

A construção de políticas públicas de inovação na esfera municipal: oportunidade, problema e solução

*Building public innovation policies at the municipality:
opportunity, problem and solution*

Diego Gonzales Chevarria¹

Amanda Maioli Pasqual²

Lisandra Balbinot³

Milene Rostirolla⁴

Resumo: A partir da concepção de tripla hélice, há amplas discussões sobre qual deve ser o papel do Governo na dinâmica da inovação, sendo que políticas públicas de incentivo à inovação têm sido propostas em diferentes esferas de governo. O presente artigo tem por objetivo analisar uma política pública de apoio à inovação em âmbito municipal. Como base conceitual, adotou-se a ideia de agenda pública, o modelo de múltiplos fluxos, e buscando também discutir as tipologias de políticas públicas de inovação. O artigo foi desenvolvido a partir de uma pesquisa aplicada, de natureza qualitativa, com base em um estudo de caso relevante, de município de médio-grande porte do sul do Brasil. Para tal, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com atores políticos envolvidos no processo de construção da política. Resultados da pesquisa sugerem que o momento político caracterizou uma janela de oportunidade para a implementação da política, o que não dispensou a necessidade de envolvimento de diversos agentes públicos e privados no processo. Apesar desta oportunidade, observou-se também que não havia clareza do problema a ser resolvido, e que a política implementada buscou atuar tanto na dimensão da oferta, quanto da demanda, indo além de um simples benefício tributário.

Palavras-chave: inovação; políticas públicas; agenda política.

¹ Doutor em Administração pela UFRGS, auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) e professor do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS), E-mail: chevarria@tce.rs.gov.br; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6482-0225>.

² Bacharel em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), advogada, E-mail: amanda_maioli@hotmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-0201-3093>.

³ MBA em gestão de pessoas pela UNINTER; Consultora de vendas, E-mail: lili_balbinot@hotmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-0740-0505>.

⁴ Bacharel em Comunicação Social (jornalismo) pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). E-mail: milene.rostirolla@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-0678-7856>.

Abstract: *Based on the triple helix concept, there are extensive discussions about what should be the Government's role in the dynamics of innovation, and public policies to encourage innovation have been proposed in different spheres of government. This paper aims to analyze a municipal-level public policy designed to support innovation. The conceptual framework includes the notion of a public agenda, the model of multiple flows, and a discussion of typologies of public policies on innovation. The paper is based on applied qualitative research, focusing on a case study of a medium-large municipality in southern Brazil. Semi-structured interviews were conducted with political actors involved in the policy development process. The research findings suggest that the political environment provided a window of opportunity for policy implementation, which required the involvement of various public and private stakeholders. However, it was observed that there was a lack of clarity regarding the problem to be addressed, and the implemented policy aimed to address both supply and demand aspects, going beyond mere tax incentives.*

Keywords: *innovation; public policy; political agenda.*

Introdução

A inovação ocupa um lugar central na sociedade contemporânea, sendo objeto de amplas discussões. Grande parte dessa relevância decorre da consolidação de estudos como os de Sollow (1956) e Schumpetter (1961), que estabeleceram uma relação significativa entre inovação e desenvolvimento socioeconômico. Dessa forma, a sociedade passou a desejar a inovação, o que resultou na inclusão do fomento à inovação na agenda política e governamental.

A capacidade de identificar oportunidades e colocá-las em prática é fundamental para a inovação empresarial. No entanto, o mercado nem sempre consegue coordenar esforços e promover inovações, especialmente em áreas de alto risco e longo prazo de maturação. O desafio de estimular a atuação das empresas é ainda mais complexo quando se considera a necessidade de colaboração com governo e academia, e o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável da sociedade. É nesse contexto que a construção de políticas públicas de apoio à inovação se torna relevante para a agenda política.

Há amplas discussões sobre o papel dos governos na dinâmica da inovação. Estudos indicam que o Brasil ainda apresenta baixo desempenho em termos de inovação. De acordo com o Índice Global de Inovação de 2021 (Wipo, 2021), o Brasil ocupa a 57ª posição entre 137 países. Diante dessa

realidade, tem sido proposto no país uma série de medidas para aumentar a capacidade inovadora, incluindo apoio financeiro direto, crédito direcionado, incentivos fiscais, medidas regulatórias e melhorias no ambiente de negócios, além de políticas voltadas para o desenvolvimento de cidades e regiões (Costa, 2016; Tidd; Bessant, 2015).

Recentemente observa-se também o surgimento de políticas públicas de apoio à inovação de âmbito regional, ou mesmo local, como resultado da ação dos municípios. Em que pese já exista certa experiência no Brasil na construção e implementação de políticas públicas de apoio à inovação em âmbito nacional, o surgimento de políticas locais é realidade bastante recente, e que vem se disseminando nacionalmente. Sendo realidade recente e contemporânea, faltam pesquisas que discutam criticamente esse fenômeno, buscando compreendê-lo e avaliá-lo a partir da teoria.

Diante desse contexto, o objetivo deste artigo é analisar o processo de construção de políticas públicas de apoio à inovação em nível municipal. Buscou-se responder à questão de como essas políticas se inserem na agenda, quais problemas visam resolver, e quais medidas e ferramentas são propostas para lidar com esses problemas. O foco deste artigo está na atuação dos governos, notadamente de âmbito municipal, no desenvolvimento de políticas de fomento aos processos de inovação. Buscou-se assim dar ênfase na ação pública de estímulo à dinâmica empresarial, indo para além da inovação quando implementada na gestão pública.

Para atingir esses objetivos, realizou-se uma pesquisa com base em um estudo de caso de um município de médio-grande porte que, recentemente, aprovou legislação para instituir uma política pública de inovação. Essa pesquisa é relevante na medida em que visa a uma melhor compreensão das dinâmicas presentes no ambiente de inovação no país, e sua relação com a ação governamental e a esfera pública local.

Após esta breve introdução, discutimos no referencial teórico os conceitos de política pública, agenda, problema e solução, bem como a tipologia das políticas de inovação. Na seção subsequente, apresentamos a metodologia utilizada na pesquisa, e na quarta seção, realizamos uma análise do caso em estudo. Por fim, na última seção, consolidamos os principais resultados obtidos, com base nos quais tecemos as considerações finais.

1. Políticas públicas de inovação

Secchi (2014) define política pública como uma ação com a intenção de resolução de um problema que seja público, ou seja, um problema que seja de um conjunto ou grupo de pessoas socialmente caracterizado. Ao definir política pública, Secchi (2014) trata de duas dimensões possíveis de estarem presentes no conceito de política, diferenciando as ideias de *politics* e *policy*. Política enquanto *politics* trata das formas de acesso, manutenção e uso do poder, centrando o estudo nos jogos e disputas políticas. Já *policy* remete a dimensão concreta do impacto na realidade das decisões políticas, bem como do processo de implementação e controle dessas decisões. O conceito de política pública (*public policy*) enquadra-se, assim, no segundo sentido da concepção de política.

A literatura sobre políticas públicas procura explicar também o processo de formulação dessas iniciativas. Almeida e Gomes (2018) discutem as três principais estruturas teóricas adotadas no estudo de políticas públicas no Brasil. O modelo de “Múltiplos Fluxos” proposto por Kingdon (2011) tem como foco a forma como determinado tema é selecionado como prioritário na agenda governamental. O modelo de “Coalisões de Advocacia” de Jenkins-Smith e Sabatier (1994) discute o processo de construção de acordos e arranjos entre os diversos atores sociais. E o modelo de “Equilíbrio Pontuado”, de Baumgartner e Jones (1993), tem como principal unidade de análise os processos de mudança relevante nas políticas públicas.

Em comum, estes modelos entendem a política pública como o resultado da interação entre diferentes atores e grupos ao longo de um período do tempo. Este processo de formulação abrange a criação da agenda governamental, a identificação de alternativas e soluções viáveis para lidar com as questões presentes nessa agenda, bem como a implementação e avaliação dessas políticas públicas (Kingdon, 2011; Secchi, 2014; Capela, 2018).

A agenda política pode ser definida como o conjunto de temas ou problemas sociais que são considerados relevantes pela sociedade em um determinado momento (Jones *et al.*, 2016; Zahariadis, 2019). O estudo da agenda política concentra-se na análise dos motivos pelos quais alguns temas

são priorizados em detrimento de outros, à medida que esses temas migram da agenda sistêmica para a agenda governamental (Cobb *et al.*, 1976; Capela, 2020).

Esse processo de transformação de questões públicas em prioridades governamentais é conhecido como formação da agenda (Zahariadis, 2019). A formação ou definição da agenda é um processo dinâmico e fluído, altamente competitivo, que é influenciado pelo discurso público, resultando na alternância dos temas considerados mais relevantes ao longo do tempo (Kim *et al.*, 2017). Por fim, um dos pressupostos fundamentais na formulação de políticas públicas é que os problemas sociais que compõem a agenda são passíveis de serem solucionados por meio das políticas adequadas (Hoornbeek; Peters, 2017).

1.1 Os níveis da Agenda Política

A agenda política pode ser compreendida em diferentes níveis, sendo dividida em agenda sistêmica, agenda governamental e agenda decisória (Cobb *et al.*, 2004; Capella, 2018). Diversas temáticas disputam a atenção dos políticos, dos servidores públicos que compõem a burocracia estatal e dos cidadãos. Nesse processo, algumas questões são privilegiadas e alcançam o topo da escala de relevância, enquanto outras permanecem em um nível de atenção inferior.

A agenda sistêmica é composta por um conjunto de questões que despertam interesse na sociedade como um todo, sendo consideradas de competência das autoridades governamentais e atraindo a atenção da opinião pública, inclusive demandando uma ação concreta por parte do Estado.

Por sua vez, a agenda governamental é formada por questões que são consideradas prioridades pelos tomadores de decisão vinculados ao governo, concentrando sua atenção (Kingdon, 2011; Capella, 2020, 2018). Nem todas as questões que surgem na sociedade e fazem parte da agenda sistêmica conseguem atrair a atenção do governo, muitas vezes permanecendo fora da agenda governamental. Dada a complexidade e o volume de demandas existentes na sociedade, apenas algumas questões são levadas adiante. As temáticas que são consideradas seriamente, vistas como maduras pelos formuladores de políticas públicas e próximas de se tornarem políticas efetivas,

compõem um subconjunto da agenda governamental, conhecido como agenda decisória (Capella, 2020, 2018).

Esse sistema de hierarquização para a definição da agenda pública é contínuo, dinâmico e fluido, mas é possível classificar os assuntos que prosperam na agenda pública em três categorias:

- a) questões que, embora possam ser de interesse da sociedade, devido à sua técnica ou complexidade, não recebem atenção pública, sendo resolvidas pelas elites decisórias;
- b) questões de grande impacto imediato, mas que não deixam uma marca significativa no sistema político a longo prazo;
- c) questões com amplo ciclo de vida e capacidade de modificar o ambiente político, podendo até mesmo levar a transformações no sistema (Fucks, 2000).

1.2 O Modelo de Múltiplos Fluxos na Construção de Políticas Públicas

Um dos modelos mais amplamente difundidos para o estudo da formulação da agenda governamental é o modelo de Múltiplos Fluxos (Jones *et al.*, 2016; Capella, 2018). Segundo Kingdon (2011), as políticas públicas são o resultado de três fluxos relativamente independentes: o fluxo de problemas (*problems stream*), o fluxo de soluções (*policy stream*) e o fluxo político (*politics stream*). Para a formação da agenda política, é necessário que ocorra um processo de convergência desses três fluxos.

O primeiro fluxo diz respeito à seleção dos problemas. A definição do que constitui um problema é um dos elementos centrais na formação das políticas públicas, e apenas poucos problemas conseguem efetivamente entrar na agenda decisória.

O segundo fluxo trata das soluções. As soluções, ou alternativas, derivam de ideias discutidas em comunidades de especialistas (Silva; Nagem, 2011; Hoornbeek; Peters, 2017). A partir desses debates, sobrevivem as ideias consideradas viáveis tecnicamente e financeiramente, e que contam com o apoio do público e dos formuladores de políticas. É importante ressaltar que o fluxo de decisões se desenvolve de maneira independente do fluxo de problemas.

Por fim, o terceiro fluxo é o fluxo político em si. Esse fluxo resulta das negociações políticas, alianças e barganhas, bem como da opinião pública, que pode incentivar ou desestimular determinadas questões. Forças políticas organizadas, como grupos de pressão, também podem apoiar ou desencorajar questões específicas. O fluxo político exerce uma grande influência na alteração da agenda governamental, especialmente por meio da alternância de atores políticos (*turnover*). Essas mudanças podem resultar na inclusão de novas questões na agenda ou no bloqueio e restrição de outras; sendo que as trocas de governo são sempre momentos de mudanças na agenda (Akhtari *et al.*, 2022; Capella, Brasil, 2018).

As políticas públicas muitas vezes passam por longos períodos de equilíbrio e estabilidade, nos quais as mudanças ocorrem de forma lenta e incremental. Por outro lado, também são observados períodos de mudanças rápidas, denominados "janelas de oportunidade" política (*policy windows*) (Birkland, 2004; Jones *et al.*, 2016; Zahariadis, 2019). As janelas de oportunidade geralmente representam momentos críticos nos quais os três fluxos - problemas, soluções e políticas - convergem em uma determinada direção, gerando uma dinâmica de mudança acelerada na agenda.

Ao considerar esses três fluxos, é possível compreender por que alguns problemas alcançam a agenda de decisões mais cedo, enquanto outros, embora conhecidos, não resultam em ações governamentais. O modelo de múltiplos fluxos busca entender como poucas ideias, provenientes de um vasto conjunto de preocupações, tornam-se relevantes e aceitas para a criação de políticas públicas (Metten *et al.*, 2015; Gomide, 2008).

1.3 A Definição do Problema

O conjunto de problemas e questões considerados relevantes em determinado momento, resultante das ações políticas de diversos atores sociais, está relacionado à formação da agenda pública (Capella, 2018). Um ponto crucial nesse processo é a definição do que constitui um problema público (Rocheffort; Cobb, 1993). A elaboração de políticas públicas como atividade governamental surge a partir da identificação dos problemas que precisam ser solucionados.

Os problemas públicos geralmente afetam um grande número de pessoas e envolvem diferentes atores sociais e interesses. São frequentemente complexos e desafiadores de resolver, exigindo esforços consideráveis para sua solução (Hoorbeek; Peters, 2017).

Uma questão é uma situação ou evento social percebido por um grupo, mas nem sempre leva a uma ação em resposta. Para se tornar objeto de atenção e ser considerada um problema, uma questão precisa ser reconhecida como um assunto público, ser divulgada, apresentada e discutida pela sociedade nesse sentido (Fucks, 2000).

Para que as questões sejam transformadas em políticas públicas, passam por processos de escolha e são defendidas por grupos sociais em uma arena pública de disputa. Quando os atores envolvidos na formulação de políticas reconhecem essas questões, elas se tornam problemas públicos.

A partir da identificação do problema, inicia-se o debate sobre a questão, com o objetivo de atrair a atenção dos formuladores de políticas para a elaboração de soluções públicas (Capella, 2018). Na definição do problema, vários elementos devem ser considerados, como a causalidade, a percepção da gravidade e a incidência relacionada ao problema, além de fatores como novidade, situações de crise, o público-alvo envolvido e as soluções propostas.

A definição do que constitui um problema, bem como sua gravidade e relevância, está ligada a uma determinada visão de mundo (Peters; Tarpey, 2019). Fatores ideológicos relacionados a um contexto cultural e a valores sociais mais amplos legitimam questões e assuntos públicos, orientando e limitando os debates sobre a definição do problema. Elementos estruturais, como a organização do Estado e sua estrutura legal, também desempenham um papel na determinação de quais questões públicas se tornam problemas efetivos.

A definição do que constitui um problema também depende da mobilização social. O conflito de interesses está presente em todas as atividades políticas, e a definição do problema é um dos elementos centrais desse conflito (Kingdon, 2011; Weible; Heikkila, 2017). A mobilização dos atores sociais é a maneira de despertar interesse e transformar esse conflito em uma questão pública.

1.4 O Fluxo de Soluções

A ação governamental envolve a compreensão das possíveis soluções para um determinado problema público. A construção de alternativas está relacionada à avaliação de diferentes cursos de ação para lidar com uma questão (Howlett *et al.*, 2016, 2017; Jones *et al.*, 2016; Zahariadis, 2019). As soluções são construções sociais e envolvem disputas entre diferentes visões e interesses.

Uma das consequências do modelo de Múltiplos Fluxos é que, por serem independentes, por vezes o fluxo de problemas e o fluxo de soluções não estão alinhados entre si. O fluxo de soluções não está necessariamente relacionado a uma percepção prévia de problemas específicos. Segundo Kingdon (2011), a relação entre agendas políticas e alternativas não deve ser entendida como ocorrendo de forma linear ou sequencial. Em várias situações, observa-se o desenvolvimento independente de uma determinada solução, frequentemente antes da definição dos problemas aos quais ela se destina (Capella; Brasil, 2018).

A definição de soluções também envolve considerações sobre a viabilidade de implementá-las como políticas públicas (Jones *et al.*, 2016; Zahariadis, 2019). Essa avaliação de viabilidade inclui aspectos técnicos da solução, disponibilidade de recursos e considerações éticas relacionadas à proposta.

Uma alternativa percebida como viável tende a se difundir entre os atores sociais envolvidos por meio de mecanismos de persuasão social, resultando em um efeito multiplicador – também descrito como efeito vagão (*bandwagon*) ou de manada – (Barnfield, 2017). A difusão é necessária para que os diferentes atores sociais tomem conhecimento das diferentes alternativas e as considerem efetivamente como soluções.

Os atores sociais desempenham um papel crucial na seleção das questões que compõem a agenda política. Sua atuação ocorre por meio de sua inserção em redes e comunidades relacionadas às questões que fazem parte da agenda e que são ou serão afetadas pelas políticas públicas específicas (Schneider; Ingram, 1993). Eles buscam levar as questões a diferentes fóruns e

arenas de interação como forma de mobilizar o público e os tomadores de decisão.

Esses grupos de interesse mobilizam seus recursos para convencer os demais atores sociais sobre a relevância de uma determinada condição social, bem como sobre a viabilidade de uma alternativa. Esse processo é complexo, dada a multiplicidade de atores e arenas envolvidos (Kingdon, 2011; Zahariadis, 2019). A mídia, devido à sua capacidade de chamar a atenção para determinadas questões, desempenha um papel significativo no estabelecimento da agenda pública (Capella; Brasil, 2018).

A noção de comunidades é relevante para compreender o processo de definição da agenda política (Capella; Brasil, 2015). Comunidades; acadêmicos, analistas, assessores parlamentares, funcionários públicos, pesquisadores, entre outros - são caracterizadas como um conjunto de especialistas que compartilham uma preocupação em relação a um tema específico. As comunidades são espaços fundamentais para a geração, experimentação e difusão de alternativas que podem fazer parte do fluxo de soluções, embora, mais uma vez, essas comunidades não estejam necessariamente ligadas ao fluxo de problemas a serem resolvidos.

1.5 Inovação como Política Pública

Inovação é definida pelo Manual de Oslo, publicação de referência sobre o tema, como um novo bem ou serviço, processo, método de marketing ou prática de negócios, o qual apresenta, na ótica do cliente, uma performance significativamente melhorada (OCDE, 2005). Schumpeter (1961) enfatiza a ruptura no sistema econômico resultado da inovação, reforçando a importância da firma como fonte de desenvolvimento econômico.

Seguindo a concepção proposta no trabalho de Schumpeter (1961), essa ideia de inovação traz em si dois *locos* complementares, uma dimensão que representa a novidade em si, e outra relacionada ao valor comercial ou social desta novidade, sedimentada na ótica do cliente da inovação. Esta concepção implica que a inovação está relacionada não apenas ao processo de invenção e desenvolvimento tecnológico, mas também a experimentação,

adoção e difusão dos novos produtos, serviços ou processos relacionados a este desenvolvimento (Dosi *et al.*, 1990).

Outra questão relevante está na diferenciação entre inovação de produto e de processo (OCDE, 2005; Higgins, 1995). A inovação em produto é resultado da inserção no mercado de novos produtos, com características, tecnologia ou uso diverso dos existentes no mercado, bem como no lançamento e na melhoria em produtos existentes. A inovação tecnológica em processos produtivos está relacionada a adoção de processos novos ou significativamente melhorados, tanto na produção, quanto na organização e gestão. Embora a inovação de processos usualmente seja transparente ao cliente, deve ser avaliada também na ótica do valor entregue a este, na medida em que representa reduções de custo ou aumento de qualidade.

Já Freeman e Perez (1988) definem quatro categorias, ou amplitudes, de inovação:

- a) incremental, que ocorre continuamente nos sistemas econômicos;
- b) radicais, que são inovações disruptivas, resultado de atividades de pesquisa deliberada em empresas ou universidades;
- c) mudanças de sistema tecnológico, que afetam um ou vários setores da economia, com criação de novas empresas e novos tipos de negócio; e
- d) mudanças de paradigma tecnológico, que implicam em mudanças amplas nos processos produtivos, e afetam o sistema econômico como um todo.

E Bell e Pavit (1993) discutem que a inovação em economias de países em desenvolvimento se dá principalmente pela difusão e adoção de tecnologias oriundas de países desenvolvidos.

As políticas públicas para inovação abrangem uma ampla gama de ações do Estado, que vão desde políticas de ciência e tecnologia, incluindo incentivos a novos setores econômicos, políticas de proteção à propriedade intelectual, até políticas de comércio exterior e desenvolvimento nacional e regional (Costa, 2016).

A discussão sobre políticas públicas de inovação tem atraído a atenção da sociedade e dos formuladores de políticas. Isso ocorre devido à percepção contemporânea de que a inovação, juntamente com a incorporação de

conhecimento e tecnologia aos processos de produção, é um dos principais impulsionadores do desenvolvimento econômico e social (Tidd; Bessant, 2015). Cunha e Severo (2017) pontuam que há uma reconfiguração dos agentes e políticas, tendendo a adoção de um posicionamento ativo do Estado frente à inovação.

O desenvolvimento de políticas públicas de inovação parte de uma concepção estruturalista do processo, em contraponto à visão desenvolvida em Schumpeter (1961), que entende a inovação essencialmente como resultado da ação isolada do empreendedor. O modelo conceitual da tríplice hélice pressupõe que a capacidade das empresas de um país em inovar depende da interação de três principais atores: empresas, instituições governamentais e universidades. Esses três elementos compõem o que é chamado de Sistema Nacional de Inovação.

As instituições governamentais, mais especificamente, refletem normas, regulamentos, políticas públicas e ações dos agentes governamentais, e devem atuar como instâncias de regulação e controle do sistema (Leydesdorff; Etzkowitz, 1998; Tidd; Bessant, 2015; Galvao *et al.*, 2019). Esta concepção estrutural está igualmente relacionada ao modelo de inovação aberta proposto por Chesbrough (2006), que entende a interação entre empresa e universidade como um processo de co-criação.

Nessa concepção, desenvolvida a partir de uma perspectiva econômica evolucionária, o mercado é incapaz de coordenar, por si só, os esforços para o desenvolvimento da inovação (Costa, 2016), o que demanda o desenvolvimento de condições estruturais que apoiem o processo de inovação. Portanto, é necessário um conjunto de políticas públicas que promovam a construção e difusão do conhecimento, juntamente com a apropriação desse conhecimento na criação de novas tecnologias, desenvolvimento de novos produtos e serviços, processos produtivos e formas organizacionais, além de regulamentações que apoiem essas novas tecnologias.

1.6 Instrumentos de Políticas Públicas de Inovação

Nos últimos dez anos, diversas medidas nacionais têm sido propostas com o objetivo de se constituírem em macro-políticas de incentivo a inovação.

A Lei de Inovação - lei nº 10.973/2004 - ampliou e regulou a possibilidade de colaboração entre empresas e entidades de pesquisa, prevendo em especial a comercialização da propriedade intelectual. Já a chamada Lei do Bem - Lei nº 11.196/2005 - ampliou o alcance e facilitou a utilização de incentivos fiscais para investimentos privados em pesquisa e desenvolvimento (Ferreira, 2013).

O Programa Inova Empresa, desenvolvido no escopo do Plano Brasil Maior, teve também importante papel de fomento à inovação. Por fim, vale registrar o marco legal das *startups* e do empreendedorismo inovador, proposto na Lei Complementar nº 182/2021. Embora com resultados limitados, este conjunto de medidas demonstra que a inovação passa a fazer parte da agenda política nacional (Arbix *et al.*, 2017).

Políticas Públicas de incentivo à inovação podem ser categorizadas entre políticas que se dispõem a atuar sobre a oferta, e políticas que têm como foco estímulos à demanda (Bittencourt; Rauen, 2020). Políticas com foco na demanda consistem em instrumentos e ações que tem por objetivo criação, estabilização e crescimento da demanda por inovações. O tipo mais relevante de política de inovação com foco na demanda são as ações de compras públicas para a inovação. São políticas que estimulam a compra de novos produtos e serviços, podendo inclusive prever o desenvolvimento de um novo produto ou serviço para atender a necessidade do ente público. Podem prever preferência à compra pública de empresas caracterizadas como inovadoras, ou que invistam em pesquisa e desenvolvimento.

Estas políticas atuam também definindo pretensões funcionais para novos produtos e serviços, inclusive por meio de ações de regulação. Políticas públicas de demanda podem ainda estimular o aumento do envolvimento de usuários meio e finais no processo de inovação, em especial neste processo de definições funcionais. Na medida em que estabelecem normas técnicas e padronização para estes produtos e serviços, este tipo de política influencia a trajetória do desenvolvimento tecnológico.

Políticas centradas apenas na oferta tendem a não ser suficientes para geração e implementação de inovações (Bittencourt; Rauen, 2020). Dada a compreensão de que a inovação é resultado da interação entre oferta e demanda, políticas de inovação desenvolvidas pelo lado da demanda

complementam aquelas construídas para atuarem pelo lado da oferta, sem excluí-las ou substituí-las (Rauen, 2017).

Políticas públicas que focam a oferta são essencialmente medidas para incentivar o aumento do investimento em inovação por empresas. Parte relevante destas buscam estruturar o Sistema Nacional de Inovação, reduzindo barreiras e dando suporte a atividade inovadora (De Negri, 2015). Estas políticas atuam notadamente em:

- a) facilitação à concessão de patentes e direitos sobre propriedade intelectual;
- b) facilitação para aprovação de atividades de pesquisa;
- c) facilitação para abertura e fechamento de empresas;
- d) regulação aos investimentos de risco;
- e) facilitação à importação de insumos e equipamentos de pesquisa;
- f) facilitação no acesso a recursos e estrutura públicos de pesquisa.

Inclui-se nesta dimensão políticas que buscam facilitar a interação entre empresa-universidade.

Outra forma de atuação das políticas públicas de inovação é por meio de instrumentos extrafiscais, usando o sistema tributário e orçamentário para estimular a atividade; exemplos desses instrumentos incluem créditos subsidiados, incentivos fiscais, e subvenções para empresas (Buffon; Ramos Jacob, 2017). As citadas Lei do Bem e Lei de Inovação são exemplos de leis de incentivos fiscais. A concessão de benefícios fiscais por meio de uma política pública de incentivo à inovação consistiria em uma “discriminação justificada”, na medida em que os benefícios futuros da inovação seriam mais do que proporcionais aos custos atuais da política.

Por fim, políticas públicas de inovação necessitam dar atenção às características e especificidades regionais (Corezola; Côrtes, 2021), bem como considerar adoção de abordagens comuns para regiões similares.

2. Metodologia

A presente pesquisa tem como objetivo compreender o processo de construção de políticas públicas de incentivo à inovação em nível municipal.

Para isso, foi realizado um estudo de caso em um município de porte médio-grande localizado na região serrana do Rio Grande do Sul.

Os estudos de caso têm sido amplamente utilizados na pesquisa em Administração Pública (Freitas; Jabbour, 2011). Neste estudo, o caso é justificado pela recente ocorrência de políticas públicas de inovação no Brasil, especialmente em nível municipal, o que ainda carece de estudos e reflexões. O estudo de caso permite uma análise de um fenômeno contemporâneo e recente (Gil *et al.*, 2005), levando em consideração o contexto e as variáveis que o influenciam. Assim, esta pesquisa é exploratória, qualitativa e aplicada.

A escolha do município em estudo baseou-se em sua relevância, pois a política pública de apoio à inovação analisada pode ser considerada como representativa de diversos municípios do estado e de outras regiões industrializadas. Além disso, o município em questão possui uma posição de liderança regional, o que também contribui para sua escolha.

Para a coleta de dados, foram realizadas entrevistas individuais semiestruturadas, utilizando um roteiro pré-definido de perguntas. Questões adicionais foram abordadas posteriormente para aprofundar a compreensão do objeto de estudo. As entrevistas foram realizadas entre o final de 2022 e o início de 2023, presencialmente, por aplicativos de mensagens, e por correio eletrônico, resultando em mais de um momento de coleta de dados para cada entrevistado, possibilitando assim discutir pontos levantados por entrevistados com os demais.

Os sujeitos de pesquisa foram atores envolvidos no processo de construção da política pública, escolhidos por conta da sua atuação no ecossistema de inovação do município. Buscou-se coletar as impressões do processo tanto dos atores responsáveis pelo desenvolvimento e gestão da política, quanto dos grupos sociais afetados por esta.

Foram entrevistados um representante político eleito no município e responsável pela decisão final de implementação da política, e dois agentes políticos ocupantes de cargo de confiança na gestão pública, sendo um deles servidor de carreira do Município. Foram ouvidos também dois atores de entidades empresariais que representam empresas abrangidas pela política.

Além das entrevistas, foram coletados dados sobre o planejamento e a execução orçamentária relacionados à política pública em análise. Da mesma

forma, foram consultados documentos públicos relevantes, notadamente a justificativa parlamentar apresentado pelo Poder Executivo para a política pública e o voto do relator da matéria, a fim de realizar uma triangulação de dados na construção do entendimento do caso. Por fim, inclui-se também a percepção dos pesquisadores resultado da observação direta da dinâmica de discussão e desenvolvimento da política pública.

3. Resultados e discussão

Esta seção analisa a implementação de uma política pública municipal de apoio à inovação em um município de economia predominantemente industrial, com um Produto Interno Bruto (PIB) significativo e uma renda per capita elevada, além de um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) considerado muito alto.

A política pública de apoio à inovação foi implementada nesse caso por meio de lei ordinária e de lei complementar municipais, especificamente criadas para esse fim. Essas leis foram propostas pelo Poder Executivo municipal e promulgadas em dezembro de 2021.

3.1. Identificação do problema e sua Inserção na agenda política

Conforme relatado pelos agentes políticos entrevistados, a legislação municipal e a Política Municipal de Inovação surgiram como resultado de uma meta estabelecida no Plano de Governo Municipal de 2021-2022. Essa meta foi incluída no plano devido a demandas apresentadas por empresas locais do setor de tecnologia. Os agentes políticos afirmaram que mantiveram contato com esse grupo de empresas há cerca de 18 anos, iniciando essa interação durante o exercício de seus cargos na vereança municipal.

Com base nesses depoimentos, podemos inferir que o problema foi identificado, definido e construído por um grupo de atores sociais - as empresas de tecnologia - que atuaram como um grupo de pressão para a implementação da legislação. A questão foi reconhecida e permaneceu na agenda pública por um longo período antes de ser incorporada à agenda política como um problema.

Esse problema passou a fazer parte da agenda governamental por meio do fluxo político, que culminou no caso com a mudança do grupo político no poder e a ascensão de atores políticos que mantinham interações com os atores sociais que demandavam uma política pública voltada à inovação. Indica a relação entre a entrada de novos problemas na agenda política e a mudança política, conforme discutido em Akhtari *et al.* (2022). Assim, o problema foi incorporado à agenda governamental e decisória resultado do desenvolvimento de uma política municipal efetiva, estabelecida por meio da legislação de apoio à inovação.

Conforme discutido em Fucks (2000), Peters e Tarpey (2019) e Capela (2018), entre outros, o problema permaneceu por anos como um objeto de atenção de um grupo social, tornando-se um assunto público, até que fosse reconhecido pelos atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas. Apesar do longo período em que a questão amadureceu até se tornar um problema na agenda governamental, e em contraponto ao modelo de Fluxos Independentes de Kingdon (2011), observou-se nas entrevistas que não havia clareza sobre qual era exatamente o problema a ser resolvido por meio da política de inovação. Os entrevistados não conseguiram definir de forma consistente as questões e problemas que motivaram a ação do grupo de pressão e o desenvolvimento da política pública em nível municipal, para além da demanda por concessão de benefícios fiscais.

Os entrevistados relataram que a demanda pela criação de uma política municipal de inovação foi apresentada pelos atores sociais envolvidos de forma genérica, sem especificar os problemas a serem resolvidos ou os instrumentos a serem criados. Eles mencionaram a necessidade de apropriação e regulamentação das políticas nacionais de apoio à inovação, sem definir em quais aspectos era necessária a intervenção no nível municipal.

Outro ponto que surge da pesquisa é que os entrevistados reputaram como pouco relevante a atuação da academia no processo de desenvolvimento da política, e tiveram atuação apenas como parte do ecossistema local de inovação. Os atores das instituições acadêmicas regionais – uma universidade de médio porte e dois centros universitários – foram provocados pelo Poder Público a contribuir com a discussão, mas não assumiram uma posição de liderança do processo, ou mesmo chegaram a propor soluções mais

especializadas. Tal observação pode ser compreendida como alinhada com a debilidade histórica da interação entre empresa-universidade no Brasil (Suzigan; Albuquerque, 2018).

Uma questão relevante que surgiu na pesquisa é que os entrevistados também mencionaram a "desburocratização" como uma questão a ser abordada pela política, embora não tenha sido apresentada como um problema enfrentado pelos atores sociais no processo de implementação de inovações. Essa discussão é importante, pois, como discutido em Arbix *et al.* (2017), uma das demandas característica dos agentes para as políticas de inovação é a criação e o estabelecimento de regulações pelo Poder Público que apoiem a inserção dessas inovações no mercado - o que pode ser entendido, em última instância, como "burocracia".

É importante ressaltar que os entrevistados também mencionaram a demanda por crescimento e desenvolvimento econômico como um problema a ser buscado pelo Poder Público por meio dessa política. Conforme discutido por Fucks (2000), o que se percebe a partir desse caso é que a inovação pode ser uma questão de grande impacto no presente, mas que tende a não definir ou modificar o sistema político a longo prazo, ao contrário da temática do desenvolvimento.

3.2. O Processo de construção da solução: o fluxo político

O processo de construção da solução teve início por meio da interação entre o Poder Executivo municipal e os Executivos de outros municípios que já possuíam legislações de apoio à inovação. Essa interação teve como objetivo buscar o compartilhamento de experiências e entender o impacto da política pública nos agentes privados. Esse processo de interação com outros entes públicos incluiu o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e até mesmo cidades de outros estados, como Florianópolis, capital de Santa Catarina.

A solução proposta, consolidada em uma minuta de legislação municipal, foi enviada ao ecossistema local de inovação, composto por iniciativa privada, sociedade civil e universidades locais, para receber críticas e contribuições. Essa proposta de solução também foi apresentada a outras

instâncias da administração pública para obter legitimidade política e viabilizar sua aprovação.

Os entrevistados também destacaram que, em paralelo às ações do Poder Executivo municipal, houve o desenvolvimento de um movimento no Poder Legislativo municipal, que resultou na criação de uma frente parlamentar de apoio a *startups*, empreendedorismo inovador e proteção de dados. Essa frente parlamentar também contribuiu para a construção de uma política de fomento à inovação no Município. Durante a elaboração da proposta de política pública pelo Poder Legislativo, houve interação com diversos agentes privados, como empresas e entidades empresariais ligadas à tecnologia. O projeto de lei resultante dessas ações da frente parlamentar foi enviado ao Poder Executivo municipal, que incorporou parte dessa proposta de legislação em sua política pública.

A construção da solução foi objeto de ampla discussão social e contou com a participação de diferentes setores da sociedade. Conforme Kindom (2011), o caso demonstra a relevância do fluxo político para o desenvolvimento do processo, o qual possibilitou a implementação de ações públicas mesmo sem clareza do problema a ser resolvido. Em parte, a implementação da política é resultado do efeito multiplicador descrito em Barnfield (2017).

Observa-se que, na construção da solução proposta para a política pública, houve interação entre o Poder Público e empresas e, parcialmente, com universidades, caracterizando essa construção um resultado do Sistema Local de Inovação, que é uma parte replicante em nível micro do Sistema Nacional de Inovação (Tidd; Bessant, 2015). Percebe-se, no processo, a relevância da dinâmica da tríplice hélice, na qual os setores governamental, acadêmico e empresarial atuam em busca de um objetivo comum.

Essas observações indicam a existência de uma dinâmica política favorável para a construção da política. Aproveitou-se, assim, como discutido em Capella (2018), Birkland (2004), Jones *et al.* (2016), Zahariadis (2019), de uma janela de oportunidade em um momento em que a inovação ganhou relevância e há uma percepção positiva da sociedade para construir essa política pública.

3.3 Tipologia da solução: Lei Municipal de Inovação

A política pública de inovação foi instituída no Município por meio de duas legislações específicas que foram promulgadas simultaneamente. A primeira legislação é uma Lei Complementar que estabelece o programa de Inovação, define a Política Municipal de Incentivo à Inovação e prevê benefícios fiscais. A segunda legislação é uma Lei Ordinária que contempla diversos instrumentos de política pública para incentivar a inovação. Os entrevistados relataram que essas legislações foram desenvolvidas com base no Marco Legal das *Startups*, na Lei da Inovação Federal e na Lei do Bem.

A necessidade de promulgar duas legislações em paralelo se deu pelo fato de que os benefícios fiscais precisavam constar em uma Lei Complementar que estivesse vinculada à Lei Orgânica do Município. O objetivo geral proposto para a política pública é incentivar a criação, atração, expansão e retenção de empreendimentos voltados para a inovação tecnológica no Município.

A Política de Inovação foi estabelecida com dois objetivos estruturantes. O primeiro objetivo é fomentar ações e projetos provenientes do ecossistema de inovação do Município, e isso se manifesta por meio de um conjunto de ferramentas de política de oferta, como tipificado em Bittencourt e Rauen (2020). Para isso, foi criado um Conselho Municipal de Inovação, cuja responsabilidade inclui a análise dos projetos que buscam obter benefícios.

Foi instituído um programa de benefícios fiscais que prevê a redução da alíquota de impostos municipais para projetos de inovação, diminuindo de 4% para 2%, mediante a certificação das empresas como inovadoras e pertencentes a setores estratégicos. Entre as áreas estratégicas incluídas estão soluções tecnológicas nas áreas de saúde, educação, mobilidade urbana, sustentabilidade ou transformação digital do governo, implantação de espaços compartilhados de trabalho em inovação, aceleradoras, investidores anjos e outros fundos de investimento, além de desenvolvedores de *software* e plataformas tecnológicas. Foi criado também um Fundo Municipal de Inovação que deve apoiar as ações aprovadas pelo Conselho.

No processo de construção da solução, os entrevistados apontaram que a principal dificuldade foi convencer os tomadores de decisão sobre a

importância de estabelecer uma política pública municipal de apoio à inovação. Houve grande resistência por parte do Poder Executivo em relação aos benefícios fiscais e tributários, e propostas que previam benefícios tributários mais expressivos foram rejeitadas. Muitas vezes, políticas públicas que envolvem benefícios fiscais são percebidas como renúncia de receita, e não como ações para atrair novos investimentos, gerar renda e emprego.

Um dos obstáculos apontados pelos entrevistados na construção da política pública foi a falta de uma definição objetiva do conceito de inovação, o que dificultou a delimitação dos beneficiários da política. A inovação foi considerada pelos entrevistados como um tema relativamente desconhecido pela administração pública. Uma proposta rejeitada pelo Poder Público foi a de permitir o acesso aos benefícios por meio da autodeclaração dos beneficiários, com posterior fiscalização pelo Município.

Para lidar com a subjetividade da definição de inovação, o Poder Executivo municipal exigiu a criação de um comitê responsável por analisar os projetos candidatos aos benefícios previstos na política. Segundo as entidades que participaram do debate público, a criação desse comitê criou obstáculos e “burocracia” para os empreendedores.

O segundo objetivo da Política de Inovação estava relacionado ao uso de mecanismos de compra pública de soluções inovadoras e encomenda tecnológica, que atuam sobre a demanda. Para isso, a política prevê o estímulo à modernização da administração pública municipal e à transformação digital dos serviços públicos. Entre os instrumentos propostos para estimular a demanda, estão os testes de soluções tecnológicas pelo governo, a realização de *hackathons* (competição de programação) para solucionar problemas municipais em áreas como mobilidade, saúde, educação, segurança pública, entre outros, e a contratação de empresas de base tecnológica para desenvolver tecnologias voltadas para a resolução de problemas públicos.

No entanto, os resultados práticos imediatos alcançados pela política pública foram bastante limitados. Em termos de eficácia da política, apenas uma empresa conseguiu se qualificar junto ao conselho e utilizar os incentivos fiscais previstos. Ainda não existem medições de resultados em termos de efetividade, seja em relação ao crescimento econômico ou ao desenvolvimento social. E quando se considera a dimensão da demanda, não foram

identificados resultados em termos de compras públicas de produtos inovadores.

Apesar da falta de resultados efetivos, os entrevistados destacaram que o maior benefício da construção da política pública foi o indireto, ao trazer o tema para o centro das discussões. A experiência da construção da política de apoio à inovação tem sido apresentada pelas entidades empresariais a outros municípios. Isso sugere que é necessário que o problema esteja claro para todos os atores envolvidos, a fim de obter resultados imediatos e mediatos.

4. Considerações finais

O presente artigo buscou compreender o processo de construção de uma política pública de apoio à inovação em esfera municipal. A pesquisa mostra-se relevante na medida em que inovação é tema que tem sido amplamente discutido, e existe ampla demanda pela melhoria do ambiente de negócios nacional. A pesquisa foi construída a partir de estudo de caso realizado em um município de porte médio-grande no estado do Rio Grande do Sul, de base econômica caracteristicamente industrial e renda *per capita* médio-alta.

Ao investigar esse processo, o artigo buscou compreender os elementos motivadores por trás da política pública, o fluxo político envolvido na sua construção e a estrutura e resultados da política implementada. Na dimensão da motivação, a política surge como resultado de um compromisso político, em um momento de mudança de grupo no poder. Um dos achados relevantes da presente pesquisa é de que não havia clareza dos atores políticos sobre qual o problema que motivava o desenvolvimento da política pública. Como um todo, o artigo indica a necessidade de maior maturação na compreensão do fenômeno da inovação na construção de políticas públicas de inovação.

Quanto ao fluxo político, observou-se que diversos atores participaram do processo de construção da política pública. Atores empresariais, poder público, academia e comunidade estiveram envolvidos. Apesar da inserção da inovação na agenda política ter sido resultado de um processo de mais de 18 anos, entende-se que o momento indica a existência de uma janela de

oportunidade, com a percepção atual da importância da inovação, o qual foi central para o estabelecimento da política.

Por fim, observou-se também que a solução proposta foi instituída por meio da promulgação de duas legislações de âmbito municipal específicas para o apoio a atividades de inovação. Caracterizou-se como uma política de inovação com atuação sobre a oferta, atuando na facilitação da criação de novas empresas, e prevendo incentivos fiscais. A política caracterizou-se também como uma política de demanda, com atuação na dimensão de compras e encomenda pública de inovação. Apesar desta estruturação dualista, a política pública ainda não apresenta um conjunto de resultados a serem observados.

No contexto atual, em que a inovação é cada vez mais valorizada como um fator-chave para o desenvolvimento econômico e social, a compreensão do processo de construção de políticas públicas de apoio à inovação em nível municipal é de grande relevância. Essas políticas visam criar um ambiente propício para o surgimento e crescimento de empresas inovadoras, bem como promover a modernização e a transformação digital dos serviços públicos.

O estudo realizado contribui para o conhecimento sobre como essas políticas são desenvolvidas e implementadas em âmbito municipal, fornecendo insights valiosos para a tomada de decisões e o aprimoramento de políticas públicas de apoio à inovação em outras localidades.

Como limitações, cita-se em especial o fato de a presente pesquisa ter sido construída a partir de estudo de caso único, o qual se justifica na medida em que o tema tratado é emergente, mas reduz a possibilidade de generalização de achados. Assim, como proposta para novos estudos, entende-se que seria relevante comparar a experiências de outros municípios e esferas de governo na construção de políticas públicas de apoio à inovação.

Referências

AKHTARI, Mitra; MOREIRA, Diana; TRUCCO, Laura. Political turnover, bureaucratic turnover, and the quality of public services. **American Economic**

Review, Nashville, v. 112, n. 2, p. 442-493, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/aer.20171867>. Acesso em: 2 jul. 2023.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e. Revoluções tecnológicas e general purpose technologies: mudança técnica, dinâmica e transformações do capitalismo. *In*: RAPINI, Márcia S. *et al.* (org.). **Economia da ciência, tecnologia e inovação**: fundamentos teóricos e a economia global. Belo Horizonte: Cedeplar UFMG, 2020. (Coleção População e Economia). Disponível em: <https://cedeplar.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/03/Economia-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao-fundamentos-teoricos-e-a-economia-global.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

ALMEIDA, Lia de A.; GOMES, Ricardo C.. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, p. 444-455, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395164108>. Acesso em: 21 jun. 2023.

ARBIX, Glauco *et al.* Avanços, equívocos e instabilidade das políticas de inovação no Brasil. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 36, p. 9-27, 2017.

BARNFIELD, Matthew. Think twice before jumping on the bandwagon: Clarifying concepts in research on the bandwagon effect. **Political Studies Review**, [s.l.], v. 18, n. 4, p. 553-574, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1478929919870691>. Acesso em: 16 jun. 2023.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. Punctuated equilibria in politics. *In*: BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and instability in American politics**. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

BELL, Martin; PAVITT, Keith. Technological accumulation and industrial growth: contrasts between developed and developing countries. **Industrial and Corporate Change**, Oxford, v. 2, n. 2, p. 157-210, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/icc/2.2.157>. Acesso em: 23 jun. 2023.

BIRKLAND, Thomas A. “The world changed today”: agenda-setting and policy change in the wake of the September 11 terrorist attacks. **Review of Policy Research**, Knoxville, v. 21, n. 2, p. 179-200, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2004.00068.x>. Acesso em: 30 jun. 2023.

BITTENCOURT, Pablo F.; RAUEN, André T. Políticas de inovação: racionalidade, instrumentos e coordenação. *In*: RAPINI, Márcia S. *et al.* (org.). **Economia da ciência, tecnologia e inovação**: fundamentos teóricos e a economia global. Belo Horizonte: Cedeplar UFMG, 2020. (Coleção População e Economia). Disponível em: <https://cedeplar.ufmg.br/wp-content/uploads/2021/03/Economia-da-ciencia-tecnologia-e-inovacao-fundamentos-teoricos-e-a-economia-global.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2023.

BUFFON, Marciano; RAMOS JACOB, Lilian. Os incentivos fiscais no ramo tecnológico como instrumento do desenvolvimento nacional. **Direito e**

Desenvolvimento, [s.l.], v. 6 n. 12, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.26843/direitoedesenvolvimento.v6i12.292>. Acesso em: 12 jul. 2023.

CAPELLA, Ana C. N. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CAPELLA, Ana C. N. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, p. 1498-1512, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200689>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CAPELLA, Ana C. N.; BRASIL, Felipe G. Agenda-setting: mídia e opinião pública na dinâmica de políticas públicas. **Compolitica**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 123-146, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21878/compolitica.2018.8.1.236>. Acesso em: 26 jun. 2023.

CAPELLA, Ana C N; BRASIL, Felipe G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.

CHESBROUGH, Henry. Open innovation: a new paradigm for understanding industrial innovation. *In*: CHESBROUGH, Henry; VANHAVERBEKE, Wim; WEST, Joel (org.). **Open innovation: researching a new paradigm**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

COREZOLA, Fernanda C.; CÔRTEZ, Soraya M V. Institucionalização da inovação na agenda governamental: polos tecnológicos no estado do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 36, p. 1-34, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.244145>. Acesso em: 30 jun. 2023.

COBB, Roger; ROSS, Jennie-Keith; ROSS, Marc Howard. Agenda building as a comparative political process. **The American Political Science Review**, Baltimore, v. 70, n. 1, p. 126-138, 1976. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1960328>

COSTA, Achyles B. da. Teoria econômica e política de inovação. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 281-307, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198055272024>. Acesso em: 2 jul. 2023.

CUNHA, Bruno Q.; SEVERO, Willber R. Introdução. *In*: CAVALCANTE, Pedro *et al.* (org.). **Inovação no setor público: teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília: Enap: IPEA, 2017.

DE NEGRI, Fernanda. **Inovação e produtividade: por uma renovada agenda de políticas Públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2015. (Texto para Discussão).

DOSI, Giovanni; PAVITT, Keith; SOETE, Luc. **The economics of technical change and international trade**. [S.l.]: LEM Book Series, 1990.

FREEMAN, Christopher; PEREZ, Carlota. Structural crises of adjustment: business cycles. *In: DOSI, Giovanni et al. **Technical change and economic theory***. London: Pinter, 1988.

FREITAS, Wesley R. S.; JABBOUR, Charbel J; C. Utilizando estudo de caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. **Revista Estudo & Debate**, [s.l.], v. 18, n. 2, 2011.

FERREIRA, Célia. Redes de inovação e políticas públicas: conceitos, modelos analíticos, abordagens empíricas e preocupações das políticas na atualidade. **Revista de Geografia e Ordenamento do Território**, Porto, n. 4, p. 109- 128, 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17127/got/2013.4.005>. Acesso em: 13 jul. 2023.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 2000.

GALVAO, Anderson *et al.* Triple helix and its evolution: a systematic literature review. **Journal of Science and Technology Policy Management**, [s.l.], v. 10, n. 3, p. 812-833, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/JSTPM-10-2018-0103>. Acesso em: 21 jun. 2023.

GIL, Antonio C.; LICHT, René H. G.; OLIVA, Eduardo C. A utilização de estudos de caso na pesquisa em administração. **Base Revista de Administração e Contabilidade da UNISINOS**, São Leopoldo, v. 2, n. 1, p. 47-56, 2005.

GOMIDE, Alexandre Á. **Agenda Governamental e o processo de políticas públicas**: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana. Rio de Janeiro: IPEA, 2008.

HIGGINS, James M. Innovation: the core competence. **Planning Review**, Dayton, v. 23, n. 6, p. 32-36, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/eb054532>. Acesso em: 21 jun. 2023.

HOORNBECK, John A; PETERS, Guy. Understanding policy problems: a refinement of past work. **Policy and Society**, [s.l.], v. 36, n. 3, p. 365-384, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361631>. Acesso em: 16 jun. 2023.

HOWLETT, Michael; MCCONNELL, Allan; PERL, Anthony. Weaving the fabric of public policies: comparing and integrating contemporary frameworks for the study of policy processes. **Journal of Comparative Policy Analysis: research and practice**, [s.l.], v. 18, n. 3, p. 273-289, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1082261>. Acesso em: 23 jun. 2023.

JENKINS-SMITH, Hank C.; SABATIER, Paul A. Evaluating the advocacy coalition framework. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 14, n. 2, p. 175-

203, 1994. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007431>, Acesso em: 12 jul. 2023.

JONES, Michael D. *et al.* A river runs through it: a multiple streams meta-review. **Policy Studies Journal**, Urbana, v. 44, n. 1, p. 13-36, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/psj.12115>. Acesso em: 26 jun. 2023.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2nd ed. Essex: Pearson, 2011.

LEYDESDORFF, Loet; ETZKOWITZ, Henry. Triple helix of innovation: introduction. **Science and Public Policy**, London, v. 25, n. 6, p. 358-364, 1998.

METTEN, Antoine *et al.* A introdução do complexo econômico industrial da saúde na agenda de desenvolvimento: uma análise a partir do modelo de fluxos múltiplos de Kingdon. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 915-936, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612123873>. Acesso em: 30 jun. 2023.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OCDE. **The measurement of scientific and technological activities: proposed guidelines for collecting and interpreting technological innovation data - Oslo manual OCDE**. Paris, 2005.

PETERS, Guy; TARPEY, Matthew. Are wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems. **Policy and Society**, [s.l.], v. 38, n. 2, p. 218-236, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1626595>. Acesso em: 30 jun. 2023.

RAUEN, André T. Racionalidade e primeiros resultados das políticas de inovação que atuam pelo lado da demanda no Brasil. *In*: RAUEN, André T. (org.). **Políticas de inovação pelo lado da demanda no Brasil**. Brasília: IPEA, 2017.

ROCHEFORT, David A.; COBB, Roger W. Problem definition, agenda access, and policy choice. **Policy Studies Journal**, Urbana, v. 21, n. 1, p. 56-71, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1993.tb01453.x>. Acesso em: 2 jul. 2023.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Social construction of target populations: Implications for politics and policy. **American Political Science Review**, Baltimore, v. 87, n. 2, p. 334-347, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2939044>. Acesso em: 13 jul. 2023.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico**. Tradução de Laura Schlaepfer. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. [S.l.]: Cengage Learning, 2014.

SILVA, Sandro P.; NAGERN, Fernanda A. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais**: uma análise do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Rio de Janeiro: IPEA, 2011. (Texto para Discussão).

SOLOW, Robert M. A contribution to the theory of economic growth. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, v. 70, n. 1, p. 65-94, 1956. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1884513>. Acesso em: 30 jun. 2023.

SUZIGAN, Wilson; ALBUQUERQUE, Eduardo M. **A interação entre universidades e empresas em perspectiva histórica no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2008. (Texto Para Discussão, n. 329).

TIDD, Joe; BESSANT, John. **Gestão da inovação**. 5.. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

WEIBLE, Christopher M.; HEIKKILA, Tanya. Policy conflict framework. **Policy Sciences**, Dordrecht, v. 50, n. 1, p. 23-40, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9280-6>. Acesso em: 16 jun. 2023.

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION - WIPO. **Global innovation index 2021**: tracking innovation through the COVID-19 crisis. Geneva: World Intellectual Property Organization, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.34667/tind.44315>. Acesso em: 23 jun. 2023.

ZAHARIADIS, Nikolaos. The multiple streams framework: structure, limitations, prospects. *In*: WEIBLE, Christopher M; SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. 2nd ed. London: Routledge, 2019. p. 65-92. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780429494284>. Acesso em: 23 jun. 2023.