



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

A polissemia do conceito de desenvolvimento nas diretrizes estratégicas da política de inovação brasileira – ENCTI e PBM

Aluna: Cyntia Sandes Oliveira  
Orientadora: Dra. Magda de Lima Lúcio  
Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão Pública para o Desenvolvimento  
Tema: A apropriação do conceito desenvolvimento pela formulação estratégica.

Dissertação apresentada como requisito obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - PPGDSCI do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM da Universidade de Brasília - UnB.

Brasília, 2016.

CYNTIA SANDES OLIVEIRA

A polissemia do conceito de desenvolvimento nas diretrizes estratégicas da política de inovação brasileira –ENCTI e PBM

Dissertação apresentada como requisito obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - PPGDSCI do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM da Universidade de Brasília - UnB.

Linha de Pesquisa: Políticas e Gestão Pública para o Desenvolvimento

Orientadora: Profa. Dra. Magda de Lima Lúcio

Brasília

2016

Autorizo a reprodução ou a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

OLIVEIRA, Cyntia Sandes.  
A polissemia do conceito de desenvolvimento nas diretrizes estratégicas da política de inovação brasileira – ENCTI e PBM / Cyntia Sandes Oliveira; Orientadora Magda de Lima Lúcio. - Brasília, 2016.  
129 f. : il.

Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2016.

1 - Estudos do Desenvolvimento. 2 - Paradigmas. 3 - Gestão Pública. 4 - Ação Pública. 5 - Políticas Públicas. 6 - ENCTI. 7 - PBM.

Nome: OLIVEIRA, Cyntia Sandes.

Título: A polissemia do conceito de desenvolvimento nas diretrizes estratégicas da política de inovação brasileira – ENCTI e PBM.

Dissertação apresentada como requisito obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo Programa de Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - PPGDSCI do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares - CEAM da Universidade de Brasília - UnB.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr.: \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

## Agradecimentos

A construção de uma dissertação está envolta no contexto em que se vive e, por isso, demonstro aqui a minha gratidão à confluência de fatores e pessoas que a tornou possível. Acredito que somos instrumentos e cá estamos para servir, alcançar o outro, ser ponte, viver o exercício da coletividade e das dádivas e dores a ela associadas. Deus é muito misericordioso. Agradeço à janelas que abriu na minha vida, às pessoas que colocou no caminho. Agradeço a minha mãe, pai e a meu irmão amado, que me proporcionam continuamente as ferramentas com as quais encaro a vida e faço tudo a que me proponho: a responsabilidade, o lado lúdico, os pés no chão com a cabeça nas nuvens, a lucidez e a busca de melhorar sempre. Agradeço a minha orientadora, a quem sempre serei grata na construção de minha trajetória, como uma abridora de caminhos. Agradeço às maravilhosas meninas do círculo de leituras (Jana, Luisa, Renata) que toparam o desafio de desemaranhar, criticar no diapasão correto, melhorar a linguagem e sugerir referências que contribuíram na montagem desse quebra cabeça chamado pesquisa. Agradeço a Marilene e Andrea, que muito me ensinaram sobre ser profissional mas, acima de tudo, sobre ser humano: suas contribuições são intangíveis ao desenvolvimento desse texto. Agradeço aos pais postiços, aos amigos de Brasília e à pequena família que encontro na sua acolhida, nos abraços apertados, nos vinhos repartidos, nos sonhos e nas angústias compartilhados em sotaque natalense, goiano, brasiliense, mineiro, alagoano-já-muito-misturado, gaúcho, manezinho, pernambucano, ..., nessa cidade que me enche a alma. Agradeço ao meu namorado querido por enxergar e compreender os muitos momentos de estresse e pouca paciência, tirando por menos boa parte deles e me oferecendo a si próprio com toda a sua humanidade que tanto me acrescenta.

*It may be fruitful instead to view development theory in the plural, not as a grand paradigm neatly bifurcating in contesting models, but as a hybrid made up of uneven elements, of borrowings and incursions from alien sources and improvisations spurred on by crises.*

*Jan Nederveen Pieterse.*

## RESUMO

OLIVEIRA, C. S. A polissemia do conceito de desenvolvimento na política de inovação brasileira - ENCTI e PBM. 2016, 129 f. Dissertação (mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

O presente texto buscou identificar o que se entende por desenvolvimento na formulação estratégica brasileira de ciência, tecnologia e inovação. Para o alcance desse objetivo, recorreu-se à construção de quadro teórico-analítico das correntes paradigmáticas vigentes, bem como das teorias a elas associadas e identificadas no objeto empírico escolhido. Evidenciou-se que as diferentes abordagens sobre conceito de desenvolvimento estão relacionadas a diferentes perspectivas epistemológicas, teóricas e metodológicas de análise. Essas diferenças têm implicações não só na seleção dos critérios de validade utilizados na sua concepção, como também na concepção e dimensão do desenvolvimento utilizadas como justificativa da escolha de políticas públicas. Portanto, buscou-se identificar a heterogeneidade na utilização do conceito de desenvolvimento no recorte empírico escolhido, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Informação (ENCTI) e o Plano Brasil Maior (PBM), por meio de análise de conteúdo qualitativa de cunho reflexivo. Dessa maneira, partiu-se da análise de diferentes correntes paradigmáticas acerca do conceito de desenvolvimento e sua apropriação nos documentos selecionados. A partir da análise das enunciações, proferiu-se uma análise do implícito, do não dito no texto das políticas, o que constitui o principal achado de pesquisa do presente estudo. Verificou-se, por exemplo, que, em grande medida, as abordagens estão embebidas de uma perspectiva liberal característica das transformações sociais do pós-revolução industrial, demonstrando divergências quanto ao papel do Estado na condução do esforço para o desenvolvimento da nação. Conclui-se que a conceituação de desenvolvimento é fundamentalmente uma disputa a respeito da apropriação de modelos de futuro, sendo estratégica ao contexto da implementação dos instrumentos de ação pública, além de indicativa da sua não neutralidade, refletindo os interesses que permeiam a decisão governamental e projetos de país em disputa.

Palavras Chave: Estudos do Desenvolvimento. Paradigmas. Gestão Pública. Ação Pública. Brasil.

## ABSTRACT

OLIVEIRA, C. S. The polysemy of the concept of development in the Brazilian innovation policy. 2016, 129 p. Dissertation (Master of Sciences) - Graduate Program in Development, Society and International Cooperation, University of Brasília, Brasília, 2016.

This paper sought to identify what is meant by development in the Brazilian governmental strategy for science, technology and innovation. To achieve this goal, a theoretical and analytical framework of current prevailing paradigms and theories has been used. These theories were chosen upon their identification in the chosen empirical object. It is argued that different approaches to the concept of development are related to different epistemological perspectives, theoretical and methodological analysis. These differences have implications not only in the selection of validity criteria, but also in the development dimension used as justification for the choice of public policy. Therefore, it has been sought to identify the heterogeneity in the use of the concept of development in the chosen empirical cut, the National Strategy for Science, Technology and Information (ENCTI) and the Plano Brasil Maior (PBM) through qualitative content analysis of reflective imprint. Thus, different streams of paradigms about the development concept were studied regarding its appropriation in the selected documents. From the analysis of utterances, it was possible to indicate the implied elements of the text, which has been regarded as the main finding of this research study. For instance, to a large extent, the approaches are embedded in a liberal perspective characteristic of the social transformations of the post-industrial revolution, demonstrating differences in the state's role in the effort to conduct the nation's development. It is concluded that the development concept is fundamentally a dispute over the ownership of future models, being strategic to the context of implementation of public action instruments, as well as indicative of their non-neutrality, reflecting the interests that permeate the government's decision and visions for the future of the country in dispute.

Key words: Development studies. Paradigms. Public Management. Public Action. Public Policy.

## Sumário

Introdução .....	10
Capítulo I.....	14
1.1 A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Informação (ENCTI).....	14
1.2 O Plano Brasil Maior (PBM) .....	16
1.3 Contexto em que a ENCTI e o PBM estão inseridos .....	20
Capítulo II .....	23
2.3 A importância do conceito de "enraizamento" e os critérios analíticos .....	25
2.2. A relação entre Paradigmas, Categorias e Conceitos .....	31
Capítulo III.....	36
3.1 O Paradigma Liberal .....	40
3.1.1 A Teoria da Modernização e a Teoria do Crescimento.....	41
3.1.2 Desenvolvimento como Liberdade .....	43
3.1.3 A Teoria Neoclássica do Desenvolvimento (Neoliberalismo).....	44
3.2 O Paradigma Estruturalista e o Pós-Estruturalismo .....	46
3.2.1 A Teoria da Dependência e o Desenvolvimentismo .....	50
3.2.2 A Teoria do Desenvolvimento Social .....	55
3.4 O Paradigma Institucionalista .....	56
3.4.1 A Teoria do Institucionalismo Histórico.....	57
3.4.2 A Teoria do Desenvolvimento Sustentável.....	61
Capítulo IV.....	64
4.1 A utilização da metodologia de análise de conteúdo.....	64
4.2 A análise do conteúdo.....	69
4.2.1 Incidência do conceito desenvolvimento e principais teorias identificadas...71	
4.2.2 A visualização dos conceitos nos documentos estratégicos .....	73
4.3 Análise de segmentos textuais e evidências da polissemia .....	76
4.4 Análise lexical .....	84
4.5 Conclusões da Análise dos Documentos.....	93
Considerações Finais .....	96
Referências.....	101
APÊNDICE A .....	108

## Introdução

A ciência, tecnologia e inovação (CT&I) são vistas como fundamentais para o desenvolvimento humano, social e econômico no século XXI (Castells, 1999; Perez, 2009). Essa constatação conduziu à inquietação em compreender em que medida as diretrizes estratégicas nacionais para inovação absorvem, significam e ressignificam o conceito de desenvolvimento. Dessa maneira, com a análise das diretrizes, objetivamos identificar a polissemia do conceito contido na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) e do Plano Brasil Maior (PBM). Dentro do contexto enunciado acima, escolhemos analisar o conceito de desenvolvimento que encontramos nesses documentos estratégicos.

Com a aprovação da PEC 12/2014, que conferiu status de política de Estado à ciência, tecnologia e inovação ratificou-se a percepção de que a inovação é uma ferramenta estratégica para o desenvolvimento nacional. A escolha de instrumentos de gestão voltados para a inovação e nos quais fosse possível identificar a relação com o desenvolvimento, foi o meio utilizado para análise da Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (ENCTI) e do Plano Brasil Maior (PBM).

O texto do PBM destaca intersecções com a ENCTI, *"tanto no que tange ao arcabouço teórico que fundamentou a construção das duas políticas públicas como no que diz respeito às estratégias e focos definidos e às metas e medidas estipuladas"* (BRASIL, 2011, p. 21). Nesse contexto, a ENCTI é referenciada em articulação com a política industrial, consubstanciada pelo PBM, razão pela qual incluímos a industrialização no conjunto sistemático de critérios relacionados à questão "desenvolvimento".

De Toni (2014) argumenta que o PBM segue o modelo clássico de política industrial, sendo composto por duas dimensões, uma de corte vertical e uma de corte horizontal. A dimensão de corte vertical está voltada a adoção de medidas específicas aos interesses de setores prioritários, enquanto que a dimensão horizontal é transversal, abrangendo medidas que dependem de uma ação concertada entre diferentes ministérios e de iniciativas que são complementares. Entendemos que as intersecções entre a ENCTI e o PBM perpassam tanto as medidas relativas a dimensão horizontal da política industrial brasileira, como *"o reforço dos recursos destinados à inovação, a formação e qualificação profissional, a produção sustentável e o reforço dos mecanismos de incentivo e investimento"* (De Toni, 2014, p. 7), quanto as

medidas relacionadas à dimensão vertical, sendo a ENCTI instrumento de uma visão sistêmica que articula estrategicamente as duas dimensões por meio do planejamento da ciência, tecnologia e inovação à serviço da política industrial e produtiva.

Tendo em vista estas análises intendemos compreender a polissemia do conceito de desenvolvimento e como ele encontra-se referenciado nos instrumentos de gestão enunciados na ENCTI e no PBM, pois vislumbramos que a conceituação de desenvolvimento é fundamentalmente uma disputa acerca de como e quais grupos podem se apropriar de modelos de futuro e reflete como as teorias interpretam a relação mercado-Estado-sociedade. Portanto, é necessário identificar os conceitos de desenvolvimento que permeiam as escolhas políticas para a construção de uma gestão pública estratégica no Brasil. Dessa maneira, o fazemos por meio da apresentação e análise de teorias vigentes, para então apresentar o recorte empírico escolhido, apontando as dissonâncias identificadas nos documentos estratégicos selecionados.

Para isso, entendemos conceito como *“categoria que estabelece um caso geral a partir de um conjunto de casos particulares aparentados por suas características essenciais”* (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 91). No caso do desenvolvimento, o conceito é construído a partir de ideias comuns essenciais, como as noções de crescimento e qualidade de vida da população, com o objetivo de *“expressar realidades tendo em comum certos tipos de características”* (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 91). Esses critérios são apropriados de maneiras diferentes pelas teorias, como por exemplo, o papel do Estado e da industrialização.

Segundo Lencione (2008, p. 3), *“o conceito se modifica, se altera e se renova. Para indicar que o conceito tem movimento e evolui, alguns autores usam mais o termo ‘noção’ do que o próprio termo ‘conceito’, a indicar sua fluidez.”* Ainda que consideremos que o conceito se modifique em função do real que o contextualiza, acreditamos que essa fluidez é condicionada pelos paradigmas que dão suporte à discussão teórica. Portanto, optamos por falar de 'conceito', em lugar de 'noção', na discussão a respeito da polissemia de conceitos de desenvolvimento encontrada nas diretrizes estratégicas brasileiras. Além disso, optamos por não tratar o desenvolvimento como 'categoria', pois elegemos a concepção filosófica contemporânea que trata categoria como *“regras convencionais que regem o uso de conceitos”* (ABBAGNANO, 2015, p.141), reconhecendo-a como um instrumento conceitual de investigação e de expressão linguística (IDEM).

Buscamos identificar a heterogeneidade quando da utilização do conceito de desenvolvimento no recorte empírico escolhido, a ENCTI e o PBM, por meio de uma análise de conteúdo qualitativa de cunho reflexivo. Dessa maneira, identificamos como diferentes correntes paradigmáticas e teorias delas decorrentes absorvem o conceito desenvolvimento, para apontar a polissemia da sua apropriação nos documentos selecionados. A partir da análise das enunciações, proferiu-se uma análise do implícito, do não dito no texto das políticas, o que constitui o principal achado de pesquisa do presente estudo.

Entendemos, portanto, que as diferentes abordagens do conceito de desenvolvimento estão relacionadas a diferentes perspectivas epistemológicas, teóricas ou mesmo metodológicas de análise. Essas diferenças têm implicações não só na seleção dos critérios de validade utilizados na sua concepção, como também na concepção e dimensionamento do conceito de desenvolvimento utilizado como justificativa da escolha das estratégias que orientarão o projeto de desenvolvimento. Portanto, buscou-se identificar os fundamentos da utilização do desenvolvimento ora como substantivo, ora como categoria com capacidade enunciativa de ações em nível local, regional, nacional e internacional.

Para identificar a heterogeneidade e diversidade da utilização do conceito nos documentos selecionados, utilizamos a estratégia metodológica de elaborar um quadro teórico-analítico que procurou apresentar os principais aportes identificados, para permitir a análise de atores e interesses envolvidos no seu processo de articulação. Assim, tendo como pano de fundo ações governamentais voltadas para a ciência, tecnologia e inovação, propôs-se analisar as diferentes abordagens do conceito de desenvolvimento, buscando depreender quais seriam as principais características do desenvolvimento que se almeja para a sociedade brasileira. Verificou-se, por exemplo, que, em grande medida, as abordagens estão embebidas de uma perspectiva liberal característica das transformações sociais do período pós-revolução industrial, demonstrando divergências quanto ao papel do Estado na condução do esforço para o desenvolvimento da nação.

A partir das diferentes leituras do conceito desenvolvimento nos documentos selecionados, buscou-se apresentar categorias subjacentes. Neste caso, buscou-se lançar detidas luzes nas diretrizes estratégicas propostas para a inovação. Para desenvolver a análise proposta, o presente texto foi estruturado em quatro capítulos. No primeiro deles, “A ENCTI e o PBM como meio de análise”, apresentamos a ENCTI e o PBM, apontando suas principais correla-

ções e em que contexto estão inseridos, de maneira a preparar o leitor para a construção do quadro teórico-analítico voltado à sua análise enquanto objeto empírico.

No segundo capítulo, "As ideias de Polanyi e a definição das categorias de análise", apresentamos a base teórica para a construção dos critérios do quadro teórico-analítico. Assim, explicamos a razão da importância da ideia polaniana de "enraizamento" (*embedness*) para a análise dos conceitos de desenvolvimento, buscando demonstrar como as teorias lidam com a relação mercado-Estado-sociedade. Finalmente, tendo como base as relações indicadas até o momento, explicamos a correlação feita entre paradigmas, categorias e conceitos para que o leitor entenda a estrutura do quadro teórico-analítico a ser apresentado no capítulo seguinte.

No terceiro capítulo, nos propomos a elaborar um quadro teórico-analítico capaz de apreender dos documentos estratégicos elementos teóricos que impactam no seu desenho. Dessa maneira, apresentamos o quadro, demonstrando os quatro paradigmas destacados na análise com as teorias a eles associadas respectivamente.

No quarto e último capítulo, "O Conceito de Desenvolvimento na ENCTI e no PBM", apresentamos a análise dos documentos estratégicos a partir do método de análise de conteúdo e utilizando o arcabouço teórico analítico construído para este fim. Portanto, apontamos as evidências que permitem responder e, na verdade, demonstrar a polissemia de conceitos de desenvolvimento e de projetos de país concorrentes para o Brasil, no caso específico dos documentos estratégicos da política de inovação brasileira escolhidos. Dessa maneira, demonstramos como as diretrizes fazem uso de diferentes conceitos de desenvolvimento e como isso gera limitações para a política.

A polissemia de conceitos de desenvolvimento identificada na estratégia nacional para C, T & I evidencia uma dissonância de diretrizes na definição do tipo de desenvolvimento a ser adotado para o Brasil, demonstrando entre as suas consequências a inviabilidade de executar todos os objetivos propostos, pois os seus pressupostos conduzem a ações públicas divergentes para o alcance do que se está colocando como desenvolvimento. Dessa maneira, na conclusão do texto, apontamos para a necessidade de definir o modelo de futuro a ser adotado pelo Brasil para que seja possível materializar um planejamento estratégico para o desenvolvimento almejado.

## Capítulo I

### A ENCTI e o PBM como meio de análise

*“Isolado, um corpúsculo torna-se um centro de irradiação para um fenômeno maior. Tomado no seu papel físico, é mais um meio de análise do que um objeto para o conhecimento empírico.”*  
(BACHELARD, 1971)

No presente capítulo, propõe-se justificar a escolha da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) e do Plano Brasil Maior (PBM) como recorte empírico de nossa análise. Nesse sentido, nos apropriamos da reflexão de Gaston Bachelard (1971), tendo em vista que nosso recorte empírico pode nos auxiliar a compreender um fenômeno maior, qual seja, em que medida os documentos em tela oportunizam o entendimento das diretrizes e ações estratégicas no tange à ciência, tecnologia e inovação no Brasil.

A determinação do real científico a que nos propomos é de caráter indireto (BACHELARD, 1971). Utilizamos os documentos estratégicos escolhidos para apresentar o uso de diferentes aportes teóricos para a produção de estratégias de desenvolvimento no nosso país. Nesse sentido, a ENCTI e o PBM são documentos que dão indícios de como a formulação vem sendo feita. A justificativa da sua escolha como objetos empíricos perpassa o entendimento da sua definição, do contexto em que surgiram e estão inseridos e, em última instância, a tentativa de apontar as razões de abordá-los conjuntamente.

Portanto, apresentamos a ENCTI e o PBM, explicando o que são, que características possuem e em que contexto estão inseridos. O objetivo é preparar o leitor para vislumbrá-los como meio de análise da formulação estratégica nacional voltada para o desenvolvimento, bem como situá-los para a análise do seu conteúdo desenvolvida no capítulo 4 do presente texto.

#### **1.1 A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Informação (ENCTI)**

A Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Informação (ENCTI) tem como objeto a formulação da estratégia que define as prioridades, objetivos e diretrizes de investimento e atuação governamental nas áreas de ciência, tecnologia e inovação. Ela apresenta o planejamento para a C,T&I para o período de 2012 a 2015, tendo sido elaborada a partir das necessidades identificadas com o fim do Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI)

que teve vigência de 2007 a 2010. O PACTI foi inserido no contexto de descongelamento de recursos e representou um crescimento de 67% na sua execução de capital e custeio voltados à pesquisa e inovação. O Plano era uma ferramenta de planejamento da política nacional de ciência, tecnologia e inovação e representou o início do processo de articulação progressiva entre essa política e a política industrial e produtiva brasileira. Tal processo ganhou dimensão estratégica com a ENCTI.

A responsabilidade sobre a articulação da ENCTI e sobre parte de sua execução é do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, mas ela também conta com a participação de outros ministérios, a exemplo do Ministério da Educação. A ENCTI representou uma mudança na política nacional para o setor que foi marcada pelo aumento nos recursos previstos e por avanços no marco legal. A ENCTI amplia o planejamento de ações previsto no PACTI e dá continuidade a reflexões sobre o Sistema de Inovação brasileiro e seus impactos sobre o desenvolvimento do país que se iniciaram na década de 1970 com os Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Igualmente, a ENCTI indica a continuidade do esforço de integração do planejamento estratégico para ciência, tecnologia e inovação aliado à política industrial e produtiva, iniciado com a "Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior" (PITCE), em 2004, e que teve continuidade com a "Política de Desenvolvimento Produtivo" (PDP), de 2008, e com o "Plano Brasil Maior" (PBM).

Na ENCTI são definidos os cinco principais desafios/objetivos a serem enfrentados a partir das ações planejadas: reduzir a defasagem científica e tecnológica que ainda separa o Brasil das nações mais desenvolvidas; expandir e consolidar a liderança brasileira na economia do conhecimento e da natureza; ampliar as bases para a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono; consolidar um novo padrão de inserção internacional do Brasil; superar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais.

Além de apresentar os desafios ou objetivos a serem alcançados com a ENCTI, o documento estratégico dispõe eixos estruturantes:

- 1) a ideia de desenvolvimento sustentável associada à ciência, tecnologia e inovação (C, T & I);
- 2) o enfrentamento dos desafios descritos anteriormente;

3) o fortalecimento da base de sustentação da política de C, T & I (baseada na promoção da inovação, na formação e capacitação de recursos humanos e no fortalecimento da pesquisa e da infraestrutura científica e tecnológica);

4) o aperfeiçoamento dos instrumentos da política de C, T & I (marco regulatório, padrão de financiamento e fortalecimento do sistema nacional).

A partir dos eixos estruturantes descritos, a ENCTI dispõe os objetivos específicos, enumerando as estratégias propostas para que esses objetivos sejam alcançados e determinando programas prioritários para os setores em evidência na área de C, T & I e que ainda precisam ser desenvolvidos e ampliados no Brasil. Um exemplo de como essa diretriz estruturante se articula pode ser dado para o eixo voltado ao fortalecimento da base de sustentação da política de C, T & I na promoção da inovação e na formação de recursos humanos. Nesse eixo, "*ampliar o capital humano capacitado para atender as demandas por pesquisa, desenvolvimento e inovação em áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável do país*" (ENCTI, p. 51) é um objetivo específico. Associado a ele, são explicitadas onze estratégias, entre as quais se inclui a implementação do programa Ciência sem Fronteiras, política voltada à internacionalização do ensino superior brasileiro, especificamente para as ciências naturais e exatas, instituídas como áreas prioritárias.

## **1.2 O Plano Brasil Maior (PBM)**

O Plano Brasil Maior (PBM), política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br>), foi publicado em 02 de agosto de 2011 e abrangeu o planejamento para o setor no período de 2011 a 2014. Fruto da articulação entre Casa Civil, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Ministério do Planejamento (MPOG), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI); com o PBM objetivou-se alcançar ganhos de produtividade do trabalho por meio da inovação e do adensamento produtivo do parque industrial brasileiro, de forma a aumentar a sua produtividade. Esses objetivos, apresentados no endereço eletrônico do programa, foram estruturados em metas para responder ao desafio de sustentar o crescimento econômico inclusivo em um contexto econômico adverso e sair da crise internacional com melhor inserção do país na economia global.

As metas específicas do Plano, dispostas na Tabela 1, a seguir, demonstram a dimensão estratégica da política. Ainda que apenas a meta 2, elevar dispêndio empresarial em Pesquisa e Desenvolvimento em percentual do Produto Interno Bruto (PIB), seja explicitamente compartilhada com a ENCTI, é possível identificar a importância desta última para as demais metas, especialmente no que diz respeito a qualificação de recursos humanos, ao acesso a bens e serviços, a produção sustentável e a indústria intensiva em conhecimento. São metas interligadas e que para serem atingidas dependem de ações complementares, a exemplo do Programa Ciência sem Fronteiras (CsF), articulado como instrumento da ENCTI, que objetiva a formação de recursos humanos de alto nível, aptos a responderem aos desafios ao desenvolvimento nacional, fomentando a indústria do conhecimento e a sustentabilidade do crescimento brasileiro.

*Tabela 1 - Metas do Plano Brasil Maior*

	Posição base	Meta (2014)
1. Ampliar o investimento fixo em % do PIB	18,4% (2010)	22,4%
2. Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB (meta compartilhada com Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação - ENCTI)	0,59% (2010)	0.90%
3. Aumentar a qualificação de RH: % de trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio	53,7% (2010)	65%
4. Ampliar valor agregado nacional: aumentar Valor da Transformação Industrial/ Valor Bruto da Produção (VTI/VBP)	44,3% (2009)	45,3%
5. Elevar % da indústria intensiva e conhecimento: VTI da indústria de alta e média tecnologia/VTI total da indústria	30,1% (2009)	31,5%
6. Fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras	37,1 mil (2008)	58 mil
7. Produzir de forma mais limpa: diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial (consumo de energia em tonelada equivalente de petróleo - tep por unidade de PIB industrial)	150,7 tep/R\$ milhão (2010)	137 tep/R\$ milhão
8. Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional	1,36% (2010)	1,60%
9. Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da Transformação Industrial/ Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados à energia	64% (2009)	66%

*Tabela 1 - Metas do Plano Brasil Maior*

	Posição base	Meta (2014)
10. Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso a banda larga (meta PNBL)	13,8 milhões de domicílios (2010)	40 milhões de domicílios

Fonte: Plano Brasil Maior, <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/155>.

Com a finalização da vigência do PBM, seu Balanço Executivo, lançado pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e disponível no endereço eletrônico do PBM (<http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/images/data/201411/f97a72083144d28b26013b7261e7e06b.pdf>), destaca os avanços em três linhas de ação principais: redução dos custos de fatores de produção e oferta de crédito para investimentos; desenvolvimento de cadeias produtivas, indução do desenvolvimento tecnológico e qualificação profissional; promoção das exportações e defesa do mercado interno. O relatório apresenta como méritos principais do PBM, a sua atuação anticíclica diante da crise internacional de 2008, sem, contudo, apresentar uma avaliação baseada em evidências empíricas consolidadas. Ao buscarmos dados para algumas das metas indicadas na tabela 1, identificamos que valor do investimento fixo em percentual do PIB para 2014, segundo dados do portal de séries estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=SCN36>), foi calculado no valor 19,7%. Tal resultado demonstra que houve uma melhora em relação à posição base, ainda que as metas não tenham sido plenamente alcançadas, o que reforça a avaliação relativamente positiva dos méritos do PBM indicada no seu Balanço Executivo.

Ao tratarmos de maneira incipiente dos resultados relativos ao PBM, buscamos apenas indicar indícios do seu desenvolvimento, sem o devido aprofundamento que caberia à avaliação de uma ação estratégica, o que foge dos objetivos do presente texto. O PBM foi gerido por seis instâncias de decisão que determinaram as ações e prioridades para atingir as suas metas: Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), Comitê Gestor, Grupo Executivo, Comitês Executivos, Conselhos de Competitividade e Coordenação Sistêmica. O CNDI, reiterando a importância estratégica que assumiu nos últimos anos (De Toni, 2013), foi o responsável por estabelecer as diretrizes que subsidiam as atividades do sistema de gestão da política, articulado pelos comitês, conselhos e grupo gestores. O MDIC possui papel cen-

tral nesse contexto, pois o seu ministro preside o CNDI e o ministério coordena o gerenciamento e a deliberação da política.

O Plano definiu a desoneração de investimentos e exportações, ações para a maior disponibilidade de crédito e o aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação, da defesa comercial e da ampliação de incentivos fiscais. Para isso, ele foi estruturado em cinco diretrizes e grandes temas a elas associados. A primeira delas diz respeito ao fortalecimento das cadeias produtivas que objetiva responder à necessidade de aumentar a eficiência produtiva nacional para que a indústria doméstica seja capaz de competir com a concorrência das importações. A segunda trata da ampliação e criação de novas competências tecnológicas e de negócios por meio do fomento a negócios intensivos em conhecimento e escala. O desenvolvimento de cadeias de suprimento em Energias é a terceira diretriz e abrange o aproveitamento do potencial energético do país. A quarta diretriz visa a diversificação de mercados e produtos nas exportações brasileiras, além da internacionalização corporativa que direciona setores estratégicos da indústria brasileira a inserção com influência no mercado global. Finalmente, a quinta diretriz está ligada a diferenciação da economia do conhecimento no país, com o aproveitamento das vantagens na produção de *commodities*.

Quanto aos temas que compuseram as diretrizes estratégicas, a prioridade foi dada ao comércio exterior, ao incentivo ao investimento, ao incentivo à inovação, à formação e qualificação profissional, à produção sustentável, à competitividade de pequenos negócios, ao desenvolvimento regional, ao bem estar do consumidor e às condições e relações de trabalho. São dimensões amplas e que caracterizam uma grande diversidade de ações que são associadas aos objetivos de *reduzir custos, acelerar o aumento da produtividade e promover bases mínimas de isonomia para as empresas brasileiras em relação a seus concorrentes internacionais; e consolidar o sistema nacional de inovação por meio da ampliação das competências científicas e tecnológicas e sua inserção nas empresas* (PBM, Dimensão Sistêmica, <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/154>).

A dimensão sistêmica do PBM estabeleceu que a ENCTI 2011-2014, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), constitui a base dos estímulos à inovação do PBM. Nesse contexto, é possível inserir a formação de mão de obra qualificada capaz de atender às necessidades de crescimento baseado na inovação, pela qual o Programa Ciência sem Fronteiras responde complementarmente ao Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (PRO-

NATEC) e ao Plano Nacional Pró-Engenharia, todos programas federais voltados ao desenvolvimento de recursos humanos especializados conforme as necessidades da indústria nacional.

Nesse contexto, as ações que foram estruturadas pelo PBM sintetizam a preocupação com redução dos custos do trabalho e do capital; promoção e defesa comercial; apoio à inovação; e defesa do mercado interno. É possível identificar uma série de relatórios sobre os avanços dos objetivos e ações do PBM, mas priorizamos a lei 12.715, de 2012, que o institui e seu Balanço Executivo 2011-14 na análise da apropriação do conceito de desenvolvimento realizada no capítulo 4 do presente texto.

### **1.3 Contexto em que a ENCTI e o PBM estão inseridos**

Segundo Vernieres (2008), pesquisador francês do desenvolvimento, "*A sociedade global é analisada como uma sociedade onde a aprendizagem e o conhecimento são as chaves para o desenvolvimento, particularmente por meio do domínio das novas tecnologias da informação, comunicações e biotecnologia.*"<sup>1</sup> (PNUD, 1999, in VERNIERES, 2008, tradução nossa). Nesse contexto global de valorização da aprendizagem e do conhecimento, a ENCTI e o PBM emergem com reiterada associação entre desenvolvimento e inovação.

São formulações estratégicas que foram instituídas em um momento de grande dinamicidade da economia brasileira. O texto do PBM destaca intersecções com ENCTI, "*tanto no que tange ao arcabouço teórico que fundamentou a construção das duas políticas públicas como no que diz respeito às estratégias e focos definidos e às metas e medidas estipuladas*" (BRASIL, 2011, p. 21). Dessa forma, se evidencia um pensar estratégico nos documentos.

A formulação de documentos estratégicos é um fenômeno que emerge com a discussão da retomada das capacidades estatais (GOMIDE; PIRES, 2014). Nesse contexto, a escolha da ENCTI e do PBM como objeto empírico deu-se em função da percepção de sua importância como ferramenta para o desenvolvimento nacional no contexto da sociedade da informação. Em um contexto em que a importância da educação para o desenvolvimento é cons-

---

<sup>1</sup> La société mondiale est analysé comme une société où savoir et connaissance sont clés du développement, en particulier par la maîtrise des nouvelles technologies de l'information, de la communication et des biotechnologies.

tantemente referenciada pelo senso comum e em que a inovação tem se mostrado cada vez mais presente no dia a dia das pessoas, questionamos que tipo de relação é feita entre esses dois temas no planejamento estratégico nacional.

A apresentação da ENCTI, feita pelo então Ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação, no documento Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2012-2015, destaca a “*visão do desenvolvimento científico e tecnológico como política de Estado*” e a sua reiterada associação com o desenvolvimento brasileiro (MCTI, 2012). A aprovação da PEC 12/2014, que conferiu status de política de Estado à ciência, tecnologia e inovação reforça a centralidade desses temas. Na tentativa de vislumbrar que articulação é feita nos documentos estratégicos quando se fala de desenvolvimento nacional, propomos a análise da ENCTI e do PBM como objetos empíricos.

Entendemos, pois, que o aumento dos investimentos na área, da legislação e do planejamento estratégico voltado à inovação evidencia a percepção brasileira da tendência global no sentido de valorizar a geração de conhecimento a ser apropriado pelo indivíduo como principal agente do desenvolvimento. Tendo como base a importância conferida ao desenvolvimento do indivíduo para a sua capacitação a tornar-se agente do desenvolvimento, verifica-se uma tendência a concepções de desenvolvimento institucionalistas ou liberais que conferem ao indivíduo essa centralidade.

Complementar ao entedimento da importância de se estudar a formulação estratégica sobre C,T&I, é a noção de revolução tecnológica discutida por Perez (2009) em artigo seminal, segundo o qual, com base no esforço neo-schumpeteriano de entender o processo de inovação, as continuidades e descontinuidades do processo de inovação denotam as bases técnicas que moldam o ritmo e a direção da inovação. Entende-se que não há um salto automático entre conhecimento e inovação, sendo necessário trabalhar ambos os conceitos estrategicamente para que a escolha e execução da formulação estratégica considere seus avanços e retrocessos. Dessa maneira, uma estratégia nacional de C,T&I deveria considerar que:

“Cada novo sistema tecnológico não só modifica o espaço de negócios, como também o contexto institucional e até mesmo a cultura (como plásticos descartáveis fez no passado e a Internet o faz agora). Novas regras e regulamentos são susceptíveis de ser requeridas, assim como a formação especializada e outros facilitadores institucionais (que, às vezes, substituem os estabelecidos). Estes têm, por sua vez, retornos robustos em moldar efeitos sobre as tecnologias.

A maturidade será alcançada quando as possibilidades inovadoras de todo o sistema começarem a diminuir e os mercados correspondentes a saturar. Dessa maneira, as tecnologias individuais não são introduzidas isoladamente. Elas entram em um con-

texto de mudança que influencia fortemente o seu potencial e que já é moldada pelas inovações anteriores no sistema.<sup>2</sup>” (PEREZ, 2009, p. 5, tradução nossa)

Além das questões que associam os documentos selecionados a uma formulação estratégica que associa desenvolvimento a C, T & I, identificamos o resgate do papel do Estado como indutor do desenvolvimento (CARDOSO, 2015), com a execução de instrumentos de gestão socialmente orientados (LÚCIO e outros, 2014) como parte do contexto no qual esses documentos estratégicos estão inseridos. Nesse contexto, entendemos que a conceituação de desenvolvimento é fundamentalmente uma disputa a respeito da apropriação de modelos de futuro (PIETERSE, 2010). Assim, diante desta disputa, torna-se relevante identificar os conceitos ou pressupostos, vislumbramos a necessidade de identificar a existência de um ou mais conceitos de desenvolvimento na formulação estratégica nacional.

A forma de conceituar desenvolvimento é indicativa dos interesses que permeiam a decisão governamental, evidenciando a não neutralidade dos instrumentos de gestão estratégica governamental. Portanto, as definições de desenvolvimento interferem nos possíveis resultados da formulação estratégica, no caso em tela sobre ciência, tecnologia e inovação. Nos próximos capítulos, além de justificarmos as escolhas que conduziram a formulação dos instrumentos de análise do presente texto, evidenciamos a polissemia de conceitos de desenvolvimento que é encontrada na ENCTI e no PBM.

---

<sup>2</sup> Each new technology system not only modifies the business space but also the institutional context and even the culture (as disposable plastics did in the past and Internet does now). New rules and regulations are likely to be required, as well as specialized training and other institutional facilitators (sometimes replacing the established ones). These have in turn strong feedback shaping effects upon the technologies. Maturity will be reached when the innovative possibilities of the whole system begin to wane and the corresponding markets to saturate. Thus, individual technologies are not introduced in isolation. They enter into a changing context that strongly influences their potential and is already shaped by the previous innovations in the system

## Capítulo II

### As ideias de Polanyi e a definição das categorias de análise

No presente capítulo apresentamos a influência das ideias de Polanyi (2012) na definição dos critérios para a montagem do quadro teórico-analítico que subsidiará a análise do objeto empírico. Dessa maneira, definimos algumas categorias que deveriam indicar elementos em comum e elementos dissonantes entre as teorias que compõem o quadro.

Para definir as categorias analíticas, resgatamos a análise de Polanyi (2012) e buscamos demonstrar como as teorias lidam com a relação mercado-Estado-sociedade no percurso voltado para o desenvolvimento nacional. Assim, nos utilizamos das considerações de Pieterse (2010), ao tratar dos estudos do desenvolvimento e da importância de contextualizá-los:

Compreender a teoria do desenvolvimento no contexto significa entendê-la como uma resposta a problemas e argumentos da época. Outra dimensão são explicações ou suposições sobre relações causais. Isso implica regras sobre o que constitui o conhecimento ou epistemologia. Além disso, envolve metodologia ou indicadores e métodos de pesquisa. Os estudos do desenvolvimento também desempenham um papel de representação, de articulação e privilégio a determinados interesses políticos e de classe, assim como de preferências culturais. (PIETERSE, localização 253 de 4109, tradução nossa).

A influência das ideias de Polanyi (2012) evidencia-se na discussão da relação entre Estado, Mercado e Sociedade realizada por meio do conceito de "enraizamento" (2012). Ao analisar as abordagens sobre conceito de desenvolvimento, partimos do entendimento do aspecto substantivista da economia, abordagem que se relaciona com o conceito de "enraizamento" (*embedness*) segundo o qual, na moderna economia capitalista, a economia encontra-se desenraizada da sociedade, de maneira que assumiu papel central nas interações sociais.

Entendemos o conceito de desenvolvimento, portanto, como uma consequência dessa relação fundamental, entre Estado, Mercado e Sociedade. Ele existe dentro de um sistema de relações institucionalizado, dentro do qual economia e sociedade estão desenraizados e as relações sociais passam a ser um instrumento das relações de mercado. Assim, a garantia dos direitos em forma de serviços, atribuição do Estado, vê-se influenciada pelo contexto de relações que se estabelecem e expectativas que se constroem a partir de relações econômicas desenraizadas.

A partir das diferentes leituras que se pode fazer do conceito desenvolvimento nos documentos selecionados e do indicativo dos paradigmas e teorias que as respaldam, buscou-se refletir em torno de categorias subjacentes do conceito, acomodadas nas estratégias identificadas nas diretrizes estratégicas propostas para a inovação.

Essa reflexão apresenta o questionamento a respeito da polissemia do conceito de desenvolvimento, em seus fatores históricos, políticos, sociais e econômicos. A conceituação do desenvolvimento é, portanto, fundamental como parte do contexto da implementação dos instrumentos de ação pública, além de indicativo da sua não neutralidade, refletindo os interesses que permeiam a decisão governamental (LUCIO et al, 2014).

Dessa maneira, consideramos elementos do conceito de desenvolvimento para cada uma das teorias destacadas, evidenciando as diferenças nos processos por elas apontados. Assim, reflete-se a respeito das representações formadas a partir da realidade social, entendendo-se que as abordagens sobre conceito de desenvolvimento partem de premissas, trajetórias e especificidades diferenciadas que, portanto, podem conduzir a uma formulação estratégica.

Para realizar essa análise partimos da discussão do conceito de "enraizamento" de Polanyi (2012) e de como ele serve de base a uma reflexão mais ampla sobre as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. A partir daí, desenvolvemos um conjunto sistemático de critérios relacionados à questão "desenvolvimento". A sua definição foi correlacionada a características encontradas em todas as teorias apresentadas e que nem sempre constavam com a mesma definição. A escolha de tais critérios foi relacionada aos indícios que a ECNTI e o PBM apresentavam ao tratar de desenvolvimento. Assim, a partir das evidências analíticas apresentadas, identificaram-se as teorias de desenvolvimento implícitas e explícitas na estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação.

Nessa análise, indicamos os critérios utilizados quando analisamos as teorias do desenvolvimento e o porquê de suas escolhas. Finalmente, utilizamos a estrutura preconizada por Thomas Kuhn (1998), a respeito das revoluções científicas, para abordar a relação entre paradigmas, categorias, teorias e conceitos, buscando evidenciar como entendemos essa relação, de forma a introduzir a estrutura utilizada para elaborar o quadro teórico-analítico proposto no capítulo seguinte.

### 2.3 A importância do conceito de "enraizamento" e os critérios analíticos

Para analisar as teorias destacadas, buscamos definir critérios que as identificassem a um determinado paradigma analítico e, ao mesmo tempo, as diferenciassem entre si. Na análise do conceito de desenvolvimento, desde uma perspectiva economista liberal, aplicam-se as noções da moderna teoria econômica enquanto base explicativa da realidade. Essa noção de economia é usualmente identificada com a sua forma de mercado, o que constitui o principal aspecto discutido na obra de Karl Polanyi (1968, 1977, 2012) segundo a qual há uma distinção entre economia no sentido formal e economia substantivista.

Para a economia formalista, um sistema de mercados formadores de preços desempenha papel central, o que conduz à identificação automática da economia com a sua forma de mercado. Por outro lado, para a economia substantivista, há um processo de interação entre o homem e o ambiente natural e social no qual está inserido; sendo a troca resultante desta interação com a oferta de meios para satisfazer as necessidades humanas, segundo Polanyi (1968). Nesse sentido, ao analisar as abordagens sobre conceito de desenvolvimento, buscou-se definir critérios de análise partindo-se do aspecto substantivista da economia.

As ideias disseminadas pelo autor de *A Grande transformação* (POLANYI, 2012) ocupam uma posição multifacetada na teoria econômica e fornecem indícios que são utilizados por diferentes disciplinas não só da economia, como também em outras áreas, dentre elas as ciências sociais. No presente texto, entendemos que a sua teorização a respeito da desconstrução das relações entre mercado e sociedade, bem como da mercantilização da vida social, pode ser associada a uma ideia de desenvolvimento que busca promover o bem estar social a partir da modificação da estrutura de mercado que desenraizou a esfera econômica da esfera social.

Polanyi (1968) argumentava que a economia de mercado não constitui um processo espontâneo ou um fenômeno natural, mas, sim, um projeto político que foi sendo realizado por meio de mudanças institucionais. A subordinação da sociedade à lógica do mercado de uma forma que prejudica a sua vontade política é o problema central discutido por Polanyi. A sua argumentação implica na constatação de que a vontade política da sociedade em determinar as prioridades para o seu próprio bem estar perde a centralidade que lhe era característica em momentos históricos anteriores para passar a ser subordinada às necessidades do meca-

nismo de mercado e, conseqüentemente, ela própria passa por mudanças institucionais e estruturais profundas.

As transformações indicadas pelo autor ainda da década de 1940 tem sido evidenciadas por discussões filosóficas mais recentes, o que aponta a atualidade de sua reflexão. O filósofo da modernidade, Zygmunt Bauman, é um dos pensadores a apontar o que entendemos como reflexos da des"enraizamento" nas relações sociais, ainda que o faça a partir de um ponto de partida teórico diverso. Essa reflexão é relevante pois entendemos que diferentes perspectivas teóricas têm apontado as mesmas preocupações a respeito do tecido social no qual ocorrem as relações de mercado, mostrando que há uma transformação em curso sobre a qual é preciso refletir e questionar quando pensamos a respeito das relações entre Estado, Mercado e Sociedade.

O maior e provavelmente mais fundamental sucesso da ofensiva do mercado até agora tem sido o gradual, mas persistente (embora de modo algum se possa considerá-lo completo e irreparável), esfacelamento das habilidades de sociabilidade'. Em matéria de relações interpessoais, os atores não especializados encontram-se com frequência cada vez maior no `mundo agênico` - agindo de maneira heterônima, sob instruções abertas ou subliminares, e guiados basicamente pelo desejo de seguir as instruções ao pé da letra e pelo medo de afastar-se dos modelos atualmente em voga. O fascínio sedutor da ação heterônima consiste principalmente numa renúncia à responsabilidade - compra-se uma receita autorizada num pacote que inclui desobrigar-se da necessidade de responder pelos resultados adversos de sua aplicação. (BAUMAN, 2009, p. 96).

A partir dessa reflexão, apontamos que a des"enraizamento" têm reflexos no tipo de relações de sociabilidade que têm sido construídas e na forma que o Estado se coloca nesse processo. Segundo Madi e Gonçalves (2007), esses reflexos podem ser percebidos na história econômica brasileira. Ainda nos anos 1980, os esforços de modernização continuamente subordinavam a vida social à ficção do dinheiro enquanto *commodity*. Nos anos 1990, o Estado brasileiro passou por um processo de redefinição do seu papel como forma de responder às pressões da crise de investimentos que o país vinha sofrendo. Essa redefinição induziu mudanças socioeconômicas que privilegiaram ativos financeiros na composição da riqueza privada e social. A inclusão bancária e o aumento do acesso ao crédito passaram a ser os principais meios de inclusão social.

Como resultado da comodificação do dinheiro, na forma de crédito pessoal e operações de microcrédito, as instituições financeiras estabeleceram a dominância de mecanismo de troca no mercado sobre outras formas de reciprocidade e redistribuição

que caracterizaram o pano de fundo do desenvolvimentismo no Brasil até a era neoliberal. Evidências da experiência de microcrédito recente brasileira sugere transformações no comportamento individual rumo ao motivo econômico e a desorganização de formas tradicionais de reciprocidade e redistribuição. (MARDI e GONÇALVES, 2007, P. 249)

Ainda segundo Mardi e Gonçalves (2007), na atual expansão do capitalismo brasileiro, a comodificação do dinheiro modificou a vida social de maneira que a sua maior consequência foi a comodificação das relações sociais. Segundo os autores, essa comodificação das relações sociais é evidenciada pelas tensões consequentes do aspecto desejável de responsabilidade social das corporações privadas e da estratégia de inclusão social por meio da expansão do crédito.

A reflexão em torno das implicações sociais da abordagem economicista de suas relações, por outro lado, aponta as potencialidades do contexto social e cooperativo da economia. A análise de Bauman (2009), nesse sentido, destaca uma das consequências do papel fundamental que desempenha o sistema de mercados formadores de preços que na moderna economia de mercado coincide os significados da economia formal, no qual o sistema de mercados formadores de preços desempenha papel central, e substantivo, no qual há um processo de interação entre homem e ambiente natural e social no qual está inserido. Em última instância, Polanyi afirma que:

A economia de mercado é um sistema econômico regulado e dirigido apenas por mercados; a ordem na produção e distribuição dos bens é confiada apenas a esse mecanismo autoregulável. Uma economia desse tipo se origina da expectativa de que os seres humanos se comportem de maneira tal a atingir o máximo de ganhos monetários. (POLANYI, 2012, p. 73)

Essa abordagem relaciona-se com o conceito de Polanyi (1968) de "enraizamento" (*embedness*) segundo o qual, na moderna economia capitalista, a economia encontra-se desenraizada da sociedade de maneira que assumiu papel central nas interações sociais. Dessa maneira, Polanyi (1968, 1977) identifica três padrões fundamentais de interação na economia, cuja combinação leva à sua unidade e estabilidade: reciprocidade, redistribuição e troca.

A reciprocidade é socialmente coordenada, assim como a redistribuição fortalece o tecido social garantindo a sobrevivência de todos com dignidade. A troca nesse contexto é uma relação sobre a qual não incide o motivo do lucro, ela ocorre diante da abundância que

permitia que em sociedades primitivas se estabelecesse outro tipo de relação que não era baseada na reciprocidade porque não existia uma ação anterior a corresponder e nem na redistribuição, porque o outro também tinha abundância em algum item.

O conceito de "enraizamento" é o meio utilizado por Polanyi para diferenciar o capitalismo das sociedades modernas de outros sistemas econômicos que o precederam. O autor traz uma série de questões relevantes para o debate em torno da conceituação de desenvolvimento. A comodificação das relações sociais e suas consequências para a estrutura social, a diminuição do papel do Estado como responsável pelo bem estar social e a centralidade do motivo econômico para as relações sociais são reflexões levantadas por Polanyi (2012) e que tangenciaram a definição dos critérios utilizados para estruturar o quadro teórico-analítico que propomos.

Polanyi (2012) realça a excepcionalidade da economia de mercado na história da humanidade. Segundo ele, o padrão de mercado cria como instituição específica o próprio mercado. Dessa maneira, o controle do sistema econômico pelo mercado traz consequências fundamentais para a organização da sociedade, de maneira que esta passa a ser dirigida como um acessório do próprio mercado, no sentido de que as relações sociais são comodificadas e a sua organização passa por mudanças que renegam princípios de reciprocidade e redistribuição, voltando-se ao domínio das relações de troca sobre as escolhas da sociabilidade. É neste sentido que se entende a afirmação do autor, segundo o qual “*em vez de a economia estar incrustada nas relações sociais, são as relações sociais que estão incrustadas no sistema econômico*” (POLANYI, 2012, p. 77). As relações sociais passam a ser um acessório do mecanismo de mercado, porque passam a ser comodificadas.

O trabalho e a terra nada mais são que os próprios seres humanos, nos quais consistem todas as sociedades, e o ambiente natural no qual elas existem. Incluí-los no mecanismo de mercado significa subordinar a existência da própria sociedade às leis do mercado. (POLANYI, 2012, p. 93)

O conceito de desenvolvimento, portanto, pode ser entendido como uma consequência dessa relação fundamental. Ele existe como parte de um sistema de relações institucionalizadas, dentro do qual economia e sociedade estão desenraizados e as relações sociais passam a ser um instrumento das relações de mercado.

Entendemos, portanto, as dificuldades na atuação do Estado como garantidor de direitos na forma de serviços como consequência das circunstâncias denunciadas por Polanyi

(2012) em *A grande transformação* e desenvolvidas em trabalhos posteriores. Por isso, associamos tais dificuldades à priorização do atendimento às necessidades do mercado em detrimento das dispostas pela sociedade. A partir do momento que os mercados foram instituídos como reguladores da vida social, a dinâmica das relações sociais foi alterada. Com o desfalecimento dessa dinâmica, tensão e conflito passaram a ser características inerentes ao sistema instituído.

O pensamento de Polanyi foi utilizado na definição dos critérios de análise, com o objetivo de facilitar o detalhamento dos termos considerados relevantes. A sua reflexão sobre a comodificação das relações sociais e suas consequências para a estrutura social, a diminuição do papel do Estado como responsável pelo bem estar social e a centralidade do motivo econômico para as relações sociais perpassam todo o texto ao discutirmos os termos evidenciados pelas teorias do desenvolvimento.

No atual cenário, em que a sociedade é vista de maneira economicista, a efetuação de direitos sob a forma de serviços tem sido dificultada por uma disputa de interesses que transcende a atuação do Estado e a dificuldade na medida em que incide sobre a sua própria formulação estratégica. A partir dessas considerações, elegemos os seguintes critérios para estruturar a análise das teorias identificadas na ENCTI e no PBM: Momento histórico; Elemento central; Significados de desenvolvimento; Principais agentes; Questionamento e Argumento Principal; Papel do Estado; Papel da Industrialização.

Por meio da apresentação do que entendemos como elemento central nas teorias destacadas, buscamos observar os termos destacados pelas teorias estudadas a partir do pensamento de Polanyi (2012), vislumbrando a posição que sociedade ou mercado ocupam em cada uma das teorias. Dessa maneira, destacamos o quanto o mercado tem centralidade quando se trata de desenvolvimento e como, mesmo em teorias que parecem estar voltadas à inclusão social, as ideias evidenciam a influência das transformações que são discutidas por Polanyi (2012), que indica que a centralidade do mercado vem causando mudanças da própria forma de pensar a estrutura social.

Dentro do critério indicado acima buscamos evidenciar, quando possível, a presença de abordagem substantiva da economia, identificável em algumas das correntes disciplinares que podem apresentar a distinção entre o mercado e a sociedade, enquanto elemento central de análise:

Para Polanyi, a instituição (instituting) do processo econômico reveste o referido processo com unidade e estabilidade, produz uma estrutura com determinada função na sociedade, muda o papel do processo na sociedade - adicionando um significado à sua história - e centra o interesse nos valores, motivos e políticas. Unidade e estabilidade, estrutura e função, história e política dispõem, portanto, operacionalmente o conteúdo da asserção de Polanyi segundo a qual a economia humana é um processo instituído. (MACHADO, 2012, P. 180-181).

Dessa maneira, ao eleger critérios que instrumentalizam o estudo das teorias sobre conceito de desenvolvimento, entendeu-se fundamental destacar o contexto social e econômico em que as teorias estão inseridas. Conseqüentemente, o quadro teórico-analítico proposto busca indicar o momento histórico de cada uma das teorizações destacadas. Destacamos também quem são os principais agentes do desenvolvimento, segundo as abordagens evidenciadas no quadro teórico-analítico. Nesse contexto, os agentes são entendidos como quem as teorias destacam como ator relevante na busca pelo que se entende como desenvolvimento no seu contexto de análise.

Apontamos ainda o questionamento central de cada uma das teorizações apresentadas, critério essencial para entender as diferenças no conceito de desenvolvimento entre as teorias destacadas. Assim, o argumento principal identificado nas teorias subsidia as demais relações tidas como relevantes nas teorizações em questão e por isso foi escolhido como mais um critério de análise dos termos teóricos.

Como vislumbramos as relações entre Estado, Mercado e Sociedade, a partir da análise de Polanyi (2012), elegemos o Papel do Estado como um dos critérios para analisar as teorias. Esse critério de análise é importante, pois o que é esperado do Estado no âmbito dos paradigmas estudados os diferencia e conseqüentemente marca as diferenças e semelhanças entre as teorias estudadas e a forma que cada uma delas aborda o desenvolvimento.

O último critério de análise destacado é o papel da industrialização para o desenvolvimento segundo cada uma das teorias analisadas. Esse é um critério inserido a partir da ideia de que a grande transformação apontada por Polanyi (2012) já anunciava a perda de força da industrialização como meio para a geração de riquezas nacionais. Esse critério permite destacar como as teorias veem a relação entre a ideia que apresentam de desenvolvimento e o esforço produtivo, de maneira que as referências à industrialização como importante para o desenvolvimento são recorrentes, mas mais marcantes em algumas teorias. Além disso, a importância conferida à industrialização na formulação estratégica analisada por meio das interliga-

ções entre a ENCTI e o PBM apenas reforça o entendimento que conduziu a sua inclusão entre os critérios do quadro teórico-analítico.

Na definição de critérios para categorizar as teorias do desenvolvimento, buscou-se construir uma tipologia que caracterizasse os membros da classe geral “teorias do desenvolvimento” em combinações interpretáveis de valores de variáveis substantivamente pertinentes. Dessa forma, se apontaram localizações dentro do espaço entendido como teoria do desenvolvimento em que formulações identificadas na ENCTI e no PBM se agrupam. Igualmente, buscamos identificar teorias a paradigmas nos quais estão inseridas pensando em “*dar um nome a uma multiplicidade de coisas, o nome sugerindo que todas elas se relacionam de alguma maneira frequente, talvez mesmo necessária*” (BECKER, 2007, p. 211). No tópico a seguir, portanto, apresentamos a reflexão em torno da articulação construída entre paradigmas, categorias, teorias e conceitos, a partir das ideias de Thomas Kuhn (1998).

## **2.2. A relação entre Paradigmas, Categorias e Conceitos**

O estudo de paradigmas antes de tratar das teorias sobre o desenvolvimento serve ao propósito de contextualizar as teorias estudadas. Para isso, partimos do pressuposto de que paradigmas orientam as pesquisas modelando-as direta ou indiretamente (KUHN, 1998). Segundo Kuhn (1998), os paradigmas diferem em sua substância, bem como em relação a sua natureza e a ciência que os produziu, eles dispõem os contextos nos quais as formulações teóricas são construídas.

Kuhn (1998) nos oferece três razões para a importância de começar o estudo a partir de paradigmas: a primeira diz respeito à dificuldade de determinar regras para a pesquisa científica, no âmbito da ciência normal; a segunda, perpassa a natureza da educação científica, no sentido de ressaltar que a aprendizagem de leis, conceitos e teorias não ocorre de forma abstrata e isolada, mas, sim, “*numa unidade história e pedagogicamente anterior*” (KUHN, 1998, p. 120); a terceira, relaciona-se com os momentos de ruptura paradigmática, segundo os quais o paradigma surge depois de um período de muitas discussões e discordâncias sobre determinado tema proposto e são essas discussões e as regras delas emanadas que determinam a força da argumentação do próprio paradigma.

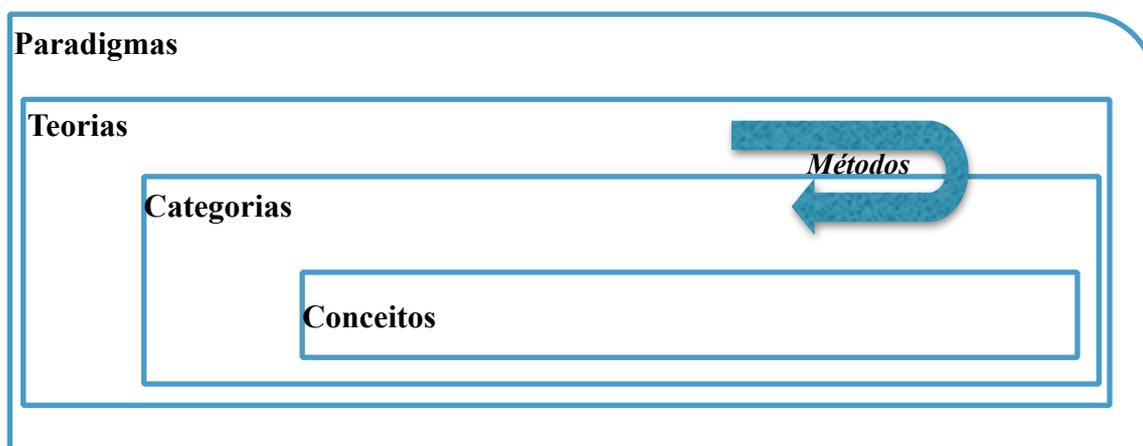
Para Kuhn (1998) é possível identificar escolas pré-paradigmáticas nas quais se identificam categorias que podem ser associadas a conceitos no âmbito de paradigmas. O paradigma comporta a possibilidade de abrigar várias teorias, de forma que oferecem um arcabouço mais amplo no âmbito do qual podem eleger-se categorias. Essas categorias permitem, por sua vez, determinar teorias por meio da utilização de uma metodologia. Teorias, portanto, possuem campo de conhecimento definido, possuindo maior especificidade que paradigmas.

Entendemos, portanto, que teorias estão inseridas em um contexto de paradigmas que traçam pontos em comum em suas abordagens. Por essa razão, optou-se por iniciar a análise das teorias nos paradigmas que as sustentam, vislumbrando que "*os paradigmas poderiam determinar a ciência normal sem a intervenção de regras que podem ser descobertas*" (Kuhn, 1998, p.119).

Ainda segundo Kuhn (1998), na construção das ciências sociais é importante considerar os eventos retrospectivamente de maneira a prover o problema, prever informações fatuais e determinar a normalização dos fatos significativos articulados em relação à teoria escolhida. Dessa maneira, a construção do quadro teórico-analítico que será apresentado no capítulo seguinte foi orientada de forma a pensar-se retrospectivamente a respeito dos termos encontrados nas políticas analisadas e nas teorias do desenvolvimento identificadas como influentes na atualidade.

A partir da figura a seguir, demonstramos como essas relações são estruturadas, evidenciando que paradigmas comportam teorias, categorias e conceitos, assim como estes últimos apresentam o conhecimento de forma mais específica como consequência da utilização de categorias que os singularizam. Os métodos de análise possibilitam a definição de teorias a partir das categorias identificadas nos paradigmas, por isso são indicados como uma seta que conecta teorias e categorias.

**Figura 2 – Relação entre Paradigmas, Categorias e Conceitos**



Fonte: Elaboração própria.

A partir desse entendimento, estruturamos o quadro teórico-analítico no âmbito de paradigmas e teorias a eles associadas, buscando evidenciar que “*as regras [...] derivam de paradigmas, mas os paradigmas podem dirigir a pesquisa mesmo na ausência de regras*” (KUHN, 1998, p. 113). Essa percepção orienta as escolhas metodológicas na análise do conceito de desenvolvimento e de sua polissemia nos documentos estratégicos escolhidos. Vislumbramos evidenciar que por trás dos instrumentos de gestão pública há regras derivadas de paradigmas que dirigem a própria formulação estratégica nacional.

Entendemos que esse exercício analítico é fundamental para a abordagem do objeto empírico proposto na busca de identificar os caminhos teóricos utilizados na construção de documentos estratégicos da política brasileira para ciência, tecnologia e inovação (C,T&I), objeto empírico do presente estudo. Buscamos, em última instância, demonstrar em que medida os caminhos evidenciados no Plano Brasil Maior e na Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação demonstram a utilização de paradigmas e teorias distintos na sua formulação estratégica.

Entendemos ainda que a linguagem dos documentos guarda formulações teóricas que nem sempre são expostas de maneira explícita. Segundo Popper (2002, p. 37, tradução nossa), “*As ciências empíricas são sistemas de teorias. A lógica do conhecimento científico pode, portanto, ser descrita como uma teoria de teorias*”<sup>3</sup>. Na escolha de critérios de análise para definir as categorias que compuseram o quadro teórico-analítico tratamos da lógica do conhe-

<sup>3</sup> The empirical sciences are systems of theories. The logic of scientific knowledge can therefore be described as a theory of theories

cimento científico a respeito do conceito de desenvolvimento como uma teoria de teorias. Nesse sentido, buscamos demonstrar que:

a nossa linguagem comum é cheia de teorias: a observação é sempre observação à luz de teorias; que é apenas o preconceito indutivista que leva as pessoas a pensar que poderia haver uma linguagem fenomenal, livre de teorias, e distinguir-se do ‘conhecimento teórico’<sup>4</sup>. (Popper, 2002, p. 37, tradução nossa).

O Quadro Teórico Analítico das Abordagens sobre o Desenvolvimento (Quadro 1, p. 38), portanto, busca apresentar as correlações identificadas entre os paradigmas vigentes nas análises dos documentos estratégicos, ENCTI e PBM. O principal objetivo dessa análise é apontar a dispersão de visões sobre o conceito de desenvolvimento e como esta deriva em abordagens presentes no seio da formulação estratégica para o desenvolvimento nacional.

Deste modo, nomeamos ao longo de nossa análise 4 (quatro) paradigmas principais quando estudamos as teorias que discutem o conceito desenvolvimento utilizado na ENCTI e no PBM: o paradigma liberal modernizante; o paradigma estruturalista; o paradigma pós-estruturalista; e o paradigma institucionalista. Os autores que estudam as teorias do desenvolvimento (SUMMER e TRIBE, 2008; PIETERSE, 2014; VILTARD, 2008; BELLÙ, 2012) apresentam algumas diferenças na forma de conceituar os paradigmas, mas a associação que fazem entre eles e as teorias são similares às utilizadas no presente texto.

Summer e Tribe (2008), por exemplo, apresentam três formas de pensar as abordagens sobre estudos sobre desenvolvimento. A primeira delas, inserida nos paradigmas liberal modernizante e pós-estruturalista, possui um caráter histórico e de longo prazo e se refere ao desenvolvimento como processo de mudança sócioeconômica estrutural, incluindo a organização da produção, o nível de apropriação tecnológica e a estrutura institucional vigente. A segunda, que pode ser associada ao paradigma estruturalista, relaciona-se à escolha de formulações estratégicas, sendo guiada por indicadores que avaliam sua implementação, voltando-se a resultados de curto e médio prazo de políticas e programas. A terceira abordagem, associada ao paradigma construtivista, seria pós-moderna referindo-se a crítica à referência etnocêntrica e carregada de ideologias ocidentais do que é o desenvolvimento, indicando a necessidade de construir concepções alternativas.

---

<sup>4</sup> My point of view is, briefly, that our ordinary language is full of theories: the observation is always observation in the light of theories; that it is only the inductivist prejudice which leads people to think that there could be a phenomenal language, free of theories, and distinguishable from ‘theoretical knowledge’.

Reconhecemos, portanto, a existência de outras abordagens utilizadas para discutir as teorias sobre o conceito de desenvolvimento. No capítulo seguinte, indicamos os principais elementos das teorias identificadas nos documentos estratégicos e apresentamos a nossa forma de entender a relação entre os paradigmas e as teorias neles situadas. Assim, demonstraremos como cada teoria possui pressupostos analíticos diferenciados.

### Capítulo III

#### O Quadro Teórico Analítico

O presente capítulo objetiva apresentar o quadro teórico analítico, estruturado de maneira a articular paradigmas a teorias. As escolhas que permearam a sua estruturação estão associadas à utilização das ideias de Polanyi (2012) a respeito da relação Estado, Mercado e Sociedade. Assim, a escolha de critérios de análise buscou destacar principais agentes, elementos centrais, papel do Estado e papel da industrialização para o desenvolvimento nas teorias que foram estudadas. Além disso, apresentamos os termos que caracterizam tais teorias, distinguindo-as nas formas de conceituarem o desenvolvimento, no seu questionamento central e no seu argumento principal.

Com o intuito de identificar a existência prévia de um pensamento reflexivo sobre o desenvolvimento em diretrizes estratégicas para a inovação, deduziram-se elementos subjacentes, critérios, que possibilitassem a análise dos conceitos de desenvolvimento que permeiam as estratégias para inovação nacional. Tais elementos subjacentes dizem respeito às teorias que se buscou evidenciar e à sua relação com o contexto em que ocorrem. Assim, optamos pela análise de diferentes correntes teóricas acerca do conceito de desenvolvimento e da sua apropriação em documentos oficiais nacionais, especificamente, a ENCTI e o PBM.

Ao separar as teorias do desenvolvimento em um quadro teórico-analítico, partimos da ideia de imagens multiplicativas de causalidade. O desenvolvimento, enquanto conceito, é aliado a uma série de condicionantes que variam conforme cada corrente analítica apresentada. Esses condicionantes partem do entendimento do que cada teoria dispõe como pressupostos do desenvolvimento. A título de ilustração, o desenvolvimento pode ser entendido como variável dependente cujas causas *"não são de fato independentes, cada uma dando sua contribuição independente para um vetor que produz o resultado global numa variável dependente"* (BECKER, 2007, p. 93).

A partir da definição dos paradigmas sob os quais as abordagens sobre conceito de desenvolvimento podem ser identificadas, parte-se para a discussão dos aportes de cada uma das formas de pensar o desenvolvimento aqui apresentadas. Igualmente, a partir da escolha anteriormente detalhada de categorias de análise consideradas importantes para a análise do

objetivo proposto, vislumbram-se diferentes perspectivas teóricas do conceito de desenvolvimento.

A construção de tal quadro teórico-analítico deu-se em conjunto com a análise da ENCTI e do PBM. Em um primeiro momento, buscou-se ter uma noção geral das teorias do desenvolvimento mais relevantes para a literatura, o que se deu com extensa pesquisa por fontes bibliográficas que fundamentassem o tema e apresentassem novos autores. Essa busca levou a identificação de três países onde a produção acadêmica voltada à análise do tema é mais recorrente: os Estados Unidos da América, o Reino Unido e a França. Para além de tais países, pode-se identificar uma produção de pensamento voltado ao tema do desenvolvimento de raiz latino-americana na CEPAL e brasileira, nos estudos que vem sendo coordenados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que reúne o pensamento de pesquisadores vinculados a diferentes Universidades e centros de pesquisa brasileiros, a partir de suas publicações. O reconhecimento dessa base permitiu a primeira suposição de paradigmas e teorias que poderiam reger as políticas de ciência, tecnologia e inovação - ENCTI E PBM.

A partir da primeira versão de um quadro teórico-analítico tentativo, voltou-se ao estudo do texto da ENCTI e do PBM. Com isso, a leitura de tais documentos deu-se de maneira direcionada a não só entender o seu teor como também vislumbrar que tipos de desenvolvimento poderiam ser apontados no texto. Essa segunda análise levou ao retorno a primeira versão do quadro teórico-analítico e à exclusão de paradigmas e teorias que haviam sido vislumbrados inicialmente. A análise das políticas evidenciou que o paradigma institucionalista e as teorias a ele associadas aqui, especificamente o institucionalismo histórico e o desenvolvimento sustentável, são recorrentes nos documentos estratégicos analisados.

Dessa maneira, apresenta-se o quadro teórico-analítico (Quadro 1), desenvolvido a partir de ideias identificadas na análise teórico-metodológica da ENCTI e do PBM. Esse quadro foi estruturado em torno de nove abordagens teóricas do conceito de desenvolvimento, apresentando suas semelhanças e diferenças desde uma perspectiva que considera oito categorias analíticas. As categorias foram construídas a partir de elementos destacados pela reflexão de Polanyi (2012) a respeito do caráter substantivista da economia, com suas relações com a sociedade. Buscamos, assim, apontar a definição de agentes e processos escolhidos para condução de escolhas políticas, determinações estratégicas e elaboração e execução de diretrizes

estratégicas voltadas ao alcance do objetivo de desenvolver a nação no escopo de cada uma das teorias destacadas.

*Quadro 1 – Quadro Teórico-Analítico das Abordagens sobre Desenvolvimento*

Paradigma	Liberal				Estruturalista		Pós-estruturalista	Institucionalista	
Teoria	Evolucionismo Social	Crescimento	Desenvolvimento como Liberdade	Neoclássica do Desenvolvimento	Dependência	Desenvolvimento	Desenvolvimento Social	Institucionalismo Histórico	Desenvolvimento Sustentável
Momento histórico	Séc. XIX e meados do século XX	Déc. 1890-1930	Déc. 1950-60	Déc. 1980-...	Déc. 1940-50	Déc. 1960-70	Meados da déc. 1980	Déc. 1990-...	Déc. 1990-...
Elemento central	Mercado	Mercado	Mercado	Mercado	Mercado	Mercado	Sociedade	Mercado	Sociedade
Significado de desenvolvimento	Crescimento econômico e civilização	Crescimento econômico exógeno	Ampliação das possibilidades de escolha individuais	Crescimento econômico - reformas estruturais, desregulação, liberalização, privatização	Acumulação de capital ou crescimento econômico	Acumulação de capital ou crescimento econômico	Abordagem substantivista da economia, inclui fatores sociais para além do mero crescimento como parte do conceito de desenvolvimento.	Expansão das capacidades da cidadania; Crescimento sustentável e do PIB	Preservação ambiental e inclusão social associados às estratégias de crescimento econômico
Principais agentes	Estado	Estado	Mercado	Mercado	Indivíduo	Estado	Estado	Indivíduo	Estado e Sociedade
Questionamento central	Quais são as condições sociais, políticas e econômicas para o alcance do desenvolvimento?	Quais modelos de crescimento permitem o desenvolvimento?	Examina a causalidade e entre equidade e crescimento. A inovação e o conhecimento são chaves para o desenvolvimento humano.	Não há caso especial para países em desenvolvimento, o que importa é a definição dos preços no mercado, enquanto mecanismo auto-regulado.	dependência estrutural e subdesenvolvimento como um subproduto do desenvolvimento	dependência estrutural e subdesenvolvimento como um subproduto do desenvolvimento	Como o crescimento afeta a pobreza?	Que tipos de capacidades institucionais são necessárias ao Estado na busca do desenvolvimento?	Como alcançar o crescimento econômico que se reverte em bem estar com preservação ambiental?

Argumento principal	crescimento econômico	crescimento econômico	liberalismo baseado em direitos	Ajuste estrutural necessário à livre ação do mercado	mudança estrutural macroeconômica associada aos capitais internacionais	mudança estrutural macroeconômica - neo-marxista	Deve examinar o nexo não apenas entre distribuição de renda e pobreza, mas, também entre equidade e crescimento.	o estado desenvolvedor deve aprimorar capacidades estatais com o objetivo de expandir as capacidades da cidadania	As práticas voltadas ao desenvolvimento devem garantir que as gerações futuras possam usufruir do meio ambiente que as possibilitou.
Papel do Estado	Garantir as instituições	Garantir as instituições	Garantir as instituições que propiciam o desenvolvimento das capacidades individuais	Garantir as condições para a livre ação do mercado - Estado mínimo	Promover o bem estar social	Promover o bem estar social	Promover o bem estar social	Fomentar o desenvolvimento: financiar, empreender e atuar no mercado	Planejar e regular as ações voltadas ao desenvolvimento e à preservação
Papel da Industrialização	Central	Central	Irrelevante	Central	Central	Central	Irrelevante	Relevante	Relevante

As teorias são associadas aos paradigmas selecionados a partir da identificação dos elementos identificados nas categorias escolhidas para a construção do quadro teórico-analítico. Essa abordagem identifica os critérios que influenciam na definição das estratégias para o desenvolvimento, baseando-se em noções pré-concebidas de validade, relações sociais e funcionamento do sistema econômico e social. Esse exercício contribuiu para explorar as relações construídas pelas próprias teorias quanto à sua definição dos objetivos relacionados ao alcance do desenvolvimento e, até mesmo, em que tal desenvolvimento consiste.

Esse método foi utilizado como forma de identificar o aparecimento do conceito nos documentos estratégicos selecionados, muitas vezes de forma despretensiosa, mas ainda assim, com força conceitual, quanto à abordagem sobre o desenvolvimento. A análise das relações perceptíveis nas múltiplas formas de pensar o desenvolvimento permitiu a identificação de escolhas políticas e da determinação de estratégias rumo ao alcance do objetivo de desenvolvimento nacional que se interpõe como finalidade última da estratégia nacional C,T&I. É sob essa luz, portanto, que se apresentam considerações em torno das escolas paradigmáticas que influenciam as formas de pensar o conceito de desenvolvimento e o desenvolvimento de teorias que o abordam de forma diferenciada entre si.

Nos próximos sub-tópicos, abordaremos, portanto, a nossa forma de nomear os paradigmas identificados nos documentos estratégicos escolhidos, bem como as teorias a eles as-

sociadas. Dessa forma, apresentaremos, em primeiro lugar, o paradigma para, em seguida, expor as principais características das teorias que associamos a ele. Iniciaremos pelo paradigma liberal modernizante, seguindo da apresentação da Teoria da Modernização, Teoria do Crescimento, e demais teorias a ele associadas.

### 3.1 O Paradigma Liberal

Em primeiro lugar, escolhemos tratar as ideias no âmbito do pressuposto voltado para o desenvolvimento enquanto ferramenta para o progresso como Paradigma Liberal, pois identificamos que há explicações sobre essas ideias como liberais e modernizantes por diferentes autores que tratam dos estudos do desenvolvimento na contemporaneidade (ESCOBAR, 1995; PIETERSE, 2010; GÉRONIMI et al., 2008; SUMMER e TRIBE, 2008). Em segundo lugar, associamos o paradigma liberal à economia política clássica. Nesse contexto, de uma economia política regida pelos princípios do equilíbrio de mercado, os países que não se encontram no nível de desenvolvimento desejável devem adotar práticas consideradas bem sucedidas, advindas de países desenvolvidos e praticar a economia de *catch up*, ou seja, buscar alcançar um determinado nível de crescimento que os torne competitivos em algum setor no mercado internacional, a luz das teorias ricardianas de vantagens comparativas<sup>5</sup>.

Consequentemente, é possível apontar a importância central do mercado no entendimento das bases que determinariam o desenvolvimento para as teorias identificadas com o paradigma liberal. A satisfação das necessidades do equilíbrio de mercado são entendidas como fundamentais ao alcance do crescimento econômico entendido como fator determinante do desenvolvimento.

Dessa maneira, o paradigma liberal passa a influenciar o modo de organizar as instituições políticas e a produção, o modo de fazer comércio, bem como as práticas relativas à definição das escolhas do país nos âmbitos financeiro e comercial, a exemplo da abertura de mercados de consumo e de valores, abertura do sistema produtivo, eliminação do Estado em-

---

<sup>5</sup> Segundo Sandroni (2010, p. 876), vantagens comparativas formam parte da “*concepção teórica sobre o comércio internacional desenvolvida por David Ricardo, em 1817*”, segundo a qual “*cada país deveria dedicar-se ou especializar-se onde os custos comparativos fossem menores*”.

preendedor, privatizações, superávit primário, proteção ao capital e aos empreendimentos estrangeiros.

No âmbito dessas formulações, algumas teorias podem ser inseridas. No sub-tópico seguinte, nos atemos à descrição da Teoria da Modernização, da Teoria do Crescimento, da Teoria do Desenvolvimento como Liberdade e da Teoria Neoclássica do Desenvolvimento sem, no entanto, apresentá-las em profundidade. O destaque dado a essas teorias no âmbito do paradigma liberal objetiva contextualizar essas formulações para auxiliar na análise dos instrumentos estratégicos realizada no presente trabalho.

### ***3.1.1 A Teoria da Modernização e a Teoria do Crescimento***

A partir dos pressupostos gerais apontados no paradigma liberal, identificamos elementos na Teoria da Modernização e na Teoria do Crescimento que fazem com que seja possível situá-las no âmbito daquele paradigma. A Teoria da Modernização, associada a estudos antropológicos e sociológicos, apresenta noções relativas a uma ideia de progresso associada ao desenvolvimento das sociedades, que passam de um estado primitivo a um estágio civilizado (EASTERLY, 2001), muito associado à cultura europeia do século XIX.

A Teoria da Modernização é fruto de seu tempo e teve preeminência durante o século XIX, encontrando em autores como Spencer (1863) e Durkheim (1893) alguns de seus principais porta-vozes. A influência de Spencer dá-se nas ciências sociais como um todo ao evidenciar o debate em torno do conceito de evolucionismo que, no caso dos estudos do desenvolvimento, associa-se a ideia de existirem civilizações desenvolvidas e povos não civilizados ou subdesenvolvidos. O trabalho de Durkheim, *“The Division of Labor in Society”*, de 1863, exerceu influência e tratou da noção de que as formas de manutenção da ordem na sociedade podem ser prescritas para que sociedades tidas como primitivas façam a transição para sociedades mais avançadas, no sentido de mais desenvolvidas. Esses posicionamentos abrem seus respectivos campos de estudo e buscamos apresentá-los como pensamentos fundacionais, que contextualizam e iniciam os estudos sobre o desenvolvimento dentro do escopo do paradigma liberal.

Diante do direcionamento dado à necessidade de progresso, entendemos a satisfação do equilíbrio de mercado como elemento central de análise dessa abordagem. Assim, desenvolvimento é identificado com crescimento econômico e mudança civilizacional, instituindo

modelos que deveriam ser seguidos para o seu alcance. O Estado é considerado o principal agente desse esforço de transformação, na garantia de instituições que dariam suporte à superação do atraso em relação a outras nações. Igualmente, a industrialização apresenta-se como central ao esforço de desenvolvimento.

Ainda sob o arcabouço paradigmático liberal, inserem-se as Teorias do Crescimento (*Big Push*), trabalhadas no âmbito da economia e desenvolvidas inicialmente no contexto histórico do final do século XIX e início do século XX. Seus autores figuram entre os autores clássicos da teoria do desenvolvimento, Solow, Harrod-Domar e Rostow (EASTERLY, 2001). Esses modelos preconizam métodos de alcançar o desenvolvimento, enquanto crescimento econômico, por meio da industrialização, entendida como fundamental a esse esforço. Segundo esses modelos, o desenvolvimento se daria a partir da alta injeção de capital associada à intervenção, liderada pelo setor público, direcionada à industrialização. Dessa forma, o desenvolvimento econômico resultaria do crescimento da economia nacional.

O elemento central de análise, portanto, é o mercado, que dimensiona os modelos de crescimento com a utilização de base tecnológica exógena. Ao Estado é reservado o papel de garantir os meios para a satisfação das necessidades do equilíbrio de mercado, uma vez que o crescimento é possibilitado pela aquisição dos meios técnicos exógenos que o proporcionam. A maioria desses modelos concebe o alcance do desenvolvimento no longo prazo, desconsiderando elementos locais que interferem no processo, a exemplo das características da sociedade e da classe política. Ainda, os esforços a serem despendidos para o alcance do estágio de desenvolvimento almejado voltam-se ao consumo de massa e a uma medida estritamente econômica, o Produto Interno Bruto (PIB), variável que fazia sentido no campo da economia e que estava disponível.

A seguir apresentaremos sucintamente os principais elementos da Teoria do Desenvolvimento como Liberdade, que se insere nas teorias do desenvolvimento sob uma perspectiva que valoriza a importância da ação individual para o desenvolvimento. Nesse contexto, veremos que o Estado tem um lugar de facilitador da atuação do indivíduo que deve ter a liberdade de escolher o que vai satisfazer mais adequadamente seus interesses individuais, estando o desenvolvimento geral correlacionado com esta satisfação individual, construída por meio da promoção das capacidades do indivíduo.

### ***3.1.2 Desenvolvimento como Liberdade***

Na Teoria do Desenvolvimento como Liberdade identificamos aspectos que nos levaram a associá-la à economia que por meio dela busca inserir o ser humano nas análises, em razão da associação feita entre a capacitação do indivíduo e as possibilidades de aumento da produtividade, a partir das inovações decorrentes dessa realidade. Também encontramos essa abordagem em outras formulações e é possível associá-la às ideias schumpeterianas sobre a destruição criadora que está inserida nos processos de inovação produtiva, porém, no caso da teoria do desenvolvimento como liberdade, a inovação é consequência do fornecimento de capacidades que habilitem a escolha do indivíduo.

Portanto, a teoria do Desenvolvimento como Liberdade apresenta o conceito de desenvolvimento enquanto relacionado à ampliação das capacidades de escolha dos indivíduos, para o qual o Estado possui o papel de facilitador na medida em que o principal agente transformador é o indivíduo. Seu questionamento central examina a causalidade entre equidade e crescimento, apresentando a inovação e o conhecimento como chaves para o desenvolvimento humano.

O autor ao qual mais se associam as ideias presentes nessa teoria é Amartya Sen, economista indiano ganhador do prêmio Nobel de economia. Também é possível identificá-las na Teoria da Justiça do filósofo político John Rawls que tem como principal argumento a reconciliação entre liberdade e equidade nas instituições sociais para que elas possibilitem o atendimento de dois princípios básicos de justiça: o igual direito à liberdade de escolha e a razoabilidade das desigualdades sociais e econômicas de maneira que não inviabilizem o proveito de todos (ABBAGNANO, 2015, p. 685). Sen (1999) apresenta a forma de ver o desenvolvimento a partir da promoção da liberdade individual que se torna possível com a capacitação dos indivíduos. As capacidades individuais proporcionam o arbítrio e, como tal, a liberdade, mas também contribuem para o desenvolvimento global que diz respeito a toda a sociedade que se beneficia desse processo.

A teoria de Sen (1999) abrange um liberalismo baseado em direitos, de maneira que se espera do Estado a garantia dos meios que propiciem o desenvolvimento das capacidades individuais, sendo a melhoria das condições de vida da população resultado de esforços dirigidos pelo e para o indivíduo que se qualifica a lidar com as mudanças no seu papel social, conjugando suas ações com os interesses e vantagens conferidos pelo mecanismo de mercado:

“Combinar o uso extensivo dos mercados com o desenvolvimento de oportunidades sociais deve ser visto como parte de uma abordagem ainda mais ampla que também enfatiza liberdades de outros tipos (direitos democráticos, garantias de segurança, oportunidades de cooperação etc.). Neste livro, a identificação de diferentes liberdades instrumentais (como intitamentos econômicos, liberdades democráticas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora) tem por base o reconhecimento do papel de cada uma, bem como de suas complementaridades.” (Sen, 2000, p. 152)

A industrialização, nesse contexto, está inserida dentre as possibilidades da dinâmica da vida econômica, mas não é o seu centro. Em relação ao lugar ocupado pelo Estado, ele é entendido como mecanismo regulatório, que garanta a sustentabilidade dos bens públicos, a liberdade dos indivíduos e o cumprimento das regras do jogo. Segundo ele,

“para o fornecimento eficiente de bens públicos, precisamos não só levar em consideração a possibilidade da ação do Estado e da provisão social, mas também examinar o papel que pode desempenhar o desenvolvimento de valores sociais e de um senso de responsabilidade que viessem a reduzir a necessidade de ação impositiva do Estado.” (SEN, 2000, p. 306)

O Desenvolvimento como Liberdade, portanto, evidencia a centralidade do indivíduo na definição do nível de desenvolvimento de um país. A teoria de Sen influenciou a formulação de indicadores diretamente associados à promoção do bem-estar dos indivíduos, como o índice de educação, o indicador de esperança de vida ao nascer e a taxa de alfabetização de adultos, conforme se evidencia nos relatórios de desenvolvimento humano apresentados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e que se articulam com as premissas teóricas de Sen (1999), associadas à série de relatórios produzidos pela instituição.

Essa teoria possui forte associação às ideias liberais de Adam Smith, como o próprio Amartya Sen (2000) destaca em diferentes passagens do seu livro “O Desenvolvimento como Liberdade”. Da mesma forma, a construção que chamamos de Teoria Neoclássica do Desenvolvimento (ou neoliberalismo) aborda as questões relativas ao desenvolvimento das sociedades desde uma perspectiva liberal como exploraremos no sub-tópico seguinte, indicando suas principais características a partir dos elementos destacados no nosso quadro teórico-analítico, sem estendermos mais que o necessário o entendimento de seus conceitos, aqui apresentados de forma a construir as bases para a análise empírica da sua presença nos documentos estratégicos escolhidos.

### ***3.1.3 A Teoria Neoclássica do Desenvolvimento (Neoliberalismo)***

A Teoria Neoclássica do Desenvolvimento (Neoliberalismo) foi inserida no quadro teórico-analítico, pois se identifica que as práticas respaldadas por esta teorização no que diz respeito aos esforços para o desenvolvimento, ainda que sejam muito questionadas, são reiteradas na contemporaneidade. Identificamos que essa teoria é uma estrutura analítica importante e influi na formulação estratégica nacional.

Para o neoliberalismo, o desenvolvimento significa o alcance do crescimento econômico por meio de reformas estruturais que promovam a desregulação, a liberalização e a privatização, ocasionando a diminuição do papel do Estado e colocando o mercado como o principal agente, uma vez que ele é entendido como mecanismo autoregulado. O atendimento dos mecanismos de mercado é assim apresentado como elemento central para o desenvolvimento, no sentido de que a própria ideia de desenvolvimento está associada ao crescimento econômico e ao atendimento dos seus imperativos.

A construção teórica sobre o neoliberalismo pode ser associada às teorias dos economistas Friedrich Hayek e Milton Friedman (também com centralidade no indivíduo), assim como ao conjunto de políticas econômicas colocado em prática nos anos 1980, sobretudo em países como o Reino Unido governado por Margaret Thatcher, os Estados Unidos da América, sob o governo de Ronald Reagan e nas reformas instituídas no Chile pelo general Augusto Pinochet. Dessa forma, essa teorização pode ser caracterizada como uma forma mais radical de liberalismo e *laissez-faire*.

No Brasil, a experiência de modelo neoliberal mais emblemática se deu nos anos 1990. A abertura comercial, iniciada ainda no governo Sarney, em 1988, não foi precedida de negociações de reciprocidade com os principais parceiros comerciais do País e a eliminação das barreiras tarifárias e não tarifárias ocorreu de forma relativamente abrupta e em condições de instabilidade macroeconômica. Principalmente no governo Collor, as dificuldades de importação foram fortemente relaxadas, revertendo-se o saldo da balança comercial brasileira, que tornou-se deficitária.

Entre as medidas, encontram-se redução da redundância tarifária, a unificação da incidência dos impostos sobre importação, além da promoção da redução de alíquotas e do tamanho de seu espectro. No governo Collor, a abertura comercial tornou-se meta explícita do governo, foram extintas muitas barreiras comerciais não tarifárias e definiu-se um programa de diminuição gradual das tarifas sobre importação. "*Tais reformas fizeram contra ponto ao pa-*

*drão existente de desenvolvimento e tiveram (...) dupla inspiração: o receituário neoliberal e o projeto de "integração competitiva" (SALLUM JR, 2011, p. 263).*

Em última instância, a utilização reiterada das políticas preconizadas por essa forma de pensar o desenvolvimento, vem sendo associada às causas da crise financeira da segunda metade dos anos 2000, que resulta do processo de financeirização que deslocou os investimentos do aspecto produtivo da economia para o financeiro. Entendemos esse deslocamento como a maximização da des"enraizamento" entre economia e sociedade indicada por Polanyi. Com o neoliberalismo, a economia se distanciou tanto da sua razão de ser, de facilitar a articulação entre as relações sociais, como parte mesmo constitutiva da sociedade, que a acumulação virou o fim e deixou de ser o meio.

Diante desse quadro, outras formas de pensar o desenvolvimento retomam a reflexão em torno do papel do Estado para forjar o equilíbrio entre as diferentes instâncias da vida social. O sub-item seguinte trata do paradigma estruturalista juntamente ao paradigma pós-estruturalista. Conforme realizado nesta sessão, descrevemos um panorama geral das ideias associadas ao paradigma para, em seguida, apresentar as teorias a ele associadas a partir da identificação de elementos e critérios dentro do paradigma estudado, conforme estrutura montada no quadro teórico-analítico para tratar das teorias.

### **3.2 O Paradigma Estruturalista e o Pós-Estruturalismo**

Escolhemos tratar dos dois paradigmas em conjunto, pois identificamos que há muitos pontos em comum entre as duas abordagens, de forma que buscamos apontar o que as diferencia, mas articulando a sua análise conjuntamente. O estruturalismo e o pós-estruturalismo tem em comum a importância conferida ao papel do Estado e de suas instituições na mudança estrutural que conduz ao desenvolvimento. Nesses paradigmas, é possível identificar o tratamento da realidade social como um conjunto formal de relações que estão associadas à estrutura econômica, sob a qual deve atuar o Estado para realizar o tipo de mudança que pode conduzir ao desenvolvimento.

O pós-estruturalismo apresenta uma abordagem que se diferencia do estruturalismo no seu maior enfoque dado ao papel da sociedade como agente de transformação e para quem se dirige o processo que conduz ao desenvolvimento. Essa correlação denota um direcionamento

do pós-estruturalismo para uma visão calcada na importância central da sociedade para o desenvolvimento, apresentando uma abordagem do conceito enquanto apropriação social, com relevante papel do Estado para a satisfação das necessidades da sociedade, prioritariamente em relação ao mercado.

Ao apresentar o estruturalismo como guarda-chuva teórico para a teoria da dependência e do desenvolvimentismo, enquanto vislumbramos o pós-estruturalismo como paradigma do desenvolvimento social buscamos dar-lhes destaque como abordagens que convivem e ainda disputam espaço na atualidade, estando muito presentes nas discussões sobre o desenvolvimento latino-americano.

O estruturalismo enquanto paradigma de determinados aportes aos estudos do desenvolvimento, deixa clara a importância do Estado como agente responsável pela estruturação de um ambiente favorável ao desenvolvimento. Para essa corrente, é papel do Estado coordenar a inserção internacional dos países em vias de desenvolvimento, de maneira que estes sejam capazes de disputar os espaços de negociação internacionais, que determinam as trocas e as leis que regem o convívio entre os países no sistema internacional.

Segundo os estruturalistas (FURTADO, 1956, 1961, 1974, 2000; PREBISCH (1949); CARDOSO e FALETTO, 2000), o sistema internacional foi estruturado de uma forma que perpetua a vantagem comparativa de inserção internacional dos países desenvolvidos, os quais exercem influência decisiva na definição de fatores que influenciam no crescimento e no desenvolvimento nacionais, como as taxas de câmbio, as vantagens nos termos de troca, o domínio sobre patentes e a propriedade intelectual.

Igualmente, a corrente do estruturalismo apresenta uma análise que direciona o desenvolvimento ao atendimento das necessidades do mercado na medida em que a inserção diferenciada das sociedades dá-se na busca pela industrialização e pelas vantagens comparativas inerentes a países do Sul, tais como a perpetuação de um mercado agrícola voltado à exportação, a produção de *commodities* e a expansão de indústrias de transformação, de baixo valor agregado. Nesse sentido, pode-se argumentar que o estruturalismo traz uma abordagem do conceito de desenvolvimento que pode ser entendida como relacional

(...) tais culturas resultam do fato de algum grupo de pessoas estar relacionado com algum outro de maneira que cria, pelo menos em parte, as condições em que seu modo de vida característico se desenvolve. Significado semelhante foi associado à ideia de um país ser “subdesenvolvido”. Nesse caso, isso era feito pelo estratagem

simples de tratar “subdesenvolvido” como particípio passado do verbo “subdesenvolver-se”, o que deixava óbvio que havia alguns outros países ou organizações que faziam aquele subdesenvolvimento ser o que era. Nesse caso, há obviamente duas coisas distintas: ser subdesenvolvido só tem sentido em relação a outros lugares que são desenvolvidos, e a distribuição do “desenvolvimento” como um traço é criada pelas ações deliberadas de algumas dessas outras organizações. (BECKER, 2007, pág. 173).

O “não-desenvolvido”, em relação ao “desenvolvido”, criou o conceito de “subdesenvolvimento” utilizado como elemento explicativo da existência de países então considerados “subdesenvolvidos”. O questionamento a essa construção teórica, com seus significantes e significados, acarretou principalmente na mudança na forma de nomear os países “não-desenvolvidos” que passaram a ser tratados como países “em desenvolvimento”.

A reflexão sobre o relacional na conceituação do desenvolvimento pode conduzir ao questionamento sobre a ideia de desenvolvimento em si (ESCOBAR, 1995), constituindo um indicativo de rompimento paradigmático sobre interpretações da realidade sócio-econômica dos países, a partir da perspectiva modernizante. Assim, trata-se de uma perspectiva de desenvolvimento que pode não se adaptar às realidades sociais para as quais se destina. Diante desse contexto, podemos exemplificar o fracasso da aplicação das ideias do Consenso de Washington para o desenvolvimento da América Latina.

Trabalhamos, portanto, o relacional em um nível epistemológico de análise, segundo o qual rompe-se com concepções espontâneas da realidade e o subdesenvolvimento pode ser conceitualmente entendido como produto do desenvolvimento, e as diferentes abordagens dessa relação resultam em diferentes formas de construir a realidade teoricamente. A teorização dessa relação perpassa a distinção entre o nível epistêmico e ôntico do conhecimento. Segundo Vandenberghe (1999),

A realidade só pode ser reconhecida graças à intervenção de categorias, teorias e quadros conceituais, mas - pace Kuhn, Foucault e Rorty - eles não determinam a estrutura do mundo. Observações são sempre sobredeterminadas pela teoria, e as teorias são sempre subdeterminadas pelas observações, mas, se quisermos evitar a falácia epistêmica que consiste na redução de questões ontológicas a questões epistemológicas, temos de distinguir categoricamente entre “objetos transitivos” e “objetos intransitivos da ciência”: entre nossas categorias, teorias e quadros conceituais, de um lado, e as entidades, mecanismos, estruturas e relações reais que compõem o mundo natural e social, de outro. Sem esta distinção entre o nível epistêmico (ou transitivo) e o nível ôntico (ou intransitivo) do conhecimento, nos arriscamos a projetar nosso próprio conhecimento sócio-historicamente determinado dos objetos nos próprios objetos do conhecimento, substituindo estes por aquele e tomando o objeto

projetado pela coisa em si, com o resultado de que o mundo torna-se literalmente (a reificação da) minha vontade e representação. (VANDENBERG, 1999, pág. 38).

À visão de Vandenberg (1999) acrescentamos ainda as considerações sobre ontologias relacionais trazidas por Escobar (2012, p. xxviii): “*Ontologias relacionais são aquelas que evitam as relações entre natureza e cultura, entre individual e comunitário, e entre o nós e o outro que são centrais à ontologia moderna*”<sup>6</sup> (Tradução nossa)”. Dessa forma, o autor interpõe o potencial desnaturalizador dos dualismos hegemônicos nos quais a ordem liberal se fundamenta, explicando que a universalidade da confiança nas relações construídas pela modernidade determina que deve existir um caminho a ser seguido, o do “desenvolvido”.

Ainda que se tenha mudado a forma de nomear os países considerados “não-desenvolvidos”, a relação binária “desenvolvido” e “não-desenvolvido” foi apenas amenizada com a utilização de outros termos que ampliam o escopo desse conceito relacional, “país em desenvolvimento” ou “país de menor desenvolvimento relativo”. A adoção de outros termos que visam expressar ideias semelhantes ao que se entendia como “subdesenvolvido” mantém o entendimento do conceito de desenvolvimento como relacional. Portanto, permanece o questionamento, “em desenvolvimento” em relação a que? É sobre esse questionamento que entendemos o desenvolvimento do paradigma estruturalista e da resposta pós-estruturalista. O olhar e questionar a estrutura que estabelece as relações entre Estados e, no seu seio, entre indivíduos, busca no rompimento para com esta estrutura a forma de alcançar o desenvolvimento.

O pós-estruturalismo emergiu, então, nos anos 1990 como uma crítica pós-colonialista que analisava o desenvolvimento enquanto uma série de práticas e discursos que exerceram impacto sob a forma que países latino-americanos, asiáticos e africanos passaram a ser percebidos como subdesenvolvidos e, conseqüentemente, serem tratados como tal (ESCOBAR, 2012). Esse paradigma passou, então, a tratar de questões como o pós desenvolvimento, segundo o qual era necessário tirar a centralidade da noção de desenvolvimento das representações e discussões sobre o futuro dos países entendidos como subdesenvolvidos. Além disso, o pós-estruturalismo apresenta um foco no questionamento à construção do discurso sobre o desenvolvimento, característico do movimento pós-moderno nas ciências sociais.

---

<sup>6</sup> No original: "Relational ontologies are those that eschew the divisions between nature and culture, between individual and community, and between us and them that are central to the modern ontology".

No âmbito do pós-estruturalismo, uma das principais teorias a receber destaque é a do Pós-Desenvolvimento (ESCOBAR, 2012), juntamente com todas as críticas que lhe foram conferidas no decorrer dos anos 2000. Não obstante, para os fins da análise dos documentos estratégicos escolhidos no presente estudo, destacamos a Teoria do Desenvolvimento Social dentro do paradigma de teorias pós-estruturalistas, pois a indentificamos quando da análise do recorte empírico selecionado.

Portanto, as duas próximas subseções foram dirigidas a abordagem das três teorias destacadas no âmbito dos paradigmas estruturalista e pós-estruturalista. A análise se inicia pela apresentação dos termos das teorias estruturalistas da Dependência e do Desenvolvimentismo, especialmente relevantes para o pensamento latino-americano. Em seguida, descremos, brevemente, as principais características da teoria pós-estruturalista do Desenvolvimento Social para passar a análise do último paradigma disposto no nosso quadro teórico-analítico, o paradigma institucionalista.

### ***3.2.1 A Teoria da Dependência e o Desenvolvimentismo***

Na análise das teorias associadas ao paradigma estruturalista, identificamos a Teoria da Dependência e o Desenvolvimentismo como teorias emanadas do campo da economia e trabalhadas em momento histórico, no qual é possível identificar a centralidade do Estado. Essa constatação evidencia-se na leitura das obras de Furtado (1956, 1961, 1974, 2000) e dos clássicos da Comissão Econômica para a América Latina - CEPAL (Singer, 1953), que marcaram a produção intelectual do período e formularam as bases teóricas da atuação do Estado brasileiro e de estados latino-americanos na década de 1950 e 1960.

Cervo (2003) discute as ideias de Raúl Prebisch e o pensamento da CEPAL como representantes das versões estruturalistas das teorias da dependência e do desenvolvimento marcadas pela centralidade do Estado. Segundo o autor, o período entre a década de 1930 e a de 1989 foi marcado pela depressão capitalista do pós-guerra que, diante do contexto de pós-II Guerra Mundial e de suas repercussões, estruturaram a modernização da América Latina. Assim, sob a influência dessas teorias, são características comuns aos diversos países latino americanos a promoção da indústria como meio de satisfazer às demandas da sociedade; a implementação de um projeto nacional de desenvolvimento e a prática do nacionalismo econômico.

Segundo esses aportes teóricos, o Estado nacional é o principal agente da mudança estrutural necessária para o alcance do desenvolvimento. Para o desenvolvimentismo e para a teoria da dependência, a acumulação de capital e o crescimento econômico são os principais elementos a serem considerados em uma estratégia de desenvolvimento nacional. Além disso, as teorias permitem identificar aspectos estruturais que impedem o crescimento econômico das nações. Para essas teorias, o principal objetivo a atingir para o alcance do desenvolvimento é transformar a base econômica nacional de uma agricultura de subsistência para uma economia cuja dinâmica é ditada pela indústria e pelo setor de serviços. Esse objetivo insere-se diante da teoria da deterioração dos termos de troca dos produtos primários oriundos dos países agrário exportadores, situação típica dos latino-americanos, que se baseava no argumento de que os produtos industrializados beneficiavam-se de maiores ganhos derivados do avanço tecnológico, sendo tais ganhos distribuídos aos produtores, sob a forma de renda mais elevada.

Nesse contexto, a diversificação da base econômica depende da ação do Estado no investimento em tecnologia. Cervo (2003) destaca a ação do Estado brasileiro nesse sentido, com o investimento para a inovação tecnológica, a partir dos anos 1970. A partir desse período, identificamos indícios de preocupação governamental, que perpassa a reestruturação das Universidades, com o enfoque em pesquisa, e início do planejamento de uma concepção nacional para a ciência, tecnologia e inovação (SCHWARTZMAN, 2001).

A teoria do desenvolvimentismo de Celso Furtado (1956, 1961, 1974) insiste sobre o componente da desigualdade tecnológica, característica do enfoque dependentista dos anos 1960 e 1970, e que integra as ideologias de implementação do modelo desenvolvimentista no Brasil. A teorização de Furtado (1961) sobre a relação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento dá destaque a necessidade de considerar componentes históricos que vão além dos aspectos que influenciam a variação da taxa de crescimento de um país e abordar a questão do desenvolvimentismo a partir de uma matriz econômica historicamente contextualizada e voltada ao aumento da produtividade por meio de inovações tecnológicas.

Para Furtado (1961, p. 177), “*o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas*”, de forma que ele vai de encontro à teoria de estagismos de Rostow, conforme expomos

ao abordar a Teoria da Modernização e a Teoria do Crescimento. Dessa maneira, o desenvolvimentismo parte de uma análise macroeconômica própria à realidade dos países analisados, em particular, do Brasil.

Para Cervo (2003) é possível apontar três fases sucessivas de política econômica sob influência dessas ideias: a implantação da indústria de transformação nas décadas de 1950 e 1960; a consolidação da implementação da indústria de base na década de 1970 e a fase de investimento para a inovação tecnológica, a partir dos anos 1970. O maior ou menor grau de abertura ao capital internacional dependia, portanto, dos benefícios entendidos como necessários para o processo de desenvolvimento. A reflexão de Cervo (2003) evidencia, em última instância, a ruptura do paradigma desenvolvimentista em relação ao modelo de dependência centro-periferia, característico da Teoria da Dependência.

A tese de Prebisch-Singer sobre a deterioração dos termos de troca ganhou maior escopo na Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Para essa corrente, os desequilíbrios no plano internacional eram consequências das relações desiguais entre centro e periferia do sistema internacional. Essa desigualdade de condições para inserção no mercado internacional era causada pelos termos de troca decrescentes para os países subdesenvolvidos, sujeitos a desvalorização dos produtos agrícolas, *commodities*, seus principais produtos de exportação. Diante desse contexto, a industrialização possuía um papel central na superação dessa desigualdade, pois, segundo essas teorias, na medida em que os países subdesenvolvidos se industrializassem, seus termos de troca melhorariam, deixando de ser decrescentes. Com isso, os países poderiam avançar rumo ao desenvolvimento, por poder competir e se inserir no sistema internacional.

Ao tratar das assimetrias do sistema monetário financeiro internacional, Prates (2005) evidencia a maior vulnerabilidade dos países emergentes às crises financeiras nos anos 90 associadas às assimetrias monetárias e financeiras do sistema internacional contemporâneo. Para isso, a autora retoma o argumento de Prebisch (1949) a respeito dos três tipos de assimetrias centro-periferia por ele identificadas: tecnológico-produtivas, macroeconômicas e financeiras.

Segundo a tese de Prebisch (1949), como emissores de moedas não conversíveis os países em desenvolvimento possuem menor grau de autonomia política. Dessa forma, desenvolvem-se relações assimétricas entre as nações influenciando na maior vulnerabilidade dos

países emergentes às crises financeiras contemporâneas. As assimetrias tecnológico-produtivas reforçam as demais na manutenção da diferença no nível de desenvolvimento dos países, na medida em que monopolizam a inteligência utilizada para seus avanços tecnológicos.

Na perspectiva sociológica e política, a análise das relações centro/periferia partiu para uma perspectiva contextualizadora das análises sobre as relações entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. A Teoria da Dependência, desenvolvida sobretudo por Cardoso e Faletto (1970), também no interior da CEPAL, emergiu na década de 1970 e suas ideias ainda exercem influência sob a forma de pensar o desenvolvimento latino-americano. Para Cardoso e Faletto, as ideias a respeito do desenvolvimento em voga na década de 1970 (EASTERLY, 2001), que tratavam do desenvolvimento como um processo de estágios dentro dos modelos dos países então considerados desenvolvidos, desconsideravam as características da estrutura social e política latino-americana, pelo qual argumentaram em favor de um procedimento metodológico específico para a realidade latino-americana: “*consideramos mais adequado (...) um procedimento metodológico que acentue a análise das condições específicas da situação latino-americana e o tipo de integração social das classes e grupos como condicionantes principais do processo de desenvolvimento*” (CARDOSO e FALETTO, 2000, p. 502)

Para a Teoria da Dependência, “*entre as economias desenvolvidas e as subdesenvolvidas não existe uma simples diferença de etapa ou de estágio do sistema produtivo, mas também de função ou de posição dentro de uma mesma estrutura econômica internacional de produção e distribuição*” (CARDOSO e FALETTO, 2000, p. 507). Dessa maneira, os países desenvolvidos mantêm-se em condição privilegiada em relação às nações subdesenvolvidas dadas as condições próprias à estrutura das relações internacionais. Diante desse contexto, os autores diferenciam as noções de dependências, das de centro-periferia e desenvolvimento-subdesenvolvimento, pois cada uma delas carrega uma dimensão conceitual distinta e uma diferente implicação teórica.

A noção de dependência alude diretamente às condições de existência e funcionamento do sistema econômico e do sistema político, mostrando a vinculação entre ambos, tanto no que se refere ao plano interno dos países como ao externo. A noção de subdesenvolvimento caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo (...) sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo seja internamente (socialismo, capitalismo, etc) ou externamente (colonialismo, periferia do mercado mundial, etc). As noções de centro e periferia, por seu lado, destacam as funções que cabem às economias subdesenvolvidas no mercado

mundial sem levar em conta os fatores político-sociais implicados na situação de dependência. (CARDOSO e FALETTO, 2000, p.508)

Para os autores da Teoria da Dependência, o contexto no qual se inserem as relações entre países em desenvolvimento e desenvolvidos deve privilegiar categorias explicativas que sejam historicamente referidas, de maneira que “*a especificidade histórica da situação de subdesenvolvimento nasce precisamente da relação entre sociedades ‘periféricas’ e ‘centrais’*” (CARDOSO e FALETTO, 2000, p. 506). Dessa forma, constatamos a permanência com alto grau de relevância dos conceitos de “centro” e “periferia” no escopo da Teoria da Dependência:

o esquema de ‘economias centrais’ e ‘economias periféricas’ pode parecer mais rico de significação social que o esquema de economias desenvolvidas e economias subdesenvolvidas. Nele pode-se incorporar de imediato a noção de desigualdade de posições e de funções dentro de uma mesma estrutura de produção global (CARDOSO e FALETTO, 2000, p. 508)

Immanuel Wallerstein (1974), teórico das relações internacionais e contemporâneo de Cardoso e Faletto, bem como dos teóricos da Teoria do Desenvolvimentismo, realizou importante contribuição a essa análise. A sua discussão em torno do sistema internacional, que levou o nome de "Sistema Mundo", é um dos raros casos de elaboração decorrente dos estudos sobre o desenvolvimento (PIETERSE, 2010).

Ao escrever sobre a estrutura de poder das relações internacionais, Wallerstein (1974) utilizou-se do aporte do paradigma estruturalista, preconizando a análise da macroestrutura internacional, para definir os termos políticos desfavoráveis que caracterizam a inserção internacional dos países da periferia do sistema internacional. As suas contribuições ficaram registradas na categoria que leva o nome de Sistema Mundo e que dispõe sobre a desigualdade estrutural das relações entre os países no contexto sistêmico.

Percebe-se, portanto, que as teorias associadas ao paradigma estruturalista possuem muitos pontos em comum. A sua influência sobre as políticas colocadas em prática no Brasil e na América Latina durante a maior parte do século XX é característica das mudanças estruturais e do processo de inserção internacional dos estados nacionais latino-americanos e, como se evidenciará na análise dos documentos estratégicos selecionados no objeto empírico, ainda exerce influência sobre as formulações estratégicas brasileiras.

### 3.2.2 A Teoria do Desenvolvimento Social

Ao se tratar de Desenvolvimento Social enquanto abordagem inserida no paradigma pós-estruturalista dentro da corrente disciplinar da sociologia do desenvolvimento, identifica-se o conceito de desenvolvimento com uma abordagem substantivista da economia, segundo a qual se incluem fatores sociais para além do crescimento econômico como parte das implicações do conceito de desenvolvimento. Assim, seu questionamento central reside no estudo da forma como o crescimento afeta a pobreza, de maneira que seu impacto depende da estrutura inicial de distribuição de renda na sociedade.

Escolhemos a definição de desenvolvimento social descrita por Pieterse (2010) por tratar dessa teoria de forma mais abrangente e por tornar possível indicar as principais características dessa formulação teórica. Dessa maneira, o autor argumenta em favor de “*entender o desenvolvimento social de maneira substantiva e abrangente com igual ênfase no ‘social’ e no ‘desenvolvimento’*: em outras palavras, uma abordagem integral a questões sociais e estratégias de crescimento”<sup>7</sup> (localização 2069 de 4109, edição kindle).

Dessa maneira, essa corrente teórica perpassa a necessidade de modificar a estrutura na qual a sociedade encontra-se inserida, sendo influenciada pelo pensamento de Polanyi (1957, 1968, 1977). Diferentemente das teorias abordadas até o momento, esta corrente coloca a sociedade como elemento central de análise, preconizando a diminuição das desigualdades sócio-econômicas características do funcionamento do sistema capitalista de mercado. Assim, ela insere a ideia de desenvolvimento do contexto do paradigma pós-estruturalista, contestando as noções tradicionais de desenvolvimento diretamente relacionadas a realidade econômica e insere o conceito em um contexto mais amplo que confere centralidade a questões sociais.

As metas de desenvolvimento do milênio, objetivos acordados entre os países membros das Nações Unidas em 2000 e que se tornaram um documento com metas para a melhoria das condições de vida da população mundial, são muitas vezes associadas ao conceito de desenvolvimento social. Não obstante, como é colocado por Pieterse (2010), ainda que o documento da Declaração de Desenvolvimento do Milênio contenha muitos elementos que per-

---

<sup>7</sup> No original: “*to view social development in a substantive and comprehensive manner with equal emphasis both to the ‘social’ and ‘development’*: in other words, an integrated approach to social concerns and growth strategies”.

mitam essa relação, o sentido de desenvolvimento social que pode ser identificado neste contexto está relacionado à aliviação da pobreza e não aborda o conceito de desenvolvimento social dentro da relação integral que existe entre economia e sociedade. Nesse contexto, cabe ao Estado, como principal agente, promover e garantir o bem estar social, de forma que a ideia de desenvolvimento esteja voltada ao atendimento das necessidades do indivíduo, acima das necessidades do equilíbrio de mercado.

O paradigma institucionalista, a ser apresentado de forma sucinta no próximo tópico, traz elementos do paradigma liberal, mas coloca o funcionamento da sociedade e das relações entre os países como precedidos pelas instituições que fundamentam as escolhas e o desenvolvimento das nações. O paradigma insitucionalista, que apresentaremos de maneira sucinta a seguir, retoma discussões encontradas também do estruturalismo. No seu âmbito, trataremos de teorias que apresentam a retomada do planejamento como principal característica do papel do Estado.

### **3.4 O Paradigma Institucionalista**

O paradigma institucionalista vem sendo discutido desde a década de 1980 e 1990, passando por um período de reavivamento na contemporaneidade, sendo o mais frequentemente identificado na análise dos documentos estratégicos escolhidos. Para a análise institucionalista, é central o questionamento em torno de como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos, pois é pela ação do indivíduo que as instituições afetam o resultado das políticas (HALL; TAYLOR, 1996). Dessa maneira, a centralidade da dinâmica entre instituições e indivíduos conduz o esforço de desenvolvimento de uma nação e é destacada na análise sob diferentes perspectivas. Para o institucionalismo histórico, por exemplo, a importância conferida à ação do Estado situa-se no fortalecimento do papel do indivíduo como ator central da transformação necessária à maximização de seus benefícios e à satisfação de suas necessidades.

Essa análise incorpora não só o indivíduo como maximizador de utilidade, mas também realizador, de maneira que a decisão sobre o curso da ação individual enfatiza que a escolha sobre o curso de ação pode depender de uma análise situacional, que define os ganhos possíveis em um dado contexto, ou de uma análise de cálculo instrumental, que conduz à

ideia de maximizar a utilidade. De uma forma ou de outra, a análise institucionalista, coloca o indivíduo no centro das mudanças necessárias ao esforço para o desenvolvimento e as suas variações em escolas de pensamento enfatizam diferentes meios para que indivíduo possa atuar.

Na análise institucionalista, prevalecem de três escolas de pensamento: o institucionalismo histórico; o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 1996). Esses pensamentos não são homogêneos e, no presente texto, priorizamos a perspectiva do institucionalismo histórico, que se sobressai no texto da ENCTI e do PBM, mas entendemos necessário o reconhecimento de outras correntes teóricas sob o paradigma institucionalista. Entendemos que a importância de apresentar o paradigma institucionalista no contexto do presente trabalho está associada a importância conferida ao papel do indivíduo como ator do desenvolvimento no âmbito das escolas de pensamento situadas sob esse paradigma. Nessa discussão, aborda-se "*o papel crítico de expectativas normativas persistentes e compartilhadas, as "regras do jogo", para se criar condições para a tomada de ações econômicas antecipativas*" (EVANS, 2012, sem número).

É possível afirmar que, para as teorias institucionalistas, o desenvolvimento está associado à expansão das capacidades da cidadania, ao crescimento sustentável e ao crescimento do PIB. Assim, há um aporte da economia e da sociologia nessa corrente teórica na medida em que a referência à sociedade é clara em termos de busca de promover a cidadania e a capacidade de atuação da sociedade, ao mesmo tempo em que a influência da economia é clara nas suas referências ao PIB e ao crescimento sustentável.

Identificamos que a centralidade do indivíduo é recorrente. As instituições devem preconizar o serviço às necessidades do indivíduo. A maneira como os pensadores se apropriam de diferentes conceitos demonstra que a capacitação do indivíduo está voltada ao motivo econômico e, em última instância, à satisfação do equilíbrio de mercado. Dessa maneira, indicamos, a seguir, duas teorias que associamos em maior grau, no caso do institucionalismo histórico e, em menor grau, no caso do desenvolvimento sustentável, às ideias do paradigma institucionalista.

#### **3.4.1 A Teoria do Institucionalismo Histórico**

Ao tratarmos das teorias sob o paradigma institucionalista é possível verificar que o enfoque volta-se às capacidades estatais e a apresentação do Estado como principal ator no esforço em direção ao desenvolvimento. Dessa maneira, segundo Evans (2010), "*tanto os teóricos quanto os formuladores de políticas públicas não podem ignorar o papel fundamental das instituições estatais na criação bem-sucedida do desenvolvimento*". O autor ainda interpõe que o grande desafio do Estado é repensar o seu papel, pois um número cada vez maior de pesquisadores interpõe que a ideia de expansão das capacidades individuais é importante que a acumulação de capitais para o crescimento econômico, bem como para o desenvolvimento de maneira mais ampla (EVANS, 2013). Dessa maneira, a centralidade da atuação das instituições passaria da atuação sobre a acumulação de capitais, para o fomento das capacidades individuais.

O institucionalismo histórico discute os termos da construção do estado desenvolvimentista sob a premissa de construção de capacidades estatais que possibilitem ao Estado desempenhar o seu papel no processo de construção de uma trajetória nacional de desenvolvimento. Segundo Evans,

A história e a teoria do desenvolvimento justificam ambas a afirmação de que “não há desenvolvimento sem estado desenvolvimentista”. A ideia de estado desenvolvimentista posiciona instituições públicas sólidas e competentes no centro da matriz desenvolvimentista. Infelizmente, traduzir essas noções básicas em propostas concretas voltadas à construção de instituições estatais eficientes é tudo menos uma tarefa simples. (EVANS, 2012, sem número)

A principal discussão diz respeito à construção de instituições estatais capazes de conduzir o esforço desenvolvimentista. Mazzucato (2014) discute esse papel ao apresentar o Estado como central ao processo de inovação a partir dos incentivos diretos dados ao setor e dos investimentos passivos em momentos de incerteza para os quais o mercado, por meio da atuação do setor privado, não promove a geração de cadeias de valor consequentes de altos investimentos em ambiente de riscos elevados. Seu livro de 2014, *O Estado Empreendedor*, fruto de relatório feito para o Reino Unido sobre a importância da atuação estatal na superação de crises, apresenta forte influência Keynesiana e Schumpeteriana, colocando o papel do Estado em patamar diferenciado. Sobre isso, acrescentamos as considerações de Evans (2012) que ressalta que a necessidade de considerar o contexto institucional local:

Para ser bem sucedida, a construção de um estado desenvolvimentista precisa se dar em um processo de aprendizado constante e ponderado. Somente logrará êxito um

processo criativo flexível de exploração e experimentação, que preste a devida atenção aos pontos de partida institucionais locais. (EVANS, 2012, sem número)

O Estado é, então, situado como principal agente para o desenvolvimento da capacidade de ação dos indivíduos. Dessa forma, autores como Mazzucato (2014) conferem centralidade à ação estatal sob uma perspectiva neoshumpeteriana de análise, que situa o Estado como facilitador da ação do indivíduo. Nesse sentido, a literatura estudada aborda o fortalecimento das capacidades estatais e o planejamento nacional capazes de conferir ao indivíduo os meios institucionais para a sua ação positiva sobre o desenvolvimento (EVANS, 2010; PETERS, 2000).

O trabalho de Cardoso (2014) é um interessante exemplo desse enfoque nas capacidades estatais e evidencia o pensamento que vem sendo construído em torno do tema no Brasil<sup>8</sup>. Nesse contexto, os autores dão destaque à construção de capacidades estatais no país, evidenciando possibilidades, limites e desafios do Estado brasileiro na construção de seu modelo de desenvolvimento.

A importância conferida às medidas de crescimento pode ser apontada como indício da relevância do equilíbrio de mercado na análise. Nesse contexto, a industrialização é um dos meios para o crescimento econômico, recebendo aportes tecnológicos e investimentos que a capacitem a ser de fato relevante na contagem do PIB e no crescimento sustentável do país.

Portanto, a respeito do papel conferido à industrialização nas teorias apresentadas, a reflexão de Evans (2012) sintetiza o entendimento do seu papel, especialmente no que diz respeito às abordagens mais recentes do conceito:

A manufatura continua um elemento-chave de qualquer economia em desenvolvimento, assim como a agricultura, porém já não é mais o setor que impele as mudanças nem a principal fonte de emprego ou da expansão do bem-estar. A centralidade dos serviços cria um novo conjunto de desafios para o estado desenvolvimentista, forçando-o a se concentrar nas pessoas e em suas habilidades, em vez de máquinas e seus donos. (EVANS, 2012, sem número)

Alguns autores de vertente institucionalista histórica destacam como o Estado deve conduzir a gestão pública para que o provimento de capacidades ao indivíduo possa ser conduzido adequadamente. Chang (2010), por exemplo, enfatiza a necessidade de retomar-se o conceito de desenvolvimento segundo o qual a transformação da estrutura produtiva e das capacidades que lhe dão suporte acarreta uma transformação da estrutura social, com reflexos

---

<sup>8</sup> Identificamos essa relação, principalmente, nos trabalhos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dos quais a obra recente organizada por Gomide e Pires (2014) também é fundamental.

nos níveis de urbanização, mudanças na estrutura familiar tradicional, nas relações de gênero, na emergência de movimentos sociais e no estado de bem estar social.

Para Nayar (2014, p. 278), “*o desenvolvimento é uma questão de criar capacidades de produção nas economias e de assegurar o bem-estar da população dos países.*” O autor confere, portanto, maior destaque à industrialização como condição central ao desenvolvimento nacional e explica que há três fatores em comum que a determinam nesse sentido. Para ele, as condições iniciais; as instituições facilitadoras e o papel dos governos como catalisadores ou líderes são fundamentais para a condução do processo voltado ao alcance do desenvolvimento.

A abordagem de Nayar (2014) pode ser relacionada à de Mazzucato (2014) na medida em que ressalta a centralidade do papel do Estado enquanto catalisador de uma estratégia de desenvolvimento que se volta às necessidades do indivíduo. Assim, autores identificados com o institucionalismo histórico destacam o papel que o Estado possui para o desenvolvimento por meio da promoção de um contexto institucional favorável ao desempenho do papel de agente dos indivíduos.

Segundo Nayar (2014), a articulação entre os três fatores necessários ao desenvolvimento (as condições iniciais; as instituições facilitadoras e o papel dos governos como catalisadores ou líderes do processo) determina a trajetória dos países em relação ao modelo de desenvolvimento adotado. O caso brasileiro aponta para um modelo misto, que abrange não só os qualificativos comuns, segundo Cardoso (2014), econômicos e sociais, voltados ao crescimento econômico com incorporação de progresso técnico e produtividade, como também os qualificativos contemporâneos, que incorporam e ampliam os anteriores, sintetizados pelo autor em cinco aspectos principais: a inserção internacional, o social, o econômico, o geopolítico e o ambientalmente sustentável.

A inserção internacional é relevante, pois diz respeito a identificação de que o movimento das forças de mercado por si só não é capaz de levar economias capitalistas a situações socialmente ótimas de emprego, geração e distribuição de renda. Por isso, o alcance do desenvolvimento depende também de uma inserção internacional favorável para que o país não sofra as consequências do processo de industrialização dependente e de exploração de recursos naturais descontrolada que, em última instância, ocasionam o aumento do desemprego, a

precarização do trabalho, a degradação ambiental, a desigualdade, a inflação e a vulnerabilidade externa.

O aspecto social envolve a garantia da efetivação de direitos e geração de oportunidades, bem como o fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Nesse contexto, é necessário também pensar os qualificativos do desenvolvimento desde uma perspectiva geopolítica e ambientalmente sustentável de maneira a planejar estrategicamente a partir da dimensão transversal do desenvolvimento nacional que envolve a gestão de biomas, da biodiversidade e de biotecnologias brasileiras rumo a um novo modelo de desenvolvimento que incorpore as inovações sociais, institucionais e tecnológicas. As ideias de Cardoso (2014) sobre os qualificativos contemporâneos do desenvolvimento estão relacionadas, dessa maneira, à construção de capacidades estatais e instrumentos de atuação, inseridas no paradigma do institucionalismo histórico.

A argumentação em torno da importância do papel do Estado no processo de desenvolvimento pressupõe as falhas de mercado como um fato dado (Polanyi, 2012) e que, portanto, tornam a atuação das instituições fundamental na mitigação dessas falhas. Segundo Nayar (2014, p. 227), essas questões fazem das intervenções estatais centrais à condução do processo por meio da integração entre incentivos, capacitação e instituições.

A sustentabilidade desse processo depende também de uma visão que considere a sua utilidade para as gerações futuras. A discussão em torno do aspecto ambiental do desenvolvimento é trazida pela Teoria do Desenvolvimento Sustentável, identificada com o paradigma institucionalista por dar destaque ao papel das instituições no processo de defesa do meio ambiente e conscientização do indivíduo sobre utilização responsável dos recursos naturais de forma que eles permaneçam para as gerações futuras.

### ***3.4.2 A Teoria do Desenvolvimento Sustentável***

Identificamos que teorização sobre o desenvolvimento sustentável inserida nos estudos do desenvolvimento, possui um aporte institucionalista relevante. Segundo Ostrom et al (1993), a sustentabilidade pode ser associada aos arranjos institucionais que a promovem. Ao se tratar do conceito de desenvolvimento sustentável é inevitável fazer referência ao relatório da comissão Brundtland, publicado em 1987. Segundo o Relatório Brundtland (1987)

formuladores de políticas orientadas pelo conceito de desenvolvimento sustentável trabalharão necessariamente para assegurar que as economias em crescimento permaneçam firmemente ligadas às suas raízes ecológicas e que essas raízes sejam protegidas e preservadas para que elas possam dar suporte ao crescimento no longo prazo. A protecção ambiental é, portanto, inerente ao conceito de desenvolvimento sustentável, assim como tem entre as suas prioridades tratar das fontes de problemas ambientais em lugar de seus sintomas<sup>9</sup>. (BRUNDTLAND, 1987, inciso 43, tradução nossa)

O desenvolvimento sustentável tem ganhado importância nas discussões sobre o desenvolvimento desde então e ele é referenciado muitas vezes nos documentos estatais, como é possível verificar na ENCTI. Outra evidência desse destaque é o fato de as Metas de Desenvolvimento do Milênio que finalizam no ano de 2015 terem sido transformadas em Metas de Desenvolvimento Sustentável pela Organização das Nações Unidas.

O atual conselheiro das Nações Unidas para assuntos relacionados às metas de desenvolvimento sustentável, que substituirão as metas de desenvolvimento do milênio pelos próximos quinze anos, Jeffrey Sachs (2015), afirma que a construção do desenvolvimento no longo prazo envolve o não esgotamento dos recursos naturais e o bem estar social, o que evidencia a atual tendência do debate. Este deixou de ser fundamentalmente voltado a discussão da sustentabilidade ecológica e ambiental e passou a ser associado a sustentabilidade social e econômica (DEMPSEY, 2009).

Dessa maneira, é possível indicar que o desenvolvimento sustentável tem colocado a sociedade e as necessidades ambientais para a sua sobrevivência e desenvolvimento no centro da análise. Assim, a preservação ambiental e inclusão social aparecem associadas às estratégias de crescimento econômico de maneira que Estado e Sociedade devem ser articulados para alcançar o crescimento econômico revertido em bem estar com preservação ambiental. As práticas voltadas ao desenvolvimento devem garantir que as gerações futuras possam usufruir do meio ambiente que as possibilitou, estando o papel do Estado voltado a regular e planejar as ações de preservação.

A título de conclusão dessa parte de apresentação das ideias identificadas nos paradigmas e teorias apontados no quadro teórico-analítico proposto, destacamos que existem múltiplas abordagens do conceito de desenvolvimento dispersas por campos do conhecimento, sendo construídas sob diferentes enfoques pelos autores. Evidentemente, o quadro teórico-

---

<sup>9</sup> No original: "*policy makers guided by the concept of sustainable development will necessarily work to assure that growing economies remain firmly attached to their ecological roots and that these roots are protected and nurtured so that they may support growth over the long term. Environmental protection is thus inherent in the concept of sustainable development, as is a focus on the sources of environmental problems rather than the symptoms.*"

analítico proposto não é, nem tampouco objetiva ser, exaustivo, mas objetiva ser utilizado como meio para a identificação das abordagens sobre conceito de desenvolvimento que se interpõem na formulação estratégica nacional, a partir de categorias analíticas identificadas como relevantes na construção de seus documentos estratégicos. Dessa maneira, no próximo capítulo trataremos dos conceitos de desenvolvimento que identificamos na ENCTI e no PBM, utilizando, para isso, o método da análise de conteúdo.

## Capítulo IV

### O Conceito de Desenvolvimento na ENCTI e no PBM

No presente capítulo evidenciamos os termos e enunciações do conceito de desenvolvimento identificados na ENCTI e no PBM. A partir disso, explicamos a sua associação às teorias apresentadas anteriormente e no que essa associação implica para os instrumentos de gestão estratégica selecionados. Na sequência, evidenciamos que há mais de um conceito no arcabouço teórico dos documentos, ainda que haja uma ideia dominante. Para desenvolver essas ideias, utilizamos a metodologia da análise de conteúdo de Bardin (2011), com o objetivo de compreender em que medida as diretrizes estratégicas nacionais para inovação absorvem, significam e ressignificam o conceito de desenvolvimento.

Para viabilizar a análise dos documentos, nos utilizamos do software de análise de dados qualitativos e métodos mistos de investigação MAXQDA. O software permitiu agrupar as informações dos documentos por ideias encontradas em determinadas teorias, tendo como pressuposto as teorias introduzidas no capítulo III, em que apresentamos o quadro analítico. Nesse sentido, além de apontar as frequências em que foi possível encontrar palavras-chave nos documentos, a utilização do software possibilitou a visualização dos conceitos e teorias por trás dos documentos, ou seja, do que estava implícito na formulação estratégica.

#### 4.1 A utilização da metodologia de análise de conteúdo

Segundo Bardin (2011), a diversidade do *corpus* que define o que se entende por enunciação incorpora não só entrevistas, como também discussões de grupos restritos, comunicações de massa e discursos políticos. Nesse sentido, entendeu-se viável a sua utilização para os instrumentos de planejamento governamental e ação pública, que além de serem discurso político, podem ser identificados com uma comunicação de massa, estando disponível ao cidadão e, ainda, fomentarem a discussão em grupos restritos, quando da formulação da política pública. Dessa forma, entende-se que o discurso não é um produto acabado, de maneira que comporta contradições, incoerências e imperfeições.

A análise da enunciação, portanto, apoia-se na ideia de comunicação como processo. Nesse caso, “o objeto e a ambição da análise da enunciação é apreender ao mesmo tempo

*diversos níveis imbricados*” (BARDIN, 2011, p. 221), de maneira que, a partir do recorte do conteúdo em fragmentos identificados com teorias, realizou-se a análise temática, tendo-se em conta a frequência dos temas extraídos dos documentos, enquanto dados segmentáveis e comparáveis.

A partir das enunciações, analisamos o implícito, o não dito, no texto das políticas e que constitui o achado de pesquisa do presente estudo. Para isso, nos utilizamos do quadro teórico-analítico construído no terceiro capítulo, que estabeleceu as teorias identificadas nos documentos estratégicos e os critérios para a sua análise com base nas ideias de Polanyi. É a partir dessa reflexão que se identifica a dificuldade de articulação das estratégias nacionais uma vez que a sua construção é referenciada em fundamentos teóricos distintos, que apresentam indicativos de modelos de futuro diferenciados. A partir dos interesses identificados em instrumentos governamentais voltados à ciência, tecnologia e inovação, especificamente a ENCTI e o PBM, propôs-se analisar as diferentes abordagens sobre os conceitos de desenvolvimento identificados.

Para realizar a análise dos documentos, optou-se pela utilização da ferramenta MAXQDA, software que permitiu a singularização da quantidade de vezes em que o significante “desenvolvimento” aparece nos documentos selecionados como reporte empírico, bem como a sua associação a significados distintos a partir da sua análise em segmentos específicos. Dessa maneira, utilizou-se o software escolhido para separar trechos da ENCTI e do PBM compatíveis com diferentes correntes teóricas, conforme se pode consultar no Apêndice A.

A associação de teorias a segmentos recortados dos documentos buscou identificar em cada um dos trechos destacados elementos que fizessem com que tais trechos pudessem ser associados a uma teoria específica. Há casos em que tal associação torna-se difícil pois os termos trazidos nos enunciados se encaixam em múltiplas teorizações. Por isso, foi necessário fazer algumas escolhas no que diz respeito a como classificar esses elementos.

Portanto, no caso da Teoria Neoclássica do Desenvolvimento (neoliberalismo), ela foi associada a decisões políticas voltadas ao atendimento do objetivo de gerar valor econômico porque se entende que seu principal objetivo se insere na satisfação do valor econômico inerente às atividades do mercado. Não quer dizer que as demais teorias não considerem o equilíbrio de mercado, até porque o quadro teórico-analítico construído no capítulo três evidencia

que a maioria delas visa a satisfação das necessidades do equilíbrio de mercado também. Mas, no caso do neoliberalismo, entende-se que esse pressuposto é mais central que para as demais teorias, uma vez que tem como pressuposto o mercado como mecanismo autoregulado, para o qual para o alcance do desenvolvimento dar-se-á por meio do crescimento econômico consequente de reformas estruturais que promovam a desregulação, a liberalização e a privatização, ocasionando a diminuição do papel do Estado. Dessa maneira, o atendimento das prerrogativas para garantir o equilíbrio de mercado é apresentado como elemento central para o desenvolvimento, no sentido de que a própria ideia de desenvolvimento está associada ao crescimento econômico e ao atendimento dos seus imperativos.

Para outras teorias, como o desenvolvimento social e o desenvolvimento sustentável essa associação foi mais simples, pois em muitos momentos elas vinham citadas explicitamente no corpo do texto dos documentos estratégicos e os termos com elas identificados se destacavam mais facilmente. O desenvolvimento social foi identificado com os indicativos textuais de metas e objetivos que consideravam como o crescimento afeta a pobreza e a distribuição de renda na sociedade, buscando a superação da histórica desigualdade de renda brasileira. O desenvolvimento sustentável foi associado às ideias de preservação ambiental e inclusão social associadas às estratégias de crescimento econômico ao longo dos documentos estratégicos, evidenciando a busca de articulação entre Estado e Sociedade para alcançar o crescimento econômico revertido em bem estar com preservação ambiental.

Já a ideia de desenvolver recursos humanos conjugados à construção de capacidades individuais foi associada ao desenvolvimento como liberdade, para a qual inovação é consequência do fornecimento de capacidades que habilitem a escolha do indivíduo; nela, espera-se do Estado a garantia dos meios que propiciem o desenvolvimento das capacidades individuais, sendo a melhoria das condições de vida da população resultado de esforços dirigidos pelo e para o indivíduo que se qualifica a lidar com as mudanças no seu papel social. Por outro lado, as referências à inclusão, diminuição das desigualdades e redistribuição de renda foram associadas ao desenvolvimento social. No caso do desenvolvimento sustentável, lhe são associadas as ideias sobre economia verde, conservação e uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas, assim como enfrentamento dos desafios associados a mudanças climáticas.

Essa identificação permitiu indicar os paradigmas e teorias de maior peso na definição da estratégia nacional, assim como identificar a existência de múltiplas formas de pensar o

desenvolvimento dentro da ENCTI e do PBM e como essas abordagens partem de pressupostos e especificidades diferentes. A forma de conceituar o desenvolvimento e as trajetórias indicadas por essas teorias para o seu alcance se sobrepõem, mas também divergem em muitos momentos.

Ao traçar as linhas que separam as teorias identificadas na ENCTI e no PBM e evidenciá-las, buscou-se revelar os pressupostos não declarados, os usos e significados dados ao conceito dentro dos documentos estudados. Dessa maneira, buscou-se evidenciar as explicações do termo desenvolvimento e as providências indicadas como necessárias para atingir o objetivo de tornar-se desenvolvido, indicadas nos textos.

Aplicou-se, dessa forma, o método das categorias, que consistiu em classificar os elementos textuais singularizados na ENCTI e no PBM, segundo os critérios de análise definidos para o quadro teórico-analítico. Os critérios dessa classificação foram definidos a partir do questionamento da relação que se estabelece entre Estado, Mercado e Sociedade no seio de tais teorias. Dessa maneira, utilizou-se do pensamento de Polanyi para definir o contexto em que faz sentido falar-se de desenvolvimento e buscar o entendimento das abordagens a esse conceito no seio do planejamento nacional voltado à C, T & I. *“O interesse não está na descrição dos conteúdos, mas sim no que estes nos poderão ensinar após serem tratados”* (BARDIN, 2011, p. 41).

No tratamento dos conteúdos, identificou-se, por exemplo, que por trás da elaboração da ENCTI e do PBM há a vinculação da ideia de tornar-se desenvolvido por meio da execução de políticas que promovam a C, T & I. Em tal contexto, entendemos inovação enquanto processo coletivo dirigido pelo aprendizado, envolvendo uma ampla variedade de agentes que interagem entre si e que é governado por instituições (ROMIJN et CANĪELS, 2011).

No livro que comemora os cinquenta anos de pensamento da CEPAL, organizado por Ricardo Bielschowsky (2000), a partir do texto do sociólogo americano Marshall Wolfe, publicado pela primeira vez na revista da CEPAL em 1976, é possível apontar as noções em torno das quais a associação entre desenvolvimento e inovação ganharam força. Ele explica que atingir níveis mais altos de capacidade produtiva tornou-se uma das principais premissas do desenvolvimento e enumera uma série de elementos considerados parte do consenso modernizante do desenvolvimento como processo de requisitos uniformes.

Reconhecemos, e o próprio Wolfe destaca ainda na década de 1980, que a ideia de desenvolvimento como processo de requisitos uniformes perdeu força frente às evidências históricas da importância de se valorizar as características locais antes de construir uma estratégia para o desenvolvimento. Ainda assim, ao ler o texto de Wolfe (2000) sobre esses requisitos formais para o desenvolvimento identificamos que muitos persistem, a exemplo da modernização agrícola, da difusão tecnológica e científica e da educação universal. Todos são requisitos que podem ser associados diretamente à capacidade inovativa que possui um país. O que mudou, em muitos sentidos, foram os argumentos em torno desses temas, mas ainda prevalece, por exemplo, a ideia schumpeteriana de que *"o desenvolvimento exige uma inovação técnica constante, baseada, especialmente, na pesquisa científica"* (WOLFE, 2000, p. 737) e essa concepção é identificada na análise de conteúdo da ENCTI e do PBM, realizada no próximo tópico.

Não obstante, concordamos com o pensamento dos pesquisadores do *Overseas Development Institute*, Romijn e Caniels (2011), que afirmam que é necessária uma perspectiva dinâmica de sistemas de inovação, capaz de explorar os desafios de amplas transições socio-técnicas rumo a padrões de desenvolvimento sustentáveis e inclusivos. Nesse sentido, entende-se tais transições sociotécnicas como parte do processo de inovação para que a gestão pública possa executar o planejamento descrito nas estratégias e planos nacionais. Segundo Lúcio et alii (2014), autores que tratam da abordagem sociotécnica à definição de estratégias para a gestão pública no Brasil, a abordagem sóciotécnica resulta de uma visão ampliada de tecnologia associada ao contexto político, social e econômico que caracterizam a realização das políticas em forma de serviços, ou seja, o desempenho da função estatal como entendida no presente texto.

Na condução da análise de conteúdo, buscou-se abordar o texto de variadas formas, apresentando-se diferentes dimensões de análise e técnicas. Buscamos demonstrar que as evidências empíricas corroboram a ideia de uma polissemia de conceitos de desenvolvimento no âmbito da formulação estratégica nacional, na qual se encontram premissas de aportes teóricos diversos.

Finalmente, destacamos as intersecções entre PBM e ENCTI ressaltadas no próprio documento estratégico, *"tanto no que tange ao arcabouço teórico que fundamentou a construção das duas políticas públicas como no que diz respeito às estratégias e focos definidos e*

*às metas e medidas estipuladas*” (BRASIL, 2011, p. 21). A interlocução entre os documentos estratégicos da ENCTI e do PBM busca combinar a ação pública sobre elementos imediatos com a construção de bases para a sociedade do conhecimento (BRASIL, 2011, p. 15, 23).

A respeito dessa interlocução, cumpre destacar que são muitas as intersecções entre o Plano Brasil Maior e a ENCTI, tanto no que tange ao arcabouço teórico que fundamentou a construção das duas políticas públicas como no que diz respeito às estratégias e focos definidos e às metas e medidas estipuladas. Em ambas as propostas, é patente a preocupação com: o investimento em inovação produtiva para a superação de defasagens tecnológicas e o enfrentamento do processo de substituição de importações. (PBM, p. 21)

A partir dessa leitura dos documentos estratégicos, questionamos a que projeto de desenvolvimento responde o objetivo de pensar ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante do desenvolvimento do Brasil. Igualmente, ao identificarmos a articulação entre ENCTI e PBM no que diz respeito a política de inovação como premissa para o desenvolvimento, evidenciamos que há múltiplos projetos de desenvolvimento para o país em disputa. Ao darmos destaque à argumentação disposta no texto do PBM sobre o fundamento comum dos dois documentos em relação ao arcabouço teórico, justificamos a necessidade de analisar os dois textos em conjunto. Nesse sentido, buscou-se verificar que arcabouço teórico é esse e se ele realmente coincide nos dois instrumentos.

#### **4.2 A análise do conteúdo**

Nessa sessão, buscamos demonstrar características estruturais da ENCTI e do PBM que evidenciam as premissas teóricas encontradas nos dois documentos. Portanto, vislumbramos que o direcionamento do país rumo à sociedade do conhecimento ao qual a ENCTI e o PBM se referem está imbuído de premissas quanto ao que se entende como elementos capazes de construir uma base para o desenvolvimento. Na análise conjunta das duas políticas, evidencia-se a correlação feita entre os objetivos dispostos e o alcance do desenvolvimento nacional.

A reflexão em torno de tais considerações levou-nos a questionar a que projeto de desenvolvimento o objetivo de pensar ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante responde. Dessa maneira, indicamos que a atuação estatal no fomento ao conhecimento reflete a mudança nos termos que definem o desenvolvimento. Crescentemente sob a influência da

Teoria das Capacidades de Sen (1999), os estudos sobre o tema, a partir da década de 1990, passaram a argumentar que a melhoria nos indicadores de desenvolvimento humano resulta no crescimento da renda (EVANS et HELLER, 2014). Conseqüentemente, tais indicadores passaram a ser o foco para a definição do status de desenvolvimento de um país. No estudo da ENCTI e do PBM, identifica-se que essa é a principal premissa da atenção conferida pela política de C,T&I em satisfazer o objetivo de tornar o Brasil desenvolvido.

Encaixa-se muito bem no senso comum sobre o poderoso papel do "capital humano" na geração de crescimento econômico. Ele também se encaixa com os argumentos teóricos e evidências empíricas apresentadas por novos teóricos do crescimento que argumentam que a criação e a utilização de novas idéias era mais importante para o crescimento no século XX do que aquela acumulação de planos, equipamentos e outros capitais tangíveis<sup>10</sup>. (EVANS et Heller, 2014, p.5, tradução nossa)

Na análise da ENCTI e do PBM identificou-se que ao definir C,T&I como eixo estruturante do desenvolvimento do Brasil, a ENCTI trata do desenvolvimento a ser alcançado em termos de "desenvolvimento sustentável" (BRASIL, 2011, p. 40). Não obstante, a análise do documento possibilita identificar que ao referir-se ao tipo de desenvolvimento objetivado para o país, a ENCTI interpõe sete conceituações diferentes de desenvolvimento descritas explicitamente ao longo do texto do documento ou inferidas a partir do tipo de objetivo disposto pela política. Dessa forma, ao abordarem a ideia de desenvolvimento como objetivo a ser alcançado pelo país, os documentos estratégicos apoderam-se de diferentes conceitos a cada vez que tratam do tema.

Verificou-se ainda que, em grande medida, as abordagens estão embebidas de uma perspectiva liberal característica das transformações sociais do pós-revolução industrial, demonstrando divergências quanto ao papel do Estado na condução do esforço para o desenvolvimento da nação. Para abordar esses achados de maneira mais sistemática, dividimos a presente sessão em subtópicos que buscam exemplificar as inferências feitas a partir das diferentes formas de tratar o texto possibilitadas pela utilização do software MAXQDA. Assim, o próximo subtópico busca demonstrar as principais teorias identificadas nos documentos estra-

---

<sup>10</sup> *It fits nicely with conventional wisdom regarding the powerful role of "human capital" in generating economic growth. It also fits with the theoretical arguments and empirical evidence put forward by new growth theorists who have made the case that creating and utilising new ideas was more important to twentieth century growth than that accumulation of plans, equipment and other tangible capital.*

tégicos analisados, bem como a incidência do conceito desenvolvimento sob as diversas acepções indicadas.

#### 4.2.1 Incidência do conceito desenvolvimento e principais teorias identificadas

Com o auxílio do software MAXQDA, formulamos a tabela 3 - Segmentos e conceitos codificados na ENCTI e no PBM. A tabela evidencia sete teorias sobre o desenvolvimento que permeiam os documentos analisados, atribuindo-lhes cores diferentes e que servem ao propósito de permitir uma análise visual do peso de cada uma delas nos textos (conforme demonstramos nas figuras 3 e 4). Além disso, a tabela 3 indica quantos segmentos do texto foram atribuídos às formulações teóricas indicadas na coluna “código”, apresentando o percentual que esse número de segmentos representa para a análise dos documentos em conjunto, indicando, por fim, em quantos documentos estratégicos foi possível apontar esses dados. Assim, 73 segmentos textuais foram identificados com a teoria do institucionalismo histórico, representando 28,85% de peso nos documentos estratégicos estudados e estando presente nos três textos que foram objeto de análise (a ENCTI - Balanço das Atividades Estruturantes, o PBM - Balanço Executivo e o decreto 7540/2011, que instituiu o PBM).

*Tabela 2 - Noções presentes nos documentos e identificadas com teorias do desenvolvimento*

Teoria	Noções
Institucionalismo histórico	Papel da inovação no desenvolvimento nacional; Crescimento do investimento produtivo; importância das instituições (Estado) na ampliação e criação de regimes especiais para adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor; diálogo entre o poder público e o empresariado.
Neoliberalismo	Gerar valor econômico; Incorporação de contingente populacional ao mercado de consumo de massa; Ampliar mercados; Competitividade.
Desenvolvimento como liberdade	Promoção do desenvolvimento de recursos humanos; fomento aos setores intensivos em conhecimento.
Desenvolvimentismo	Superação de restrições históricas ao desenvolvimento; inserção internacional mais favorável; fortalecimento da defesa comercial; financiamento e garantia às exportações.
Teoria da Dependência	Estágios do desenvolvimento; substituição de importações.
Desenvolvimento Social	Crescimento afeta a pobreza; distribuição de renda; redução das desigualdades; inclusão social.
Desenvolvimento Sustentável	Economia verde; conservação; uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas.

Fonte: Elaboração própria

Para auxiliar o entendimento do que identificamos com as teorias do desenvolvimento na análise dos documentos estratégicos, apontamos as ideias que nortearam a identificação com as teorias na tabela 2, *Noções presentes nos documentos e identificadas com teorias do desenvolvimento*, que resume os dados apresentadas no apêndice A - Síntese de Elementos Codificados na ENCTI e no PBM, em que demonstramos como atribuímos as teorias a trechos específicos da política.

Adicionalmente, a tabela 3 apresenta o número de referências ao termo desenvolvimento ou à ideia de tornar-se desenvolvido como objetivo estratégico nacional, bem como as suas frequências com o indicativo do número de segmentos codificados com aquele conceito ao longo da ENCTI, do PBM e do decreto 7540/2011, que instituiu o PBM.

A partir dessa leitura, pode-se afirmar que a ENCTI e o PBM baseiam-se em formulações do conceito de desenvolvimento dissonantes em muitos aspectos, de forma que “*o desalinhamento entre os significados e finalidades constituintes do instrumento, suas técnicas e ferramentas impede a realização plena das políticas, uma vez que gera uma contradição interna que acaba por descaracterizar o instrumento e, portanto, o espaço da ação pública*” (LUCIO et ali, 2014).

Tabela 3 - Segmentos e conceitos codificados na ENCTI e PBM

Cor	Código	Segmentos codificados	%	Documentos
●	Desenvolvimento	37	14.62	2
●	Tornar-se desenvolvido	5	1.98	1
●	Institucionalismo histórico	73	28.85	3
●	Neoliberalismo	24	9.49	2
●	Desenvolvimento como liberdade	17	6.72	2
●	Desenvolvimentismo	11	4.35	2
●	Teoria da Dependência	3	1.19	1
●	Desenvolvimento Social	36	14.23	2
●	Desenvolvimento Sustentável	45	18.58	2

Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA.

Dessa forma, na análise dos documentos codificaram-se segmentos, para os quais se atribuiu uma ou mais teorias. Essas associações foram feitas com base no tipo de argumento encontrado em cada uma das teorias e como essas articulam os critérios do que conceituam como desenvolvimento. Assim, por exemplo, quando encontramos segmentos que se referiam ao tipo de atividade econômica buscada como “eficiente e competitiva” os associamos a ideias da teoria neoliberal, que comporta esses critérios na sua argumentação. Da mesma forma, fomos associando outros trechos do conteúdo da política a outras teorias ou a mais de uma delas, quando percebíamos que os critérios do conceito de desenvolvimento se sobrepunham para algumas delas, a exemplo da ideia de capacitar os indivíduos, que é encontrada na teoria do desenvolvimento como liberdade, no institucionalismo histórico e no desenvolvimento social.

Buscou-se evidenciar a polissemia de conceitos que rege os documentos analisados. Na tabela 3, identificamos as sete teorias recorrentes nos documentos analisados. A presença dessas teorias nos dois documentos confirma a afirmação destacada do texto do PBM de que ambos os documentos estratégicos foram elaborados sob o mesmo arcabouço teórico, ainda que haja uma profusão de conceitos, conforme demonstra-se na presente análise.

Igualmente, a tabela 3 confirma a centralidade do conceito de desenvolvimento para ambos os documentos. A cada uma das teorias são associados os percentuais de recorrência entre os segmentos textuais destacados nos textos. Essa representação permite também indicar o peso que cada uma das teorias exerce sobre a formulação estratégica e a quantidade de vezes que a palavra desenvolvimento aparece com o sentido dado ao termo pelos estudos do desenvolvimento, o que indica visões distintas de modelos de futuro e de melhoria das condições econômicas e sociais de um país. A partir da tabela acima, buscamos constituir essa profusão de teorias visualmente, para que fosse possível ver o documento como uma foto, em que se distinguem em cores a sua pluralidade de noções para o conceito desenvolvimento (Figuras 3 e 4), para o que conferimos ênfase no subtópico a seguir.

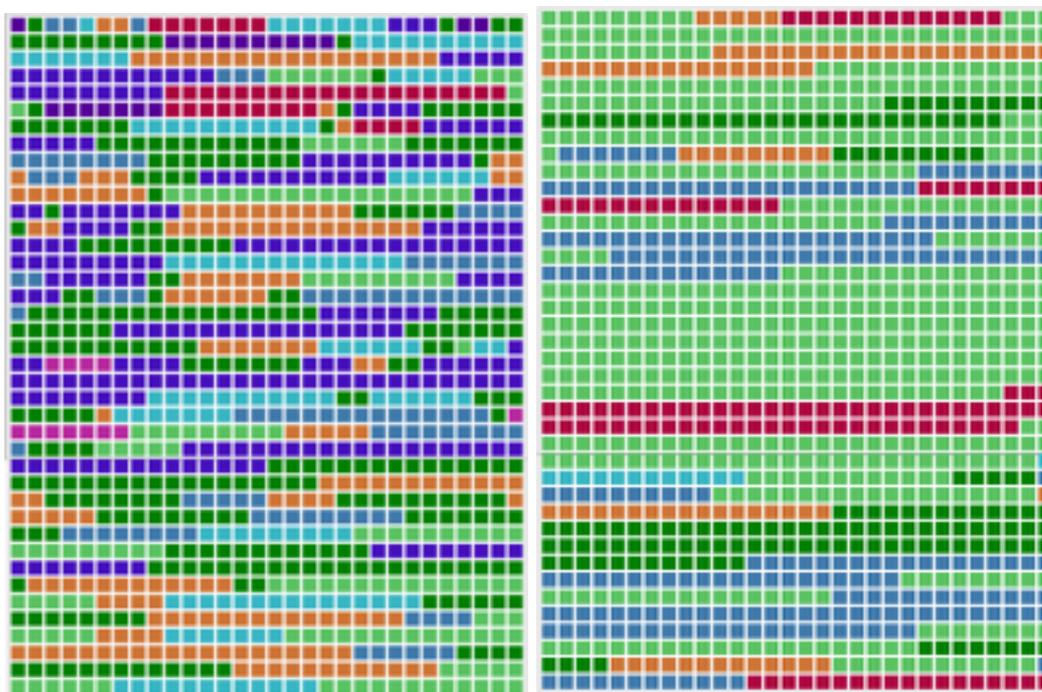
#### **4.2.2 A visualização dos conceitos nos documentos estratégicos**

Nas figuras 3 e 4 indicamos como é possível visualizar a polissemia do conceito desenvolvimento nos documentos estratégicos apresentando as teorias em diferentes cores e

compondo-as como um quadro que resume os documentos analisados. Nele, o tom verde claro, por exemplo, refere-se ao institucionalismo histórico, o que denota a maior ênfase dada às premissas dessa teoria na formulação estratégica nacional estudada. Porém, também evidenciamos a presença das demais teorias e conceitos indicados na tabela 3 - *Segmentos e Conceitos codificados na ENCTI e no PBM*, com o peso das noções associadas ao desenvolvimento sustentável e ao desenvolvimento social.

A figura 3 - *O peso das teorias na ECNTI e no PBM* divide-se em dois quadros de mesma dimensão: no da esquerda dispõe-se os termos que aparecem na ENCTI, enquanto que no da direita são indicadas às teorizações presentes no PBM. A partir disso, é possível afirmar que a ENCTI é mais fragmentária que o PBM. Ao mesmo tempo, ainda que o PBM confira maior peso proporcional ao institucionalismo histórico, na mesma linha em que faz a ENCTI, ele também se vincula com maior ênfase à pressupostos associados ao desenvolvimentismo que a ENCTI, mais voltada ao desenvolvimento social, sustentável, neoliberal e desenvolvimento como liberdade.

Figura 3 - *O Peso das teorias na ENCTI e no PBM.*



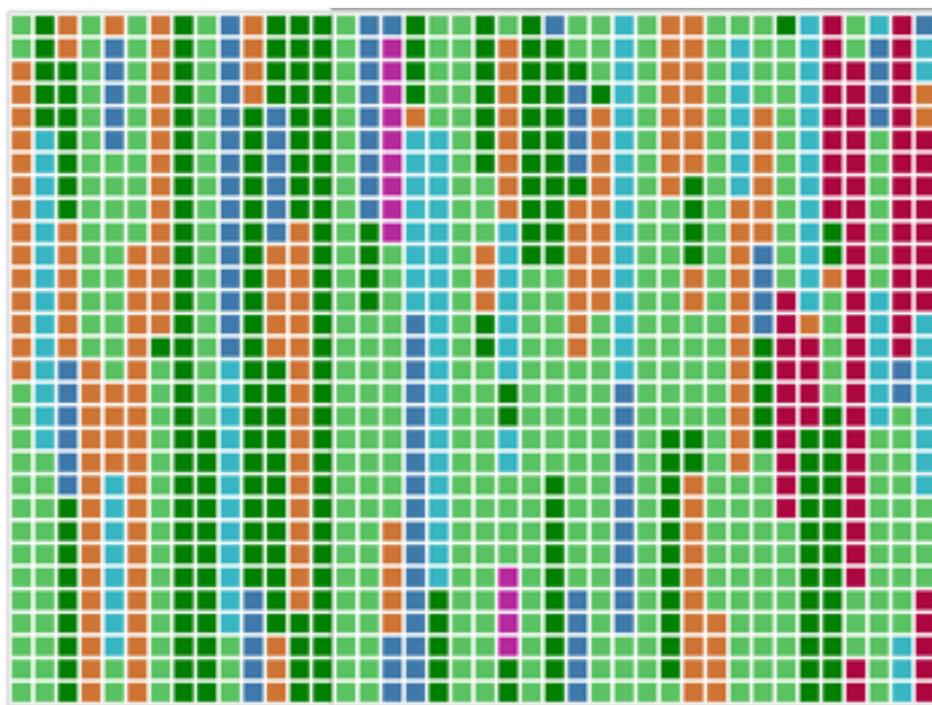
Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Institucionalismo histórico; ● Neoliberalismo; ● Desenvolvimento como liberdade; ● Desenvolvimentismo; ● Teoria da Dependência; ● Desenvolvimento Social; ● Desenvolvimento Sustentável.

Ao analisarem-se os dois textos conjuntamente em um único quadro (Figura 4, *O peso das teorias na formulação estratégica nacional em CT&I*), é possível verificar que o institu-

cionalismo permeia as duas estratégias e determina as principais premissas associadas à formulação estratégica nacional. Isso implica na centralidade de garantir a construção das capacidades e a garantia do desempenho pelo Estado do seu papel de conduzir o processo de inovação. Conseqüentemente, cabe ao Estado incentivar diretamente setores estratégicos para a colocação internacional do país de forma competitiva e que se reverta em vantagens para a sua população. A visão predominante nos documentos, ainda que não única, é que o Estado é o grande investidor do processo de desenvolvimento.

Identificamos que as medidas indicadas nos documentos estratégicos analisados reiteram o objetivo de tornar o Brasil um país desenvolvido, mas não alcançam definir do que se trata esse desenvolvimento. Pode-se inferir, conforme afirmado anteriormente, a associação entre reforço das capacidades humanas por meio do conhecimento e crescimento econômico, que é uma ideia encontrada na Teoria do Desenvolvimento como Liberdade e no Institucionalismo Histórico, por exemplo, e que em cada uma dessas formulações indica um projeto de futuro diferente.

Figura 4 - Peso das teorias na formulação estratégica nacional em C,T&I



Fonte: Elaboração própria, software MAXQDA. Referência de cores: ● Institucionalismo histórico; ● Neoliberalismo; ● Desenvolvimento como liberdade; ● Desenvolvimentismo; ● Teoria da Dependência; ● Desenvolvimento Social; ● Desenvolvimento Sustentável.

Ao analisar a ENCTI e o PBM não fica claro o que os instrumentos estratégicos chamam de desenvolvimento, porque a sua conceituação está dispersa ao longo do documento entre teorizações contrastantes e que tem visões distintas a respeito do que se trata tal desenvolvimento e no que ele implica para o país. No sub-tópico seguinte demos atenção a análise dos segmentos textuais que permitiram apontar a presença de mais de um referencial teórico e que, portanto, evidenciam a polissemia de conceitos de desenvolvimento que identificamos nos documentos estratégicos.

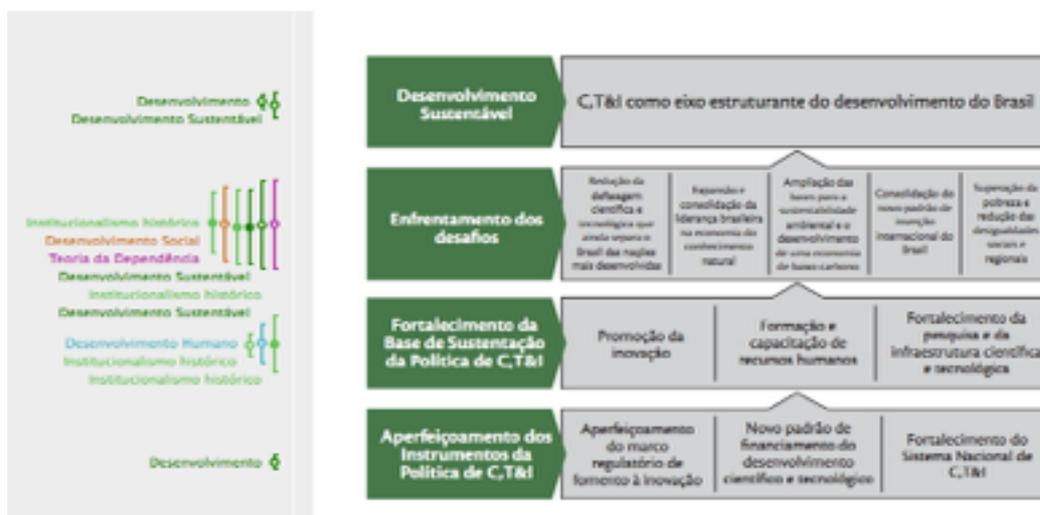
### **4.3 Análise de segmentos textuais e evidências da polissemia**

Na presente sessão, buscamos evidenciar a polissemia de conceitos de desenvolvimento identificada nos textos do PBM e da ENCTI a partir da análise detida de trechos da ENCTI nos quais se evidencia a presença de múltiplas conceituações de desenvolvimento. Para isso, destacamos os trechos do documento com essas características e justificamos as associações de diferentes trechos a diferentes correntes teóricas. Ressaltamos que essa é a mesma segmentação do texto que conduziu a elaboração do Apêndice A e que nele incluiu as segmentações do PBM e de seu respectivo decreto lei.

A segmentação do texto com atribuição de uma corrente teórica para cada um dos trechos destacados foi realizada a partir do software MAXQDA que, mantendo o padrão de cores descrito anteriormente, destaca do lado esquerdo do corpo do texto as teorias que vão sendo identificadas na leitura. Assim, é possível perceber na figura 5 - Mapa Estratégico ENCTI como foi feita a atribuição de teorias e conceitos no corpo do texto. Esse exercício de análise possibilita os dados gerados para o texto, como a sua apresentação em esquema de cores nas figuras 3 e 4, bem como as tabelas que indicam a frequência de conceitos, teorias e vocábulos relevantes.

Um dos elementos da ENCTI que foi encontrado em diferentes exposições sobre seus objetivos é o seu mapa estratégico, aqui apresentado na figura 5, a seguir. O mapa estratégico da ENCTI é o meio pelo qual o documento pode ser resumido. Ele apresenta os quatro principais objetivos que dão fundamento à estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação e aponta os meios indicados para alcançar esses objetivos, o que passa a ser explicado em profundidade ao longo do documento da estratégia.

Figura 5 - Mapa Estratégico ENCTI



Fonte: ENCTI, p. 40

Na análise do quadro Mapa Estratégico da ENCTI 2012-15 (Figura 5) é possível identificar a sobreposição de marcos teóricos na definição da política. Ao apresentar a C,T&I como eixo estruturante do desenvolvimento do Brasil, além de realizar uma referência explícita a uma determinada ideia de desenvolvimento como modelo de futuro, inserida na apresentação do conceito, a política faz uma mistura de conceitos na sua própria definição. A ideia de C,T&I como eixo estruturante do desenvolvimento do Brasil está associada ao institucionalismo histórico que discute o papel da inovação no desenvolvimento nacional, porém, a ENCTI apresenta essa descrição associada ao conceito de desenvolvimento sustentável, que apresenta a ideia de desenvolvimento associada à garantia do bem estar social, sem comprometer as necessidades das gerações futuras, mas discute os objetivos para esse desenvolvimento sustentável dentro dos objetivos descritos pela teoria do desenvolvimento social, com uma menção ao enfrentamento da pobreza e à inclusão social.

Pode-se vislumbrar uma associação entre C,T&I e desenvolvimento sustentável, na medida em que o Relatório Brundtland (1987) apresenta uma conexão entre conhecimento, tecnologia e desenvolvimento de forma que a acumulação desses fatores (conhecimento e tecnologia) pode aumentar a capacidade de cuidar da base de recursos naturais. Não obstante, o próprio relatório explicita que a sustentabilidade requer o respeito aos limites do crescimento. Ainda, é possível afirmar que a própria teorização em torno da ideia de desenvolvimento sus-

tentável modificou-se de 1987 para cá e passou a incluir outros fatores associados ao desenvolvimento social.

Na descrição do enfrentamento aos desafios colocados pelo objetivo disposto pelo quadro estratégico da ENCTI (Figura 5), a polissemia do conceito torna-se ainda mais evidente. Institucionalismo histórico, associado à redução da defasagem científica e tecnológica, encontra-se junto à ideia de desenvolvimento social, essa associada a superação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais, ao mesmo tempo em que são identificados ecos da Teoria da Dependência na descrição da defasagem tecnológica em relação a nações referenciadas como mais desenvolvidas.

Além dos conceitos já descritos para a figura 5, apontamos também a utilização do conceito de desenvolvimento sustentável. Esse conceito fica evidenciado nos objetivos de ampliar as bases para a sustentabilidade ambiental e desenvolvimento de uma economia de baixo carbono, bem como no de expandir e consolidar a liderança brasileira na economia do conhecimento natural.

Ainda no quadro descrito, é possível identificar o conceito de desenvolvimento como liberdade (desenvolvimento humano<sup>11</sup>), frequentemente referenciado no objeto empírico, explicitamente relacionando o atendimento dos objetivos anteriores com a formação e capacitação de recursos humanos. Finalmente, a ENCTI retoma aspectos do institucionalismo histórico em diversos momentos e, ao apresentar seu mapa estratégico 2012-2015, essa referência se evidencia na associação de C,T&I a desenvolvimento.

Cada teoria parte de princípios e métodos diferentes para o alcance do desenvolvimento. Então, a partir do momento em que o documento estratégico não apresenta uma distinção clara dos pressupostos que o direcionam, as políticas públicas dele decorrentes podem seguir em direções distintas, cada uma buscando o alcance de um objetivo divergente. Dessa maneira, a formulação estratégica não cumpre a sua função de articular o pensamento a respeito de que projeto de país vem sendo buscado para o Brasil.

O mapa estratégico apresentado na figura 5 concentra o maior número de diferentes premissas teóricas em um só trecho do documento. Nele, é possível identificar premissas do

---

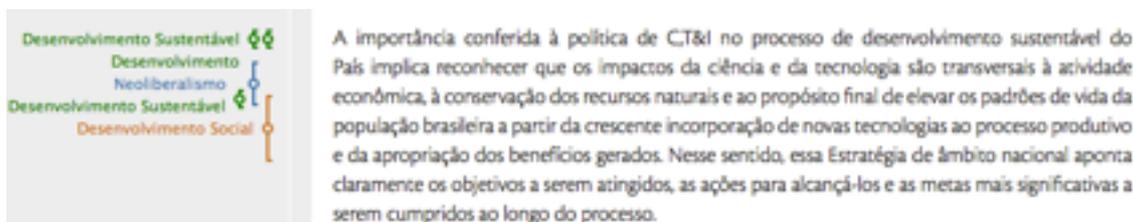
<sup>11</sup> Durante o processo de definição das nomenclaturas teóricas a serem empregadas no presente texto, decidimos utilizar a teoria de desenvolvimento como liberdade em lugar de tratar de desenvolvimento humano. Como a análise feita no software MAXQDA não permitia a mudança dos termos colocados inicialmente, para essa parte do texto, deve-se entender por "desenvolvimento como liberdade" o uso do termo "desenvolvimento humano" destacado em azul nas figuras 5, 8 e 9.

institucionalismo histórico, do desenvolvimento social, da teoria da dependência, do desenvolvimento sustentável e do desenvolvimento como liberdade (desenvolvimento humano). Ao institucionalismo histórico se associam o maior número de premissas encontradas no trecho em destaque, a exemplo das noções de redução da defasagem tecnológica brasileira em relação a outros países; de fortalecimento de uma infraestrutura de pesquisa e inovação; e da promoção de um marco regulatório de fomento à inovação. Estes elementos caracterizam uma noção de papel do Estado associada a prover os indivíduos de um marco institucional que os capacite a exercer seu papel como principal ator no esforço de desenvolvimento do país.

Na caso da associação feita com as premissas da teoria do desenvolvimento como liberdade (desenvolvimento humano), o trecho do texto expõe claramente o objetivo da estruturação estratégica em formar e capacitar recursos humanos. Nesse ponto, institucionalismo histórico e desenvolvimento como liberdade aproximam-se na centralidade que conferem à importância do indivíduo como ator na promoção do desenvolvimento. O contexto em que essa centralidade do indivíduo se pronuncia responde a satisfação das necessidades do mercado em uma sociedade que se organiza a partir de relações sociais desenraizadas da economia, conforme Polanyi (2012).

É interessante verificar que ainda que a predominância dessas teorizações seja clara para o texto da ENCTI como um todo, coexistem ainda outras teorizações. O desenvolvimento social é apontado a cada vez que se identifica no texto a argumentação em prol da superação da pobreza e redução das desigualdades sociais. Já a teoria de dependência é identificada no discurso quando se falar em uma inserção internacional diferenciada, em termos de troca favoráveis ao Brasil e protagonismo do país em determinados âmbitos, como é o caso da economia do conhecimento natural, então destacada. Por fim, o desenvolvimento sustentável é citado diretamente em vários momentos ao longo do texto e no quadro destacado especialmente, quando se fala de ampliação das bases para a sustentabilidade ambiental e desenvolvimento de uma economia de baixo carbono.

Figura 6 - Apresentação ENCTI



Fonte: ENCTI, p. 23.

Na Figura 6, novamente, é possível identificar mais de uma teoria em um mesmo fragmento. A esse trecho, extraído da apresentação da ENCTI, p. 23, associamos três teorias implícitas: o Desenvolvimento Sustentável, o Neoliberalismo e o Desenvolvimento Social. Ao afirmar que “a importância conferida à política de C,T&I no processo de desenvolvimento sustentável do país significa reconhecer que os impactos da ciência e da tecnologia são transversais à atividade econômica, à conservação dos recursos naturais”, o texto da ENCTI evidencia uma premissa associada a desenvolvimento sustentável porque, além de explicitá-lo textualmente, apresenta elementos a ele relacionados a exemplo da ideia de conservação dos recursos naturais. Ressaltamos que nesse trecho, especialmente, a menção à ideia de conservação no escopo do desenvolvimento sustentável demonstra que há uma falta de articulação entre as estratégias governamentais em sentido mais amplo. Dizemos isso, pois, no estudo das posições do país na arena internacional, o Brasil rechaça a ideia de conservação e defende amplamente o uso controlado e responsável dos recursos naturais, o que corresponde à ideia de preservação.

A primeira vista, pode parecer um preciosismo linguístico, porém acreditamos que é importante ressaltar essas contradições, porque assim reforçamos as evidências de contradições no âmbito dos documentos estratégicos brasileiros, que se reforçam ainda mais quando constatamos que a posição identificada nos discursos não corresponde com a prática, na qual o desmatamento da Amazônia cresceu em 280%<sup>12</sup> em favor da expansão agrícola o que, por si só, evidencia conceitos muito diferentes de desenvolvimento, indo ao encontro de políticas de matiz liberal.

---

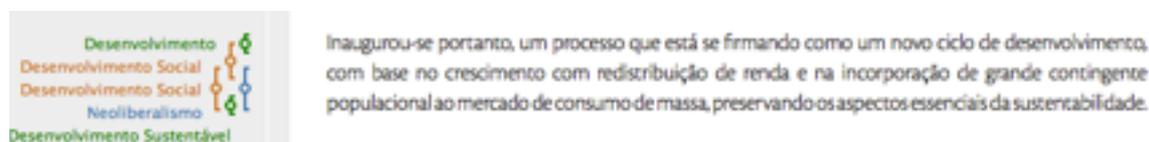
<sup>12</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2015/03/1606476-desmatamento-cresce-282-na-amazonia-legal-em-fevereiro.shtml>

Ainda, quando o mesmo trecho apresenta os benefícios associados à estratégia posta como transversais à atividade econômica, vislumbra-se a sua associação ao neoliberalismo e o objetivo de desenvolvimento por ele interposto enquanto atendimento à interesses puramente econômicos, dissociados da sociedade. Finalmente, quando o mesmo trecho interpõe o “*propósito final de elevar os padrões de vida da população brasileira a partir da crescente incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo e da apropriação dos benefícios gerados*” demonstra o referencial teórico do desenvolvimento social, pois traz elementos a ele associados como a elevação dos padrões de vida da população brasileira e da apropriação dos benefícios gerados.

Esse último trecho evidencia também um dos problemas da política ressaltado no decorrer no texto, o salto entre promover uma política de ciência, tecnologia e inovação e elevar os padrões de vida da população brasileira por meio da incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo. A política não responde como a incorporação de tecnologias levaria à melhoria dos padrões de vida, é uma informação apresentada como um fato dado, como se constituísse um processo automático.

Outros trechos da ENCTI proporcionam análise similar, a exemplo de trecho singularizado na página seguinte da ENCTI e que destaca pressupostos teóricos das mesmas três origens diferentes, conforme demonstra a Figura 7, retirado da página 28 do documento e pertencente ainda à sua apresentação.

*Figura 7 - Apresentação ENCTI*



Fonte: ENCTI, p. 28.

Nesse trecho, prevalecem termos associados ao Desenvolvimento Social, como crescimento com distribuição de renda; termos associados ao neoliberalismo, como a incorporação de contingente populacional ao mercado de consumo de massa; bem como a ideia de preservação de aspectos associados à sustentabilidade advindos do desenvolvimento sustentável.

Como conjugar desenvolvimento social com neoliberalismo e desenvolvimento sustentável? O desenvolvimento social e o sustentável pressupõem um papel atuante do Estado, pelo lado do desenvolvimento social, no combate à pobreza e com a promoção de políticas que proporcionem maior equidade social; por outro lado, quando se trata de desenvolvimento sustentável, a formulação teórica, ainda que não ignore questões sociais, trata dessas desde uma perspectiva em que o Estado deve promover uma conscientização de uso sustentável dos recursos naturais disponíveis, na busca de um tipo de desenvolvimento que integra o bem estar ambiental e social, não tratando diretamente de questões voltadas ao alívio da pobreza. Finalmente, o neoliberalismo desafia tudo isso, pois a forma que coloca o desenvolvimento é pela via do consumo de massa e pela diminuição da atuação do Estado, que deve atuar como ente regulador. Dessa forma, evidencia-se que são princípios que oferecem caminhos diferentes para tipos de desenvolvimento diferentes.

*Figura 8 - Formulação da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação*



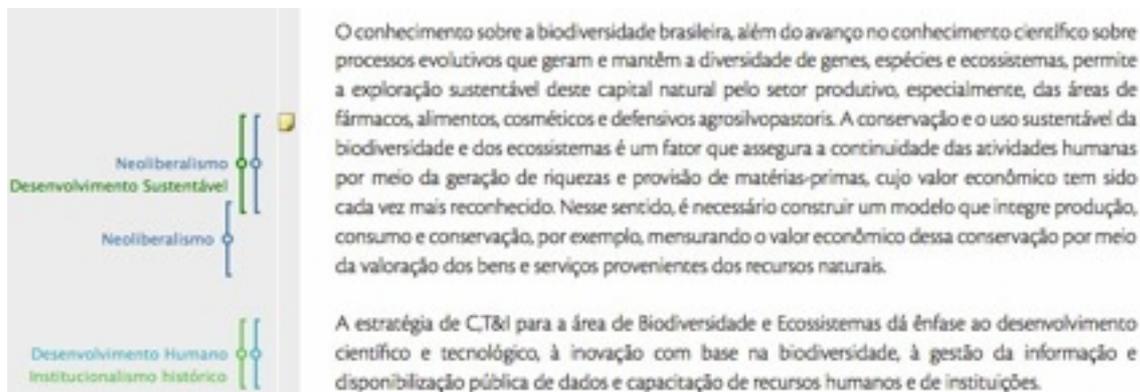
A ENCTI persegue este objetivo e ratifica o papel indispensável da inovação no esforço de desenvolvimento sustentável do País, com ênfase na geração e apropriação do conhecimento científico necessário à construção de uma sociedade justa e solidária e de uma economia crescentemente integrada, produtiva e competitiva.

Fonte: ENCTI, p. 96.

No trecho apresentado na Figura 8, inserido na parte do texto intitulada "Formulação da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação", na página 96 do documento da ENCTI, identificam-se quatro teorias. O Desenvolvimento Sustentável é novamente referenciado diretamente, enquanto são apresentados valores associáveis ao Institucionalismo Histórico, com a associação feita ao papel indispensável do Estado na "*geração e apropriação do conhecimento científico necessário à construção de uma sociedade justa*". Nesse trecho, dá-se um salto entre apropriação do conhecimento e construção de uma sociedade justa. Não é evidenciado como esses dois elementos se conectam. Especificamente, a referência a uma sociedade justa e solidária associa-se a teoria do Desenvolvimento Social, cujo questionamento central reside no estudo da forma como o crescimento afeta a pobreza, de maneira que seu

impacto depende da estrutura inicial de distribuição de renda na sociedade e que pode ser associado a ideia de justiça e solidariedade disposta no texto.

Figura 9 - Biodiversidade



Fonte: ENCTI, p. 78.

Igualmente, no trecho que trata sobre a Biodiversidade, evidenciado na Figura 9, encontrado na página 78 do documento analisado, é possível identificar não só pressupostos relacionados ao Desenvolvimento Sustentável, como era de se esperar considerando a temática tratada no subtítulo em questão, como também a ideia de se fomentar o desenvolvimento sustentável subvertida em preceitos econômicos, relacionados a associação de matérias primas e riquezas naturais “*cujo valor econômico tem sido cada vez mais reconhecido*”. Assim, o texto da política dispõe que “*é necessário construir um modelo que integre produção, consumo e conservação, por exemplo, mensurando o valor econômico dessa conservação por meio da valoração de bens e serviços provenientes dos recursos naturais*”.

Ainda na Figura 9, é possível observar a presença de pressupostos do Desenvolvimento como Liberdade e do Institucionalismo histórico conjugados no trecho seguinte. Enquanto a ideia de capacitação de recursos humanos nasce no Desenvolvimento como Liberdade e é a ele associada pelo peso que implica nessa teoria, a forma como foi inserida no quadro de capacitação de recursos humanos e de instituições para o desenvolvimento científico e tecnológico, à associa contextualmente a pressupostos do institucionalismo histórico. Esse último, que teoriza a respeito da construção de capacidades estatais que possibilitem ao Estado desempenhar seu papel inerente na construção da trajetória de desenvolvimento, com centralidade na promoção da inovação.

Várias trechos do documento ainda poderiam ser destacados, de forma a exemplificar os argumentos construídos em torno da constatação de uma polissemia de conceitos de desenvolvimento nos documentos estratégicos estudados. Não obstante, buscamos utilizar apenas

alguns trechos do texto da ENCTI como exemplo, sem, contudo, esgotar todos os trechos que possibilitam essa análise, os quais foram apresentados na sua integridade no apêndice A.

A seguir, trataremos da análise lexical mais ampla dos termos encontrados na leitura dos documentos estratégicos. Essa análise objetiva apontar grupos de palavras que podem ser associados às teorias apresentadas no nosso quadro teórico-analítico e identificadas no teor desses documentos. A ideia não é apresentar uma contagem de palavras em si, mas demonstrar por outros métodos a leitura que fizemos dos termos dos documentos estratégicos, identificando discursos associados à diferentes requisitos teóricos.

#### 4.4 Análise lexical

Na análise lexical da amostra (Tabela 4 - Frequência de vocábulos relevantes) evidenciou-se que os textos apresentam uma frequência de palavras que, ao ser analisada, demonstra elementos prioritários no planejamento estratégico nacional. Optou-se por dispor apenas os termos entendidos como palavras plenas, no sentido de possuírem significado próprio e não serem conjunções, advérbios ou artigos, os quais nomeia-se como palavras-instrumento (BARDIN, 2007) e cuja frequência de aparição foi superior a trinta vocábulos, com representatividade maior que 1% entre as palavras identificadas no texto. Pode-se dizer que os vocábulos selecionados, a partir da sua frequência, evidenciam as prioridades dos documentos estratégicos, voltados ao desenvolvimento nacional por meio da constituição de bases estratégicas, instituições, recursos humanos e conhecimento tecnológico que conduza à inovação.

*Tabela 4 - Frequência de vocábulos relevantes*

Palavra	Frequência	%	Palavra	Frequência	%
tecnologias	208	10.04	informação	53	1.73
Desenvolvimento	278	9	participação	53	1.73
Nacional	250	8.15	sociedade	47	1.53
inovação	240	7.82	capacidade	45	1.47
pesquisa	179	5.84	base	44	1.43
Brasil	177	5.77	informações	44	1.43
País	165	5.38	instituições	44	1.43
Ciência	140	4.56	geração produtiva	42	1.37
empresas	134	4.37	formação	42	1.37

Palavra	Frequência	%	Palavra	Frequência	%
programa	123	4.01	parceria	41	1.34
tecnológico	116	3.78	recursos humanos	40	1.30
brasileiro (a)	116	3.78	energia	40	1.30
conhecimento	105	3.42	fomento	39	1.27
Estratégia (s)	105	3.42	bolsas	38	1.24
científico	90	2.94	inclusão	38	1.24
produção	80	2.61	instrumentos	38	1.24
economia	74	2.41	crescimento	38	1.24
projetos	73	2.38	biodiversidade	37	1.21
produtos	69	2.25	Estado	37	1.21
serviços	64	2.09	Governo	37	1.21
Países	64	2.09	demanda	36	1.17
políticas	59	1.92	saúde	35	1.14
infraestrutura	57	1.86	recursos naturais	34	1.11
social	57	1.86	Industrial	33	1.08
gestão	56	1.83	mercado	33	1.08
industrial	54	1.76	governança	32	1.04
investimentos	54	1.76	integração	31	1.01

Fonte: Elaboração própria.

Se para as teorias os pressupostos não declarados podem ser identificados com paradigmas seguidos; para a política, tais pressupostos não declarados são indícios do projeto maior no qual as ações governamentais estão inseridas. A identificação de tais pressupostos por meio da associação da ECNTI e do PBM a teorias e, conseqüentemente, a paradigmas, busca demonstrar a fragilidade do pensamento estratégico que se fraciona em diferentes correntes e caminhos. A partir da tabela acima, é possível inferir alguns desses horizontes.

A tabela 4 permite observar que os documentos destacam a importância da tecnologia, da inovação, da pesquisa e da ciência para o desenvolvimento nacional. É relevante destacar que, ainda que outras dimensões ganhem importância - a exemplo da participação social, da governança e dos recursos naturais, as empresas ganham uma centralidade que é ratificada e reforçada com no novo marco legal para a ciência, tecnologia e inovação, lançado em 11 de janeiro de 2016, com a lei 13.243.

Além disso, as frequências em que as palavras aparecem (Tabela 5 - Distribuição da palavras para a análise de representatividade lexical) possibilita identificar visualmente o peso

das teorias identificadas no texto ao serem associados ao conjunto de vocábulos destacados nas tabelas abaixo. Para isso, agruparam-se as palavras conforme a sua associação a conteúdos teóricos dispostos no capítulo III e demonstrados na Tabela 6 - Análise lexical da representatividade das teorias na formulação estratégica, sendo mantido o esquema de cores utilizado para atribuir vocábulos a teorias identificadas. A partir desse agrupamento, evidencia-se em que medida as teorias que convivem no seio da ENCTI e do PBM direcionam essas formulações estratégicas em direções teoricamente distintas.

*Tabela 5 - Distribuição de palavras para análise de representatividade lexical*

Palavra	Frequência	%	Palavra	Frequência	%
Nacional	201	6.55	instituições	44	1.43
Brasil	177	5.77	gestão	56	1.83
País	165	5.38	industrial	54	1.76
inovação	155	5.05	investimentos	54	1.76
pesquisa	146	4.76	demanda	36	1.17
científico	42	1.37	mercado	33	1.08
tecnologias	128	4.17	produtos	69	2.25
tecnologia	80	2.61	crescimento	38	1.24
tecnológico	78	2.54	governança	32	1.04
Tecnologia	103	3.36	geração produtiva	42	1.37
Ciência	101	3.29	empresas	134	4.37
Inovação	85	2.77	produção	80	2.61
científica	48	1.57	parceria	41	1.34
informação	53	1.73	economia	74	2.41
ciência	39	1.27	conhecimento	105	3.42
fomento	39	1.27	formação	42	1.37
instrumentos	38	1.24	bolsas	38	1.24

Palavra	Frequência	%	Palavra	Frequência	%
tecnológicas	38	1.24	humanos	40	1.30
nacionais	49	1.60	inclusão	38	1.24
Estado	37	1.21	serviços	64	2.09
Governo	37	1.21	social	57	1.86
Pesquisa	33	1.08	participação	53	1.73
políticas	59	1.92	sociedade	47	1.53
programa	59	1.92	energia	40	1.30
Programa	64	2.09	biodiversidade	37	1.21
Estratégia	69	2.25	saúde	35	1.14
Países	64	2.09	naturais	34	1.11
projetos	73	2.38	integração	31	1.01
estratégias	36	1.17	brasileiro	32	1.04
capacidade	45	1.47	Industrial	33	1.08
base	44	1.43	infraestrutura	57	1.86
informações	44	1.43	brasileira	84	2.74

Fonte: Elaboração Própria.

*Tabela 6 - Análise lexical da representatividade das teorias na formulação estratégica*

Teorias	Peso na formulação estratégica
Institucionalismo histórico	60%
Neoliberalismo	18%
Desenvolvimento como liberdade	4%
Desenvolvimentismo	5%
Teoria da Dependência	5%
Desenvolvimento Social	7%

Teorias	Peso na formulação estratégica
Desenvolvimento Sustentável	4%

Fonte: Elaboração Própria.

Na Tabela 6, Análise lexical da representatividade das teorias na formulação estratégica, demonstra-se o peso que as teorias representam na formulação estratégica a partir da alocação dos vocábulos singularizados na tabela 5, Distribuição de palavras para análise de representatividade lexical, nas teorias do desenvolvimento apresentadas no capítulo 1 e que foram identificadas nos textos estudados no objeto empírico. A partir desse método de análise, identificou-se um peso diferenciado para neoliberalismo, desenvolvimento como liberdade e desenvolvimento social em relação ao apontado na Figura 3 e na Figura 4. Tal diferença confirma a importância que vem sendo conferida à atuação do setor privado no processo de desenvolvimento nacional, com a centralidade conferida às empresas, evidenciada na análise da tabela 4 - Frequência de vocábulos relevantes.

Se, por um lado, esse achado de pesquisa confirma as inferências anteriores relativas ao peso do institucionalismo histórico na formulação estratégica nacional, bem como da representatividade conferida ao desenvolvimento como liberdade, desenvolvimentismo e teoria da dependência; por outro lado, inverte a relação de relevância entre neoliberalismo e desenvolvimento social e sustentável. Esse resultado demonstra que na construção do discurso, no qual as estratégias estão inseridas, a teoria neoliberal possui um peso que, na análise dos fragmentos textuais e na definição das prioridades da política, é suavizado.

Para o neoliberalismo, desenvolver-se implica inserir-se no mercado internacional de forma vantajosa e possibilitar ao indivíduo a liberdade de efetivação de suas escolhas, não levando em consideração a desigualdade social que possa ser ocasionada e que, muitas vezes, é associada a uma ideia de meritocracia. Por outro lado, uma perspectiva de desenvolvimento social, trata a desigualdade e a pobreza como principais sintomas do subdesenvolvimento e não considera desenvolvido um país no qual esses sintomas inviabilizam a convivência entre os indivíduos. Já o desenvolvimento sustentável singulariza a importância de pensar o longo prazo e a sustentabilidade do processo de desenvolvimento, para que não haja esgotamento dos recursos naturais, com uma distribuição de seus benefícios que não inviabilize a sobrevivência humana no longo prazo.

Ao apresentarmos a frequência dos vocábulos relevantes (Tabela 4) buscamos demonstrar também a que se atribui maior peso no desenho da política. Ao buscar a sua associação com as teorias dispostas, chegou-se ao seguinte resultado: o peso conferido ao neoliberalismo na análise isolada de palavras no discurso é maior que o evidenciado na análise de segmentos recortados dos documentos.

Vivemos a disputa entre dois projetos antagônicos. O liberal versus o desenvolvimentista. O mercado versus o Estado. A focalização exclusiva nos mais “pobres” versus a universalização dos direitos da cidadania. Os valores do Estado mínimo versus os do Estado de bem-estar. Os direitos sindicais e laborais versus as relações de trabalho flexíveis. (FAGNANI, 2014)

A citação acima retirada do artigo de Fagnani publicado em 2014 no jornal *Le Monde Diplomatique*, ainda que escrito sob um contexto de disputa eleitoral, cabe na presente análise pois evidencia o tipo de conflito interno que pode ser identificado na formulação estratégica estatal que vem sendo conduzida para o Brasil. A disputa que o autor evidenciou em tempos de eleição para a presidência vem ocorrendo sistematicamente no âmbito do planejamento nacional brasileiro. Ainda, a análise baseada em métodos de pesquisa das ideias dispostas na ENCTI e no PBM demonstra que essa dissonância de projetos extrapola o liberal e o desenvolvimentista e expõe recortes de outras formulações.

A análise das frequências de palavras proporciona ainda a geração de uma nuvem em que se evidencia o teor do texto a partir do destaque aos principais termos nele identificados (Figura 10), associando a frequência de aparição das palavras a sua importância. Assim, da mesma forma que se reitera a centralidade do conceito de desenvolvimento para os documentos em análise, evidencia-se uma estratégia que coloca ciência, tecnologia e inovação como meios para o alcance desse desenvolvimento e que confere destaque ao conhecimento, às empresas e à pesquisa.

Figura 10 - Nuvem de Palavras contidas na ENCTI e no PBM



Fonte: Elaboração própria.

Observa-se, portanto, reiteradamente, um salto entre a busca do conhecimento e a efetiva transformação deste em inovação e benefícios para o país. Ao não desenvolver a forma em que vai se dar esse salto, a ENCTI e o PBM evidenciam que, na verdade, não há uma estratégia de inovação para o país. O que se identificam são ideias de como viabilizar a produção do conhecimento e a evidência de uma série de necessidades explícitas nos objetivos da própria estratégia, mas o salto entre esses conceitos, o enfrentamento de suas disparidades e a efetivação da formulação estratégica fica pendente.

Por fim, entende-se necessária a demonstração de onde tais vocábulos se situam fora do agregado, destacando a importância diferenciada conferida a eles em cada um dos textos analisados. Para isso, utilizou-se da distribuição de vocábulos relevantes identificados nos documentos, conforme tabela 7 - A distribuição de palavras nos documentos analisados. Segundo essa distribuição, é possível analisar os documentos sob outra perspectiva que evidencia, nas proporcionalidades no aparecimento dos principais vocábulos, a atuação conjunta da ENCTI e o PBM. Por outro lado, a distribuição de palavras nos documentos analisados também demonstra que a ENCTI instrumentaliza parte dos objetivos dispostos no PBM, desenvolvendo-os em maior profundidade na medida em que observa-se que determinados termos nele referenciados são expandidos em mais de dez vezes, na média, no texto da ENCTI.

Tabela 7 - A distribuição de palavras nos documentos analisados

Palavra	Frequência	%	Decreto nº 7540 - PBM	ENCTI	PBM - texto de referência
Desenvolvimento	400	14.70	8	329	32

Nacional	342	12.57	2	302	27
Inovação	293	10.77	1	240	27
MCTI	197	7.24	0	193	4
empresas	189	6.95	1	134	39
pesquisa	177	6.50	0	146	2
conhecimento	119	4.37	0	105	12
Tecnologia	112	4.12	2	103	4
ações	92	3.38	7	69	11
projetos	91	3.34	0	73	6
Estratégia	70	2.57	0	69	1
políticas	65	2.39	0	59	6
gestão	61	2.24	0	56	2
social	61	2.24	0	57	1
Industrial	42	1.54	2	33	7
sustentável	36	1.32	0	30	6
Pesquisa	35	1.29	0	33	2
público	35	1.29	1	12	4
capacitação	34	1.25	0	28	3
competitividade	34	1.25	1	22	11
Estruturantes	30	1.10	0	30	0
financiamento	30	1.10	0	23	5
competências	28	1.03	1	13	13
eficiência	24	0.88	0	17	7
renováveis	16	0.59	0	12	4
Social	13	0.48	1	11	1
Tecnológicos	13	0.48	0	13	0
TICs	12	0.44	0	11	1
estruturante	11	0.40	0	7	4

importações	11	0.40	0	9	2
sustentáveis	7	0.26	0	7	0
competitiva	6	0.22	0	6	0
desenvolvimentos	5	0.18	0	5	0
popularização	5	0.18	0	5	0
eficaz	4	0.15	1	3	0
inovador	4	0.15	0	3	0
Instituição	4	0.15	0	0	0
Público	4	0.15	2	1	0
Sociedade	2	0.07	0	2	0

Fonte: Elaboração própria.

A análise de conteúdo dos termos que regem a ECNTI e o PBM evidencia de que forma os elementos da discussão teórica se aplicam às visões de desenvolvimento identificadas no objeto empírico apresentado. Igualmente, demonstramos que há uma discussão mais profunda no desenho das estratégias de desenvolvimento do país. Identificamos diferentes prioridades e conceitos do que implica ser desenvolvido.

A polissemia desses elementos na formulação governamental evidencia problemas de concepção estratégica e a utilização da conciliação para projetos de país para os quais é difícil identificar em que medida podem ser conciliados. Corroboramos, portanto, a abordagem de Lascoumes e Le Galès (2004), segundo os quais a instrumentação da ação pública representa o conjunto dos problemas colocados pela escolha e pelo uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação pública. Para esses autores, ela é um espaço sociopolítico construído tanto por técnicas e instrumentos quanto por finalidades, conteúdos e projetos de ator (LASCOUMES e LE GALÈS, 2004).

No âmbito da formulação da Estratégia Nacional de Ciência Tecnologia e Inovação (ENCTI) e no Plano Brasil Maior (PBM), esses projetos de ator permeiam concepções sobre a organização e o papel do Estado e sua relação com a sociedade e impactam na definição do que é desenvolvimento para o país e do papel dos órgãos públicos na sua consecução por meio da definição de formulações estratégicas.

Portanto, no nosso esforço analítico buscamos identificar nos documentos que realizam a formulação estratégica nacional o sentido dos instrumentos propostos para uma gestão pública articulada e coordenada. Na identificação das premissas que fundamentam a ação governamental pudemos levantar o questionamento sobre o que implica planejar estrategicamente, buscando os sentidos e valores que definem o projeto de país que se busca para o Brasil quando se constroem associações entre formular estrategicamente em determinada área e desenvolver o país.

Esses desafios também exigem novas abordagens analíticas para estudar o desenvolvimento. É pouco provável que a antiga literatura de capacidade tecnológica seja suficiente como ferramenta conceitual para o estudo das condições e da dinâmica das amplas transições de sustentabilidade que envolvem mudanças fundamentais na direção de vias sócio-técnicas para o desenvolvimento. Em vez disso, exigimos a perspectiva de um sistema de inovação dinâmico que seja capaz de explorar as dinâmicas e desafios de amplas transições sócio-técnicas para padrões mais sustentáveis ambientalmente e socialmente inclusivos de desenvolvimento.<sup>13</sup> (Romijn et Caniels, 2011)

No escopo da estratégia brasileira de C,T&I evidencia-se o papel do Estado como agente da promoção do desenvolvimento para o qual a formulação estratégica aponta indícios. Essas afirmações, inferidas da formulação estratégica identificada no objeto empírico, denotam a colocação do conhecimento como possível ferramenta de promoção do desenvolvimento e apontam múltiplos caminhos para perseguir esse objetivo, mas não há um corpo teórico coordenado no escopo dos documentos escolhidos e sim, um conjunto de formulações que pode ser atribuído a diferentes teorias, o que confirma a ideia de polissemia do conceito de desenvolvimento presente na formulação estratégica nacional.

#### **4.5 Conclusões da Análise dos Documentos**

Ao associarmos palavras que prevalecem nos documentos às teorias apresentadas e analisadas no capítulo III deste trabalho objetivamos traçar as linhas que fragmentam os do-

---

<sup>13</sup> “These challenges also call for new analytical approaches to studying development. The old technological-capability literature is unlikely to be sufficient as conceptual tools for studying the requirements and dynamics of broad sustainability transitions that involve fundamental changes in the direction of societal-technical development pathways. Instead we require a dynamic innovation-systems perspective that is capable of exploring the dynamics and challenges of broad socio-technical transitions to more environmentally sustainable and socially inclusive patterns of development.”

cumentos estratégicos internamente no atendimento a objetivos vinculados a diferentes correntes teóricas. Esse exercício não seria válido caso não fossem expostas suas limitações de análise. Na maioria das vezes, é difícil encaixar palavras em teorias específicas, pois, muitas vezes, elas aparecem em maior ou menor medida em mais de uma teoria. Em consequência disso, a distribuição situou as palavras de acordo com a maior ênfase a elas depositadas na teoria alocada.

A partir da análise dos documentos, concluímos que o desenvolvimentismo e teoria da dependência, teorizações da década de 1960, permanecem exercendo influência. A ENCTI utiliza-se textualmente do conceito de *substituição de importações* como premissa de escolhas políticas rumo ao alcance do objetivo de desenvolver o Brasil (no Apêndice A são distribuídas as enunciações fragmentadas conforme teoria identificada). Ambas as teorias não apresentam preocupação com o meio ambiente e conferem à industrialização uma importância central para o alcance do desenvolvimento. Por outro lado, a ENCTI e o PBM também evidenciam o desenvolvimento como liberdade como base teórica de algumas de suas formulações estratégicas. Para essa teoria, o indivíduo é o centro do esforço para o desenvolvimento e o Estado tem um papel de tornar possível as escolhas individuais.

No caso do paradigma liberal, duas teorias são identificadas na ENCTI e no PBM: a teoria neoclássica do desenvolvimento e a do desenvolvimento como liberdade. A teoria neoclássica do desenvolvimento traz esse aspecto de forma prescritiva a necessidade de primar-se pela eficiência contingencialista, especialmente do Estado, que deveria satisfazer as necessidades do mercado e ser reduzido ao mínimo necessário para a possibilidade da livre ação das forças de mercado. A abordagem do desenvolvimento como liberdade também é colocada nesse guarda-chuva analítico uma vez que o pensamento de Sen (1999) de desenvolvimento de capacidades individuais não se distancia de todo de uma visão de desenvolvimento que está voltada à satisfação das necessidades do mercado e que está centrado no estabelecimento da necessidade de satisfazer as carências e oportunidades dos indivíduos, não se atendo às necessidades que podem emanar da coletividade. Para esse paradigma, o desenvolvimento é funcional a partir do momento em que se atendem às necessidades individuais realizadas no mercado.

Entendemos que é necessário destacar que Sen (1999) possui articulações com outras propostas de desenvolvimento. A sua influência também pode ser percebida no institucionalis-

mo histórico, para o qual o avanço tecnológico possui forte relação com a capacitação dos indivíduos e sua ação como atores no processo de desenvolvimento.

Diante de perspectivas tão diferenciadas no que diz respeito à condução do papel do Estado, aos elementos que devem ter prioridade no esforço para o desenvolvimento e no próprio significado de desenvolvimento, como é possível chegar a formulações estratégicas que efetivamente atendam ao objetivo nacional de tornar-se desenvolvido? Esse questionamento reitera a dificuldade em pensar estrategicamente a partir de uma formulação que evidencia disputas de modelos de futuro.

## Considerações Finais

A questão de pesquisa que conduziu a análise realizada no presente texto propôs a análise do conceito desenvolvimento e de como ele se evidencia nos documentos que definem a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, em articulação com a política industrial, tecnológica e de comércio exterior brasileira, instituída com o Plano Brasil Maior (2011-14). Vislumbrava-se a existência de uma heterogeneidade na utilização do conceito desenvolvimento e, conseqüentemente, de dissonâncias quando à trajetória a ser conduzida para a efetivação de uma política pública que conduza ao desenvolvimento nacional.

Identificamos e analisamos indícios de teorias do desenvolvimento no recorte empírico proposto, os documentos estratégicos da ENCTI e do PBM, para então, verificar o conteúdo desses documentos por meio de técnicas variadas de análise. A nossa análise indicou alguns problemas e desafios para a política de inovação brasileira como instrumento de um projeto de país. O principal deles, inserido da questão de pesquisa que norteou o presente estudo, quanto a verificação de uma polissemia do conceito desenvolvimento nos documentos estudados, diz respeito a dificuldade que as diferentes noções paradigmáticas que norteiam a formulação estratégica ocasionam.

Como parte dessa dificuldade, o entendimento de que as políticas públicas se concretizam na gestão, no sentido de envolver não apenas instrumentos que sejam técnicos, mas que também reconheçam uma politização interna, refletidos os anseios e perspectivas dos atores envolvidos, (LUCIO et ali, 2014) também esteve presente na análise da polissemia do conceito desenvolvimento, identificada nos documentos governamentais selecionados. A relação entre os atores e os sujeitos das políticas implica em quem se beneficia do instrumento escolhido, na escolha da representação do problema e na determinação do comportamento dos atores (Lascoumes e Le Galès, 2004). Implica, dessa maneira, na disputa entre projetos de futuro para o país e de seus principais beneficiários.

No caso do ENCTI e do PBM, a relação entre atores e sujeitos está conectada a identificação dos conceitos de desenvolvimento eleitos como prioritários para o país. Identificaram-se evidências de múltiplas teorias de desenvolvimento nos fragmentos de texto recortados para a análise. Essa identificação corrobora a suposição de que há uma polissemia nos

conceitos de desenvolvimento utilizados como base para a formulação dos documentos analisados. Evidencia-se, com isso, uma dificuldade inerente à sua formulação para o alcance dos objetivos colocados pela política.

Por essa razão, pensamos não ser possível apontar a existência de um projeto de desenvolvimento específico para o país, apenas a dissonância que há entre os muitos projetos em jogo. Na análise conjunta das duas políticas, concluímos que o projeto de desenvolvimento como está posto, colocando ciência, tecnologia e inovação como eixo estruturante, responde a interesses que têm como premissas diferentes aportes teóricos e paradigmáticos. Por um lado, busca atender às necessidades do equilíbrio de mercado no que diz respeito ao aumento da produtividade e competitividade brasileiras; por outro lado, levanta questões relativas a um desenvolvimento que não seja antagônico às necessidades da sociedade brasileira, trabalhando em prol da inclusão social e que, ao mesmo tempo, considere ainda as questões do desenvolvimento sustentável, respeitando a preservação do meio ambiente.

Conciliar essas questões parece-nos o maior desafio da formulação estratégica ora posta. Nem sempre os objetivos são irreconciliáveis, mas eles tem respondido a paradigmas distintos que trazem diferentes noções em torno do que o futuro representa. Para o paradigma liberal, o futuro dos países em desenvolvimento é seguir as trajetórias trilhadas por países já desenvolvidos, que, por exemplo, não estavam preocupados com a preservação ambiental; para o paradigma estruturalista, a estratégia de desenvolvimento deve ser autóctone e romper com a dependência dos países desenvolvidos, desenvolvendo indústrias e se especializando na produção daquilo que o país apresenta maiores vantagens comparativas; diferentemente, o paradigma pós-estruturalista centra as necessidades do desenvolvimento na sociedade e começa a questionar as ideias relativas a industrialização e perseguir parâmetros voltados ao atendimento das necessidades do mercado. Estes são só alguns exemplos de como as dissonâncias podem ser identificadas e como existem.

A conciliação de objetivos distintos em termos teóricos, na ENCTI e no PBM, demonstra um dos grandes limites da política, uma vez que se evidenciam projetos de futuro em disputa. Como a definição do próprio conceito de desenvolvimento diz respeito a escolha de projetos de futuro, demonstra-se a importância de instrumentalizar que tipo de desenvolvimento se almeja para o Brasil.

Tal definição do que é desenvolvimento e dos instrumentos de ação pública que lhes venham a ser correspondentes depende do contexto político na qual está inserida (Lascoumes e Les Galès, 2012). Dessa maneira, as evidências empíricas apresentadas demonstram que a ENCTI e o PBM não são instrumentos de ação pública neutros e que, conseqüentemente, apresentam na sua formulação o aporte de dissonâncias características da política.

Não obstante, entende-se que nem sempre as teorias do desenvolvimento são dissonantes em seus objetivos, como é possível verificar quando são colocadas lado a lado no Quadro Teórico-Analítico das Teorias do Desenvolvimento, apresentado no capítulo três. O que interpõe dificuldades na realização dos objetivos da política brasileira de C, T & I é que os meios para a realização do objetivo de tornar o país desenvolvido, premissa das políticas estudadas, variam, assim como a ideia do que constitui ser um país desenvolvido.

Dessa maneira, entende-se que a polissemia de conceitos para desenvolvimento identificada, especialmente, na estratégica nacional para C, T & I reflete uma dissonância de diretrizes na definição do tipo de desenvolvimento a ser adotado para o Brasil, demonstrando, entre as suas conseqüências, a inviabilidade de executar todos os objetivos propostos, pois os seus pressupostos conduzem a ações públicas diferentes para o alcance do que se está colocando como desenvolvimento e que, em diversos momentos ao longo do texto, implicariam em diminuir o papel do Estado na execução do planejamento estratégico.

O papel do Estado nesse processo e as relações entre Estado, mercado e sociedade são questões implícitas na formulação estratégica. No caso do papel do Estado, os documentos estratégicos ora apresentam-no como essencial e empreendedor (Mazzucato, 2014), ora como um Estado que deve agir como ente regulador, apenas possibilitando a ação mais eficiente do equilíbrio de mercado e dos entes privados. A relação entre Estado, mercado e sociedade permeia outro tipo de questão, sobre o que deve ser colocado no centro da reflexão que antecede a formulação estratégica nacional. Knutsson (2009) apresenta essa questão sob forma de uma pirâmide na qual Estado, Mercado e Sociedade encontram-se dispostos como vértices de um triângulo de disputas que levam à produção do discurso sobre o desenvolvimento e que aponta desequilíbrios na tendência seja para maior importância do Estado, a maior importância do Mercado ou a maior importância da Sociedade. Nesse sentido, entendemos que deve haver um equilíbrio no atendimento às prioridades colocadas por cada um desses elementos e que a

produção de teorias sobre desenvolvimento busca lidar com a disputa que é inerente a essa busca de equilíbrio entre os elementos Estado, mercado e sociedade.

A mediação necessária ao equilíbrio proposto perpassa a execução de uma gestão estratégica da política pública, em que haja uma reflexão em torno do projeto de país que se almeja para o Brasil. Conseqüentemente, deve-se buscar delinear a visão de Brasil que é viabilizada pela política pública para, então, entender sob que discurso essa visão está influenciada quando se dispõem os termos de uma estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação, bem como para a política produtiva. É preciso, portanto, avançar na definição de qual projeto de futuro se está construindo no Brasil, para que a gestão pública passe a dialogar com o projeto de sociedade a ser construído.

Dessa forma, entendemos que o desafio de fazer escolhas que definam estrategicamente o caminho a ser trilhado para o Brasil rumo ao desenvolvimento permanece em aberto, pois os instrumentos em vigor não demonstram essa tomada de decisão. O que identificamos, pois, é um agregado de recortes teóricos que busca fundamentar ações estatais descoordenadas e fundamentadas numa profusão de valores que é inerente a fragmentação do próprio Estado brasileiro. Não cabe ao presente texto interpor qual deveria ser a melhor estratégia ou qual o melhor caminho a seguir, mas, sim, apontar para a inconsistência da gestão pública em exercício, com base no caso específico analisado, expondo a necessidade de se refletir em torno do modelo de futuro mais apropriado a realidade brasileira e, como tal, definido estrategicamente.

A comparação feita entre as teorias no quadro teórico-analítico partiu da ideia de evidenciar as diferenças nas causalidades que levam ao desenvolvimento conforme as teorias que o abordam, a partir do refinamento dos critérios de análise, feito com base no pensamento de Polanyi (2012). Com isso, foi possível avaliar em que medida os conceitos de desenvolvimento identificados na ENCTI e no PBM estão em conflito entre si e vislumbrar que tipo de dificuldade isso pode ocasionar na execução das políticas públicas resultantes de tais diretrizes estratégicas.

Dessa forma, ponderamos que os objetivos postos na ENCTI e no PBM atendem a correntes teóricas diferentes e que entendem as causalidades do desenvolvimento de forma dissonante. A consequência mais lógica é uma estratégia que vem produzindo resultados fragmentários, que não se somam em um todo que indique o peso do projeto de país escolhi-

do. Em lugar disso, os resultados das políticas atendem parcialmente aos objetivos dispostos, pois estes inviabilizam seu total alcance, uma vez que a tendência é que se inviabilizem mutuamente.

## Referências

- ABBAGNANO, N. *Dicionário de Filosofia*. 6a edição, 3a tiragem. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes Ltda, 2015.
- Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). *Balanco Executivo 2011-14 do Plano Brasil Maior*. Brasília: ABDI, 2014.
- AGÊNCIA SENADO. *Promulgada emenda que incentiva ciência, tecnologia e inovação*. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/02/26/promulgada-emenda-que-incentiva-ciencia-tecnologia-e-inovacao>. Acesso em 26 de fevereiro de 2015.
- ANGELES, L. New Issues, new perspectives : Implications for International development studies. *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XXV, nº 1, 2004.
- ARRIGHI, G. *A Ilusão do Desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- BALANDIER, G. Les conditions sociologiques du développement. In. *Politique étrangère*, N° 3 - 1957 - 22e année pp. 301- 310.
- BANCO MUNDIAL. *Knowledge Economics: Advanced Strategies for Development*. Washington, DC: World Bank, 2007.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. 2a reimpressão. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BECKER, H. S. *Segredos e Truques da Pesquisa*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- \_\_\_\_\_. *Segredos e Truques da Escrita*. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.
- BELLÙ, L. Development and Development Paradigms: a (Reasoned) Review of Preavailing Visions. *EASYPol: Resources for policy making Issue Papers*. Module 102. Food and Agriculture Organization (FAO), 2012. Disponível em [www.fao.org/easypol](http://www.fao.org/easypol). Acesso em 23 de Julho de 2015.
- BERGH, J. C. J. M. Environment versus growth: a criticism of degrowth and a plea for a-growth. *Journal of Ecological Economics*. Volume 70, Issue 5, 15 March 2011. Pp 881–890. Disponível em [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800910004209](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0921800910004209). Acesso em 10 de dezembro de 2014.
- BERMAN, M. *Tudo o que é sólido se desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- BUGRA, A.; AGARTAN, K. *Reading Karl Polanyi for the twenty-first century: market economy as a political project*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- BURNS, E. *História Geral da civilização Ocidental*. Rio de Janeiro/ Porto Alegre, 1954.
- BRASIL. Lei 10.973 de 2 de Dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. *Diário Oficial da União (DOU)* de 3 de dez. 2004. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm). Acesso em 5 de novembro de 2014.

- BRASIL. Lei 5.563 de 11 de Outubro de 2005. Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, e dá outras providências. *Diário Oficial da União (DOU)* de 13 de dez. 2005. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5563.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5563.htm). Acesso em 2 de novembro de 2014.
- BRASIL. Decreto 7.642 de 13 de Dezembro de 2011. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. *Diário Oficial da União (DOU)* de 14 de dez. 2011. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7642.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7642.htm). Acesso em 8 de novembro de 2014.
- BRASIL. Lei 10.973 de 11 de Janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei no 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei no 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei no 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei no 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei no 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei no 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei no 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional no 85, de 26 de fevereiro de 2015. *Diário Oficial da União (DOU)* de 12 de jan. 2016. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm). Acesso em 25 de janeiro de 2016.
- BRITO, E. P. Z., BRITO, L. A. L., & MORGANTI, F. Inovação e o desempenho empresarial: lucro ou crescimento?. *RAE eletrônica*, vol 8 (1), 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1676-56482009000100007&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482009000100007&lng=en&tlng=pt). 10.1590/S1676-56482009000100007. Acesso em 6 de Novembro de 2014.
- CALDAS, M. P.; FACHIN, R. Paradigma Funcionalista: Desenvolvimento de teorias e institucionalismo nos anos 1980 e 1990. *RAE eletrônica*, vol. 45, 2005. Disponível em [www.scielo.br/pdf/rae/v45n2/v45n2a05](http://www.scielo.br/pdf/rae/v45n2/v45n2a05). Acesso em 20 de Julho de 2015.
- CARDOSO, J. C. Planejamento, democracia e desenvolvimento no Brasil. In. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014.
- CASTELLS, M. *A Sociedade em Rede - A Era da Informação* - Vol. 1. 10ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 46 (2), 2003.
- CHANG, H. J. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- \_\_\_\_\_. "Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse", in. S. Khan & J. Christiansen (eds.), *Towards New Developmentalism: Market as Means rather than Master*. Abingdon: Routledge, 2010.
- CHIARINI, T.; VIEIRA, K. P. Universidades como Produtoras de Conhecimento para o Desenvolvimento Econômico: Sistema Superior de Ensino e as Políticas de CT&I. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, vol. 66, n. 1, p. 117-132, jan/mar 2012.

- CHOQUET, C.; DOLLFUS, O.; LEROY, E.; VERNIÈRES, M. (org.) *Etat des savoirs sur le développement : trois décennies de sciences sociales en langue française*. Paris: Editions Karthala, 1993, 229 p.
- COLLIER, P. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- COSTA-FILHO, A. Estado nação e a construção do futuro, in *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. CARDOSO, J. C. C. Brasília : Ipea, 2011.
- CURRIE-ALDER, B. et ali. The state of development thought. *Working Paper 13 / 2013*. Charles H. Dyson Applied Economics and Management School. Cornell University, Ithaca, 2013. Disponível em [dyson.cornell.edu/research/.../wp/2013/Cornell-Dyson-wp1313.pdf](http://dyson.cornell.edu/research/.../wp/2013/Cornell-Dyson-wp1313.pdf). Acesso em 14 de setembro de 2014.
- DEMPSEY, N., BRAMLEY, G., POWER, S. e BROWN, C. (2011), The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. *Sustainable Development*, 19: 289–300. doi: 10.1002/sd.417.
- DE TONI, Jackson. *Novos arranjos institucionais na política industrial do governo LULA: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos*. 2013. 390 f. (Doutorado em Ciência Política). Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- \_\_\_\_\_. Dez anos da política industrial: conquistas e desafios a superar. *Carta Capital*. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/economia/dez-anos-da-politica-industrial-brasileira-conquistas-e-desafios-a-superar-2913.html>. Acesso em 16 de janeiro de 2016.
- DUBOIS, M. The governance of the Third World: a Foucauldian perspective on power relations in development', *Alternatives*, n. 16, p. 1-30, 1991.
- EASTERLY, W. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge: MIT Press, 2001.
- ESCOBAR, A. Discourse and power in development: Michel Foucault and the relevance of his work to the Third World. *Alternatives*, n. 10, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Encountering Development: the making and unmaking of the Third World*, 2ª edição. Nova Jersey: Princeton University Press, 2012.
- EVANS, P. “Construção do Estado desenvolvimentista do século XXI: possibilidades e armadilhas”. Tradução de “Constructing the 21st century Developmental State: Potentialities and Pitfalls” 2010. pg. 37-58 in Edigheji , Omano (ed). Capetown: HSRC Press. In. Viana A. L. d'Á., Ibanez N. e Bousquat, A. *Saúde, desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação*. São Paulo: Hucitec, 2012. Disponível em: <http://sociology.berkeley.edu/sites/default/files/faculty/evans/EVANS%20Estado%20de%20Desenvolvimento%20no%20Seculo%2021%20Portuguese%20%20Hucitec%202012.pdf>. Acesso em 15 de julho de 2015.
- EVANS, P.; HELLER, P. Human Development, State Transformation and the Politics of the Developmental State in Leibfried, S. et all (ed). *The Oxford Handbook of Transformations of the State*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

- FAGNANI, E. "Brasil: dois projetos em disputa". *Le Monde Diplomatique Brasil*, 07 de julho de 2014, disponível em <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1677>. Acesso em 5 de agosto de 2014.
- FOUCAULT, M. *Arqueologia do Saber*. 5a Edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Uma economia dependente*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura, 1956.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- \_\_\_\_\_. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia das letras, 2006.
- GABAS, J.J.; RIBIER, V.; VERNIERES, M. La mesure du developpement comment science et politique se conjuguent. *Revue Tiers Monde*. Paris: Université Paris I n° 213, janvier/mars 2013.
- Géronimi, V.; Bellier, I.; Gabas, J.J.; Vernières, M.; Viltard, Y. (org.) *Savoirs et politiques de développements. Questions en débat à l'aube du XXIe siècle*. Paris: Editions Karthala, 2008. 264 p.
- GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. (ed) *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014. 385 p.
- HATCHUEL, A. Towards an epistemology of collective action: management research as a responsive and actionable discipline. *European Management Review*, v.2, p. 36-47, 2005.
- HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. 3a edição. Brasília: Editora UnB, 2006.
- HOBBSAWM, E. *A Era das Revoluções*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- \_\_\_\_\_. *A Era do Capital*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- \_\_\_\_\_. *A Era dos Impérios*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- \_\_\_\_\_. *A Era dos Extremos*. Rio de Janeiro: Cia. das Letras, 2010.
- KNUTSSON, B. The Intellectual History of Development towards a Widening Potential Repertoire. *Perspectives*, no.13, April 2009. School off Global Studiés - Göteborgs Universitet, 2009. Disponível em: [http://www.gu.se/digitalAssets/1272/1272997\\_Perspectives\\_13.pdf](http://www.gu.se/digitalAssets/1272/1272997_Perspectives_13.pdf). Acesso em 15 de novembro de 2015.
- LAVILLE, C.; DIONE, J. *A construção do saber – manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Editora Artes Médicas, 1999.
- LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. L'action Publique Saisie par les Instruments. In: LASCOUMES, P., LE GALÈS, P. (Dir). *Gouverner par les Instruments*. Paris: Presses de SciencesPo, 2004.

- \_\_\_\_\_. *Sociologie de l'Action Publique*. 2a edição. Paris: Armand Colin, 2012.
- LATOUR, B. *La Science en Action: Introduction à la Sociologie des Sciences*. Paris: La Découverte, 2005.
- LENCIONI, S. Observações sobre o conceito de cidade e urbano. *Espaço e Tempo*. No 24, pp. 109 - 123, São Paulo: GEOUSP, 2008.
- LISBOA, A. M. *A crítica de Karl Polanyi à utopia do mercado*. Disponível em: <https://www-repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2055/1/wp002.pdf>. Acesso em 10 de setembro de 2015.
- LUCIO, M. et ali. Sentidos e Significados de se Planejar Estrategicamente nas Organizações Públicas - Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência. *NAU Social*, vol. 5, n. 9, p. 151-160, Nov. 2014/Abril. 2015.
- MACHADO, N. M. C. Karl Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: Notas sobre o conceito de (dis)embeddeness. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 90, 2010. Disponível em <http://rccs.revues.org/1771>. Acesso em 5 de Abril de 2015.
- \_\_\_\_\_. Karl Polanyi e o 'grande debate' entre os substantivistas e formalistas na antropologia econômica. *Economia e Sociedade*. Campinas, vol. 21, n. 1 (44), p. 165-195, abr. 2012.
- MANKIWI, N. G. *Principles of Economics for UCI*. Manson: Thompson South Western, 2006.
- MAZZUCATO, Mariana. *O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público versus o setor privado*. São Paulo: Portfolio/Penguin, 2014.
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). *Plano Brasil Maior*. Disponível em: <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/125>. Acesso em 08 de Agosto de 2014.
- Ministério da Ciência, tecnologia e Inovação (MCTI). *Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012 – 2015 Balanço das Atividades Estruturantes*. Disponível em: [www.mcti.gov.br/fupd\\_blob/0218%2F218981.pdf&ei=rB1VPvTL8ff-sAT1YDQBg&usg=AFQjCNF540hg6F5m2zdSGX3Zl8qn7cp0\\_A&sig2=hspQH-nuXk4sEHXy3S6tkUw](http://www.mcti.gov.br/fupd_blob/0218%2F218981.pdf&ei=rB1VPvTL8ff-sAT1YDQBg&usg=AFQjCNF540hg6F5m2zdSGX3Zl8qn7cp0_A&sig2=hspQH-nuXk4sEHXy3S6tkUw). Acesso em 9 de Setembro de 2014.
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). *Plano Plurianual 2012-2015: Plano Mais Brasil*. Brasília: 2011. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem\\_presidencial\\_ppa.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/2012/mensagem_presidencial_ppa.pdf). Acesso em 10 de Agosto de 2014.
- \_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano plurianual 2008-2011 : projeto de lei*. Brasília: MP, 2007.
- NAYYAR, D. *A corrida pelo crescimento – Países em desenvolvimento na economia mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2014.

- NETO, A. M. (org.) *Sociedade, política e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2014.
- OSTROM, E.; SCHROEDER, L. D.; WYNNE, S. G. *Institutional incentives and sustainable development: infrastructure policies in perspective*. Boulder: Westview Press, 1993.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future (Brundtland Report). *UN Documents*, disponível em <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>. Acesso em 30 de julho de 2015.
- \_\_\_\_\_. Declaração das Metas de Desenvolvimento do Milênio. *Resolução A/RES/55/2*. 8 de Setembro de 2000. Disponível em: [http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao\\_do\\_milenio.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf). Acesso em 05 de Setembro de 2015.
- PENA, H.; VALADARES, M. Desdobramentos jurídicos contemporâneos na literatura institucionalista sobre desenvolvimento. In: *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional*, vol. 02, n. 03, Dezembro 2014.
- PETERS, B. G. Institutional Theory: Problems and Prospects. *Political Science Series 69*. Viena: Institute of Advanced Studies, 2012. Disponível em [https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_69.pdf](https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_69.pdf). Acesso em 23 de Junho de 2015.
- PEREZ, C. Technological revolutions and techno-economic paradigms. In. *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics*, Working Paper No. 20, Tallin: Norway and Tallinn University of Technology, Tallinn, 2009.
- PIETERSE, J. N. *Development theory: deconstructions/reconstructions*. Segunda edição. Edição Kindle. London: SAGE, 2010.
- PIKETTY, T. *Capital in the twenty-first century*. Edição Kindle. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.
- PLEIN, C.; FILIPPI, E. E. Do mito do desenvolvimento econômico ao mito do progresso: uma homenagem a Celso Furtado e Gilberto Dupas. *Perspectiva Econômica*. Unisinos, vol. 8 (1), p. 13-23, jan-jul 2012.
- POLANYI, M. *The tacit dimension*. Chicago: The University of Chicago Press, 1966.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- \_\_\_\_\_. A nossa obsoleta mentalidade mercantil. Dalton, George (org.), *Primitive, Archaic and Modern Economies: Essays of Karl Polanyi*. Boston: Beacon Press, 1968. Disponível em :[http://www.adelinotorres.com/economia/Karl%20Polanyi\\_A%20nossa%20obsoleta%20mentalidade%20mercantil.pdf](http://www.adelinotorres.com/economia/Karl%20Polanyi_A%20nossa%20obsoleta%20mentalidade%20mercantil.pdf). Acesso em 10 de julho de 2015.
- \_\_\_\_\_. The Economy as an Instituted Process. Dalton, George (org.), *Primitive, Archaic and Modern Economies: Essays of Karl Polanyi*. Boston: Beacon Press, 1968. Disponível em :[http://www.adelinotorres.com/economia/Karl%20Polanyi\\_A%20nossa%20obsoleta%20mentalidade%20mercantil.pdf](http://www.adelinotorres.com/economia/Karl%20Polanyi_A%20nossa%20obsoleta%20mentalidade%20mercantil.pdf). Acesso em 10 de julho de 2015.
- \_\_\_\_\_. The Economy Embedded in Society, in Polanyi, Karl; Pearson, Harry (org.). *The Livelihood of Man*. New York: Academic Press, 1977.
- POPPER, K. *The logic of scientific discovery*. New York: Routledge, 2002.

- PRATES, D. M. “As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional”. In: *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, 9(2): 263-288, mai./ago. 2005.
- ROMIJN, H. A.; CANIËLS, M. C. J. Pathways of Technological Change in Developing Countries: Review and New Agenda. *Development Policy Review*, 2011, vol. 29, n. 3, p. 359-380. Malden: Blackwell Publishing, 2011.
- SACHS, W. (ed.) *The development dictionary: a guide to knowledge as power*. London: Zed, 1992.
- SALAMON, L. M. The new governance and the tools of public action: an introduction. *Fordham Urban Law Journal*. Berkeley: The Berkeley Electronic Press, vol. 28, n. 5, 2000.
- SALLUM JR, Brasílio. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 259-288, 2011. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582011000200002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000200002&lng=en&nrm=iso). Acesso em 21 de outubro de 2015. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582011000200002>.
- SANDRONI, P. *Dicionário de Economia do Século XXI*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2010.
- SCHWARTZMAN, S. O grande salto adiante. In: *Um Espaço para a Ciência: formação da comunidade científica no Brasil*. Brasília, Ministério de Ciência e Tecnologia, 2001. Disponível em <http://www.schwartzman.org.br/simon/spacept/pdf/capit9.pdf>. Acesso de 30 de junho de 2015.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. SINGER, H. “Obstacles to Economic Development,” **Social Research** 19 (4): 19–31, 1953.
- STIGLITZ, J. E. *Information and the change in the paradigm in economics*. Prize Lecture, 08/12/2001. Disponível em: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2001/stiglitz-lecture.pdf). Acesso em 20 de junho de 2015.
- \_\_\_\_\_. *Globalization and its discontents*. New York: WW Norton and Company, 2002.
- SUMMER, A, TRIBE, M. *International Development Studies: Theories and Methods in research and practice*. London: SAGE Publications, 2008.
- WALLERSTEIN, I. *O Fim do Mundo como o Concebemos: ciência social para o século XXI*. Rio de Janeiro: Revan, 2012.
- WELZEL, C. *Evolution, Empowerment, and Emancipation: How Societies Climb the Freedom Ladder*. Elsevier, World Development, vol. 64, p. 33-51, 2014.
- WOOLCOK, M.; NARAYAN, D. Social Capital: implications for Development Theory, Research and Policy. *Oxford Journals*. Disponível em <http://wbro.oxfordjournals.org>. Acesso em 23 de Junho de 2015.
- KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1998.

## APÊNDICE A

### *Síntese de elementos codificados na ENCTI e no PBM*

#### *Categorias Teóricas*

Institucionalismo histórico  
Neoliberalismo  
Desenvolvimento Humano  
Desenvolvimentismo  
Teoria da Dependência  
Desenvolvimento Social  
Desenvolvimento Sustentável

#### *Documentos analisados*

No.	Documento
1	Decreto nº 7540 - Plano BRA Maior
2	ENCTI
3	Texto de Referência do PBM

#### *Evidências das Categorias Teóricas no corpo do texto*

Documento	Teoria	Página	Segmento
ENCTI	Neoliberalismo	9	economia eficiente e competitiva
ENCTI	Desenvolvimento Humano	9	preparar-se para a “sociedade do conhecimento”.
ENCTI	Desenvolvimento Social	9	educação universal de qualidade
ENCTI	Institucionalismo histórico	9	pesquisa científica, inovação
ENCTI	Desenvolvimento Social	9	inclusão social.
ENCTI	Desenvolvimentismo	9	aumentaram extraordinariamente a brecha tecnológica e as assimetrias de competitividade entre esse núcleo mais avançado e as chamadas economias emergentes ou de menor desenvolvimento relativo

ENCTI	Desenvolvimento Humano	9	Países como o Brasil tem que realizar um enorme esforço para avançar na geração e utilização do conhecimento técnico-científico, criando capacidades e competências em áreas estratégicas
ENCTI	Institucionalismo histórico	9	estruturação de uma base econômica apoiada em um processo endógeno e dinâmico de inovação
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	10	O Brasil, por seu potencial de recursos, avanços em sua capacidade científica e tecnológica em diversas áreas, dinâmica do seu mercado interno e pelo grau de desenvolvimento industrial já alcançado, não pode se contentar em ser um grande exportador de petróleo, alimentos e minérios.
ENCTI	Desenvolvimentismo	10	perspectiva de agregação de valor à produção primária e a utilização dos recursos obtidos por essa via no fortalecimento, integração e diversificação da sua capacidade industrial
ENCTI	Neoliberalismo	10	na elevação da produtividade sistêmica da economia
ENCTI	Institucionalismo histórico	10	na revolução do seu sistema educacional e na construção das bases científicas e tecnológicas sobre as quais descansarão, a longo prazo, o bem estar das gerações futuras e a projeção dos interesses estratégicos nacionais no cenário internacional.
ENCTI	Desenvolvimento Humano	10	na revolução do seu sistema educacional e na construção das bases científicas e tecnológicas sobre as quais descansarão, a longo prazo, o bem estar das gerações futuras e a projeção dos interesses estratégicos nacionais no cenário internacional.
ENCTI	Neoliberalismo	10	fundamental avançar cada vez mais na incorporação do progresso técnico à produção industria
ENCTI	Institucionalismo histórico	11	industrialização tem que se apoiar fundamentalmente, no desenvolvimento científico e tecnológico endógeno e em sua incorporação crescente ao processo produtivo
ENCTI	Desenvolvimento Humano	11	ampliar sistematicamente a formação e capacitação de recursos humanos e fortalecer a pesquisa e a infraestrutura científica e tecnológica
ENCTI	Institucionalismo histórico	11	eleva expressivamente os recursos destinados a apoiar o desenvolvimento tecnológico e a inovação

ENCTI	Institucionalismo histórico	11	dar um enfoque sistêmico à ação de apoio do Estado e desenvolver novas modalidades e instrumentos de apoio, parceria, compartilhamento de riscos e coordenação com os segmentos empresariais e setores prioritários para o fomento da inovação;
ENCTI	Desenvolvimentismo	11	apoiar o adensamento tecnológico das cadeias produtivas com potencial competitivo ou fragilizadas pela concorrência internacional, visando a redução dos déficits críticos na balança comercial, o aumento do conteúdo local da produção de bens de elevado conteúdo tecnológico e a ampliação da participação de empresas de capital nacional em tecnologias de alto conteúdo de conhecimento
ENCTI	Desenvolvimentismo	11	estabelecer regras para o investimento direto estrangeiro, visando a internalização de centros de P&D, a transferência de tecnologias e associação com empresas nacionais
ENCTI	Institucionalismo histórico	12	incorporação do conhecimento científico ao processo produtivo.
ENCTI	Desenvolvimentismo	13	A ENCTI elege alguns programas prioritários, que envolvem as cadeias mais importantes para impulsionar a economia brasileira (tecnologias da informação e comunicação, fármacos e complexo industrial da saúde, petróleo e gás, complexo industrial da defesa, aeroespacial
ENCTI	Desenvolvimento Social	13	desenvolvimento social
ENCTI	Institucionalismo histórico	13	consolidar nossa segurança e nossa soberania nas esferas econômica, energética, alimentar e sanitária
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	17	O objetivo de médio prazo é transformar o Brasil em uma liderança internacional tanto na pesquisa em biodiversidade, como no seu uso sustentável, revertendo parte dos lucros com a comercialização de produtos ou processos derivados de nossa alta diversidade de espécies, na conservação deste gigantesco patrimônio natural
ENCTI	Desenvolvimento Humano	18	promover de maneira acelerada o desenvolvimento tecnológico e estimular os processos de inovação no Brasil por meio da qualificação de estudantes e pesquisadores brasileiros, especialmente nos níveis de pós-graduação, em áreas consideradas prioritárias e estratégicas para o desenvolvimento do País.
ENCTI	Desenvolvimento Social	18	Desenvolvimento Social
ENCTI	Desenvolvimentismo	20	Celso Furtado disse uma vez que “o futuro deve ser uma fronteira aberta à invenção do homem”

ENCTI	Institucionalismo histórico	20	visão do desenvolvimento científico e tecnológico como política de Estado, uma política que não se rege por interesses político-partidários ou corporativos, mas sim se constrói a partir uma visão estratégica do futuro, que também é política, compartilhada pelos atores públicos e privados envolvidos nesse processo.
ENCTI	Institucionalismo histórico	25	visão do desenvolvimento científico e tecnológico como política de Estado, uma política que não se rege por interesses político-partidários ou corporativos, mas sim se constrói a partir uma visão estratégica do futuro, que também é política, compartilhada pelos atores públicos e privados envolvidos nesse processo.
ENCTI	Institucionalismo histórico	22	A Estratégia Nacional para Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) destaca a importância da ciência, a tecnologia e a inovação (C,T&I) como eixo estruturante do desenvolvimento do País
ENCTI	Desenvolvimentismo	23	O Brasil viveu nos últimos anos, especialmente a partir de 2003, um processo de inflexão em seu padrão de desenvolvimento, superando parte importante das históricas restrições ao seu processo de crescimento econômico
ENCTI	Institucionalismo histórico	23	São inegáveis os avanços obtidos pela economia brasileira no que diz respeito ao crescimento e dinamismo do seu mercado interno e à ampliação de sua inserção internacional, a qual também avançou na esfera política, notadamente no âmbito da América Latina, da África e do G-20.
ENCTI	Desenvolvimento Social	24	novo ciclo de desenvolvimento, com base no crescimento com redistribuição de renda
ENCTI	Desenvolvimento Social	24	incorporação de grande contingente populacional ao mercado de consumo de massa
ENCTI	Neoliberalismo	24	incorporação de grande contingente populacional ao mercado de consumo de massa
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	24	preservando os aspectos essenciais da sustentabilidade
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	24	uma economia verde e criativa e contribuindo para a inclusão produtiva
ENCTI	Institucionalismo histórico	24	Destaca-se o importante papel desempenhado pelos institutos do MCTI, que preenchem lacunas em áreas onde o País ainda não tinha competências instaladas, e que estão sendo redesenhados para fazer frente ao desafio do adensamento da pesquisa e da intensificação da relação com as empresa
ENCTI	Desenvolvimento Humano	24	Linhas de ação da ENCTI visam, igualmente, ampliar e robustecer a formação de recursos humanos estratégicos, com foco nas ciências básicas e nas engenharias

ENCTI	Desenvolvimento Social	25	Com visão de futuro, dar-se-á especial atenção à inclusão social, principalmente por meio da transferência de tecnologias maduras para a agricultura familiar, pequenos produtores, micro e pequenas empresas e empreendedores individuais, bem como do desenvolvimento de tecnologias assistivas
ENCTI	Institucionalismo histórico	26	indução da inovação nas empresas
ENCTI	Institucionalismo histórico	26	incentivos e facilidades, entre os quais (i) incentivos fiscais à P&D semelhantes aos principais Países do mundo (automáticos e sem exigências burocráticas), (ii) possibilidade de subvenção a projetos considerados importantes para o desenvolvimento tecnológico, (iii) subsídio para a fixação de pesquisadores nas empresas, (iv) programas de financiamento à inovação de capital empreendedor, e (v) arcabouço legal mais propício para a interação universidade/empresa
ENCTI	Institucionalismo histórico	28	diversificar a pauta comercial em direção a produtos mais intensivos em conhecimento, condição fundamental para o desenvolvimento no longo prazo
ENCTI	Institucionalismo histórico	28	políticas de inovação bem elaboradas e eficientes são fundamentais para agregar valor à estrutura produtiva no longo prazo
ENCTI	Institucionalismo histórico	28	inovação e o conhecimento os motores da política de desenvolvimento
ENCTI	Desenvolvimento Social	28	é essencial que a disseminação de novos conhecimentos e novas tecnologias e métodos sejam capazes de ampliar o acesso da população a novos bens e serviços, e que gerem melhorias concretas para a coletividade, assim diminuindo as desigualdades sociais existentes.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	28	construção de um novo padrão de desenvolvimento sustentável
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	29	desenvolvimento sustentável
ENCTI	Desenvolvimento Social	29	igualdade social, a cidadania e o desenvolvimento
ENCTI	Institucionalismo histórico	30	O desenvolvimento econômico dos Países tem por base, cada vez mais, na inovação e no desenvolvimento científico e tecnológico
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	30	preocupação com a sustentabilidade

ENCTI	Desenvolvimento Social	30	uso de tecnologias existentes e de inovações não tecnológicas para atender às necessidades sociais e de infraestrutura, tais como água, saúde, educação, transporte
ENCTI	Institucionalismo histórico	30	ressurgimento da ciência básica como alta prioridade das políticas de C,T&I, vista como essencial para a inovação futura, sobretudo no que se refere às tecnologias necessárias para alcançar a sustentabilidade ambiental e social do desenvolvimento.
ENCTI	Desenvolvimento Social	30	ressurgimento da ciência básica como alta prioridade das políticas de C,T&I, vista como essencial para a inovação futura, sobretudo no que se refere às tecnologias necessárias para alcançar a sustentabilidade ambiental e social do desenvolvimento.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	30	ressurgimento da ciência básica como alta prioridade das políticas de C,T&I, vista como essencial para a inovação futura, sobretudo no que se refere às tecnologias necessárias para alcançar a sustentabilidade ambiental e social do desenvolvimento.
ENCTI	Institucionalismo histórico	30	ampliação da questão da governança das ações de promoção da C,T&I nas agendas nacionais, bem como da colaboração internacional para enfrentar os desafios globais
ENCTI	Institucionalismo histórico	31	aumento do apoio governamental direto e indireto para atividades empresariais de P&D e de inovação, o qual tem buscado aumentar o acesso a recursos por parte das pequenas e médias empresas e ser mais eficaz.
ENCTI	Institucionalismo histórico	31	esforço crescente para focalizar o fomento à C,T&I nas diferentes fases da cadeia de valor da inovação (isto é, fornecendo incentivos para P&D por meio de doações ou créditos fiscais, da promoção de clusters de tecnologia específica, ou fundos de risco), com o intuito de aumentar a capacidade das empresas de se especializarem-se em tecnologias emergentes.
ENCTI	Desenvolvimento Humano	31	adoção de um amplo conjunto de políticas de promoção do desenvolvimento de recursos humanos em C&T, que incluem iniciativas voltadas a estimular o interesse dos jovens na ciência, ampliar as oportunidades de financiamento dos estudos doutorais e treinamentos pós-doutorais no exterior, estimular a mobilidade internacional dos pesquisadores e a atração de jovens talentos, entre outras.
ENCTI	Neoliberalismo	31	O fortalecimento da inovação empresarial com vistas ao aumento da competitividade industrial continua a ser um objetivo comum, especialmente em termos da elevação da produtividade, do crescimento do emprego e da melhoria da qualidade de vida

ENCTI	Institucionalismo histórico	31	desenvolver ou aperfeiçoar seus sistemas nacionais de pesquisa e inovação integrando suas estratégias de C,T&I às estratégias de desenvolvimento nacional.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	32	à sustentabilidade ambiental
ENCTI	Desenvolvimento Social	32	Particularmente nos Países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, as tecnologias de pequena escala que contribuem para a inclusão social e a redução da pobreza assumem, também, posição de destaque
ENCTI	Institucionalismo histórico	32	a inovação não tecnológica e a difusão e aplicação de novos conhecimentos são vistas como fatores primordiais para o aumento da produtividade e a promoção do crescimento.
ENCTI	Institucionalismo histórico	32	convicção de que o caminho do desenvolvimento científico e tecnológico a ser construído, no caso brasileiro terá de ser, até certo ponto, um caminho próprio que leve à soluções tecnológicas singulares.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	33	desenvolvimento sustentável
ENCTI	Neoliberalismo	33	os impactos da ciência e da tecnologia são transversais à atividade econômica,
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	33	à conservação dos recursos naturais
ENCTI	Desenvolvimento Social	33	eleva os padrões de vida da população brasileira a partir da crescente incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo e da apropriação dos benefícios gerados
ENCTI	Institucionalismo Histórico	34	Para fazer frente a esse desafio, é preciso que se aumente a participação empresarial nos investimentos em P&D. Nesse contexto, a política industrial, expressa no Plano Brasil Maior tem como alicerce principal a promoção da inovação.
ENCTI	Neoliberalismo	34	A ENCTI define setores e segmentos tecnológicos prioritários, com maior potencial de geração de externalidades para o conjunto da economia.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	36	desenvolvimento sustentável

ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	36	A economia verde, entendida como uma economia que promoverá o crescimento econômico tendo como vetor central a vertente ambiental e a inclusão produtiva, pode ser a grande aposta estratégica brasileira.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	36	não basta apenas desenvolver tecnologia e inovação, elas têm de conduzir a um novo paradigma de produção e consumo. Essa é uma das vertentes centrais de onde pode provir o salto tecnológico brasileiro.
ENCTI	Institucionalismo histórico	36	não basta apenas desenvolver tecnologia e inovação, elas têm de conduzir a um novo paradigma de produção e consumo. Essa é uma das vertentes centrais de onde pode provir o salto tecnológico brasileiro.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	36	importante que o desenvolvimento brasileiro seja baseado: (i) na contenção e reversão dos danos antrópicos associados aos padrões de produção e consumo da sociedade moderna; (ii) na adoção de novas modalidades de aproveitamento sustentável dos recursos naturais
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	36	desenvolvimento sustentável.
ENCTI	Institucionalismo histórico	37	O desenvolvimento da capacidade científica, tecnológica e inovativa brasileira é, portanto, vital para que o País tenha autonomia no seu desenvolvimento industrial e consolide e amplie sua segurança e sua soberania em três esferas estratégicas: a energética, a alimentar e a sanitária. É decisivo, igualmente, para respaldar a política externa do País e seu protagonismo na manutenção da paz mundial e nas diversas instâncias e fóruns de governança internacional.
ENCTI	Desenvolvimento Social	38	desenvolvimento social
ENCTI	Desenvolvimento Social	38	Novas tecnologias e sua disseminação contribuem significativamente para a inclusão social e para a redução das desigualdades de oportunidade e de inserção ocupacional. A
ENCTI	Desenvolvimento Humano	40	IV Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, "a inovação, tendo a educação como fundamento, é o principal motor do processo de desenvolvimento do País."
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	40	desenvolvimento sustentável brasileiro
ENCTI	Institucionalismo histórico	40	Promoção da inovação

ENCTI	Desenvolvimento Humano	40	Formação e capacitação de recursos humanos
ENCTI	Institucionalismo histórico	40	Fortalecimento da pesquisa e da infraestrutura científica e tecnológica
ENCTI	Teoria da Dependência	40	Redução da defasagem científica e tecnológica que ainda separa o Brasil das nações mais desenvolvidas
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	40	Expansão e consolidação da liderança brasileira na economia do conhecimento natural
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	40	Ampliação das bases para a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono
ENCTI	Institucionalismo histórico	40	Consolidação do novo padrão de inserção internacional do Brasil
ENCTI	Desenvolvimento Social	40	Superação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	40	Desenvolvimento Sustentável
ENCTI	Institucionalismo histórico	40	A dissociação entre o avanço científico e a incorporação do progresso tecnológico à base produtiva, especialmente no segmento industrial, expressa-se também no atraso relativo do País no registro de patentes nas instituições internacionais especializadas, embora esse seja indicador imperfeito
ENCTI	Institucionalismo histórico	42	Importante salientar, no entanto, que a ampliação da participação empresarial nos esforços tecnológicos do País não implica a redução do papel do Estado. Ao contrário, nos Países desenvolvidos os recursos investidos pelas empresas em P&D são financiados em grande medida por recursos públicos, normalmente colocados à disposição das empresas na forma de subvenção ou com juros subsidiados
ENCTI	Institucionalismo histórico	42	Os esforços para superar os desafios desse cenário, visando à construção da competitividade sistêmica, são objeto das políticas industrial e de C,T&I. Isso reflete a estreita articulação entre o Plano Brasil Maior e a ENCTI, com destaque para o uso articulado de instrumentos de incentivos, crédito, subvenção, regulação, poder de compra, dentre outros; a disponibilidade de recursos para todas as etapas do ciclo de inovação; e metas compartilhadas entre o setor privado e o setor científico-tecnológico

ENCTI	Desenvolvimento Humano	50	É consensual a necessidade de uma política de Estado voltada à formação e à capacitação de recursos humanos em todas as áreas do conhecimento, não só como forma de reposição das diferentes categorias de profissionais envolvidas no processo de consolidação dessa base, mas também para sua ampliação
ENCTI	Desenvolvimento Humano	52	Ampliar o capital humano capacitado para atender as demandas por pesquisa, desenvolvimento e inovação em áreas estratégicas para o desenvolvimento sustentável do País.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	52	desenvolvimento sustentável
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	53	propiciar ambiente cada vez mais atraente e motivador para a condução das atividades de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação em prol do desenvolvimento sustentável do País.
ENCTI	Desenvolvimento Social	54	desenvolvimento social
ENCTI	Desenvolvimento Humano	56	Eventuais limitações a esse programa acarretarão não só na perda de dados e estruturas, mas também de talentos e conhecimentos estratégicos, hoje muito demandados no mercado internacional.
ENCTI	Neoliberalismo	58	têm atraído o interesse do setor privado para o desenvolvimento de novos produtos, principalmente nas áreas de biotecnologia e farmoquímica. Portanto, pesquisa, desenvolvimento e inovação são prioritários, pois constituem oportunidades para resgatar a competitividade da indústria nacional, além de serem ferramentas para a diminuição da dependência externa por tecnologia e para a redução das importações no setor
ENCTI	Teoria da Dependência	66	O atual estágio de desenvolvimento do País apresenta demandas por aplicações espaciais que somente uma carteira de projetos mais ambiciosa do que a existente pode atender.
ENCTI	Teoria da Dependência	66	permitindo substituição de importações
ENCTI	Institucionalismo histórico	71	A moderna biotecnologia é um dos alicerces da economia baseada no conhecimento e é uma das tecnologias-chave do século XXI, com vasto campo de aplicações no desenvolvimento de produtos e processos de interesse para os setores da saúde, energia, agronegócios e cosméticos.
ENCTI	Desenvolvimento Social	71	Produtos, processos e serviços são a principal contribuição da biotecnologia para a melhoria da qualidade de vida da população

ENCTI	Neoliberalismo	71	o principal papel do Governo Federal é o de promover e estimular investimentos públicos e privados, contínuos e crescentes, para que a indústria possa traduzir as descobertas científicas em produtos úteis e aumentar sua capacidade de competir nacional e internacionalmente
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	72	Desenvolver biotecnologias inovadoras que agreguem valor, promovam o uso sustentável da biodiversidade
ENCTI	Institucionalismo histórico	73	Com alto potencial para enfrentamento dos desafios globais, a nanotecnologia tem sido considerada a base da próxima revolução industrial.
ENCTI	Institucionalismo histórico	73	Como desafios para o avanço da nanotecnologia no Brasil estão os investimentos em P,D&I em nichos potencialmente competitivos e naqueles considerados estratégicos, sem descuidar dos marcos regulatórios, ora em processo de elaboração em nível mundial.
ENCTI	Institucionalismo histórico	73	É com base no cenário atual e nas perspectivas futuras que a nanotecnologia se apresenta como uma área prioritária no âmbito de um Governo que busca alavancar seu crescimento econômico por meio do aumento da competitividade de seu sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação, para a melhoria da qualidade de vida ambientalmente sustentável.
ENCTI	Institucionalismo histórico	74	criar políticas agressivas para aumentar substancialmente o número de empresas com P&D em Nanotecnologia
ENCTI	Institucionalismo histórico	74	Promover a geração do conhecimento e do desenvolvimento de produtos, processos e serviços nanotecnológicos visando o aumento da competitividade da indústria brasileira
ENCTI	Institucionalismo histórico	74	criação de Programa de formação e capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento da Nanotecnologia
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	74	A economia verde parte do pressuposto de ser inovadora, uma vez que demanda novas soluções para antigos e novos problemas e pode ser a grande aposta estratégica brasileira, principalmente quando se leva em conta que ela inclui as fontes renováveis de energia e a exploração sustentável da biodiversidade brasileira como fonte de moléculas bioativas de interesse econômico

ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	74	O Brasil já é um País de destaque na produção de energia a partir de fontes renováveis e de combustíveis alternativos: tem uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo e tem, portanto, capacitações científicas e tecnológicas que o credenciam a se tornar um líder mundial no fomento à economia verde, incluindo-se aqui o conceito de economia de baixo carbono
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	75	A sustentabilidade do desenvolvimento do Brasil também está fortemente relacionada à capacidade de resposta às oportunidades e aos desafios associados às mudanças do clima.
ENCTI	Desenvolvimento Social	75	A economia verde e a redução da pobreza são complementares, principalmente no que diz respeito a: (a) prover infraestruturas mais eficientes de fornecimento de água, energia e transporte; (b) diminuir a incidência de doenças associadas à degradação ambiental; e (c) oferecer tecnologias eficientes que possam reduzir custos e aumentar a produtividade enquanto diminuem pressões ambientais
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	75	No âmbito deste programa prioritário, é dada ênfase especial às energias renováveis, à eficiência energética, à biotecnologia, à biodiversidade e ao enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas.
ENCTI	Neoliberalismo	75	O abastecimento energético eficiente e seguro é essencial para a manutenção do ritmo de crescimento econômico vivenciado pelo País
ENCTI	Desenvolvimento Social	75	a universalização do acesso à energia contribui diretamente para a redução da pobreza e para a inclusão social.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	75	A demanda internacional crescente relacionada à mitigação da mudança do clima exige que sejam acompanhadas as transformações de mercado e de tecnologia em âmbito mundial, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento de tecnologias de baixo carbono e à mudança de hábitos de consumo
ENCTI	Desenvolvimento Social	76	No caso do biodiesel, o Programa Nacional de Produção e Uso (PNPB) é uma experiência única em relação à combinação de uma política social com um programa energético
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	76	Tendo em vista a importância social e ambiental do Programa, considera-se essencial investir na diversificação de matérias primas e em novas rotas tecnológicas que aumentem a competitividade e reduzam o custo de produção deste biocombustível.

ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	78	A conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas é um fator que assegura a continuidade das atividades humanas por meio da geração de riquezas e provisão de matérias-primas, cujo valor econômico tem sido cada vez mais reconhecido
ENCTI	Neoliberalismo	78	A conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas é um fator que assegura a continuidade das atividades humanas por meio da geração de riquezas e provisão de matérias-primas, cujo valor econômico tem sido cada vez mais reconhecido
ENCTI	Neoliberalismo	78	é necessário construir um modelo que integre produção, consumo e conservação, por exemplo, mensurando o valor econômico dessa conservação por meio da valoração dos bens e serviços provenientes dos recursos naturais.
ENCTI	Desenvolvimento Humano	78	A estratégia de C,T&I para a área de Biodiversidade e Ecossistemas dá ênfase ao desenvolvimento científico e tecnológico, à inovação com base na biodiversidade, à gestão da informação e disponibilização pública de dados e capacitação de recursos humanos e de instituições.
ENCTI	Institucionalismo histórico	78	A estratégia de C,T&I para a área de Biodiversidade e Ecossistemas dá ênfase ao desenvolvimento científico e tecnológico, à inovação com base na biodiversidade, à gestão da informação e disponibilização pública de dados e capacitação de recursos humanos e de instituições.
ENCTI	Institucionalismo histórico	78	Ampliar o conhecimento científico sobre os ecossistemas brasileiros e a biodiversidade associada e apoiar o desenvolvimento tecnológico e inovação para agregação de valor aos bens e serviços provenientes desse recurso natural.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	79	A sustentabilidade do desenvolvimento do Brasil está fortemente relacionada à capacidade de resposta às oportunidades e aos desafios associados às mudanças do clima. Portanto, é necessário fortalecer as instituições e grupos de pesquisa que trabalham na área para que sejam capazes de responder às demandas por informações precisas e confiáveis.

ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	80	A sua Zona Costeira, traço de união entre o oceano Atlântico Sul e a sociedade brasileira, é objeto do Art. 225, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, que a preconiza como "patrimônio nacional", e "cuja utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais".
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	81	Para tanto, é fundamental adotar abordagens sistêmicas na gestão integrada dessa faixa de transição entre ambientes terrestre e marinho com aproveitamento sustentável de seus recursos naturais, numa perspectiva econômica e ecológica de longo prazo
ENCTI	Desenvolvimento Social	82	Destaca-se entre as principais preocupações da ENCTI sua contribuição para o desenvolvimento social do País.
ENCTI	Desenvolvimento Social	82	No âmbito desse programa prioritário será dada ênfase a três vertentes principais: (i) popularização da C,T&I e melhoria do ensino de ciências; (ii) inclusão produtiva e social; e (iii) tecnologias para cidades sustentáveis.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	82	tecnologias para cidades sustentáveis.
ENCTI	Institucionalismo histórico	83	No que se refere à melhoria do ensino de ciências, a necessidade de uma revolução na educação, em todos os níveis, tornou-se unanimidade nacional, como destacado na IV CNCTI. A baixa escolaridade da população constitui importante obstáculo ao desenvolvimento científico e tecnológico do País. É uma necessidade premente a valorização do professor de educação básica e a incorporação, na escola e nos programas de formação de professores, de uma educação em ciências baseada na investigação. É importante que na escola a criança aprenda a ler, a contar e a experimentar.
ENCTI	Desenvolvimento Social	83	Promover a melhoria da educação científica, a popularização da C&T e a apropriação social do conhecimento
ENCTI	Desenvolvimento Social	84	A Ciência e Tecnologia como instrumento de promoção do desenvolvimento social tem como base um conjunto de ações e programas de governo voltados para o desenvolvimento e a reaplicação de tecnologias sociais com vistas à transferência de tecnologias para empreendimentos individuais e micro e pequenas empresas e à promoção de atividades de extensão tecnológica para a inclusão produtiva e social.
ENCTI	Neoliberalismo	84	apoio e desenvolvimento das vocações econômicas locais e das oportunidades de inserção ocupacional e de geração de renda

ENCTI	Institucionalismo histórico	84	Outra ferramenta importante de C&T para inclusão social são as ações de apoio à pesquisa, inovação e extensão tecnológica, concebidas como meio para ampliar o acesso a tecnologias sociais ou adequadas sociotecnicamente,
ENCTI	Desenvolvimento Social	85	Desenvolver e aplicar tecnologias sociais e promover a extensão tecnológica para a inclusão produtiva e social.
ENCTI	Desenvolvimento Humano	85	desenvolvimento de programas de difusão de tecnologias sociais voltadas à inclusão produtiva, para empreendedores individuais e micro e pequenos empreendimentos economicamente sustentáveis;
ENCTI	Institucionalismo histórico	85	A C,T&I pode contribuir tanto para a inclusão social – ao fomentar novas oportunidades de inserção ocupacional, inclusão produtiva e geração de emprego e renda — quanto para a melhoria da qualidade de vida no meio urbano, por meio do desenvolvimento de novos métodos e técnicas que atendam demandas sociais, especialmente nas áreas de educação, saúde, habitação, segurança, transporte e energia.
ENCTI	Desenvolvimento Social	85	A C,T&I pode contribuir tanto para a inclusão social – ao fomentar novas oportunidades de inserção ocupacional, inclusão produtiva e geração de emprego e renda — quanto para a melhoria da qualidade de vida no meio urbano, por meio do desenvolvimento de novos métodos e técnicas que atendam demandas sociais, especialmente nas áreas de educação, saúde, habitação, segurança, transporte e energia.
ENCTI	Desenvolvimento Social	86	Desenvolver e difundir tecnologias que contribuam para que as cidades sejam economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente sustentáveis.
ENCTI	Neoliberalismo	86	Desenvolver e difundir tecnologias que contribuam para que as cidades sejam economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente sustentáveis.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	86	Desenvolver e difundir tecnologias que contribuam para que as cidades sejam economicamente viáveis, socialmente justas e ambientalmente sustentáveis.
ENCTI	Institucionalismo histórico	96	A ENCTI persegue este objetivo e ratifica o papel indispensável da inovação no esforço de desenvolvimento sustentável do País, com ênfase na geração e apropriação do conhecimento científico necessário à construção de uma sociedade justa e solidária e de uma economia crescentemente integrada, produtiva e competitiva.

ENCTI	Desenvolvimento Social	96	A ENCTI persegue este objetivo e ratifica o papel indispensável da inovação no esforço de desenvolvimento sustentável do País, com ênfase na geração e apropriação do conhecimento científico necessário à construção de uma sociedade justa e solidária e de uma economia crescentemente integrada, produtiva e competitiva.
ENCTI	Desenvolvimento Humano	96	A ENCTI persegue este objetivo e ratifica o papel indispensável da inovação no esforço de desenvolvimento sustentável do País, com ênfase na geração e apropriação do conhecimento científico necessário à construção de uma sociedade justa e solidária e de uma economia crescentemente integrada, produtiva e competitiva.
ENCTI	Desenvolvimento Sustentável	96	A ENCTI persegue este objetivo e ratifica o papel indispensável da inovação no esforço de desenvolvimento sustentável do País, com ênfase na geração e apropriação do conhecimento científico necessário à construção de uma sociedade justa e solidária e de uma economia crescentemente integrada, produtiva e competitiva.
ENCTI	Institucionalismo histórico	97	Com visão de futuro, dar-se-á especial atenção à inclusão social, principalmente por meio da transferência de tecnologias maduras para a agricultura familiar, pequenos produtores, micro e pequenas empresas e empreendedores individuais, apoio à inclusão digital, bem como do desenvolvimento de tecnologias assistivas
Decreto nº 7540 - Plano BRA Maior	Institucionalismo histórico	7	O PBM tem por objetivos centrais acelerar o crescimento do investimento produtivo e o esforço tecnológico e de inovação das empresas nacionais, e aumentar a competitividade dos bens e serviços nacionais.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	7	ampliação do financiamento e aperfeiçoamento do marco regulatório da inovação,
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimento Social	7	crescimento de micro e pequenos negócios
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimentismo	7	o fortalecimento da defesa comercial,
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimentismo	7	aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento e garantias às exportações

plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	7	ampliação e criação de regimes especiais para adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor e à regulamentação da estratégia de compras governamentais
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimento Social	7	mobilizar as forças produtivas para inovar, competir e crescer, o Plano busca aproveitar competências presentes nas empresas, na academia e na sociedade, construindo um país mais próspero e inclusivo.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	7	mobilizar as forças produtivas para inovar, competir e crescer, o Plano busca aproveitar competências presentes nas empresas, na academia e na sociedade, construindo um país mais próspero e inclusivo.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimento Social	7	esforço integrado e abrangente de geração de emprego e renda em benefício do povo brasileiro.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	8	No âmbito da política de desenvolvimento industrial, tecnológica, de serviços e de comércio exterior para o período 2011/2014, os esforços de mudança de qualidade do crescimento recaem sobre a inovação e a competitividade
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	8	A ampliação da capacidade de diálogo entre o poder público e o empresariado, as melhores condições de coordenação e articulação institucional e a construção de estruturas de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas produtivas são legados que serão aproveitados e aperfeiçoados nesse próximo período.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	9	viabilizar uma trajetória de crescimento sustentável e inclusivo, puxada pela inovação tecnológica
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	9	Promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico. Criar e fortalecer competências críticas da economia nacional. Aumentar o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Neoliberalismo	9	Ampliar mercados interno e externo das empresas brasileiras

plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimento Sustentável	9	Garantir um crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimento Social	9	Garantir um crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	10	Intensificar a progressão tecnológica da indústria de transformação
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	10	Acelerar o investimento em infraestrutura física
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	10	Impulsionar a qualificação profissional de nível técnico e superior, particularmente em engenharias
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Neoliberalismo	11	A política também conta com uma dimensão sistêmica, de natureza horizontal e transversal, voltada para o aumento da eficiência econômica agregada da economia e para a evolução de conhecimentos estratégicos em direção à matriz tecnológica mundial.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimentismo	13	Fortalecimento das cadeias produtivas: enfrentamento do processo de substituição da produção nacional em setores industriais intensamente atingidos pela concorrência das importações.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	14	Ampliação e Criação de Novas Competências Tecnológicas e de Negócios: incentivo a atividades e empresas com potencial para ingressar em mercados dinâmicos e com elevadas oportunidades tecnológicas e uso de poder de compra do setor público para criar negócios intensivos em conhecimento e escala.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Neoliberalismo	15	Desenvolvimento das Cadeias de Suprimento em Energias: aproveitamento de oportunidades ambientais e de negócios na área de energia, para que o país ocupe lugar privilegiado entre os maiores fornecedores mundiais de energia e de tecnologias, bens de capital e serviços associados
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	16	Diversificação das Exportações (mercados e produtos) e Internacionalização Corporativa,

plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Neoliberalismo	16	O passo adiante requer a extensão do esforço de internacionalização a exportadores consolidados em setores intensivos em escala, com capacidade de diferenciação de produtos, maior agregação de valor e elevado tempo de permanência no comércio exterior, porém ainda avessos ao risco de estabelecimento de bases operacionais fora do país
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	18	Consolidação de Competências na Economia do Conhecimento Natural: utilização dos avanços proporcionados pela economia do conhecimento para ampliar o conteúdo científico e tecnológico dos setores intensivos em recursos naturais.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	19	desenvolvimento, financiamento e promoção do comércio exterior de bens e serviços, incluindo melhoria nos instrumentos financeiros e tributários de estímulo às exportações disponíveis
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	19	(ii) defesa comercial, consolidação e harmonização de regras tarifárias; (iii) facilitação do comércio; (iv) estímulo à internacionalização de empresas nacionais por meio de investimento direto no exterior para ampliação de mercados e acesso a novas tecnologias; (v) atração de centros de pesquisa e desenvolvimento de empresas estrangeiras para o país
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	20	Incentivo ao Investimento. Objetiva a redução do custo do investimento no país, pelo uso de instrumentos financeiros, tributários e regulatórios que (i) facilitem o acesso a financiamento de longo prazo em condições de prazos e taxas de juros compatíveis com os níveis internacionais; (ii) eliminem ou reduzam substantivamente os encargos tributários sobre o investimento; (iii) reduzam o custo dos encargos trabalhistas da folha de pagamentos; (iv) melhorem o ambiente de negócios; (v) promovam a modernização e a simplificação dos procedimentos de registro e legalização de empresas.

plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	21	Incentivo à Inovação. A situação atual oferece ao país um excelente ponto de partida para um processo de alcance tecnológico apoiado no fortalecimento da atividade científica e tecnológica, de forma a atingir a escala crítica de externalidades positivas na geração de conhecimento
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	21	As propostas da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2011-2014, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), devem ser o cerne dos esforços de incentivo à inovação do Plano Brasil Maior.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	21	A respeito dessa interlocução, cumpre destacar que são muitas as intersecções entre o Plano Brasil Maior e a ENCTI, tanto no que tange ao arcabouço teórico que fundamentou a construção das duas políticas públicas como no que diz respeito às estratégias e focos definidos e às metas e medidas estipuladas. Em ambas as propostas, é patente a preocupação com: (i) o investimento em inovação produtiva para a superação de defasagens tecnológicas e o enfrentamento do processo de substituição por importações;
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimentismo	21	A respeito dessa interlocução, cumpre destacar que são muitas as intersecções entre o Plano Brasil Maior e a ENCTI, tanto no que tange ao arcabouço teórico que fundamentou a construção das duas políticas públicas como no que diz respeito às estratégias e focos definidos e às metas e medidas estipuladas. Em ambas as propostas, é patente a preocupação com: (i) o investimento em inovação produtiva para a superação de defasagens tecnológicas e o enfrentamento do processo de substituição por importações;
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	21	ii) a formação e qualificação de recursos humanos; (iii) o fomento aos setores intensivos em conhecimento;
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimento Humano	21	ii) a formação e qualificação de recursos humanos; (iii) o fomento aos setores intensivos em conhecimento;
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimento Sustentável	21	(iv) a indução da produção mais limpa;

plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Neoliberalismo	21	a necessidade de diversificação da pauta de exportações e de promoção da internacionalização;
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimento Social	22	(vi) o uso do poder de compra do Estado como indutor da inovação, ampliação do acesso a bens e serviços e melhoria da qualidade de vida da população.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	23	(vi) o uso do poder de compra do Estado como indutor da inovação, ampliação do acesso a bens e serviços e melhoria da qualidade de vida da população.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimento Sustentável	24	Produção Sustentável. Orienta o estabelecimento de estratégias e ações em: (i) ecodesign, em busca de melhorias de produtos e processos para a produção mais limpa; (ii) construção modular para a redução de resíduos em obras de construção civil; (iii) definição de critérios de sustentabilidade para edificações; (iv) apoio ao desenvolvimento de cadeias de reciclagem (em consonância com a Política Nacional de Resíduos Sólidos); (v) desenvolvimento regional sustentável a partir de competências e recursos disponíveis localmente, cujos parâmetros devem se adequar ao macrozoneamento ecológico-econômico do país; (vi) estímulo ao desenvolvimento e à adoção de fontes renováveis de energia pela indústria
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Neoliberalismo	24	Competitividade de Pequenos Negócios. O Plano Brasil Maior contempla o apoio ao Microempreendedor Individual (MEI) e às Micro e Pequenas Empresas (MPEs), por meio de: (i) ampliação do acesso ao crédito para capital de giro e investimento; e (ii) preferência local nas compras públicas, em consonância com a legislação vigente
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	24	e (iii) a articulação institucional e as parcerias público-privadas, tendo em conta as dimensões do território, as diferenças culturais, sociais e ambientais, bem como as diferenças econômicas e político-institucionais.

plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Neoliberalismo	24	Bem-Estar do Consumidor. Focalizando a ampliação do volume e da qualidade da oferta de bens e serviços ao consumidor, incorpora preocupações com (i) acessibilidade e comodidade, baseadas em modelos de negócios e condições de créditos mais adequados ao consumidor; (ii) conformidade aos padrões e normas mundiais, contemplando especialmente os regulamentos relativos a saúde, segurança e sustentabilidade ambiental; e (iii) ampliação da variedade de produtos e serviços, melhoria logística e eficiência na cadeia de suprimentos.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	30	O desenho focalizado no aumento de competitividade e nas janelas de oportunidade em novas tecnologias e negócios justifica uma classificação empresarial baseada no critério de liderança, segundo competências produtivas, tecnológicas e organizacionais.
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimento Social	35	Inovar e investir para ampliar a competitividade, sustentar o crescimento e melhorar a qualidade de vida
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Neoliberalismo	35	Inovar e investir para ampliar a competitividade, sustentar o crescimento e melhorar a qualidade de vida
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Institucionalismo histórico	35	Inovar e investir para ampliar a competitividade, sustentar o crescimento e melhorar a qualidade de vida
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimentismo	35	Adensamento Produtivo e Tecnológico das Cadeias de Valor
plano_brasil_maior_texto_de_referencia_rev_out11	Desenvolvimentismo	35	Diversificar as exportações e promover a internacionalização das empresas brasileiras