

A FORMAÇÃO DA AGENDA DO PROGRAMA INOVA RS: UMA ANÁLISE À LUZ DO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON

Jonas da Silva¹

Palavras-chave: Inova RS; modelo de múltiplos fluxos; formação de agenda; políticas públicas; inovação.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa o processo de formação da agenda governamental que culminou na instituição do Programa Inova RS em 2019. Partindo da premissa de que a inovação assumiu um papel relevante nas estratégias de desenvolvimento subnacional, consolidando-se como um eixo estruturante nas agendas de governos subnacionais brasileiros e sendo percebida como um vetor indispensável para o incremento da produtividade e da competitividade regionais.

No contexto do Rio Grande do Sul, essa trajetória não é recente, remontando à criação da Secretaria da Ciência e Tecnologia (SCT/RS) em 1987 e à subsequente implementação do Programa de Polos Tecnológicos em 1989, que perdurou como principal instrumento de fomento por quase três décadas. Todavia, o ano de 2019 marcou um ponto de inflexão institucional com a criação do Programa Inova RS. Este novo arranjo propôs uma ruptura com a estrutura tradicional dos polos, introduzindo uma arquitetura baseada em Ecossistemas Regionais de Inovação (ERIs) e na metodologia de Estratégia de Especialização Inteligente.

Diante desse cenário de mudança institucional, o presente estudo busca analisar a formação da agenda do Inova RS sob a ótica do Modelo de Múltiplos Fluxos (MSF), desenvolvido por John Kingdon (2003). A escolha deste referencial justifica-se pela sua capacidade de explicar por que certas questões ascendem ao topo da prioridade governamental enquanto outras não. Para tanto, empregou-se uma metodologia qualitativa de cunho exploratório, fundamentada na análise documental sistemática de decretos e relatórios institucionais produzidos entre 2019 e 2022. O procedimento

¹ jonas.silva@estudante.uffs.edu.br

analítico envolveu a categorização dos dados segundo os fluxos de problemas, soluções e política, permitindo a triangulação das informações para identificar a janela de oportunidade que viabilizou o programa. Fez-se o uso de inteligência artificial generativa (Grammarly) para revisão gramatical.

O MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS DE KINGDON E POLÍTICA DE INOVAÇÃO NO RS

O Modelo de Múltiplos Fluxos, conforme proposto por Kingdon (2003), fundamenta-se na adaptação do modelo *Garbage Can*, de Cohen, March e Olsen (1972), ao estudo da formação da agenda governamental. A premissa central reside na existência de três fluxos independentes que correm paralelamente no sistema político: o fluxo de problemas (*problems stream*), o fluxo de soluções ou alternativas (*policy stream*) e o fluxo da política (*politics stream*). A dinâmica de ascensão de uma política pública ocorre quando esses fluxos convergem, criando uma janela de oportunidade (*policy window*) que permite acoplar um problema a uma solução viável em condições políticas favoráveis.

Com base no modelo, o fluxo de problemas serve para analisar como determinadas condições sociais passam a ser reconhecidas como problemas públicos que demandam intervenção estatal. Kingdon (2003) identifica três mecanismos principais para esse reconhecimento: os indicadores, que monitoram mudanças em áreas específicas; os eventos-foco, como crises ou desastres que atraem atenção imediata; e o *feedback* de programas existentes, que pode revelar falhas ou esgotamento de modelos vigentes. Dito de forma sumária, uma condição só se torna um problema quando os formuladores de políticas acreditam que algo deve ser feito para alterá-la.

O fluxo de soluções é descrito como uma "sopa primordial de ideias" (*policy primeval soup*), na qual diversas propostas circulam entre comunidades de especialistas. Para que uma ideia sobreviva e seja selecionada, ela deve demonstrar viabilidade técnica, compatibilidade com os valores predominantes da comunidade política e tolerância a custos. Conforme aponta Capella (2018), este fluxo é marcado por um processo de seleção e refinamento contínuos, no qual o papel dos especialistas e consultores é fundamental para amadurecer as alternativas antes que a janela de oportunidade se abra.

O terceiro fluxo refere-se à dimensão política propriamente dita, sendo influenciado pelo clima geral (ou *mood público*), pelas forças políticas organizadas e pelas mudanças na administração governamental. A alternância de poder, como ocorre nas eleições, é frequentemente o catalisador mais potente deste fluxo, alterando as prioridades e a disposição para adotar novas agendas. Registra-se que este fluxo opera de forma independente dos outros dois, com sua própria lógica de negociação e consenso.

Na convergência dos três fluxos acima referenciados, ocorre, na chamada janela de oportunidade, um momento curto e transitório em que a acoplagem se torna possível. Neste estágio, a figura do empreendedor de políticas públicas (*policy entrepreneur*) assume um papel central. Estes atores, que podem estar dentro ou fora do governo, investem seus recursos (tempo, energia e reputação) para promover soluções específicas e garantir que a janela não se feche antes da decisão política seja tomada.

Dito isso, para compreender a gênese do Inova RS, é imperativo resgatar a trajetória do Programa de Polos Tecnológicos, que, desde 1989, serviu como o principal pilar da política de CT&I gaúcha. Embora tenha atravessado oito governos de diferentes matizes ideológicos, o modelo apresentava, ao final de 2018, sinais claros de exaustão. Observa-se que a fragmentação regional, a baixa coordenação entre os polos e a dificuldade crônica de atrair investimentos privados robustos criaram um ambiente de estagnação que contrastava com a percepção de dinamismo exigida pela nova economia.

Neste sentido, o Inova RS foi criado em 2019 não como uma continuidade, mas como uma proposta de ruptura institucional. O programa estruturou-se em três pilares fundamentais: a criação de oito Ecossistemas Regionais de Inovação (ERIs) com governanças próprias; a adoção da metodologia RIS3 (Estratégia de Especialização Inteligente), amplamente utilizada na União Europeia; e o fortalecimento da quádrupla hélice, integrando governo, academia, setor privado e sociedade civil. O objetivo declarado era ambicioso: posicionar o Rio Grande do Sul no mapa global da inovação até 2030 (RIO GRANDE DO SUL, 2022).

ANÁLISE DA FORMAÇÃO DA AGENDA DO INOVA RS PELO MODELO DE MÚLTIPLOS FLUXOS

A análise da formação da agenda do Inova RS revela uma convergência clássica entre os fluxos descritos por Kingdon. No que tange ao fluxo de problemas, percebe-se que o reconhecimento do problema não se deu de forma súbita, mas sim por meio do acúmulo de indicadores negativos que apontavam para a perda de participação do Estado no PIB nacional e para a estagnação da produtividade industrial. Uma busca por notícias nos grandes veículos de comunicação do estado em 2018, como GZH, Correio do Povo e Jornal do Comércio, resultará em um conjunto significativo de publicações que evidenciam números negativos.

O *feedback* negativo do Programa de Polos atuou como um catalisador interno para a percepção de que o modelo de fomento direto a projetos isolados não gerava o impacto sistêmico desejado. Somou-se a isso o evento-foco da missão internacional à Europa, em novembro de 2019, que permitiu aos gestores contrastar a realidade local com as práticas bem-sucedidas de especialização inteligente no exterior, consolidando a percepção de que a modernização tecnológica era um problema urgente.

Simultaneamente, o fluxo de soluções vinha sendo alimentado por uma comunidade política de inovação bastante ativa no estado. Acadêmicos vinculados a redes de pesquisa em sistemas de inovação, gestores de carreira da Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia (SICT) e lideranças empresariais envolvidas em movimentos como o Pacto Alegre formaram a "sopa primordial" a partir da qual emergiram as alternativas técnicas. A ideia dos Ecossistemas Regionais de Inovação (ERIs) e a metodologia RIS3 não surgiram do vácuo; foram selecionadas por sua viabilidade técnica em outros contextos e por sua aderência aos valores de descentralização e colaboração público-privada que ganhavam força no debate público gaúcho. A quádrupla hélice e a gestão descentralizada foram as soluções que melhor sobreviveram ao processo de seleção de ideias, apresentando-se como alternativas no momento de transição governamental.

No fluxo da política, a eleição de Eduardo Leite em 2018 representou a mudança administrativa necessária para a abertura da janela de oportunidade. A recriação de uma secretaria específica para a Inovação (SICT) sinalizou a prioridade política do tema. Este movimento foi favorecido por um clima nacional propício, impulsionado pelo novo Marco Legal de CT&I (Lei nº 13.243/2016) e pelo seu decreto regulamentador de 2018, que conferiram maior segurança jurídica às parcerias entre universidades, empresas e

investidores. Forças organizadas, como a Mobilização Empresarial pela Inovação (MEI) da CNI, também exerceram pressão positiva pela modernização das políticas estaduais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E PROJEÇÕES

A análise empreendida permite concluir que a instituição do Programa Inova RS não foi um evento isolado, mas sim o resultado do esgotamento do modelo anterior (polos) e das políticas de CT&I no estado, cuja convergência foi viabilizada por uma conjuntura política específica. O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon mostrou-se uma ferramenta analítica pertinente para desvelar as nuances desse processo, embora apresente limitações ao simplificar dinâmicas institucionais complexas e ao subestimar fatores históricos e culturais de longa duração que moldam o comportamento dos atores locais.

A análise da formação da agenda, por si só, não nos permite aferir o grau de sucesso e de assertividade da sua definição – dentre outros motivos, por não ser esta a finalidade do modelo adotado, que não se ocupa de analisar implementação, monitoramento e avaliação –, mas nos leva à constatação de que o programa pode enfrentar desafios persistentes. A interiorização das ações de inovação num contexto de desigualdades regionais históricas, baseada na participação efetiva da sociedade civil na quádrupla hélice, nos remete a dilemas que merecem ser analisados por outras lentes.

REFERÊNCIAS

- CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **A Garbage Can Model of Organizational Choice**. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.
- KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 3. ed. New York: Longman, 2003.
- RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 54.767, de 22 de agosto de 2019. Institui o Programa Inova RS e dá outras providências**. Porto Alegre: Diário Oficial do Estado, 2019.
- RIO GRANDE DO SUL. **Inova RS**. Porto Alegre, [s.d.]. Disponível em: <inova.rs.gov.br>. Acesso em: 14 jun. 2026.