAb16AAxmJKUdrsNWVIqQ3zkvoxGuOVvnpYxRHKm48L-TLvIYf_Xqdh9OliLUIIJ. Acesso em: 25 ago.2022.

SEPLAG. **Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro 2012-2031** – SEI 35315368. Disponível em: https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jJLJzjPBiLtP6l2FsQacllhUf-duzEubalut9yv8-CzYYNLU7pd-wiM0k633-D6khhQNc8Z5yxnOwkT9ZAdcIxRSdjH-fEC2PCE7Yyhj-JepA23. Acesso em: 25 ago. 2022

SEPLAG. Nota Técnica n° 001/2022/SUBPLE – SEI 35392588. **Proposta de Metodologia da Agenda Estratégica.** Disponível em: https://sei.fazenda.rj.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?IC2o8Z7ACQH4LdQ4jJLJzjPBiLtP6l2FsQacllhUf-duzEubalut9yv8-CzYYNLU7pd-wiM0k633-D6khhQNc8Z5yxnOwkT9ZAdcIxRSdjH-fEC2PCE7Yyhj-JepA23. Acesso em: 25 ago. 2022

SOBRAL, B. **Metrópole do Rio e projeto nacional.** Rio de Janeiro: Editora Garamod, 2013.

SOBRAL, B. **A evidência da estrutura produtiva oca:** O ERJ como um dos epicentros da desindustrialização nacional. *In:* Monteiro Neto, A.; Nunes de Castro, C.; Brandão, C. (Org.) Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017

VASCONCELLOS, B. (2022) **Oportunidades produtivas para as mesorregiões do Estado do Rio de Janeiro: Análise em redes sob as perspectivas da complexidade econômica e da geografia econômica evolucionária.** Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 2022.

Os artigos assinados são de inteira responsabilidade dos autores, bem como no que se refere ao uso de imagens.