

Institucionalização da inovação na agenda governamental: polos tecnológicos no estado do Rio Grande do Sul

Fernanda Costa Corezola^{1,2} 

Soraya Maria Vargas Côrtes^{3,4} 

DOI: 10.1590/0103-3352.2021.36.244145

Introdução

No Brasil, desde o final da década de 1980, a questão da inovação foi sendo agregada à área denominada ciência e tecnologia (C&T), atualmente conhecida como ciência, tecnologia e inovação (CT&I). O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) foi criado em 1985 e a Constituição Federal de 1988 dedicou um de seus capítulos à questão (BRASIL, 1988, Capítulo IV). Até então, a C&T fora tratada por meio de órgãos como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), criado em 1951, a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), de 1969, e fundos que capitalizavam recursos para a área, criados nas décadas 1950 e 1960 (LE MOS; CÁRIO, 2013). Em 2011, o MCT passou a se denominar Ministério da CT &I (BRASIL, 2011) e a ter, entre as

1 Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, RS, Brasil.

2 Socióloga da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: fernandaccorzola@hotmail.com

3 Professora Titular da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Departamento de Sociologia e Programas de Pós-graduação em Sociologia e em Políticas Públicas, Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: vargas.cortes@ufrgs.br

4 Pesquisadora 1B do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

suas atribuições, a promoção da inovação associada ao desenvolvimento científico e tecnológico. Em 2015, uma emenda alterou a Constituição integrando a promoção da inovação ao capítulo que tratava de C&T. Esse processo de inserção da questão na agenda do governo federal foi examinado em diversos estudos e disciplinas (CASTELLI, 2017; DE TONI, 2013; TARTARUGA, 2014; DE NEGRI, 2015; MAZZUCATO; PENNA, 2016; entre outros). Este artigo, diferentemente, trata da incorporação e institucionalização do tema à agenda governamental de um estado da federação, o Rio Grande do Sul.

A análise focaliza a formulação e a implementação do Programa de Apoio a Polos de Inovação Tecnológica (Programa de Polos). O objetivo é caracterizar a forma como o tema se inseriu na agenda governamental e o processo de estruturação de uma política pública de inovação por meio desse Programa, formulado em 1989 e implementado até 2018 por sucessivos governos estaduais com diferentes orientações político-partidárias⁵. O artigo analisa essa estruturação, que se agregou à política de C&T estadual, ao longo de seis governos. Um conjunto de fatores inter-relacionados foi determinante nesse processo, incluindo: a ação política de empreendedores de políticas públicas, comunidades de política e governos na disseminação da ideia de inovação, e os arranjos institucionais regionais peculiares ao estado.

A ideia de inovação defendida por esses atores era schumpeteriana, qual seja: introdução de novos produtos ou processos, novas formas de organização empresarial, novos mercados e novas fontes de matérias-primas consubstanciadas na sua introdução e aceitação pelo mercado (CASSIOLATO *et al.*, 1996). Nos anos 1990, o Manual de Oslo, da OCDE, oferecia recomendações sobre conceitos, métodos e estratégias a serem adotadas com vistas à inovação a partir desta abordagem (FINEP, 2004).

No Programa de Polos, a produção de C&T deveria ocorrer nas diversas regiões do estado. Cada polo seria um mecanismo de gestão de pesquisas vinculadas às necessidades socioeconômicas regionais, visando ao desenvolvimento de novas atividades econômicas, produtos e processos e o aprimoramento da competitividade. De forma pioneira, já em 1989, em suas primeiras formulações, preconizava-se que os polos deveriam

5 Em 2015, o governo José Sartori (PMDB) criou o último Polo de Inovação Tecnológica. Em 2019, o governo Eduardo Leite (PSDB) não deu continuidade ao Programa de Polos, instituindo outro: o Inova RS, com objetivos muito semelhantes (RS, 2019).

envolver universidades, empresas e governos em um modelo de gestão similar ao da tríplice hélice, elaborado por Etzkowitz e Leydesdorff, em 1995 (ETZKOWITZ, 2009).

A análise realizada utilizou principalmente os instrumentos analíticos oferecidos pelos estudos sobre processo político e pelos neoinstitucionalismos sociológico e histórico. Das análises acerca do processo político em combinação com a vertente sociológica do neoinstitucionalismo provém a ênfase no papel dos empreendedores de políticas e comunidades de política e em suas ideias a respeito do desenvolvimento regional e inovação, bem como a compreensão de que esses atores tendem a ajustar sua ação às regras vigentes na área de política pública em que atuam. Regras que tendem a se manter, sendo difíceis de mudar, embora empreendedores e comunidades de políticas possam ajustar a elas suas estratégias para criar novas instituições ou promover mudanças. A vertente histórica do neoinstitucionalismo forneceu ao estudo elementos analíticos que auxiliaram na compreensão de como eventos ou processos passados constituem arranjos institucionais persistentes, como o que se estruturou com o Programa de Polos, que tendem a se manter, ainda que com alterações incrementais.

A pesquisa analisou transcrições de 26 entrevistas com atores sociais e governamentais da área de CT&I e 130 documentos sobre CT&I, a maior parte deles produzida pelo governo do estado. Desse modo, foi possível reconstituir a trajetória de 24 anos do Programa de Polos, com ênfase na sua institucionalização e na entrada e permanência da questão da inovação na agenda do governo estadual.

Além desta introdução, o artigo é composto por mais cinco seções. A primeira descreve a metodologia adotada. A segunda apresenta os recursos analíticos provenientes do neoinstitucionalismo sociológico e histórico utilizados na análise. A terceira, que abrange o período 1987 a 1998, analisa o processo de institucionalização do Programa de Polos e a incorporação do tema inovação na agenda governamental do estado e no Programa. A quarta seção, que examina o período 1999 a 2010, caracteriza o modo pelo qual a ideia de inovação associada ao desenvolvimento regional se institucionalizou na área de C&T estadual. Ao final, são apresentadas as conclusões.

Método

Foram utilizadas três dimensões analíticas para orientar o exame de entrevistas, documentos e da literatura, com vistas a responder à questão sobre como a ideia de inovação foi incorporada às políticas de C&T no Rio Grande do Sul por meio do Programa de Polos. A primeira procedeu à análise das percepções de atores envolvidos com a política de CT&I no estado, desde a criação da Secretaria de Ciência e Tecnologia (SCT/RS), em 1987, até 2010, com o objetivo de identificar eventos relevantes e reconstituir as ideias sobre CT&I predominantes ao longo do período. A segunda buscou reconstruir a trajetória da política de CT&I do estado, nesse período, caracterizando alterações nas ideias sobre inovação dos atores que criaram e se envolveram na trajetória do Programa de Polos. A terceira privilegiou a análise comparativa entre os governos estaduais que se sucederam, para identificar similaridades, contrastes e mudanças nos elementos examinados nas estratégias anteriores.

Assim, foi possível caracterizar, ao longo do período: (i) as ideias que influenciaram as concepções que deram origem à política de CT&I no estado, quais atores as promoveram, como se difundiram e que alterações sofreram; (ii) atores individuais e coletivos, societais e governamentais, relevantes na área; (iii) as relações entre atores e as ideias sobre CT&I; e (iv) características da política que se mantiveram ou foram alteradas e novidades introduzidas.

O *corpus empírico textual* utilizado na análise foi formado por transcrições de entrevistas e documentos. Foram realizadas 26 entrevistas semiestruturadas, entre maio de 2017 e julho de 2018, com atores societais e governamentais envolvidos com o Programa de Polos e com a política de CT&I em âmbito nacional e estadual. Os entrevistados foram selecionados a partir de uma lista inicial de gestores e possíveis “empreendedores” da área que, por sua vez, indicaram outros respondentes. Ao atingir a saturação, ou seja, quando poucos elementos novos eram obtidos nas entrevistas, encerrou-se essa etapa de coleta de informações. Foram analisados 130 documentos sobre o tema, do período, incluindo: atas de sessões da Assembleia Legislativa do estado; currículos de gestores e empreendedores da área; planos de governo (pré-eleitorais) e discursos de posse dos governadores; editais do Programa de Polos; legislação federal e estadual; notícias dos sites governamentais federal e estadual da área; planilhas e documentos da SCT/RS; Protocolos de Intenção e relatórios do Programa de Polos.

Nesse *corpus*, buscaram-se informações factuais relacionadas a eventos e mudanças na área (datas, teor e autoria de portarias, leis, normas administrativas, criação de órgãos etc.), visando realizar a triangulação dos dados obtidos (BULMER, 1984). Foi ainda realizada análise de discurso das entrevistas e documentos que expressavam as ideias dos atores individuais e coletivos focalizados na investigação. A análise se dedicou a compreender o significado do texto na sua filiação discursiva, buscando entender suas consequências. Isso porque a análise do discurso político, adotada na pesquisa, considera que as narrativas, as concepções mentais e imaginárias, além das premissas circunstanciais, formam os argumentos práticos direcionados ao objetivo de atingir fins. Os discursos foram analisados como “argumentação prática”, uma que mobiliza os meios a serem empregados para se obter os fins desejados (FAIRCLOUGH; FAIRCLOUGH, 2012, p. 4).

Com essa orientação metodológica, e com o apoio do software Nvivo11, primeiramente foram identificados os eixos temáticos contidos nas entrevistas e nos documentos. Em cada um desses eixos selecionaram-se interpretações similares e discordantes, classificadas de acordo com os períodos a que se referiam e com atributos de identificação dos respondentes ou do órgão emissor do documento. Desse modo, foi possível construir uma trajetória da política de CT&I no Rio Grande do Sul, identificando inflexões ocorridas nos diferentes governos estaduais, bem como os atores-chave individuais e coletivos e suas concepções e ações ao longo do período analisado.

Neoinstitucionalismos sociológico e histórico: atores, ideias e instituições na mudança e persistência de políticas públicas

As principais abordagens teóricas adotadas na pesquisa foram aquelas oferecidas pelas correntes neoinstitucionalistas sociológica e histórica. O institucionalismo tem substancial diversidade interna, e existem inúmeras discussões sobre as variedades de teorias neoinstitucionalistas na literatura (HALL; TAYLOR, 1996; 1998; HAY; WINCOTT, 1998; PETERS, 1999; 2018; LOWNDES; ROBERTS, 2011). A clássica tipologia elaborada por Hall e Taylor (1996) dividia os estudos em três grandes modelos de análise: o da escolha racional, o histórico, e o sociológico. A crescente importância de abordagens que consideram aspectos ideacionais e processos discursivos de construção de realidade

social como decisivos para a compreensão das escolhas políticas conduziu à formulação de novas classificações. Peters (1999; 2018) já havia identificado sete tipos de institucionalismos, no entanto, a tipologia elaborada pelo autor em 2018 – ampliando a classificação de Hall e Taylor e agregando um quarto tipo, o institucionalismo discursivo – é mais apropriada para captar a expansão das pesquisas que adotam abordagens construtivistas ou discursivas.

Entre essas quatro abordagens, duas mostram-se menos adequadas para responder às nossas indagações de pesquisa, a da escolha racional e a discursiva. A primeira assume que, constrangidos pelas instituições, que são sistemas de incentivos e regras, indivíduos e grupos fazem escolhas racionais e baseadas no autointeresse, mesmo que essa racionalidade seja admitida como limitada (OSTROM, 2007; SIMON; MARCH, 1967; PETERS, 2018). A ênfase exagerada no conhecimento dos atores sobre as instituições, a subestimação do funcionamento subjacente das instituições (HOGGETT, 2001; McANULLA, 2002) e a crença de que elas são relativamente fáceis de mudar (PETERS, 2018) tornam a abordagem inadequada para a compreensão tanto de projetos de mudança institucional em que os interesses estão interligados a um sistema de crenças em políticas (*policy beliefs*), quanto da longa permanência de políticas públicas que se tornam institucionalizadas.

O neoinstitucionalismo discursivo considera que as instituições são definidas em relação aos discursos que estão sendo realizados dentro delas (SCHMIDT, 2015; PETERS, 2018). Esses discursos são utilizados por seus membros para definir o que é a instituição e para comunicar ao exterior (não membros) qual a finalidade e o que ela faz. Embora a resposta às questões dessa pesquisa envolva a análise dos discursos dos atores sobre CT&I, dois aspectos principais nos afastam da abordagem. O primeiro é a noção de que as instituições são fáceis de mudar (PETERS, 2018). O segundo, e mais importante, é o pressuposto de que a “agência” está nos discursos, seja para promover mudanças, seja para manter instituições. Em contraste, consideramos que atores individuais e coletivos os constroem, defendem e utilizam estrategicamente, conforme suas crenças nas políticas, ainda que discursos dominantes no ambiente social geral, no interior de instituições e em áreas de políticas públicas, estabeleçam os limites cognitivos e normativos daqueles que podem ser formulados.

Para o neoinstitucionalismo sociológico, denominado normativo por Peters (2018), são os valores, as rotinas e os símbolos que definem as instituições. Nessa abordagem, valores e crenças são importantes na formação de instituições e políticas públicas. Os valores, tanto procedimentais como substantivos, são transferidos aos membros dessas instituições, os quais passam a seguir diretrizes e valores aprendidos e a agir em conformidade. Peters denomina essa vertente de normativa por acentuar o ambiente institucional, que promove homogeneidade por meio de um paradigma cognitivo e de um quadro de referência normativo que limitam o espectro de alternativas de escolha percebidas como apropriadas.

Neste artigo, foi mantida a denominação “neoinstitucionalismo sociológico”, porque, além da normatividade proveniente do ambiente social geral e interno às instituições, enfatizamos o processo político e as relações sociais entre organizações e atores, individuais e coletivos, societais e governamentais (CÔRTEZ; LIMA, 2012). O processo político foi inicialmente concebido como um sistema que recebia *inputs* e produzia *outputs* por meio de etapas sucessivas, em um modelo sistêmico inspirado nos estudos clássicos de Easton (1965). Porém, governos não são monolíticos, nem falam a uma só voz e sequer tomam decisões mediante etapas sucessivas nas quais julgam desapaixonadamente “alternativas de políticas, pesando seus custos e benefícios” (BIRKLAND, 2016, p. 18). Atores individuais e coletivos são participantes nesse processo. Frequentemente, eles lançam mão de análises de políticas públicas que se constituem em ferramentas retóricas usadas para caracterizar um problema que pode vir a ser objeto de políticas, uma vez que ingresse na agenda governamental (MAJONE, 1989; STONE 1989, 2011). Por isso, a caracterização de um problema de política pública é tanto um julgamento normativo quanto o estabelecimento da existência objetiva de uma questão ou fato. Nesse sentido, os estudos contemporâneos sobre processo político governamental (*public policy process*) compõem com o neoinstitucionalismo sociológico um quadro analítico que permite enfatizar o papel de atores estatais e societais, individuais e coletivos, com suas ideias, na formação da agenda governamental, em contextos em que regras, concebidas como instituições, balizam as possibilidades de definição de problemas de políticas públicas e suas soluções.

As regras que regem o funcionamento de instituições são, ao menos em parte, derivadas de imperativos culturais provenientes do ambiente social em que se inserem e no qual atores e organizações interagem. Nesse ambiente, formam-se redes setoriais no interior das quais atores, com diferentes visões sobre os resultados esperados das políticas públicas, compartilham entendimentos, conceitos e interpretações acerca de circunstâncias presentes e passadas. Isso possibilita que uma rede setorial seja relativamente insulada em relação a outras. Redes setoriais envolvem uma diversidade de atores – grupos de interesse, comunidades de políticas, especialistas, empreendedores de políticas públicas, governo ou seções do governo – movendo-se para dentro e para fora das arenas políticas, com visões diferentes sobre quais deveriam ser os resultados das políticas. Daí a relevância de examinar os atores individuais e coletivos que agem nas redes setoriais procurando influenciar o processo político, particularmente, as comunidades de políticas e os empreendedores de políticas.

O conceito de comunidade de política refere-se a um número limitado e relativamente estável de membros que compartilham os mesmos valores e visões sobre quais deveriam ser os resultados da política setorial (CÔRTEZ, 2009). Decisões são tomadas dentro dessas comunidades, em processos fechados para outras comunidades e para o público em geral (RODES, 1986). Integradas por acadêmicos, profissionais, funcionários e gestores públicos, políticos e grupos de interesse, elas se definem por “suas relações com outros atores no interior de redes existentes em áreas específicas de políticas públicas” (CÔRTEZ, 2009, p. 32). Podem existir diferenças dentro da comunidade, mas a unidade se mantém enquanto houver consenso em torno de uma determinada visão sobre a explicação para os principais problemas da área em que atua e sobre um conjunto básico e essencial de propostas de solução para tais problemas.

Os empreendedores de política são indivíduos que mobilizam suas “habilidades analíticas, políticas e culturais” para atrair aliados e promover a cooperação em torno das ideias que defendem (DIMAGGIO, 1988 *apud* CAPELLA, 2016, p. 488). Eles têm credibilidade frente a um coletivo, legitimidade pelo conhecimento ou por posição política, habilidade de negociar e ser persistente (KINGDON, 2003). Podem participar de comunidades de políticas e estar dentro ou fora do governo. Empreendedores percebem quando há oportunidade

para conectar problemas de política pública às soluções que defendem, atuando na criação e implementação de mudança institucional (CAPELLA, 2016).

O conceito de ideias utilizado no artigo se refere às suposições e teorias que estabelecem relações de causa e efeito (CAMPBELL, 2002) consideradas corretas por decisores políticos, empreendedores de políticas e membros de comunidades de políticas. São elementos cognitivos, e também interpretações sobre regras vigentes em uma área de política pública, que restringem o leque de escolhas políticas propensas a serem consideradas úteis na formulação das políticas públicas (CAMPBELL, 2002). Na análise que empreendemos, a noção de ideias se restringe às crenças profundas e normativas dos atores sobre uma área de política pública (SABATIER; WEIBLE, 2007). Esse núcleo de preferências profundas guia os atores que as compartilham a agirem de forma apropriada, de acordo com regras e princípios que defendem. As crenças profundas sobre a política pública setorial podem ser entendidas como uma espécie de “cola” que dá liga às comunidades de política (SABATIER; WEIBLE, 2007). Embora, o conceito seja inspirado na teoria das coalizões de defesa, aqui, em contraste, concebemos que as diversas comunidades e os empreendedores detêm recursos de poder desiguais, em geral relacionados a suas posições na esfera econômica. Assim, dependendo dos recursos de que disponham, o tempo de dominância de uma comunidade ou de empreendedores em uma área de política pública pode ser muito mais duradouro do que o previsto pela concepção neopluralista de subsistemas de políticas públicas presente na teoria das coalizões de defesa. Em nosso estudo, portanto, a agência é dos atores que têm ideias baseadas em crenças profundas e normativas sobre a área de políticas públicas em que atuam. Porém, sua ação sofre constrangimentos institucionais, muitos deles decorrentes de eventos passados e das trajetórias das instituições.

O neoinstitucionalismo histórico também ofereceu instrumentos analíticos valiosos para o estudo, especialmente na compreensão das razões pelas quais políticas públicas, uma vez criadas e institucionalizadas, tendem a persistir, a menos que haja uma força poderosa que possa redirecioná-las (PETERS, 2018). A noção de escolha é limitada, devido às assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições, às suas trajetórias, às situações críticas e às consequências esperadas ou imprevistas desse desenvolvimento (HALL; TAYLOR, 1996). Uma das principais contribuições da vertente

histórica do neoinstitucionalismo é o conceito de dependência de trajetória, que significa a existência de uma “causa” no passado – um evento ou processo – que desencadeou dinâmicas que se reproduzem e se reforçam mesmo na ausência da recorrência do evento ou processo original (STINCHCOMBE, 1968 *apud* PIERSON, 2015, p. 377), dificultando a reversão ou a mudança de determinados padrões de comportamento social, político e institucional. A história não é o fator explicativo, mas sim um elemento que favorece a identificação de cadeias ou padrões de causalidade e de feedback positivo⁶ para explicar a dependência da trajetória na reprodução institucional (PIERSON, 2015).

Se a reprodução institucional tende a ser um dos principais efeitos da dependência de trajetória, como seria possível explicar mudanças institucionais? Dois tipos de resposta são oferecidos à questão: uma aponta para fatores externos ou exógenos às instituições provocando mudança (PIERSON, 2004; THELEN, 1999) e outra para fatores endógenos e, entre eles, a ação de atores políticos, mesmo considerando que as instituições constroem as ações coletiva e individual (MAHONEY; THELEN, 2010; NORTH, 2005; STEINMO, 2010; THELEN; STRECK, 2005).

De modo progressivo, essas e outras vertentes neoinstitucionalistas não apenas reconhecem a importância dos instrumentos analíticos umas das outras como os utilizam em suas próprias investigações (HALL; TAYLOR, 1998). Porém, fazem-no sem abrir mão de seus modelos explicativos fundamentais ou de suas ênfases na estrutura ou na agência. Ao mesmo tempo, tem crescido o reconhecimento da importância das ideias e do comprometimento dos respectivos membros com ideias na definição das instituições, pois, sem isso, seria difícil “explicar como as instituições formulam políticas e depois as difundem ao longo do processo político” (PETERS, 2018, p. 61).

A criação e a institucionalização do Programa de Polos Tecnológicos nas regiões do estado: da modernização à inovação

No final da década de 1980, no Rio Grande do Sul, surgiu a ideia de que a *busca por inovação* deveria estar incorporada a um projeto de desenvolvimento socioeconômico regional. Inicialmente, a ideia estava associada

6 Feedback positivo significa que “[...] cada passo ao longo de uma trajetória em particular produz resultados que tornam a trajetória mais atraente na próxima rodada [e, quando tais efeitos se acumulam], geram um poderoso ciclo virtuoso de atividade autorreforçada” (PIERSON, 2015, p. 343).

à promoção da modernização tecnológica de setores produtivos tradicionais. O meio encontrado para isso foi uma proposta de apoio a polos tecnológicos regionais formulada durante a gestão do Governador Pedro Simon (PMDB – 1987/1990).

Desde a campanha eleitoral, em 1986, reconhecia-se que estava em curso uma “revolução tecnológica [...] onde genética, biotecnologia, eletrônica, informática [seriam] atividades de ponta, [para isso] será necessária uma base científica e quadros técnicos [...] e instituições adequadas” (SCP, 1987, p. 9). Constava no Plano de Governo e no Discurso de Posse do governador a defesa de mudanças “de processos, de insumos e de produtos” nos “ramos tradicionais” e de “vanguarda” para que as empresas aumentassem a competitividade e a produtividade, habilitando-se a produzir na “fronteira tecnológica” (SCP, 1987, p. 9 e 40; AL, 1987, p. 35). Para isso, seria necessário modernizar os segmentos produtivos consolidados e emergentes no estado e fomentar a C&T. No primeiro ano de governo, foi criada a SCT/RS.

À época, lideranças políticas e empresariais regionais e municipais e Instituições de Ensino Superior (IES) demandavam do governo estadual a instituição de uma política de C&T que estimulasse o desenvolvimento regional. Defendiam a ampliação da oferta de cursos e serviços especializados em áreas tecnológicas nas IES, para estimular a modernização do setor produtivo e melhorar sua competitividade (MIRANDA, 2005; Entrevista em 14/6/2017; Entrevista em 22/8/2017⁷). O governo respondeu a esse apelo apoiando a criação de articulações de entidades acadêmicas, sociais e empresas de municípios próximos, cujas economias eram interligadas. Esses embriões de polos tecnológicos se constituíam mediante a assinatura de Protocolos de Intenção, instrumento administrativo que viabilizou o repasse de recursos financeiros do governo do estado às instituições envolvidas (SDECT, 2018), mas que também firmava o comprometimento entre os atores envolvidos.

A política de apoio à formação de polos tecnológicos regionais foi o resultado da confluência de duas propostas defendidas com ênfases distintas por diferentes grupos de atores (COREZOLA, 2019). Uma delas, defendida por lideranças e acadêmicos do interior do estado, enfatizava a importância do

7 Serão mencionadas e identificadas, ao longo do artigo, entrevistas de secretários de estado de ciência, tecnologia e inovação e servidores públicos da área de CT&I concedidas à pesquisadora Fernanda Corezola e realizadas em 2017 e 2018.

desenvolvimento regional e que o fomento à C&T não deveria estar concentrado nas regiões metropolitanas ou nas IES federais, até então as maiores beneficiárias desse fomento. A outra, apoiada principalmente por acadêmicos e gestores da recém-criada SCT/RS, propunha que, para dinamizar a economia e atingir o desenvolvimento, deveria haver estímulos à produção com maior valor agregado, às empresas de base tecnológica que já produzissem ou que pudessem vir a produzir novos insumos e processos, introduzindo no debate a questão da inovação. As duas propostas gradativamente se combinaram e formaram um conjunto cognitivo comum, sendo que as articulações iniciais em polos tecnológicos regionais colaboraram ao produzir uma sinergia de apoios ao fomento da C&T como uma solução para os problemas do desenvolvimento do estado e das regiões. Um dirigente da SCT/RS à época menciona esses dois grupos iniciais e afirma que a política estadual de C&T criada pelo governo do estado, era original.

Uma [linha] que ligava os mestres, doutores, que tinha a ver com as incubadoras, com a possibilidade de novas empresas de base tecnológica, e a outra, dos chamados polos de modernização, desenvolvendo mestrados, doutorados em áreas interessantes para as respectivas regiões. [...] Estimulamos desenvolvimento e utilização de tecnologia nesses polos de modernização tecnológica, para modernizar as economias locais. [...] Não copiamos a política nacional, criamos uma política adaptada ao estado (Entrevista em 10/5/2017).

Mesmo que a política desenhada fosse precoce no cenário da C&T nacional, a defesa do desenvolvimento regional em conexão com o fomento a C&T era cada vez mais presente no debate nacional e internacional (LIMA, 1991; MOREIRA, 1999). Na década de 1980, cresceram os estudos que defendiam a conexão entre desenvolvimento regional e inovação (MEDEIROS, 1990; 1993; LAHORGUE *et al.*, 2004; LEMOS; CÁRIO, 2013; BUGS, 2017). Recomendava-se a criação de *clusters* e arranjos produtivos locais, inspirados em experiências internacionais exitosas, como a Terceira Itália e as tecnópoles francesas (Entrevista em 10/5/2017; Entrevista em 14/6/2017).

Muito influente entre os dirigentes da SCT/RS (Entrevistas em 10/05/2017 e 17/12/2018), o professor Adelino Medeiros era um empreendedor da CT&I, em âmbito nacional, que defendia essa conexão e a formação de polos tecnológicos (MEDEIROS, 1990b; 1993). Ele havia estudado gestão de C&T na École des Hautes Études en Sciences Sociales, em 1983, tendo sido, entre 1986 e 1990, superintendente da Agência Regional do CNPq, em São Paulo (ANPROTEC, s. d.). Medeiros elaborou uma definição conceitual de polo tecnológico, utilizada ainda hoje, como um mecanismo de gestão “composto por instituições de ensino e pesquisa [...]; um aglomerado de empresas [...]; projetos de inovação tecnológica conjuntos (empresa-universidade) estimulados pelo governo [...]; e uma estrutura organizacional” (MEDEIROS, 1990, p. 2) que visa “acelerar o surgimento de produtos, processos e serviços onde a tecnologia é determinante” (*Ibidem*, p. 17). O professor veio ao estado durante o governo Simon e, conforme um entrevistado, seus estudos e posicionamentos contribuíram para a definição de que os polos de modernização seriam uma matriz para a “operação da C&T” (Entrevista em 10/5/2017).

A obra do professor José Eduardo Cassiolato também influenciou os dirigentes da STC/RS (Entrevista em 22/6/2017; Entrevista em 20/7/2018). Cassiolato concluiu doutorado na Universidade de Sussex, em 1992, onde estudou a temática da inovação e novas tecnologias. De volta ao Brasil, liderou uma rede nacional de pesquisadores sobre sistemas produtivos que defendia a articulação entre C&T e desenvolvimento regional, que conduziu à criação, em 1997, da Rede de Pesquisas em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (REDESIST, 2020), um dos principais núcleos do debate acadêmico sobre desenvolvimento regional e inovação (CNPQ, 2018).

Além da influência exercida por esses empreendedores nacionais, os entrevistados permitiram identificar três empreendedores estaduais, Roberto Ruas, José Antunes e Telmo Frantz, na defesa da estruturação de polos tecnológicos regionais. Os dois primeiros foram gestores de C&T naquela gestão do governo do estado. Ruas atuou como assessor técnico da SCT/RS, em 1987 e nos anos seguintes, e foi secretário substituto da Secretaria, em 1989 e 1990 (Entrevista em 14/6/2017; MIRANDA, 2005, p. 66). Antunes foi assessor técnico da SCT/RS durante todo o governo Simon – 1987/1990 (Entrevista em 10/5/2017). Frantz foi reitor da Universidade Regional do Noroeste do Estado

do Rio Grande do Sul (Unijuí), entre 1987 e 1993. De acordo com uma assessora técnica da SCT/RS, que tem atuado na gestão da área desde aquela época, eles foram, em grande parte, os responsáveis pelo desenho institucional do Programa de Polos (Entrevista em 2/1/2018).

Os dois primeiros lideraram o debate interno ao governo sobre C&T e a criação de polos, trabalhando na elaboração dos “primeiros projetos do que seria uma política de modernização tecnológica” durante a gestão de André Foster na SCT/RS (Entrevista em 4/1/2018). Segundo Ruas, “eu sempre tive esta ideia de polos, mas veio [...] das nossas discussões internas, com o Junico [José Antunes]. A gente foi criando a ideia. De repente, veio uma política” (Entrevista em 14/6/2017).

Frantz foi o grande empreendedor da estruturação dos polos no ambiente societal, atuando como liderança das IES comunitárias⁸. O estado, em 1987, abrigava dez IES comunitárias, entre elas a UNIIJUÍ, que surgiram graças ao empenho de empresários que eram lideranças políticas regionais (SCHMIDT, 2010; Entrevista em 4/1/2018). Ao assumir a reitoria da Unijuí, em 1987, iniciou um processo de aproximação da universidade com empresários industriais da região (Entrevista em 22/8/2017). Segundo um gestor da SCT/RS à época,

[formou-se] um pacto entre a Unijuí, os empresários, e a SCT/RS. [...] A universidade criou o curso de engenharia mecânica, o [governo do] estado construiu o prédio, [...] [com a condição de] que abrigasse um polo de modernização tecnológica para indústria. E a indústria comprou vagas. [...] O desejo era produzir processos industriais que pudessem ser inovadores (Entrevista em 4/1/2018).

Ainda em 1987, a Unijuí deu início ao Programa Regional de Cooperação Científica e Tecnológica, criando o primeiro polo tecnológico no estado e demonstrando que a ideia era factível (RUAS, 1990; Entrevista em 4/1/2018). Estimulados por essa experiência, líderes políticos, empresários do interior do estado, acadêmicos e dirigentes de IES comunitárias, junto com gestores da SCT/

8 Instituição Comunitária de Ensino Superior: (i) estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, [...]; (ii) têm patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou poder público; (iii) não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; (iv) aplicam integralmente no País os seus recursos [...], dentre outras (BRASIL, 2013).

RS, trabalharam para agregar apoios à criação de polos. Sob a influência desses três empreendedores, começa a se constituir, nesse processo, uma comunidade de política em defesa do desenvolvimento regional e do fomento a C&T, disseminada pelas regiões do estado (Entrevistas em 22/5/2017; 14/6/2017; 10/8/2017; 22/8/2017). Para o grupo, a ideia de inovação, embora presente, não era central.

Esses empreendedores foram decisivos na elaboração de uma interpretação do problema a ser enfrentado – desenvolvimento regional desigual e atraso em C&T – e na apresentação e disseminação de propostas de solução: fomento à C&T para a indução de processos de desenvolvimento regional que contassem com a participação de atores locais. Eles investiram no convencimento do governo, na promoção de debates públicos em diferentes regiões do interior do estado e na divulgação junto aos meios de comunicação da estratégia de criação de polos de desenvolvimento científico e tecnológico (Entrevistas em 10/5/2017; 14/6/2017; 4/1/2018).

A proposta de criar polos tecnológicos e envolver atores e instituições regionais em seu funcionamento poderia não ter tido continuidade. No entanto, os governos estaduais que se seguiram não apenas mantiveram a proposta como a transformaram em uma política pública abrangente. Em 1990, durante a disputa eleitoral para o governo do estado, as questões relacionadas à C&T, às IES comunitárias e à criação de polos tecnológicos faziam parte da agenda de debates. Eleito Alceu Collares (PDT/PSDB – 1991/1994), no primeiro ano de governo, foi criado o Programa de Apoio a Polos de Modernização Tecnológica. Conforme o Secretário da SCT/RS e vice-governador, João Gilberto Coelho (PSDB), o objetivo era “articular a universidade com as vocações produtivas da região. Essa ideia é a semente de muita coisa no estado, inclusive influenciou na ideia dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento” (COREDES) (Entrevista em 26/5/2017). O Plano de Governo de Collares previa “concentrar os recursos no atendimento às vocações, oportunidades e carências regionais” (SCT, 1991 *apud* MIRANDA, 2005, p. 113). A ideia era a de que o polo estimulasse “que uma determinada pesquisa chegue numa comunidade, resolva problemas, dê soluções para o desenvolvimento regional” (Entrevista em 10/5/2017). No novo governo, a proposta de fomentar C&T e o desenvolvimento regional por meio de articulação entre os interesses dos agentes econômicos locais e as IES ganhou um novo e forte impulso.

Em 1991, foram criados 12 polos tecnológicos, distribuídos em dez regiões do estado (COREZOLA, 2019), envolvendo 12 IES. Participavam do programa 239 municípios, o que representava 69% dos 333 que existiam no estado, naquele ano. A constituição de cada polo era formalizada por meio de um Protocolo de Intenções assinado por prefeitos, políticos locais, associações ligadas ao setor produtivo e reitores das IES envolvidas (SDECT, 2018). Os polos recebiam apoio técnico, institucional e financeiro da SCT/RS (SDECT, 2018b).

Dois fatores favoreceram a continuidade e subsequente institucionalização do Programa. O primeiro foi a ação dos empreendedores e da comunidade de política em defesa do desenvolvimento regional e do fomento a C&T, estimulada pelo sucesso do Polo de Ijuí que despertara o interesse de lideranças políticas, acadêmicas e empresarias locais em reproduzi-lo em outras regiões. Seus membros não se encontravam apenas nas regiões, mas também entre os quadros da SCT/RS. Ruas, por exemplo, que fora secretário adjunto de C&T no governo Simon, e liderara a formulação da estratégia baseada em polos tecnológicos regionais, permanecia como assessor da SCT/RS, no governo Collares.

O segundo foi a ação do governo estadual, que criou um arranjo institucional inovador, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Os COREDEs institucionalizaram um canal de relacionamento entre lideranças municipais e regionais e o governo estadual. Entre 1991 e 1994, foram implantados 20 conselhos regionais, que cobriam a quase totalidade do território gaúcho (RS, 1994). Ao final de 2005, todos os municípios do estado estavam agrupados em 24 COREDEs. Desde a sua criação, eram integrados por deputados estaduais e federais, prefeitos e presidentes de câmaras de vereadores, representantes de universidades, de sindicatos patronais e de trabalhadores, de câmaras setoriais, de cooperativas e de movimentos ecológicos e comunitários (CÔRTEZ, 2003).

Nesse sentido, os COREDEs tiveram um duplo papel no que diz respeito à institucionalização dos polos. De um lado, a cada ano, durante o debate sobre o orçamento do governo estadual, membros da comunidade de política em defesa do desenvolvimento regional e do fomento à C&T asseguravam recursos financeiros para a área e, em particular, para o Programa de Polos (Entrevistas em 22/6/2017; 17/12/2018). De outro, o governo estabeleceu que os COREDEs constituíam parte integrante do arranjo de gestão dos

polos, definindo os projetos a serem financiados e acompanhando e fiscalizando sua execução (Entrevistas em 26/5/2017; 22/6/2017). A imbricação produzida por este arranjo institucional entre o Programa de Polos e os COREDEs propiciou a renovação das pressões de lideranças regionais em prol da C&T e dos Polos por anos a fio. Um entrevistado, que trabalhava na SCT/RS, descreve o que ocorria.

Os COREDEs [...] tinham um determinado valor [do Orçamento] para alocar na região, e sempre vinha [demanda de] recurso para o Polo. A gente tinha garantido um recurso [...] do investimento do estado via COREDEs [...]. Uma vez que o projeto [fosse] adequado [tecnicamente], era assinado um convênio do estado com a universidade, e mais algumas forças da região (Entrevista em 4/1/2018).

Esse tipo de arranjo, fundado em uma ampla rede regionalizada de apoios societais e governamentais, não ocorreu em outros estados. À época, em São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco, foram criados polos tecnológicos que promoviam a articulação de universidades e centros de pesquisa com empresas de alta tecnologia, e contavam com o apoio de governos municipais, estaduais e federal (MEDEIROS, 1990). Todavia, não havia a ampla distribuição pelo território do estado e participação de mais de uma dezena de IES, como no Rio Grande do Sul.

Se, durante o governo Collares, a ideia de inovação relacionada à C&T e ao desenvolvimento regional não foi predominante, no governo seguinte, de Antônio Britto (PMDB/PSDB – 1995/1998) houve uma inflexão no sentido de uma maior atenção à questão. Com o novo governo, Frantz, um dos principais empreendedores na formulação e implantação do Programa de Polos, foi nomeado secretário de C&T e não apenas deu continuidade à iniciativa como a expandiu. Houve um incremento de 343% em seu orçamento em relação à gestão anterior⁹, foram criados quatro novos polos e 111 novos municípios se integraram ao programa (COREZOLA, 2019). Chegava-se assim, em 1997, ao conjunto de 16 polos (SDECT, 2018; MARCANTONIO, 2006).

9 Em valores corrigidos pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) (junho de 2019), o governo Collares investiu R\$8,3 milhões e o governo Britto R\$37 milhões nos polos tecnológicos (COREZOLA, 2019).

Segundo Marcantonio (2006) muitos projetos desenvolvidos durante o governo Antônio Britto se restringiam à “aplicação de tecnologias existentes para aumentar a produtividade e a qualidade das organizações que trabalharam no Polo” (MARCANTONIO, 2006, p. 124-125). Em contraste, Cesaro afirma que os projetos passaram ser direcionados ao setor produtivo, principalmente indústrias, agroindústria e agricultura familiar e a incorporar mais objetivos relacionados à inovação (CESARO, 2000 *apud* CAZAROTTO, 2011, p. 172 e 263). Embora a maioria dos 222 projetos apoiados pelo programa no período visasse à melhoria da infraestrutura das IES, é possível observar uma inflexão em direção à ideia de inovação, expressa na maior aproximação com o setor produtivo e na ampliação no número de referências à ideia da inovação em documentos oficiais (SDECT, 2018b). Ademais, os projetos passaram a estabelecer que as pesquisas financiadas pelos polos precisariam apresentar “resultados práticos”, apropriáveis pelo setor produtivo, e que as IES deveriam promover “programas de treinamento” e de “transferência de tecnologia” (Entrevista em 22/6/2017).

A inflexão em direção à promoção da inovação não a tornou central no programa, na política de C&T do governo estadual ou mesmo entre as propostas da comunidade em defesa do desenvolvimento regional e do fomento à C&T. Porém, a ideia de que era necessário produzir inovação aparecia cada vez mais nos documentos e nas manifestações dos atores sociais e estatais que tratavam da C&T no estado – tendência que se intensificou no período seguinte (Entrevista em 22/6/2017 e 20/7/2018).

O Programa de Polos se consolida: institucionalização da inovação nas políticas de fomento à ciência e tecnologia e desenvolvimento regional

Olívio Dutra (PT – 1999/2002) foi eleito após acirrada disputa com o ex-governador Antônio Britto. Apesar de se alinhar à oposição ao governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (PSDB – 1995/1998, 1999/2002), não houve discordância do novo governo estadual à proposta federal de incluir a questão da inovação no âmbito da política de C&T. De fato, acentuou-se a inflexão nesse sentido observada no governo Britto.

No Plano de Governo levado à disputa eleitoral constavam: defesa do “apoio ao desenvolvimento de tecnologias inovadoras capazes de serem

materializadas sob a forma de novos produtos e serviços”; proposta de criação de programa de extensão tecnológica e de uma rede estadual de incubadoras de empresas, com a oferta de capital de risco a empresas inovadoras; e manutenção do Programa de Polos, com pesquisas apoiadas tratando de temas definidos “pelos COREDEs”. Ao governo caberia “atacar problemas sociais e estimular o desenvolvimento tecnológico das regiões” (FRENTE POPULAR, 1998, p. 21-23). A criação de novos produtos e processos não deveria favorecer somente grandes empresas industriais, mas também outros agentes econômicos, tais como trabalhadores, agricultores familiares e empresas pequenas e médias. O conceito de inovação absorvia aspectos relacionados à sustentabilidade ambiental – tecnologias limpas e meio ambiente – e à geração de renda para grupos sociais que, em geral, não são beneficiados pelas políticas de fomento à C&T, como trabalhadores e agricultores familiares (CAZAROTTO, 2011, p. 152; SCT, 2001).

Era o quarto governo estadual a dar continuidade ao Programa de Polos, porém agora a questão da inovação ingressara na agenda governamental, vista como capaz de produzir “um diferencial para as regiões” atingirem o desenvolvimento (MARCANTONIO, 2006, p. 68). Adão Villaverde, do PT, foi nomeado secretário de C&T e, no primeiro ano de governo, a denominação do programa foi alterada com a substituição da palavra modernização por inovação, passando a ser chamado de Polos de Inovação Tecnológica. Para a SCT/RS, a inovação tecnológica era considerada “como variável estruturante para a integração competitiva das economias locais” (SCT, 2001b, p. 11-12).

Um processo que se iniciara há dez anos com a disseminação da ideia de que polos tecnológicos regionais poderiam contribuir para o desenvolvimento regional desenrolou-se no tempo com alterações incrementais. Ao longo do período, um conjunto de efeitos de feedback positivos e de apoios angariados entre atores individuais e coletivos, tanto societários como governamentais, não apenas garantiu a manutenção do Programa como propiciou a sua expansão. Porém, a introdução da questão da inovação no cerne da política de C&T não se deveu somente ao processo de reprodução institucional interno à área, no estado do Rio Grande do Sul. Fatores externos também contribuíram para isso, particularmente a ação do governo federal, incentivando a institucionalização das políticas de inovação no país e a organização e ação de

uma comunidade de política nacional de defesa da inovação, da qual começaram a participar acadêmicos e gestores públicos do estado.

A robustez do Programa de Polos, principal estrutura institucional da política de C&T no estado, favoreceu a incorporação da questão da inovação, cada vez mais presente nos debates nacionais e internacionais sobre C&T e desenvolvimento. Durante os governos FHC, foram criados instrumentos legais e administrativos que buscavam fomentar a inovação. Em 1997, constituíram-se os primeiros Fundos Setoriais (PEREIRA, 2007) e, em 2001, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) (2002; 2018). Em 2002, foi apresentado ao Congresso um Projeto de Lei que veio a ser conhecido como “o PL da Inovação”, e o MCT publicou o Livro Branco Ciência, Tecnologia e Inovação, com um plano estratégico nacional para a área (BRASIL, 2002). No mesmo ano, foi realizada a primeira Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (PINTEC), seguindo as prescrições do Manual de Oslo (IBGE, 2002).

Tais iniciativas foram, em grande parte, o resultado da ação de uma comunidade de política que se estruturava nacionalmente com o objetivo de difundir e defender a ideia de inovação e colocá-la no centro das agendas governamentais e das entidades empresariais (PROTEC, 2012). Lideranças acadêmicas e empresariais gaúchas participavam dessa comunidade e agiram para inserir a questão no centro das políticas de C&T promovidas pelo governo do estado e, portanto, integrá-la ao Programa de Polos (Entrevista em 8/1/2018). Ainda no governo Olívio, foram criados dois novos polos, agora denominados de polos de Inovação (SDECT, 2018). Ao final do governo, em 2002, existiam 18 polos em funcionamento, envolvendo 372 municípios, que representavam 75% do total dessas cidades.

O governo Germano Rigotto (PMDB/PSDB – 2003/2006) manteve o Programa de Polos, bem como seus objetivos. No Plano de Governo apresentado durante a campanha eleitoral, uma das prioridades era a promoção do desenvolvimento científico em consonância com o desenvolvimento regional (RIGOTTO, 2002). Entretanto, o agravamento da crise financeira do governo do estado e as medidas de ajuste adotadas, restringiram o aumento dos investimentos em CT&I. Para o comando da SCT/RS foi escolhido o deputado estadual Kalil Sehbe (PDT), que considerava o Programa de Polos prioritário, por se assentar na “vocação de cada região, e, juntamente com as universidades”,

produzir inovações “para valorizar e qualificar a região, gerando empregos e [...] desenvolvimento” (AL, 2005, p. 2). Para ele, o poder público “[...] [deveria] agir como indutor no processo” (RS, 2003). Durante o governo Rigotto, foram criados três novos polos, abrangendo mais 58 municípios; no entanto, o investimento no Programa foi reduzido, sendo 70,8% menor do que na gestão anterior (COREZOLA, 2019)¹⁰.

Em 2003, inicia-se o governo do presidente Lula da Silva (PT – 2003/2006, 2007/2010), que não apenas deu continuidade às iniciativas do governo anterior, como também estabeleceu novos marcos legais que institucionalizaram a inovação como elemento estratégico da política nacional de C&T. A atuação da comunidade de política de defesa da inovação e o empenho dos gestores federais da área de CT&I propiciaram a aprovação, no Congresso Nacional, da Lei da Inovação, em 2004 (BRASIL, 2004), a qual criou incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo (FINEP, 2004). Em 2005, foi aprovada a Lei do Bem (BRASIL, 2005), viabilizando, desse modo, a concessão de isenções fiscais para empresas e instituições de pesquisa que desenvolvessem pesquisa e inovação tecnológica, facilitando ainda o registro e a manutenção de marcas, patentes e cultivares.

Nesse ambiente, iniciou-se, no Rio Grande do Sul, em 2007, o governo Yeda Crusius (PSDB/DEM – 2007-2010), que consolidou a ideia de que a inovação é elemento-chave para o desenvolvimento regional. Já no Plano de Governo, apresentado durante a campanha eleitoral, a inovação é apontada como “fundamental para o desenvolvimento de qualquer sociedade, pois agrega valor ao processo produtivo e determina maior competitividade” (CRUSIUS, 2006, p. 21). Nos dois primeiros anos desse governo, quando Pedro Westphalen do Partido Progressista esteve à frente da SCT/RS, não foram registradas novas iniciativas de incentivo à inovação (Entrevista em 10/6/2017; Entrevistas em 18/5 e 7/6/2017). Em contraste, nas gestões de Artur Lorentz, entre outubro de 2008 e março de 2010, e de Julio Ferst, nos últimos nove meses de 2010, houve um claro esforço em fomentá-la por meio do Programa de Polos (Entrevista em 10/6/2017). Ambos tinham uma visão crítica sobre o programa que, segundo eles, apoiara projetos que não geraram produtos novos ou substancialmente melhorados, nem alterações nos processos produtivos. Por

¹⁰ O governo Rigotto investiu R\$ 6,6 milhões nos polos, em valores corrigidos pelo IPCA de junho 2019.

isso, o programa deveria ser modificado para, de fato, estimular a inovação (Entrevistas em 31/7/2017 e 8/8/2017). O programa continuou estruturado nas regiões dos COREDEs, tendo como objetivo o desenvolvimento regional, mas, em 2009, passou a priorizar projetos que incluíssem empresas privadas e assegurassem “o transbordamento da pesquisa” em processos produtivos (SCT, 2010).

No âmbito federal, a realização, em 2010, da 4ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, foi um marco importante para a criação de consensos. Durante a conferência, representantes empresariais defenderam medidas que fomentassem a inovação nos processos produtivos, o que convergia com as propostas do governo de uma política industrial que incorporasse inovação e aumentasse a “competitividade no cenário global” (COORD. 4ª CNCTI, 2009, p. 1). Nos estados, nas organizações empresariais, nas IES e nos centros tecnológicos, “no Conselho Nacional de Secretários de Ciência e Tecnologia [...] a inovação era o tema número um” (Entrevista em 10/6/2017). Esse ambiente geral se refletia no Rio Grande do Sul, levando os gestores da SCT/RS a alinharem o Programa de Polos às políticas nacionais. A prioridade que o governo Yeda Crusius atribuiu à questão se expressou na proposição e aprovação da lei estadual de inovação, em 2009, que criava dois novos programas de incentivos à inovação (RS, 2009). Além disso, esse governo investiu 275,8% a mais no Programa de Polos do que o governo anterior (COREZOLA, 2019).

As políticas de CT&I, os novos marcos legais e as modificações ocorridas no Programa de Polos durante os governos Dutra e Crusius demonstram o quanto a ideia de inovação se institucionalizara. O programa, cujo arranjo institucional o enraizara de forma descentralizada pelo território estadual, permanecia como estratégia central para promover o desenvolvimento via CT&I. Uma proposta que surgira em torno da ideia de estimular a interiorização da ciência e tecnologia para o desenvolvimento estadual e que recebera adesão crescente de lideranças regionais interessadas em promover o desenvolvimento de suas regiões, gradativamente, incorporou a ideia de inovação, em grande parte devido à ação do governo federal e da comunidade de política de defesa da inovação.

Conclusões

O artigo analisou o processo de mudança institucional que inseriu a ideia de inovação no centro do arcabouço institucional de fomento a C&T do estado do Rio Grande do Sul. O incentivo à inovação passou, gradativamente, a ser entendido como elemento necessário à promoção do desenvolvimento regional, compondo, com a promoção à C&T, o núcleo ideacional de soluções para os problemas do lento e desigual desenvolvimento das regiões do estado. O Programa de Polos, cujo desenho institucional propiciava a descentralização do fomento à C&T e, a partir do final dos anos 1990, também da inovação, surgira como uma resposta às demandas de líderes acadêmicos, políticos e empresariais do interior. A solução apresentada nessa resposta foi oferecida por empreendedores de política e por uma comunidade de política que defendiam o desenvolvimento regional e o fomento a C&T e que agiram para difundir suas ideias no interior do governo, nas regiões, junto aos meios de comunicação, angariando apoio para suas propostas. O desenho descentralizado do programa, acoplado aos COREDEs, que cobriam todo o território gaúcho, e o apoio das IES comunitárias, espalhadas pelo interior, ajudam a explicar não apenas a sua longevidade como também o fato de ainda hoje se constituir como a principal estratégia da política de fomento a CT&I no estado. Ao final dos anos 1990, sustentada pela comunidade de política nacional de defesa da inovação e por incentivos do governo federal, a introdução da questão da inovação na agenda política da área no estado significou, principalmente, sua inclusão no Programa de Polos.

Em um processo de dependência de trajetória, um evento no passado – a criação do Programa de Polos – iniciou uma trajetória de reprodução institucional, gerando feedbacks positivos com retornos crescentes para os envolvidos. Efeitos de aprendizagem multiplicaram-se ao longo do período, como foi possível observar na ação de atores individuais e coletivos presentes em todo território do estado, que aprenderam a operar os mecanismos institucionais criados pelo Programa para garantir não apenas sua manutenção, mas também mudanças incrementais que o atualizaram e, assim, retroalimentaram sua permanência e fortalecimento.

Este estudo se insere no esforço de utilizar o instrumental analítico oferecido pelos estudos sobre processo político e pela combinação de vertentes do neoinstitucionalismo – no caso, histórica e sociológica –, uma tendência

já observada por Hall e Taylor (1998) e Peters (2018). Provém da vertente histórica o quadro teórico mais abrangente, que permite focalizar aspectos decisivos para a reprodução institucional. Todavia, enfatizamos a agência de atores individuais e coletivos e suas ideias, como nas análises de processo político e na vertente sociológica. Em certa medida, utilizamos recursos analíticos do neoinstitucionalismo discursivo, porém, sem atribuir agência aos discursos em si mesmos. Não desconsideramos, também, a existência de ações racionais autointeressadas, mas essas foram entendidas como imbricadas às crenças profundas na política professadas pelos atores envolvidos. Em estudos futuros, explorando o grande *corpus textual* produzido pela pesquisa, pretendemos identificar e acompanhar a trajetória de micromecanismos institucionais que foram sendo adicionados ao desenho institucional do Programa de Polos, criando sucessivos pontos de sustentação e expansão do Programa. Desse modo, esperamos continuar colaborando para a compreensão de como as instituições e as políticas públicas são criadas, se alteram e se reproduzem.

Referências

- AL – Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Ata nº 16 da Reunião Ordinária da Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2005.
- AL – Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Posse do Governador Pedro Simon. **Diário Oficial da Assembleia**, Porto Alegre, 15 mar. 1987.
- ANPROTEC – Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores. Arquivos. [S. d.]. Disponível em: http://www.anprotec.org.br/ArquivosDin/Jose_Adelino_de_Souza_Medeiros_pdf_53.pdf. Acesso em: 24 fev. 2019.
- BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making**. New York: Routledge, 2016.
- BRASIL. Ministério da Ciência e da Tecnologia. **Livro branco: ciência, tecnologia e inovação**. Brasília: MCT, 2002.
- BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 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. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.196, de 21 de novembro de 2005.** Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPESES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital [...] e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11196.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013.** Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior – ICES, disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12881.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.
- BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 541, de 2 de agosto de 2011.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento à Exportação, altera as Leis [...] e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/mpv/541.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.
- BUGS, João Carlos. **Os COREDES e a agenda governamental: uma análise das mudanças do programa dos COREDES nos governos estaduais do Rio Grande do Sul - 1991/2014.** 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2017.
- BULMER, Martin. Introduction: problems, theories and methods in sociology: (how) do they interrelate? *In*: BULMER, Martin (org.). **Sociological research methods: an introduction.** London: Macmillan. 1984. p. 1-33.
- CAMPBELL, John L. Ideas, politics, and public policy. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, v. 28, p. 21-38, 2002.

- CAPELLA, Ana Cláudia N. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: ideias, interesses e mudanças. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, edição especial, artigo 5, p. 486-505, jul. 2016.
- CASSIOLATO, José Eduardo *et al.* **A relação universidade e instituições de pesquisa com o setor industrial**: uma análise de seus condicionantes. Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 1996.
- CASTELLI, Jonattan Rodriguez. **A trajetória dependente da política de inovação brasileira (1995-2012)**: hábitos de pensamento e enraizamento institucional. 2017. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- CAZAROTTO, Rosmari Terezinha. **A geografia do conhecimento na inovação do território**: um estudo a partir dos polos de inovação tecnológica – RS – Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari - RS. 2011. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
- CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. CGEE comemora 17 anos de contribuições ao SNCTI. **Portal do CGEE**, [Online], 20 set. 2018. Notícias. Disponível em: <https://www.cgee.org.br/-/cgee-comemora-17-anos-de-contribuicoes-ao-sncti>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Relatório 2002. Resultados da pesquisa. Disponível em: <https://www.cgee.org.br/documents/10182/37151/rel-anual-2002.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.
- CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Plataforma Lattes Currículo de José Eduardo Cassiolato. Disponível em: <http://lattes.cnpq.br/5155146467045247>. Acesso em: 2018.
- COORD. 4ª CNCTI – Coordenação Geral da 4ª Conferência Nacional de CT&I. **Conferências estaduais e regionais de ciência, tecnologia e inovação**. A inserção dos municípios. Documento de referência para a 4ª CNCTI. Brasília: [S. n.], 2009.
- COREZOLA, Fernando Costa. **Ideias, ação política e arranjo institucional no desenvolvimento de uma política pública de inovação**: o Programa de Apoio a Polos Tecnológicos no Rio Grande do Sul. 2019. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

- CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Introdução: atores, mecanismos e dinâmicas participativas. In: CÔRTEZ, Soraya M. Vargas (org.) **Participação e saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2009. p. 19-39.
- CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. O governo do estado como protagonista da regionalização e da participação: o caso Rio Grande do Sul – 1991 a 2003. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 83-103, jul./dez. 2003.
- CÔRTEZ, Soraya M. Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, n. 87, p. 32-62, 2012.
- CRUSIUS, Yeda. **Plano de governo de Yeda Crusius - 2007-2010**. Porto Alegre: [S. n.], 2006. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092506-plano-de-governo-governo-de-yeda-crusius-periodo-de-2007-a-2010.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2018.
- DE NEGRI, Fernanda. Inovação e produtividade: por uma renovada agenda de políticas públicas. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 42, p. 7-15, 2015.
- DE TONI, Jackson. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos**. 2013. Tese. (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.
- EASTON, David. **A Systems Analysis of Political Life**. New York: John Wiley, 1965.
- ETZKOWITZ, Henry. **Hélice tríplice: universidade, indústria, governo, inovação em movimento**. Porto Alegre: Edipucrs, 2009.
- FAIRCLOUGH, Isabela; FAIRCLOUGH, Norman. **Political discourse analysis: a method for advanced students**. London; New York: Routledge, 2012.
- FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos. **Manual de Oslo**. [S. l.]: OCDE/MCT, 2004.
- FRENTE POPULAR. **Proposta de Governo da Frente Popular**. Candidatura Olívio Dutra - 1998. Porto Alegre: [S. n.], 1998. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29092331-plano-de-governo-governo-de-olivio-dutra-parte-i-periodo-de-1999-a-2002.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2018.

- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, Oxford, v. 44, n. 3, p. 936-957, 1996.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary. The potential of historical institutionalism: a response to Hay and Wincott. **Political Studies**, Oxford, v. 46, n. 5, p. 958-962, 1998.
- HAY, Colin; WINCOTT, Daniel. Structure, agency and historical institutionalism. **Political Studies**, XLVI, 951-957, 1998.
- HOGGETT, Paul. Agency, rationality and social policy. **Journal of Social Policy**, Cambridge, v. 30, n. 1, p. 37-56, 2001.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Industrial, Inovação Tecnológica 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.
- KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3. ed. Nova York: Harper Collins, 2003.
- LAHORGUE, Maria Alice *et al.* **Polos, parques e incubadoras**: instrumentos de desenvolvimento do século XXI. Brasília: Anprotec; Sebrae, 2004.
- LEMONS, Dannyela da Cunha; CÁRIO, Silvio Antonio Ferraz. A evolução das políticas de ciência e tecnologia no Brasil e a incorporação da inovação. *In*: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL LALICS 2013, 11-12 nov. 2013, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: REDESIST/LALICS, 2013. Tema: Sistemas Nacionais de Inovação e Políticas de CTI para um Desenvolvimento Inclusivo e Sustentável, p. 1-22. Disponível em: http://s1.redesist.ie.ufrj.br/lalics/papers/20_A_Evolucao_das_Politicas_de_Ciencia_e_Tecnologia_no_Brasil_e_a_Incorporacao_da_Inovacao.pdf. Acesso em: 31 ago. 2021.
- LIMA, Luiz Cruz. Tecnopolo: uma forma de produzir na modernidade atual. **Terra Livre-AGB**, São Paulo, n. 9, p. 19-40, jul./dez. 1991.
- LOWNDES, Vivien; ROBERTS, Mark. **Why institutions matter**: new institutionalism in Political Science. Basingstoke: Macmillan, 2011.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, and power. New York: Cambridge University Press, 2010.
- MAJONE, Giandomenico. **Evidence, argument, and persuasion in the policy process**. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.
- MARCANTONIO, Maria Isabel Palmeiro. **Polo de modernização tecnológica da região Norte do estado do Rio Grande do Sul**: um estudo de caso.

2006. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Vale dos Sinos, São Leopoldo, 2006.
- MAZZUCATO, Mariana; PENNA, Caetano. **The Brazilian innovation system: a mission-oriented policy proposal**. Avaliação de Programas em CT&I. Apoio ao Programa Nacional de Ciência. Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2016.
- McANULLA, S. Structure and agency. *In*: MARSH, David; STOKER, Gerry (ed.). **Theory and methods in Political Science**. Houndmills; Basingstoke; Hampshire: Palgrave Macmillan, 2002. p. 271-291.
- MEDEIROS, José Adelino. **As novas tecnologias e a formação dos polos tecnológicos brasileiros**. São Paulo: IEA-USP, 1990. (Coleção Documentos, Série Política Científica e Tecnológica, n. 5).
- MEDEIROS, José Adelino. **Laboratórios associados, o fomento com agregação e continuidade**. São Paulo: IEA-USP, 1990b.
- MEDEIROS, José Adelino. **Pólos tecnológicos e competitividade**. São Paulo: IEA-USP, 1993.
- MIRANDA, R. G. **Análise da formação das políticas de ciência e tecnologia no estado do Rio Grande do Sul – 1987 a 1998**. 2005. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Vale dos Sinos, São Leopoldo, 2005.
- MOREIRA, C. S. **Porto Alegre Tecnópole: uma estratégia de desenvolvimento**. 1999. Monografia (Bacharelado de Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.
- NORTH, Douglass C. **Understanding the process of economic change**. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- OSTROM, Elinor. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development of framework. *In*: SABATIER, Paul (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 2007. p. 21-64.
- PEREIRA, Newton Muller. Fundos setoriais no Brasil: um pouco de história. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 59, n. 4, p. 37-39, 2007. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252007000400016. Acesso em: 11 jul. 2018.
- PETERS, B. Guy. **Institutional theory in Political Science: the new institutionalism**. 1. ed. London: Pinter, 1999.

- PETERS, B. Guy. **Institutional theory in Political Science: the new institutionalism**. 4. ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2018.
- PIERSON, Paul. **Politics in time: institutions, and social analysis**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PIERSON, Paul. Retornos crescentes, dependência da trajetória (*path dependence*) e o estudo da política. **Ideias – Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**, Campinas, v. 6, n. 2, p. 335-392, jul./dez. 2015.
- PROTEC – Sociedade Brasileira Pró-Inovação Tecnológica. **Livro branco da inovação tecnológica**. [S. l.: S. n.], 2012.
- REDESIST – Rede de Pesquisa em Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais. Portal REDESIST. Quem somos. Disponível em: <http://www.redesist.ie.ufrj.br/>. Acesso em: 17 jul. 2020.
- RIGOTTO, Germano. **Diretrizes para o governo**. Porto Alegre: [S. n.], 2002.
- RS – RIO GRANDE DO SUL. Kalil Sehbe apresenta projetos de governo à comunidade científica. **Portal do Governo do Estado do Rio Grande do Sul**, [Online], 8 jul. 2003. Últimas notícias. Disponível em: <https://estado.rs.gov.br/kalil-sehbe-apresenta-projetos-de-governo-a-comunidade-cientifica>. Acesso em: 28 jan. 2019.
- RS – RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa; Sistema Legis, 1994. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=12666&hTexto=&Hid_IDNorma=12666. Acesso em: 30 jan. 2019.
- RS – RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 13.196, de 13 de julho de 2009**. Estabelece medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, define mecanismos de gestão aplicáveis às instituições científicas e tecnológicas do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa; Sistema Legis, 2009. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.196.pdf>. Acesso em: 22 out. 2019.
- RS – RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 54.767, de 22 de agosto de 2019**. Institui o Programa INOVA RS com o objetivo de fortalecer os ecossistemas regionais de inovação do Estado, por meio da articulação entre a sociedade civil organizada e os setores empresarial, acadêmico e

- governamental, em prol de uma agenda comum de desenvolvimento econômico e social. Porto Alegre: Assembleia Legislativa; Sistema Legis, 2019. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=381762>. Acesso em: 8 set. 2020.
- RODES, Roderick A. W. **The national world of local government**. Oxford: Allen and Unwin, 1986.
- RUAS, R. Por uma política de ciência e tecnologia. **Zero Hora**, Porto Alegre, 22set. 1990. p. 4.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition framework: innovations, and clarifications. *In*: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.
- SCP – Secretaria de Coordenação e Planejamento do Rio Grande do Sul. **Diretrizes de ação**. Porto Alegre: SCP, 1987.
- SCT – Secretaria de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. **1º Workshop do Programa de Apoio aos Polos de Inovação Tecnológica**. Porto Alegre: SCT, set. 2001. v. 1.
- SCT – Secretaria de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. **Relatório de gestão para subsidiar a mensagem do governador à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre: SCT, 2001b.
- SCT – Secretaria de Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul. **Programa Estruturante Mais trabalho, Mais futuro**. Projeto Polo Tecnológico Estadual. Termo de Referência para apresentação de projetos 001/2010. Porto Alegre: SCT, 2010.
- SDECT – Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. **Protocolos de Intenção firmados entre 1989 e 2012**. Porto Alegre: SDECT, 2018. Arquivos físicos da SDECT. Acesso em: maio 2018.
- SDECT – Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. **Relatório dos projetos processados pelo Programa de Apoio a Polos - 1990 a 2017**. Porto Alegre: SDECT, 2018b. Arquivo digital da SDECT. Acesso em: jul. 2018.
- SCHMIDT, João Pedro. O comunitário em tempos de público não estatal. **Revista Avaliação**, Sorocaba, v. 15, n. 1, p. 9-40, mar. 2010. Disponível em: <https://www.abruc.org.br/view/assets/uploads/artigos/abruc/aval-100-25036-178418-1-pb.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2021.

- SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: understanding policy in context. *In*: FISCHER, Frank *et al.* (ed.). **Handbook of Critical Policy Studies**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015. p. 171-189.
- SIMON, H.; MARCH, J. **Teoria das organizações**. Rio de Janeiro: FGV; USAID, 1967.
- STEINMO, Sven. **The evolution of modern states: Sweden, Japan and the United States**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- STONE, Deborah A. Causal stories and the formation of policy agendas. **Political Science Quarterly**, New York, v. 104, n. 2, p. 281-300, 1989.
- STONE, Deborah A. **Policy paradox: the art of political decision making**. New York: Norton, 2011.
- TARTARUGA, Iván Gerardo Peyré. **Inovação, território e cooperação: um novo panorama da geografia econômica do Rio Grande do Sul**. 2014. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. **Annual Review of Political Science**, Palo Alto, v. 2, p. 369-404, 1999.
- THELEN, Kathleen; STREECK, Wolfgang. Introduction: institutional change in advanced political economies. *In*: THELEN, Kathleen; STREECK, Wolfgang (ed.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 1-39.

Institucionalização da inovação na agenda governamental: polos tecnológicos no estado do Rio Grande do Sul

Resumo: O artigo trata da incorporação e da institucionalização do tema *inovação* na agenda de políticas públicas no Rio Grande do Sul. A pesquisa focalizou o processo de formulação e desenvolvimento do Programa de Apoio a Polos de Inovação Tecnológica, implementado por sucessivas gestões estaduais desde 1989. A estratégia metodológica focalizou a trajetória do programa, mediante a análise de documentos e de entrevistas, por meio de uma abordagem teórica que enfatiza a ação de atores individuais e coletivos e a reprodução institucional. A ideia de promover a inovação, defendida por atores sociais, institucionalizou-se na forma de uma política pública sustentada por uma articulação entre a ação política de atores individuais e coletivos – empreendedores de políticas, comunidades de política e governos –, que

disseminaram suas ideias sobre inovação e desenvolvimento, e o desenho institucional do arranjo de governança regional no estado gaúcho.

Palavras-chave: política de ciência; tecnologia e inovação; Brasil; ideias e políticas públicas; polos tecnológicos.

Institutionalization of innovation in the government agenda: technology hubs in Rio Grande do Sul state

Abstract: The article deals with the inclusion and institutionalization of innovation in the government agenda of Rio Grande do Sul. The research focused on the process of designing and developing the Program for the Support of Technology Hubs, implemented by successive state government administrations since 1989. The methodological strategy examined the history of the Program, through the analysis of documents and interviews, based on a theoretical approach that emphasises the action of individual and collective agents as well as institutional reproduction. Promoting innovation was institutionalized in the form of a long-term public policy sustained by the articulation among the actions of individual and collective agents – policy entrepreneurs, policy communities and governments –, who spread their ideas on innovation and development, and about the institutional design of the regional model of governance in the gaúcho state.

Keywords: science; technology and innovation policies; Brazil; ideas and public policies; technology hubs.

Institucionalización de la innovación en la agenda de gobierno: centros tecnológicos en el estado de Rio Grande do Sul

Resumen: El artículo trata sobre la incorporación e institucionalización del tema de la innovación en la agenda de políticas públicas de Rio Grande do Sul. La investigación ha enfocado lo proceso de formulación y desarrollo del Programa de Apoyo al Polo de Innovación Tecnológica, implementado por sucesivos gobiernos estatales desde 1989. La estrategia metodológica enfoco la trayectoria del Programa, a través del análisis de documentos y entrevistas, mediante un abordaje teórico que enfatiza la acción de los actores individuales y colectivos y la reproducción institucional. La idea de promover la innovación,

defendida por actores sociales, se ha institucionalizado en forma de una política pública sustentada en una articulación entre la acción política de actores individuales y colectivos - emprendedores de políticas, comunidades políticas y gobiernos - que difundieran sus ideas sobre innovación y desarrollo, así como el diseño institucional de gobernancia regional en el estado de gaucho.

Palabras clave: política científica; tecnología e innovación; Brasil; ideas y políticas públicas; polos tecnológicos.

Submissão em 01 de outubro de 2020

Aprovado em 17 de maio de 2021.