

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO: Um Estudo em Localidades Pouco Desenvolvidas

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.14520>

Submetido em: 23/5/2023

Aceito em: 2/9/2023

Publicado em: 14/12/2023

Irlas Evelline de Carvalho Santos,<sup>1</sup> Glessia Silva<sup>2</sup>

### RESUMO

Este artigo tem como objetivo compreender se as políticas públicas de inovação estaduais são adequadas ao desenvolvimento de localidades pouco desenvolvidas. Especificamente: analisar as políticas de inovação; identificar o propósito de desenvolvimento por trás das políticas e entender o contexto local de desenvolvimento. O contexto de aplicação do estudo foi o Estado de Sergipe e o método de pesquisa foi o estudo documental, com uso de documentos dispostos no *site* do IBGE e nos *sites* oficiais dos municípios e Estado de Sergipe. Foram consideradas todas as políticas vigentes até dezembro de 2021. De forma complementar, também foram realizadas entrevistas com gestores públicos ligados às Secretarias do Estado. As evidências foram estudadas por meio de análise de conteúdo qualitativa. Os resultados demonstraram que as políticas públicas de inovação não são adequadas ao contexto de localidades pouco desenvolvidas por não prestarem atenção às necessidades da população e ao contexto local. Como contribuição, espera-se avançar na discussão das políticas de inovação em contextos pouco desenvolvidos e que os *insights* gerados neste artigo auxiliem os formuladores de políticas a elaborarem políticas de inovação mais alinhadas às necessidades locais.

**Palavras-chave:** política pública; inovação; desenvolvimento; localidade.

### PUBLIC INNOVATION POLICIES: A STUDY IN UNDERDEVELOPED LOCATIONS

### ABSTRACT

This article aims to understand whether state innovation public policies are adequate for the development of underdeveloped localities. Specifically: analyzing innovation policies; identify the development purpose behind the policies; and understand the local development context. The context of application of the study was the State of Sergipe and the research method was the documentary study, using documents available on the IBGE website and on the official websites of the municipalities and State of Sergipe. All policies in effect up to December 2021 were considered. Complementarily, interviews were also conducted with public managers linked to the State secretariats. Evidence was analyzed using qualitative content analysis. The results showed that public innovation policies are not adequate for the context of underdeveloped localities because they do not pay attention to the needs of the population and the local context. As a contribution, it is expected to advance the discussion of innovation policies in underdeveloped contexts and that the insights generated in this article will help policy makers to develop innovation policies that are more aligned with local needs.

**Keywords:** public policy; innovation; development; locality.

<sup>1</sup> Universidade Federal de Sergipe. São Critóvão/SE, Brasil. <https://orcid.org/0000-0003-1466-1849>

<sup>2</sup> Universidade Federal de Sergipe. São Critóvão/SE, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-6044-512X>

## INTRODUÇÃO

As políticas públicas de inovação, conceituadas como ações governamentais para impulsionar a inovação, transformaram-se numa necessidade em todas as agendas políticas, mas ainda falham em lidar com desafios sociais (Giachi; Alvarez-Tinoco, 2022; Pfothenauer; Juhl; Aarden, 2019). Da mesma forma, a literatura que trata de políticas de inovação ainda carece de desenvolvimento quanto aos aspectos humanos e sociais (Ferrannini *et al.*, 2021; Haddad *et al.*, 2022; Janssen *et al.*, 2021).

As políticas de inovação são consideradas instrumentos essenciais para o crescimento e quando bem formuladas podem fornecer formas de tratamento mais justas e igualitárias (Zehavi; Breznitz, 2017), no entanto boa parte das políticas de inovação desconsidera seu potencial transformador (Zehavi; Breznitz, 2017) e sua capacidade de gerar oportunidades sociais, sendo definidas por Sen (2010) como o que a sociedade necessita para o desenvolvimento de suas capacidades humanas.

Para Stiglitz (2016) o problema também reside nos objetivos das políticas, em seu alcance e na maneira como são postas em prática, aspectos esses que podem garantir seu sucesso ou fracasso. Dessa forma, o pensamento sobre desenvolvimento não deve se limitar a aspectos puramente econômicos e que pouco refletem as necessidades dos indivíduos, como Produto Interno Bruto (PIB), industrialização e avanços tecnológicos (Sen, 2010).

Embora o estudo sobre políticas de inovação tenha avançado nos últimos anos, ainda é necessário expandir-se sobre o quanto são adequadas (Silva; Di Serio; Bezerra, 2019). A falta de políticas de inovação adequadas ao desenvolvimento é uma realidade em muitos países e principalmente em países e localidades pouco desenvolvidos, minando as perspectivas de desenvolvimento e reforçando o cenário de desigualdade (Heidemann; Salm, 2009).

Sobre o Brasil, um dos aspectos que contribuem com a desigualdade é a herança histórica de conformidade política e econômica que o país possui (Albuquerque *et al.*, 2017) e políticas que desconsideram as necessidades da população (Silva; Di Serio; Bezerra, 2019). Como resultado, o Brasil vem apresentando nos últimos anos elevada instabilidade econômica e social (Mandú; Ferreira; Santos, 2020). No âmbito nacional, Sergipe, menor unidade federativa, apresentou um dos piores resultados no *ranking* de Indicadores dos Estados Brasileiros nos últimos anos – ocupava a 26ª posição, ficando em penúltima colocação dentre os 27 Estados (Mandú; Ferreira; Santos, 2020). Essa colocação indica alta vulnerabilidade social em Sergipe (Belandi, 2018).

A compreensão do contexto brasileiro e sergipano acerca das políticas de inovação pode, portanto, auxiliar a avançar na discussão sobre aspectos humanos e sociais e adequação de políticas de inovação, e pode ser expandida a contextos de países e localidades menos desenvolvidos. Nesse sentido, esta pesquisa explora duas lacunas, uma pautada na necessidade de desenvolvimento quanto aos aspectos humanos e sociais nos estudos que tratam de política de inovação (Archibugi, 2017; Diercks; Larsen; Steward, 2019; Janssen *et al.*, 2021; Sen, 2010; Stiglitz, 2016); e outra voltada à necessidade de desenvolvimento da literatura que trata de adequação das políticas de inovação (Haddad *et al.*, 2022; Janssen *et al.*, 2021; Kuhlmann; Rip, 2018; Sen, 2010). Cabe ressaltar que este estudo usa a expressão “pouco desenvolvida” porque

apesar de a literatura ser emergente é a que mais se aproxima das concepções de Sen (2010), adotadas neste estudo.

Assim, o artigo objetiva compreender se as políticas públicas de inovação estaduais são adequadas ao desenvolvimento de localidades pouco desenvolvidas.

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

A inovação sempre esteve ligada ao desenvolvimento da sociedade (Castellacci, 2008; Ruttan, 1959; Schumpeter, 1939; Tether, 2003; Usher, 1954). Para que a inovação, no entanto, promova desenvolvimento é preciso manter políticas de inovação claras e voltadas aos anseios da sociedade (Amankwah-Amoah, 2016; Stiglitz, 2016), pois embora governos desempenhem papel favorável no avanço da sociedade (Amankwah-Amoah, 2016), eles também podem perpetuar “desigualdades que não são determinadas apenas pelas leis econômicas, mas sim uma questão de política” (Stiglitz, 2016, p. 66).

Entre as políticas públicas têm-se as de inovação, tidas como ações governamentais desenvolvidas para gerar e impulsionar inovação (Giachi; Alvarez-Tinoco, 2022). A literatura que trata de política de inovação se desenvolveu tomando como base o pensamento *schumpeteriano*, com foco na ciência e inovação e no papel das instituições e da tecnologia (Hospers, 2005). E mais recentemente tem se voltado para o papel da inovação no bem-estar social, especificamente para os desafios globais (Giachi; Alvarez-Tinoco, 2022).

Embora tenha havido esforço significativo no sentido de conduzir a inovação para uma sociedade com maior nível de desenvolvimento, os governos têm falhado em distribuir esse desenvolvimento internamente (Haddad *et al.*, 2022). Isso tem chamado a atenção para a necessidade de direcionar as políticas de inovação para uma perspectiva mais social e local (Silva; Di Serio, 2022). Como parte desse esforço, tem-se discutido a necessidade de as políticas de inovação considerarem em sua formulação métricas de inovação que vão além dos aspectos econômicos (Henrekson, 2014; Sen, 2010; Stiglitz, 2016) e dos formuladores prestarem mais atenção às necessidades específicas do lugar (Kivimaa, 2022).

O desenvolvimento pode ser estimulado por políticas de fomento direto e políticas de fomento indireto (Pacheco, 2011). A economia de fomento direto mostra-se mais adequada aos propósitos de desenvolvimento local e regional porque o foco reside em incentivar os que estão na base da pirâmide e gerar transbordamentos para cima e na de fomento indireto é o contrário (Sperancini; Cappa; Machado, 2018). Nela se reconhece o indivíduo como um ser humano que precisa ser considerado como sujeito e não apenas beneficiário desse desenvolvimento (Martins, 2002), pois sua participação na comunidade e suas necessidades geram transformação local (Martins; Caldas, 2009). E as “localidades precisam ser vistas como espaços ativos dotados de cultura, história, recursos humanos e materiais diferenciados” (Diniz, 2001, p. 1).

As perspectivas de desenvolvimento para o entendimento das políticas de inovação deste artigo tomam como base o Enfoque das Capacidades, o Índice de Desenvolvimento Humano e o Índice de Progresso Social. O Enfoque das Capacidades (Sen, 2010) considera que o desenvolvimento só ocorre quando o indivíduo pode desenvolver plenamente sua capacidade de ser o que gostaria de ser. O Índice de Progresso Social (2010) tem como pressupostos as necessidades humanas básicas, os fundamentos de bem-estar e as oportunidades para o indivíduo. Já

o Índice de Desenvolvimento Humano leva em consideração pilares como saúde, educação e renda para níveis adequados de desenvolvimento.

Muito se tem questionado sobre as métricas de desenvolvimento ao analisar economias desiguais (Silva; Di Serio; Bezerra, 2019). Considerar o desenvolvimento de uma região por sua capacidade de renda tem trazido diagnósticos irreais sobre a situação de uma sociedade (Deaton, 2017; Sen, 2010; Stiglitz, 2016). O Índice de Progresso Social traz justamente o pensamento de que se os formuladores de políticas públicas se atentassem aos indicadores apontados nele conseguiriam gerar políticas adequadas ao contexto da localidade, com maiores taxas de desenvolvimento local e individual e oferta de mais qualidade de vida à população (Mazzucato; Kattel; Ryan Collins, 2020).

Embora exista uma crença de que o bem-estar social só possa ser alcançado por países ricos, oportunidades sociais são capazes de trazer bem-estar e qualidade de vida para a população, mesmo não tendo alcançado esse *status* (Sen, 2010). Isso pode ocorrer quando as políticas são bem aplicadas ao contexto local e direcionadas à busca por menor desigualdade social (Silva; Di Serio, 2022). Países desenvolvidos também apresentam desigualdades quando não investem de forma adequada na geração de oportunidades para a população, o que torna a inovação importante para os propósitos de desenvolvimento (Stiglitz, 2016).

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este artigo é qualitativo e adota como método de pesquisa o estudo documental (Bardin, 2016) para compreender se as políticas públicas de inovação estaduais são adequadas ao desenvolvimento de localidades pouco desenvolvidas. O método mostra-se adequado por permitir lidar qualitativamente com grande quantidade de informações sobre os municípios que compõem o Estado de Sergipe.

O estudo documental desenvolvido ampara-se na Lei de Acesso à Informação 12.527, que regulamenta o direito às informações públicas nas três esferas governamentais (Brasil, 2011). A capital de Sergipe, Aracaju, foi excluída por ser o único município com IDH alto, os demais alternam-se entre médio e baixo IDH. As informações foram coletadas por meio de documentos, entre eles o *site* do IBGE para os dados socioeconômicos dos municípios e os *sites* oficiais dos municípios para os dados socioeconômicos e para as políticas públicas de inovação. A busca nos *sites* ocorreu por meio das palavras-chave “inovação”, “lei”, “programa”, “projeto” e “ação”, e busca nas abas e documentos específicos disponibilizados ao público. Foram consideradas todas as políticas vigentes até dezembro de 2021. A pesquisa foi conduzida entre agosto de 2021 e agosto de 2022.

De forma complementar, também foram conduzidas entrevistas com o secretário de Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia do Estado de Sergipe, a secretária de Estado da Saúde de Sergipe e o Superintendente Executivo da Secretaria de Educação de Sergipe. A seleção teve como critério ser gestor público com atividades relacionadas com inovação e políticas públicas. As entrevistas permitiram maior compreensão dos propósitos de desenvolvimento por trás das políticas e ocorreram entre 6 e 13 de julho de 2022. Elas tiveram duração média de 50 minutos, foram gravadas e posteriormente transcritas. Foi aplicado um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido aos entrevistados.

Quadro 1 – Categorias e elementos de análise

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Elementos de Análise</b>
Análise das políticas	Nome da política, tipo, ano de criação, objetivo, órgão responsável, público-alvo, tipo de apoio, agente envolvido, contexto local, mecanismos de acompanhamento, métrica de avaliação.
Propósitos de desenvolvimento	Utilitarismo econômico: tamanho do bolo – PIB – políticas com pilar econômico, economia de fomento indireto, foco na renda, perspectiva global. Enfoque das capacidades: fatia do bolo – distribuição, mudança social, economia de fomento direto, foco no funcionamento social, perspectiva local.
Contexto local de desenvolvimento	Necessidades humanas básicas: nutrição e cuidados médicos básicos, moradia, água e saneamento, segurança pessoal. Oportunidades: sustentabilidade dos ecossistemas, acesso ao conhecimento básico, acesso à informação e comunicação, saúde e bem-estar. Fundamentos de bem-estar: tolerância e inclusão, liberdades individuais, direitos individuais, acesso à educação superior.

Fonte: Adaptado de Sen (2010), Índice de Progresso Social (2020) e Silva, Di Serio e Bezerra (2019).

O Quadro 1 traz as categorias e elementos de análise que guiaram a operacionalização do campo. A categoria “análise das políticas” considerou os atributos desenvolvidos por Silva, Di Serio e Bezerra (2019); a categoria “propósitos de desenvolvimento” considerou a Teoria do Enfoque das Capacidades desenvolvida por Amartya Sen (2010) e a categoria “contexto local de desenvolvimento” considerou o Índice de Progresso Social. A análise dos documentos foi conduzida em três fases: pré-análise; exploração do material; tratamento dos resultados (Bardin, 2016). As entrevistas foram analisadas individualmente e de forma conjunta, por meio da técnica de análise de conteúdo. No decorrer da pesquisa foram utilizados notas de campo, diário de pesquisa e fichas de documentação (Mozzato; Grzybovski, 2011), com o objetivo de compreender melhor o fenômeno estudado.

## APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Esta seção discute os resultados da pesquisa com base nas categorias predefinidas: análise das políticas, propósitos de desenvolvimento e contexto local de desenvolvimento.

### Análise das Políticas

Foram analisados no Estado de Sergipe 281 órgãos, somando Secretarias de Estado, prefeituras e seus respectivos Fundos Municipais. Num primeiro momento foram acessados todos os órgãos por meio de suas páginas oficiais na *Internet*. Os órgãos estaduais e as prefeituras possuíam *sites* oficiais, com exceção dos Fundos Municipais de Assistência Social, Saúde e Educação de todos os municípios, que em sua totalidade direcionaram a busca para a página principal da prefeitura e não traziam informações que permitissem a análise.

Foi verificado em cada site se havia mecanismo que direcionasse para programas, projetos, ações ou políticas. Das 75 prefeituras apenas 21 possuíam links referentes a projetos ou programas, mas sem informações em seu histórico. Como os Fundos Municipais não possuíam sites próprios, essa busca não foi possível nos Fundos de Saúde, Educação e Assistência Social.

Nos 13 órgãos relacionados às Secretarias de Estado pesquisados apenas 6 (Secretaria de Estado da Agricultura, Desenvolvimento Agrário e da Pesca; Secretaria de Estado da Educação, do Esporte e da Cultura; Secretaria de Estado da Inclusão e Assistência Social; Secretaria de Estado do Turismo; Secretaria de Estado da Saúde; Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe) atenderam a esse critério.

Quadro 2 – Análise comparativa das políticas de inovação encontradas

Elementos	P. 1	P. 2	P. 3	P. 4	P. 5	P. 6	P. 7	P. 8
<b>Nº Controle</b>	Nº 7/2022	Nº 6/2022	Nº 11/2021	Nº 8/2022	Nº 9/2021	Nº 6/2021	Nº 1/2020	Nº 1/2019
<b>Nome da Política</b>	Programa de Apoio à Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico – Bolsas de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (DTI)	Programa de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic) e Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI) em Áreas Estratégicas	Programa Nacional de Apoio à Geração de Empreendimentos Inovadores Programa Centelha 2 – SE	Programa de Atração e Desenvolvimento de Recursos Humanos em Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica em Instituições Estaduais (Bolsas DTR)	Programa de Apoio a Núcleos Avançados em Políticas Educacionais no Estado de Sergipe	Programa de Bolsas de Iniciação Científica (Pibic) e Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (Pibiti) em Áreas Estratégicas	Programa de Apoio à Inovação em Empresas Brasileiras-Tecnova II	Programa Nacional de Apoio à Geração de Empreendimentos Inovadores Centelha-SE
<b>Tipo política</b>	Programa	Programa	Programa	Programa	Programa	Programa	Programa	Programa
<b>Ano criação</b>	2022	2022	2021	2022	2021	2021	2020	2019
<b>Objetivo</b>	Objetivos claros	Objetivos claros	Objetivos claros	Objetivos claros	Objetivos claros	Objetivos claros	Objetivos claros	Objetivos claros
<b>Órgão responsável</b>	Fapitec/SE; Sedetec/SE; Sedurb/SE	Fapitec/SE; Funtec/SE; Sedetec/SE	Fapitec/SE; Sedetec/SE	Fapitec/SE; Funtec/SE; Sedetec/SE	Fapitec/SE; Sedetec/SE; Seduc/SE	Fapitec/SE; Funtec/SE; Sedetec/SE	Fapitec/SE; Sedetec/SE	Fapitec/SE; Sedetec/SE;
<b>Público-alvo</b>	Sociedade	Sociedade	Sociedade e Pequenas Empresas	Sociedade	Sociedade	Sociedade	Empresas	Sociedade e Pequenas Empresas
<b>Tipo de apoio</b>	Técnico e Financeiro	Técnico e Financeiro	Técnico e Financeiro	Financeiro	Financeiro	Financeiro	Financeiro	Financeiro
<b>Agente envolvido</b>	Órgãos Estaduais	Órgãos Estaduais	Órgãos Federal e Estadual	Órgãos Estaduais	Órgãos Estaduais	Órgãos Estaduais	Órgãos Federal e Estadual	Órgãos Estaduais
<b>Contexto local</b>	Não havia relato	Não havia relato	Não havia relato	Não havia relato	Não havia relato	Não havia relato	Não havia relato	Não havia relato
<b>Mecanismo de acompanhamento</b>	Não havia detalhamento	Não havia detalhamento	Havia detalhamento de acompanhamento	Havia detalhamento de acompanhamento	Havia detalhamento de acompanhamento	Não havia detalhamento	Havia detalhamento de acompanhamento	Não havia detalhamento
<b>Métrica de avaliação</b>	Clássicas	Clássicas	Clássicas	Clássicas	Clássicas	Clássicas	Clássicas	Clássicas

Fonte: Pesquisa de campo (2022).

Uma nova busca foi feita por meio da ferramenta “pesquisa” disponibilizada em todos os *sites* pelas palavras-chave: “inovação”, “políticas”, “lei”, “projeto”, “programa” ou “ação”. Nos *sites* dos municípios em suas prefeituras as buscas geraram *links* para a página do *Facebook*, remetidos a notícias e propagandas políticas do município e sem conexão com projetos ou programas e suas características. Nas Secretarias de Estado surgiu um panorama positivo no tocante à disponibilização de ações, projetos e programas, o que resultou em 91 políticas públicas encontradas, das quais apenas 8 eram políticas de inovação (Quadro 2).

Nas poucas políticas de inovação encontradas o termo “inovação” apareceu de forma ampla, sem detalhamento da inovação como base para os objetivos estabelecidos na política. Também não foram encontradas políticas de inovação com foco no indivíduo e no seu bem-estar, assim como o contexto local não foi apresentado em nenhuma das políticas. Considerando que a política pública deve atender às necessidades locais, a falta de descrição das características locais ou regionais ligadas ao contexto de instituição da política pode gerar descompasso entre a política e a sociedade (Haddad *et al.*, 2022; Kivimaa, 2022).

Foi verificada predominância de métricas clássicas na concepção das políticas e não foi informado como ocorre o processo de sua introdução ou acompanhamento. Ao contrário das métricas que tratam de aspectos sociais e de bem-estar, as métricas clássicas presentes nas políticas levantadas focam no aspecto econômico e na tecnologia empregada e por vezes ignoram os processos de mudança social (Sen, 2010; Stiglitz, 2016).

Apesar de a pesquisa abranger todas as políticas de inovação vigentes até 2021, foram encontradas poucas políticas de inovação e todas elas se mostraram muito recentes. Isso pode indicar políticas de inovação que se iniciam e se encerram conforme mudam os mandatos políticos e, de forma mais grave, a descontinuidade de políticas que não conseguiram seguir uma trajetória de dependência alinhada com as necessidades de desenvolvimento da sociedade (Silva; Di Serio, Bezerra, 2019). O próximo tópico trata do propósito de desenvolvimento por trás das políticas de inovação encontradas.

### Propósitos de Desenvolvimento por Trás das Políticas

As políticas de inovação levantadas enquadraram-se no Utilitarismo Econômico (Quadro 3). Em todas elas o foco residia no crescimento econômico como fator natural de desenvolvimento sem informar ou discutir as necessidades do contexto a ser atendido. As políticas são de fomento indireto, ou seja, as ações são voltadas aos grupos pertencentes ao topo da pirâmide como forma de gerar transbordamentos para as demais camadas. E apresentaram uma perspectiva global de atuação, não mencionando as características locais e os processos de mudança social necessários para tornar as políticas mais efetivas.

Quadro 3 – Propósito de desenvolvimento por trás das políticas

Classificação das Políticas dentro dos Propósitos de Desenvolvimento								
Classificação das Políticas	P.1	P.2	P.3	P.4	P.5	P.6	P.7	P.8
	Nº 07/2022	Nº 06/2022	Nº 11/2021	Nº 08/2022	Nº 09/2021	Nº 06/2021	Nº 01/2020	Nº 01/2019
<b>Utilitarismo Econômico</b>								
Tamanho do bolo: PIB								
Políticas com pilar econômico								
Foco na renda								
Perspectiva global								
Economia de Fomento indireto								
<b>Enfoque das Capacidades</b>								
Fatia do bolo: distribuição								
Mudança social								
Foco no funcionamento social								
Perspectiva local								
Economia de fomento direto								
<b>Legenda:</b>		Sim						
		Não						

Fonte: Pesquisa de campo (2022).

Como forma de entender melhor ao propósito de desenvolvimento identificado nas políticas foram realizadas entrevistas com gestores públicos. As políticas de inovação levantadas foram mencionadas e questionou-se como era feita a identificação do público-alvo e a priorização dos objetivos da pasta. Os entrevistados relataram que todos os representantes das Secretarias participam ativamente da construção, elaboração, identificação de prioridades.

A articulação entre Estado e município ocorre por meio de regime de colaboração, estabelecido por lei. Como o foco da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia do Estado de Sergipe é a indústria e grandes empresas, o entrevistado informou que a ação pública é macro e voltada ao local de instalação da indústria. Não são feitas parcerias com pequenos municípios, o que é problemático ao se considerar que a maioria das localidades é pequena (Silva; Di Serio; Bezerra, 2019) e que os indivíduos nela inseridos necessitam existir socialmente (Sen, 2010).

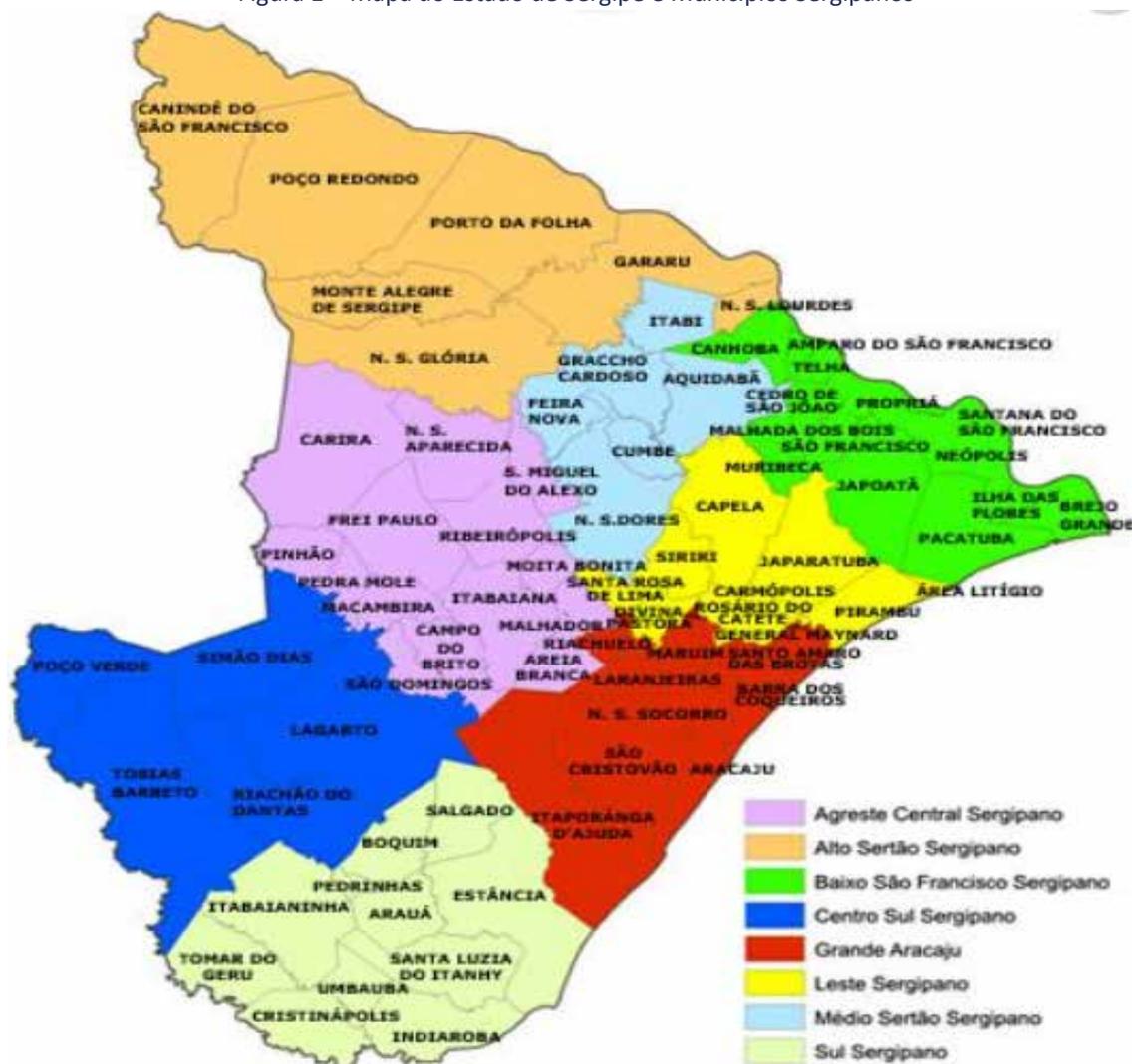
Os representantes da Secretaria de Estado da Saúde de Sergipe e da Secretaria de Educação do Estado de Sergipe informaram que as políticas são modeladas de acordo com as necessidades do Estado, mas que a insuficiência de recursos e de pessoal dificulta o seu processo de desenvolvimento. Além disso, muitas políticas federais de aplicação no Estado e municípios vierem de Brasília sem que houvesse um redesenho para maior adequação.

Questionados sobre a falta de informações disponíveis nos sites oficiais, todos os entrevistados foram unânimes ao afirmar que muitas políticas e informações não estão disponíveis para consulta e que isso é um problema. A Secretaria de Saúde deixou claro que já conversou com a Assessoria de Comunicação e que julga não precisar existir dificuldade em encontrar dados: “Não precisa ser *expert* em uma ferramenta para buscar uma informação”. A Secretaria de Educação concordou que é um problema. E a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e da Ciência e Tecnologia mostrou preocupação quanto à necessidade de aumentar o que chamou de “profissionalismo tecnológico” na disponibilização dos dados.

## Contexto Local de Desenvolvimento

Esta seção apresenta os dados referentes ao contexto local de desenvolvimento do Estado de Sergipe (Figura 1). Para isso foram utilizados indicadores adaptados do Índice de Progresso Social, que possui como objetivo influenciar políticas e investimentos que ajudem a servir à sociedade de forma efetiva. Além de dados do IBGE, foram necessárias buscas em outros sites. O Censo Demográfico é feito no Brasil a cada dez anos, mas com a pandemia de Covid-19 a pesquisa foi adiada e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – encontrava-se na ocasião com a última pesquisa datada de 2010. Outro fator que contribuiu com o atraso e comprometeu a realização da pesquisa foi a diminuição de verbas promovida pelo governo federal no orçamento de 2021, medida que impacta a formulação de políticas públicas por não existir conhecimento da realidade (Escobar, 2021).

Figura 1 – Mapa do Estado de Sergipe e Municípios Sergipanos



Fonte: Governo de Sergipe (2020).

Acerca do indicador “água e saneamento”, de acordo com dados do IBGE todos os municípios sergipanos e o Estado contavam com rede de distribuição de água, mas dos 75

municípios apenas 45 contavam com rede de esgotamento sanitário adequado. No indicador “moradia”, a Confederação Nacional de Municípios (2020) informou que 1 em cada 5 brasileiros mora em habitação precária. Sobre “acesso ao conhecimento básico”, a escolarização no Estado é de 6 a 14 anos e Sergipe obteve nota 4,6 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb – ocupando o último lugar entre os Estados.

Sobre “acesso à educação superior”, o Atlas Brasil apresentou em seu *ranking* IDMH 0,56 (20ª posição entre os Estados) e em 2017 apresentou IDMH Educação 0,64 (24ª posição). O indicador “acesso à informação e comunicação” foi analisado por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, divulgada em 2020. Apesar de informar dados apenas por região, é válido mencioná-la. O Nordeste em todos os indicadores possui nota média intermediária e segundo informações da Agência Brasil (2020) 1 em cada 4 brasileiros não tem acesso à Internet.

Como “segurança pessoal, direitos individuais e liberdade individual” não são indicadores presentes na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do IBGE, a busca expandiu-se pelo *site* do Ministério da Cidadania, porém sem sucesso. Recorreu-se, assim, ao Atlas da Violência, segundo o qual Sergipe apresentou crescimento em 30,9% entre 2009 e 2019 na taxa de homicídios. A Heritage Foundation elaborou o Índice de Liberdade Econômica 2022, com 177 países analisados, composto por categorias como recuo de doenças, pobreza e desinformação. Neste *ranking* o Brasil ocupa a 133ª posição.

Sobre “tolerância e inclusão”, o Índice de Progresso Social mostra decréscimo de posições do Brasil: 2014 (39º); 2015 (40º); 2016 (40º); 2017 (45º); 2018 (46º); 2019 (48º) e 2021 (62º). Mesmo não encontrando índices sobre Sergipe e municípios, de acordo com o percentual geral do país é possível não existir muita discrepância com a situação do Estado.

O item “nutrição e cuidados médicos básicos” aliados à “saúde e bem-estar” merecem atenção por estarem ligados à saúde do indivíduo. Hoje a expectativa de vida dos brasileiros aumentou para 76,6 anos. Em Sergipe essa expectativa cai para 73,4 anos (Atlas Brasil, 2020). E com a pandemia de Covid-19, estima-se que apenas 4 entre 10 famílias brasileiras tenham acesso pleno à alimentação (Ação da Cidadania, 2022). Sobre “sustentabilidade dos ecossistemas”, com base no índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades, há desafios significativos a superar nas condições da qualidade do meio ambiente das cidades do Brasil.

Mesmo diante da ausência de dados referentes aos municípios sergipanos, é possível a partir da referência ao Estado de Sergipe entender que por este encontrar-se em posições desfavoráveis no *ranking* de diversos indicadores nacionais isso é reflexo do desempenho dos municípios que compõem o Estado, que também se encontram em condições precárias em seus indicadores. Percebe-se que o contexto local de desenvolvimento é caracterizado por aspectos que não trazem perspectiva social e de desenvolvimento para as localidades analisadas, o que demanda políticas públicas direcionadas para o indivíduo.

Embora a pesquisa tenha sido operacionalizada num lócus específico, o cenário encontrado permite a geração de *insights* sobre o papel da inovação no desenvolvimento e das políticas públicas no direcionamento desse papel. Os resultados encontrados a partir da análise das políticas de inovação, dos propósitos de desenvolvimento por trás das políticas e do contexto local de desenvolvimento sugerem que as políticas públicas de inovação estaduais não são adequadas ao desenvolvimento de localidades pouco desenvolvidas.

É preciso considerar que uma política pública é essencialmente local em sua prática (Acs; Szerb, 2007) e, portanto, deve abarcar o contexto cultural, econômico e social do público-alvo (Avelino *et al.*, 2019). O próprio conceito de desenvolvimento, definido como o processo de evolução de uma sociedade em relação ao seu estado anterior (Deaton, 2017), envolve a criação de soluções que se mostrem mais adequadas ao sistema econômico, social e político vigente (Schumpeter, 2017). Políticas de inovação com foco no desenvolvimento devem, portanto, possuir uma visão mais holística do ser humano (Wittmayer *et al.*, 2019) e prestar atenção mais explícita aos contextos culturais, geográficos, políticos e sociais em que a inovação ocorre (Avelino *et al.*, 2019).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados indicaram que as políticas públicas de inovação estudadas são pouco expressivas e possuem características genéricas. Os propósitos de desenvolvimento são excessivamente econômicos e desconsideram as dinâmicas sociais que envolvem a política de inovação. Em consequência, o contexto local é carente de desenvolvimento e as políticas de inovação mostram-se inadequadas. A falta de articulação entre órgãos e entre municípios e Estado revelou-se um entrave no processo de formulação das políticas de inovação, que sem considerar o contexto dos indivíduos falha em promover ações que gerem desenvolvimento.

O baixo quantitativo de políticas públicas de inovação e a desconsideração do contexto local e dos processos de mudança social que envolvem os indivíduos por parte das poucas políticas de inovação encontradas sugerem descompasso entre a localidade e os formuladores de políticas públicas. Considerar o contexto que envolve a localidade e o indivíduo é importante para direcionar políticas de inovação construídas a partir de níveis estruturais e que reflitam um desenvolvimento econômico sustentável e desejável.

Diante dos resultados, sugere-se aos formuladores de políticas públicas de inovação: a) considerar o contexto local no processo de formulação da política de inovação; b) inserir a inovação nos planos e estratégias de desenvolvimento econômico e social da localidade; c) considerar grupos pertencentes à base da pirâmide em políticas de inovação direcionadas a localidades pouco desenvolvidas e d) tornar as informações acessíveis à sociedade.

Para os pesquisadores interessados em avançar no estudo das políticas de inovação com foco no desenvolvimento, propõe-se: a) investigar os processos de empoderamento e desempoderamento desencadeados por políticas de inovação introduzidas em localidades pouco desenvolvidas; b) entender a influência do gestor na atividade de inovação dos órgãos públicos estaduais e municipais; c) compreender que processos de mudança social devem ser incorporados por políticas de inovação endereçadas ao desenvolvimento humano e social e d) avançar na discussão que trata de política de inovação transformadora, voltada aos grandes desafios globais e em como a inovação pode servir como resposta.

Como contribuição, espera-se avançar na discussão das políticas de inovação em contextos pouco desenvolvidos e que os *insights* gerados neste artigo auxiliem os formuladores de políticas a elaborarem políticas de inovação mais alinhadas às necessidades locais. As limitações da pesquisa referem-se à indisponibilidade de dados nos *sites* oficiais, o que

ao mesmo tempo sinalizou pouca vontade política por parte dos formuladores em tornar as políticas de inovação acessíveis à sociedade em geral.

## REFERÊNCIAS

- AÇÃO DA CIDADANIA. *Ação da cidadania contra a fome, a miséria e pela vida: doe agora*. Disponível em: <https://www.acaodacidadania.org.br>. Acesso em: 8 de jun. 2022.
- ACS, Z. J.; SZERB, L. Entrepreneurship, economic growth and public policy. *Small Business Economics*, v. 28, n. 2, p. 109-122, 2007.
- AGÊNCIA BRASIL. 2020. *Um em cada quatro brasileiros não tem acesso à internet*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-04/um-em-cada-quatro-brasileiros-nao-tem-acesso-internet>. Acesso em: 8 jun. 2022.
- ATLAS BRASIL. 2020. *Atlas de desenvolvimento humano no Brasil*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 1º mar. 2022.
- ALBUQUERQUE, M. V. D.; VIANA, A. L. D. Á.; LIMA, L. D. D.; FERREIRA, M. P.; FUSARO, E. R.; IOZZI, F. L. Desigualdades regionais na saúde: mudanças observadas no Brasil de 2000 a 2016. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 22, p. 1.055-1.064, 2017.
- AMANKWAH-AMOA, J. The evolution of science, technology and innovation policies: a review of the ghanai an experience. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 110, p. 134-142, 2016.
- ARCHIBUGI, D. Blade runner economics: will innovation lead the economic recovery? *Research Policy*, v. 46, n. 3, p. 535-543, 2017.
- ATLAS BRASIL. *Atlas de desenvolvimento humano no Brasil*. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/ranking>. Acesso em: 1º mar. 2022.
- ATLAS DA VIOLÊNCIA. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>. Acesso em: 25 fev. 2022.
- AVELINO, F.; WITTMAYER, J. M.; PEL, B.; WEAVER, P.; DUMITRU, A.; HAXELTINE, A.; KEMP, R.; JØRGENSEN, M. S.; BAULER, T. RUIJSINKG, S.; O’RIORDAN, T. Transformative social innovation and (dis)empowerment. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 145, p. 195-206, 2019.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edição 70, 2016.
- BELANDI, C. *Quinze estados têm PIB acima da média nacional em 2018: Sergipe é o único em queda*. Agência IBGE Notícias. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/29447-quinze-estados-tem-pib-acima-da-media-nacional-em-2018-sergipe-e-o-unico-com-queda>. Acesso em: 3 maio 2022.
- BRASIL, 2011. *Lei n 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 3 maio 2022.
- CASTELLACCI, F. Innovation and the competitiveness of industries: comparing the mainstream and the evolutionary approaches. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 75, n. 7, p. 984-1.006, 2008.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/index.php>. Acesso em: 3 mai. 2022.
- DEATON, A. *A grande saída: saúde, riqueza e as origens da desigualdade*. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2017.
- DIERCKS, G.; LARSEN, H.; STEWARD, F. Transformative innovation policy: addressing variety in an emerging policy paradigm. *Research Policy*, v. 50, 2019.
- DINIZ, C. C. *O papel das inovações e das instituições no desenvolvimento local*. ANPEC – Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, Salvador/BA, 2001.
- ESCOBAR, H. *Orçamento 2021 condena ciência brasileira a “estado vegetativo”*. 2021. Disponível em: <https://jornal.usp.br/universidade/politicas-cientificas/orcamento-2021-coloca-ciencia-brasileira-em-estado-vegetativo/>. Acesso em: 16 out. 2021.
- FERRANNINI, A.; BARBIERI, E.; BIGGERI, M.; DI TOMMASO, M. R. Industrial policy for sustainable human development in the post-Covid19 era. *World Development*, v. 137, 105215, 2021.
- GIACHI, S.; ALVAREZ-TINOCO, R. Innovation policy development for sustainable fisheries in the Global South: from R&D to system transformation. *Innovation and Development*, v. 12, n. 1, p. 113-134, 2022.
- GOVERNO DE SERGIPE. *Plano Plurianual PPA 2020-2023*. 2020. Disponível em: [https://www.se.gov.br/index.php/segg/segg\\_plano\\_plurianual\\_ppa](https://www.se.gov.br/index.php/segg/segg_plano_plurianual_ppa). Acesso em: 1º jul. 2022.

- HADDAD, C. R.; NAKIĆ, V.; BERGEK, A.; HELLSMARK, H. Transformative innovation policy: a systematic review. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, v. 43, p. 14-40, 2022.
- HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UNB, 2009.
- HENREKSON, Magnus. Entrepreneurship, innovation, and human flourishing. *Small Business Economics*, v. 43, p. 511-528, 2014.
- HOSPERS, G. Joseph Schumpeter and his legacy in innovation studies. *Knowledge, Technology & Policy*, v. 18, n. 3, p. 20-37, 2005.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2021.
- ÍNDICE DE LIBERDADE ECONÔMICA. Disponível em: <https://montecastelo.org/wp-content/uploads/2022/11/indice-de-liberdade-economica-heritage-2022.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2022.
- ÍNDICE DE PROGRESSO SOCIAL. *Social Progress Index 2020*. Disponível em: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2020-09/apo-nid308345.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2021.
- JANSSEN, M. J.; TORRENS, J.; WESSELING, J. H.; WANZENBOCK, I. The promises and premises of mission-oriented innovation policy: a reflection and ways forward. *Science and Public Policy*, v. 48, n. 3, p. 438-444, 2021.
- KIVIMAA, P. Transforming innovation policy in the context of global security. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, v. 43, p. 55-61, 2022.
- KUHLMANN, S.; RIP, A. Next-generation innovation policy and grand challenges. *Science and Public Policy*, v. 45, n. 4, p. 448-454, 2018.
- MANDÚ, M. J. S.; FERREIRA, L. R.; SANTOS, S. M. Análise comparativa do índice de desenvolvimento humano (IDH) e sua aplicabilidade nas políticas públicas. *Revista Dissertar*, v. 1, n. 35, 2020.
- MARTINS, S. R. O. Desenvolvimento local: questões conceituais e metodológicas. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*, v. 3, n. 5, p. 51-59, 2002.
- MARTINS, R. D'A.; CALDAS, E. L. Visões do desenvolvimento local: uma análise comparada de experiências brasileiras. *Interações*, v. 10, n. 2, p. 207-218, 2009.
- MAZZUCATO, M.; KATTEL, R.; RYAN-COLLINS, J. Challenge-Driven innovation policy: towards a new policy toolkit. *Journal of Industry, Competition and Trade*, v. 20, n. 1, p. 421-437, 2020.
- MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 15, p. 731-747, 2011.
- PACHECO, C. A. O financiamento do gasto em P&D do setor privado no Brasil e o perfil dos incentivos governamentais para P&D. *Revista USP*, n. 89, 2011.
- PFOTENHAUER, S. M.; JUHL, J.; AARDEN, E. Challenging the “deficit model” of innovation: framing policy issues under the innovation imperative. *Research Policy*, v. 48, n. 4, p. 895-904, 2019.
- RUTTAN, V. W. Usher and Schumpeter on invention, innovation, and technological change. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 73, n. 4, p. 596-606, 1959.
- SCHUMPETER, J. A. *Business cycles*. New York: McGraw Hill Books, 1939.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. 10. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SILVA, G.; DI SERIO, L. C.; BEZERRA, E. D. Public policies on innovation and small businesses in a swinging economy. *BAR-Brazilian Administration Review*, v. 16, n. 3, p. 1-26, 2019.
- SILVA, G.; DI SERIO, L. Inovação e desenvolvimento: entre saídas e escapes. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí: Editora Unijuí, v. 20, n. 58, 2022.
- SPERANCINI, J. H. B. S.; CAPPA, J.; MACHADO, L. C. A necessidade de avaliação da política de fomento à inovação tecnológica no Brasil. *Multitemas*, v. 23, n. 53, 2018.
- STIGLITZ, J. E. *O grande abismo: sociedades desiguais e o que podemos fazer sobre isso*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.
- TETHER, B. *What is innovation? Approaches to distinguishing new products and processes from existing products and processes*. Manchester: University of Manchester and Umist, 2003.
- USHER, A. P. *A history of mechanical inventions*. Courier Corporation, North Chelmsford, Chelmsford, Massachusetts, EUA, 1954.

WITTMAYER, J. M.; BACKHAUS, J.; AVELINO, F.; PEL, B.; STRASSER, T.; KUNZE, I.; ZUIJDERWIJK, L. Narratives of change: How social innovation initiatives construct societal transformation. *Futures*, v. 112, p. 102-133, 2019.

ZEHAVI, A.; BREZNITZ, D. Distribution sensitive innovation policies: conceptualization and empirical examples. *Research Policy*, v. 46, n. 1, p. 327-336, 2017.

**Autora Correspondente:**

Glessia Silva

Universidade Federal de Sergipe

Cidade Universitária Prof. José Aloísio de Campos. Av. Marechal Rondon, s/n,  
Bairro Jardim Rosa Elze – Centro de Ciências Sociais Aplicadas 02 (CCSA 2), 1º andar, sala 31  
– São Cristóvão/SE, Brasil – CEP 49100-000

E-mail: glessiasilva@hotmail.com

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão  
está sob Licença Creative Commons CC – By 4.0.