

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

CYNTHIA CURY

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA NA  
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

SÃO PAULO

2016

CYNTHIA CURY

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA NA  
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Trabalho final apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo do Conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Profa. Dra. Ana Cristina Braga  
Martes

SÃO PAULO

2016

## RESUMO

Partindo do pressuposto de que instituições, organizações e arranjos institucionais são fundamentais para que o Estado possa construir e operacionalizar a sua agenda de políticas públicas, este artigo pretende discutir o protagonismo das instituições de pesquisa na formulação e aprimoramento das políticas públicas, destacando a relevância estratégica dos arranjos intitucionais para as ações de cooperação e parcerias. Com esta finalidade, apresentamos o estudo de caso abordado na dissertação deste Mestrado, “O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária: proposta de implementação para um novo modelo de gestão e governança”, como exemplo de uma estratégia capaz de organizar e fortalecer a relação da pesquisa agropecuária com as políticas públicas. A formulação e implementação da Política Pública “Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura”,– Plano ABC são apresentadas como modelo desta relação da ciência com políticas públicas.

Palavras-chave: Ciência, Políticas Públicas, Arranjo Institucional, Pesquisa Agropecuária, Embrapa

## **ABSTRACT**

Assuming that Institutions, Organizations and Institutional Arrangements are essential for the State to build and operate its public policy agenda, this article intends to discuss the role of research institutions in the formulation and improvement of public policies, highlighting the strategic importance of institutional arrangements for the actions of cooperation and partnerships. Therefore, we present the case study discussed in the dissertation of the Master, "The National Agricultural Research System: Implementation Proposal for a New Management and Governance Model" as an example of a strategy to organize and strengthen the relationship between research of agriculture with public policies. The formulation and implementation of Public Policy "Sector Plan for Mitigation and Adaptation to Climate Change for the consolidation of a Low Carbon Economy in Agriculture" - ABC Plan is presented as a model of the relationship between science and public policy.

Keywords: Science, Public Policy, Institutional Arrangement, Agricultural Research, Embrapa

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	06
2. METODOLOGIA.....	07
2.1 – O CASO DO SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – SNPA.....	08
3. ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMO FATOR ESTRATÉGICO PARA AS PARCERIAS E INOVAÇÃO.....	11
4. TEORIAS SOBRE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	13
5. A ATUAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE NOS CICLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	21
6. FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA “PLANO SETORIAL DE MITIGAÇÃO E DE ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA ECONOMIA DE BAIXA EMISSÃO DE CARBONO NA AGRICULTURA”, – PLANO ABC.....	23
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	25
REFERÊNCIAS.....	27

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo apresentar e discutir alguns conceitos e modelos que ajudem a compreender o processo de formulação de políticas públicas, segundo diversos autores, abordando os aspectos: problema, solução, atores envolvidos, escolha das alternativas, dentre outros. Pretende ainda refletir sobre a importância da contribuição da ciência como provedora de informações qualificadas aos formuladores de políticas públicas, a partir dos resultados das atividades de pesquisa das Instituições de Ciência e Tecnologia – ICTs, destacando a relevância estratégica dos arranjos institucionais para as ações de cooperação e parcerias.

Estas ações de cooperação e parcerias são fundamentais para construir o futuro. Não basta apenas gerar conhecimento, é preciso também gerenciar relacionamentos. O "Estado Empreendedor", conceito trazido pela autora Mariana Mazzucato, é fundamental, pois precisa garantir um ambiente institucional favorável a arranjos que permitam o investimento de risco, onde as organizações públicas e privadas possam, de fato, buscar inovações radicais e revolucionárias. Isto nos mostra que as organizações precisam atuar em grande sinergia e devem ter mecanismos institucionais que as viabilizem ou não vão conseguir superar os desafios do futuro.

O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária - SNPA, caso analisado no Trabalho de Conclusão de Curso do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, “O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária: proposta de implementação para um novo modelo de gestão e governança”, será apresentado como uma possibilidade efetiva de potencializar a contribuição da ciência para a formulação das políticas públicas do setor da agropecuária.

A motivação para a escolha deste tema surgiu da minha experiência profissional que me permitiu identificar que, com frequência, os parlamentares carecem de informações técnicas fundamentadas e em linguagem acessível para subsidiar seus encaminhamentos, discussões e decisões sobre uma proposição legislativa. Além dos parlamentares, os técnicos e burocratas do Poder Executivo, incumbidos de propor e formular políticas públicas, também demandam subsídios de ordem técnico-científica para terem a melhor decisão e que seus impactos sejam positivos.

Como destaca o documento "Visão 2014-2034: o futuro do desenvolvimento tecnológico da agricultura brasileira" (EMBRAPA, 2014), ao discorrer sobre políticas públicas para agricultura e alimentação:

O conhecimento é uma ferramenta poderosa para equacionar os conflitos do desenvolvimento econômico e social. E a sociedade ganha cada vez mais consciência de que as organizações de pesquisa e inovação têm enorme poder de propor ou de aperfeiçoar políticas públicas. As organizações de pesquisa e inovação tendem a ser cada vez mais mobilizadas para esse desafio, assumindo posturas mais propositivas. A discussão de questões de alta complexidade como propriedade intelectual, transgênicos e o código florestal revelara que existiam, no passado, perturbadora escassez de dados e evidências que ajudassem os legisladores a conciliar as dissensões ideológicas e a produzir decisões que melhor lidassem com os passivos econômicos, sociais e ambientais. As organizações científicas serão cada vez mais pressionadas a desempenhar, de maneira sistemática, a função de contribuir com informações qualificadas para a melhoria das decisões. (EMBRAPA, 2014, p. 53-4)

Por fim, será apresentada a Política Pública “Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura”,– Plano ABC, como um exemplo de política pública construída e implementada com forte contribuição da ciência, especialmente com resultados da pesquisa agropecuária. Este exemplo contribui para a compreensão do objetivo deste artigo, que é a relevância da ciência para o aperfeiçoamento e evolução das políticas públicas no Brasil.

## **2. METODOLOGIA**

Para o desenvolvimento deste artigo, foram usadas as seguintes estratégias: pesquisa bibliográfica, análise documental, entrevistas semi-estruturadas com atores relevantes sobre o tema e pesquisa e investigação sobre estudos de caso.

Inicialmente, foi feito levantamento de artigos, livros e teses sobre a teoria e análise do processo de formulação de políticas públicas no Brasil, arranjos institucionais

e sobre o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária - SNPA, focando o aspecto das parcerias e cooperação para os resultados da ação do Estado.

Analisamos e apresentamos de maneira resumida o estudo de caso abordado na dissertação deste Mestrado, “O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária: proposta de implementação para um novo modelo de gestão e governança”, como exemplo de uma estratégia capaz de organizar e fortalecer a relação da pesquisa agropecuária com as políticas públicas” e o caso da Política Pública “Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura”, – Plano ABC.

Ainda no contexto da análise documental, foram estudados 04<sup>1</sup> (quatro) importantes documentos, elaborados pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, nos anos de 2015 e 2016, com um diagnóstico e formulação de nova abordagem para o SNPA, com a proposta de um novo arranjo institucional para o sistema.

## **2.1 – O CASO DO SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – SNPA**

O setor agropecuário brasileiro tem sido fortemente impactado por elaboração e implementação de políticas públicas, negociações de acordos, tratados, leis, normas, regulamentos, projetos e ações debatidos e formalizados nos mais diversos fóruns nacionais e internacionais. Neste sentido, as instituições de pesquisa agropecuária, em especial as que integram o SNPA, são constantemente demandadas para atuarem em articulação e interação com instituições governamentais, em diversos níveis, e também com instituições não governamentais e o setor privado, a fim de integrar diversos atores e suas competências e conhecimentos para a inovação agropecuária.

O estudo da arte da pesquisa agropecuária em diversos países e a proposição de possíveis novos arranjos para esta pesquisa no Brasil foi confiado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - Embrapa e pelo Conselho Nacional dos Sistemas

---

<sup>1</sup> Documentos: 1) Nova abordagem para revisão do sistema de pesquisa agropecuária. Plano de Desenvolvimento. CGEE. Brasília, julho de 2015. 2) Mapeamento dos principais atores institucionais envolvidos com CT&I agropecuária e afins. Relatório final do estudo apresentado ao CGEE. CGEE. Brasília, outubro de 2015. 3) Arranjos para o futuro da inovação agropecuária. Produto 1 – Análise Situacional da CT&I agropecuária brasileira. CGEE. Brasília, dezembro de 2015. 4) Arranjos para o futuro da inovação agropecuária no Brasil. Nova abordagem para o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária – SNPA. Relatório Final. CGEE. Brasília, janeiro de 2016.



Estaduais de Pesquisa Agropecuária – CONSEPA ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, que é uma Organização Social supervisionada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI. Este estudo teve como desafio propor um novo arranjo e definir um modelo de governança, formas de financiamento e interação em pesquisa e inovação agropecuária.

O resultado deste trabalho realizado pelo CGEE propôs uma nova abordagem na essência e na forma do Sistema, que procura aglutinar as instituições de pesquisa agropecuária em uma plataforma que permita a articulação, alinhamento e sinergia entre os atores envolvidos no processo de pesquisa e inovação para a agricultura do País, gerando uma dinâmica inovadora e tornando o sistema mais eficaz e eficiente, atraindo novas fontes públicas e privadas de financiamento.

Com menção a políticas públicas, o documento Nova Abordagem para o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária – SNPA - CGEE (2015), ao apresentar um diagnóstico da agricultura brasileira, destaca:

A pujança da agropecuária brasileira, sintetizada nos indicadores acima, está fortemente ligada às pesquisas realizadas nos centros de pesquisa, e universidades, aos serviços de extensão, às políticas agrícolas e ao empreendedorismo dos empresários e produtores rurais brasileiros.” (CGEE, 2015, p.5)

A partir desta constatação da importância das políticas públicas, este mesmo estudo definiu que a construção de uma nova abordagem para a inovação da agropecuária no Brasil deve ter em conta, dentre outras questões:

[...] a geração de inovações na forma de produtos, práticas, processos e formas de organização para o sistema produtivo agropecuário, em estreita colaboração com instituições e políticas que afetam seu comportamento e desempenho.” (CGEE, 2015, p.9)

Este tema de políticas públicas foi abordado nas entrevistas realizadas para elaboração da dissertação “O Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária: proposta de implementação para um novo modelo de gestão e governança”, onde se procurou identificar as seguintes questões: se na opinião do entrevistado há uma participação ativa das organizações públicas e privadas de pesquisa na formulação e implementação de políticas públicas no setor agrícola; quem são os principais atores da área de CT&I que tem consolidado sua participação na formulação de políticas públicas; e quais tipos

de arranjos que poderão favorecer a participação desses atores na formulação de políticas públicas.

A análise das entrevistas realizadas demonstrou que é recorrente a percepção de que, apesar da importância da ciência e do conhecimento técnico para subsidiar as políticas públicas, ela é pouco utilizada, sendo necessário estabelecer um canal de diálogo entre as instituições de pesquisa e os formuladores.

O Presidente do Consepa afirmou que o conhecimento é estratégico para formulação e também para a implementação das políticas públicas:

[...] a gente tem buscado influenciar nisso, nessas formulações, mas acho que o Brasil leva muito pouco em conta o conhecimento usado na pesquisa nas suas formulações estratégicas das políticas públicas.

[...] acreditamos que o uso do conhecimento estruturado dará uma qualificação das políticas públicas de maneira extraordinária não só na formulação mas também na execução.

[...] a gente percebe que hoje a política pública ela está dentro do embate ideológico, então você não tem uma política feita com embasamento técnico científico, ela é puramente ideológica.

DALBERTO, F., 2016 [Presidente do Consepa e do Iapar]

O trabalho em rede, com o compartilhamento de informações, também foi destacado:

[...] a atuação em forma de rede dará mais consistência à elaboração de propostas que subsidiem os elaboradores das políticas públicas federais e estaduais.

HOLANDA, J.S., 2016 [Diretor da Embrapa]

Como um caso de sucesso na relação da pesquisa com o Poder Legislativo, o Presidente da Embrapa cita a empresa como exemplo de instituição que é pró-ativa nesta interação, enquanto Marcos Roveri José da UNIPASTO mostra que o setor privado precisa ser mais ouvido pelo Governo:

[...] a Embrapa é uma das instituições no Brasil que alcançou muito sucesso, nessa relação, com o processo de formulação de política pública. Primeiro em função da proximidade, eu acho que a interlocução, a relação da instituição com as pessoas ou os entes que tem essa responsabilidade ela é crítica porque tem um processo de autoconhecimento. O legislador e o formulador de política precisa saber, precisa compreender, que a ciência é uma base

importante para tomada de decisão para fortalecimento das decisões do parlamento.

[...] pela nossa cultura não é o parlamento indo atrás da ciência, eu acho que é muito mais a ciência indo ao parlamento quase que para dizer: estamos aqui, podemos, temos espaço interessante de interação e de interlocução, ao contrário dos Estados Unidos, que é o país que usa de maneira mais magistral a ciência na formulação de política pública.

[...] acho que é responsabilidade nossa criar esses canais, essa relação. Então, para o SNPA conquistar o futuro sistema, futura aliança, conquistar esse espaço, primeiro que acho que já tem um caminho, uma trilha aberta, que é a própria relação da Embrapa com o parlamento. [...] a outra é desmistificar no próprio processo de produção, junto aos cientistas, aos trabalhadores da pesquisa do sistema de pesquisa e inovação que esse envolvimento na formulação na melhoria de política pública é parte da nossa missão [...]

LOPES, M.A., 2016 [Presidente da Embrapa]

[...] Precisamos ter notoriedade e ser ouvidos dentro do governo. Talvez aí, nossas organizações possam contribuir ativamente de forma organizada e justa.

JOSE, M. R., 2016 [Gerente Executivo da Unipasto]

A proposta de implementação para um novo modelo de gestão e governança do SNPA, com a instituição de um novo arranjo institucional para o Sistema, irá ampliar as possibilidades para que as instituições possam fornecer informações e conhecimentos que estão contribuindo na formulação, aprimoramento e implementação de políticas públicas, mostrando que uma instituição de ciência pode cumprir seu papel não só de provedora de produtos, processos e serviços, mas também de informações e conhecimentos que contribuem para a evolução das políticas públicas do país.

### **3. ARRANJOS INSTITUCIONAIS COMO FATOR ESTRATÉGICO PARA AS PARCERIAS E INOVAÇÃO**

A relevância quanto à legitimidade da colaboração e parcerias entre Estado e instituições não governamentais e privadas para a formulação e implementação de políticas públicas é inquestionável. Contudo, é necessário analisar em que condições e

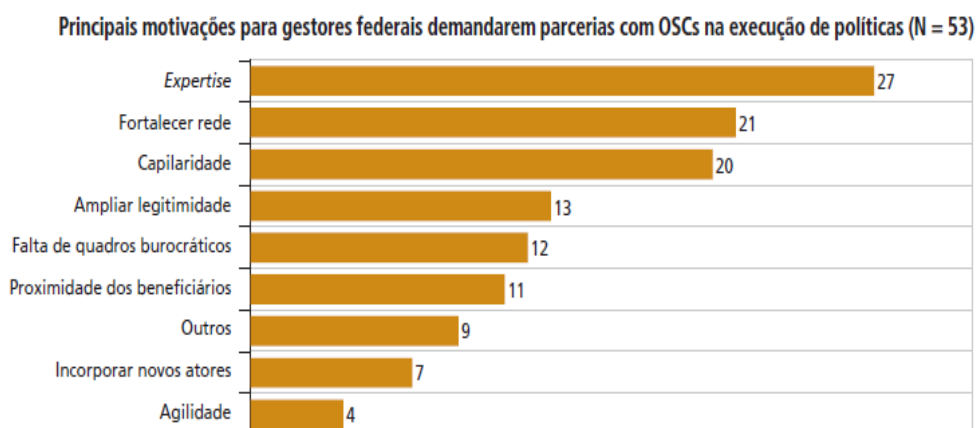
em que áreas esta atuação conjunta deve ocorrer e como essa relação pode qualificar as políticas públicas, tornando-as mais efetivas e eficazes. (Hall, 1986)

A não consideração das condições e do papel de cada ator pode causar grande impacto sobre as parcerias, tornando-as ineficientes. Ao buscar promover o crescimento e a inovação, é fundamental entender a importância dos papéis do setor público e do setor privado, principalmente qual é a contribuição de cada ator para este sistema de inovação. (Mazzucato, 2014)

As atividades de pesquisa e desenvolvimento científico necessitam de mecanismos de gestão ágeis e eficientes, capazes de proporcionar condições para que os resultados não sejam comprometidos, mas que sejam traduzidos em inovações valiosas para o desenvolvimento social, econômico e ambiental. As ações de governo, especialmente na área de ciência e tecnologia, exigem a construção de novos arranjos institucionais, que superem o modelo de provisão única estatal. Estes arranjos apontam para a construção de redes institucionais, que reúnem vários atores – da sociedade civil e do setor privado – envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil. Isto representa um importante avanço na qualidade da ação do Estado.

A relevância das parcerias para a gestão e para as políticas públicas é percebida também na avaliação que gestores federais responsáveis pelas parcerias fazem sobre os motivos para celebrá-las, como se verifica na figura 1.

**Figura 1.** Principais motivações para gestores demandarem parcerias.



Fonte: Lopez e Abreu (2014).

O mundo dinâmico e competitivo, com desafios de maior complexidade, necessita de atores capazes de pensar e agir de forma mais abrangente, onde as palavras: parceria, cooperação e relacionamento são condições *sine qua non* para que os desafios sejam superados e criem possibilidades, por meio de projetos e ações que irão apoiar as políticas públicas, para dinamizar o sistema de inovação.

#### **4. TEORIAS SOBRE FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Inúmeras são as definições de políticas públicas, não existindo apenas um ou melhor conceito. Souza (2006, p. 26) nos ensina que

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

O conceito de política pública também pode ser entendido a partir dos atores protagonistas do processo. Segundo Secchi (2010, p. 2) “alguns atores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas”. (Política pública: discussão de conceitos - Waner Gonçalves Lima, 2012 – p. 2)

Há duas abordagens que buscaremos resumir, para colaborar com o entendimento dos conceitos de políticas públicas: a abordagem estatista e a abordagem multicêntrica.

A abordagem estatista define a política pública como sendo uma prerrogativa exclusiva do governo, sendo decisões impostas pelos seus atores. A abordagem estatista, segundo Secchi (2010), admite que atores não estatais têm influência no processo de elaboração de políticas públicas, mas não confere-lhes o privilégio de estabelecer e liderar o processo.

Para a abordagem multicêntrica, a origem do problema a ser enfrentado é a sua caracterização, não importando quem formule a política. Assim uma política recebe o adjetivo de “pública” se o problema que tenta enfrentar é público. A abordagem

multicêntrica, segundo Secchi (2010), considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (policy networks), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas (Dror, 1971; Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Regonini, 2001).

Quando um determinado assunto ou problema passa a fazer parte da agenda de governo, desperta a atenção dos formuladores de políticas públicas que passam a selecionar algumas alternativas que irão compor a agenda de decisão.

No campo da política pública existem alguns modelos explicativos que foram desenvolvidos para melhor compreensão de como o governo faz ou não alguma ação e o motivo que o leva a realizar esta ação que afetará a vida dos cidadãos. Tais modelos diferem em suas perspectivas de análise e tentam sobrepor-se ao outro. Contudo, cada qual, colabora para chamar atenção para uma forma específica de diagnosticar a tomada de decisão do Governo. Seguem breves descrições de alguns dos principais modelos: Racionalidade, Incrementalismo, Ótimo Normativo, Múltiplos Fluxos, Lata de Lixo, Equilíbrio Interrompido, Coalização de Defesa, Arenas Sociais e Redes e Neo-institucionalismo.

### **Racionalidade**

Baseado na visão do “*policy cycle*” – ciclo de políticas públicas, que abrange as etapas de identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção de uma política pública – as teorias ou modelos de Racionalidade propagam que os problemas surgem primeiramente e apenas posteriormente são tomadas as decisões. São os modelos que afirmam que o ciclo das políticas públicas aconteceria de uma forma sequencial, clara e objetiva.

O matemático holandês Jan Tinbergen propôs o “Modelo de Racionalidade Absoluta” em que “a decisão é considerada uma atividade puramente racional, em que custos e benefícios das alternativas são calculados pelos atores políticos para encontrar a melhor opção possível (*the one best way*)” (SECCHI, 2010, p.41).

Já o economista estadunidense Hebert Simon, propôs o “Modelo da Racionalidade Limitada” reconhecendo que “os tomadores de decisão sofrem de limitações cognitivas e informativas, e que os atores não conseguem entender a complexidade com que estão lidando” (SECCHI, 2010, p.41). Dado o grande número de

alternativas existentes e informações pertinentes a cada uma delas, seria muito difícil encontrar uma opção “ótima” de decisão. As decisões se aproximariam do satisfatório.

Aparentemente os modelos racionalidades são objetivos e pragmáticos, porém devido a constatações de outros modelos de formulação de políticas públicas é possível relacionar claramente problemas à racionalidade, uma vez que o *policy cycle* não acontece de forma metrificada. As principais barreiras ao modelo são, como expostos por Secchi (2010): a) nem sempre o problema é claro e os seus objetivos coerentes; b) nem sempre existem soluções; c) quase nunca é possível fazer uma comparação imparcial sobre as alternativas; e, por fim, d) nem sempre há tempo e recursos para a tomada de decisão estruturada.

### **Incrementalismo**

A abordagem incrementalista nasce em contraposição à teoria racionalista (também chamada de racional compreensiva), a qual sustentava que o processo de formulação das políticas leva em conta um encadeamento lógico de etapas, em que as decisões são tomadas com base em uma análise pormenorizada e sistemática de um conjunto de alternativas. Charles Lindblom, professor de economia da Universidade de Yale, publica em 1959 um artigo paradigmático contra essa visão, que ele julga excessivamente teórica. O artigo ‘*The Science of Muddling Through*’ marcou o início do desenvolvimento da teoria chamada ‘incrementalista’ do processo de formulação de políticas.

A partir de uma análise empírica, Lindblom constata que o modelo racional, dominante na literatura até então, está descolado da realidade da formulação e da operação das políticas públicas e constitui um arquétipo impraticável. A rigor, qualquer decisão deveria ser tomada com base em um extenso processo de identificação de valores e objetivos, desdobrado no mapeamento das alternativas possíveis e destinado a conduzir à melhor opção de custo e benefício para o alcance do objetivo delineado. Não obstante, Lindblom afirma que o gestor público não dispõe dos recursos e do tempo necessário para a execução de processo tão longo e detalhado. Na prática, Lindblom considera que as alternativas possíveis são pouco numerosas em razão da falta de informação, de verba e da tempestividade que as decisões políticas requerem. Por isso, Lindblom apresenta um modelo dito mais realista em que as decisões são tomadas mediante *sucessivas comparações limitadas*. Esse proceder pela tentativa e erro traduz a imagem do tatear contido no título (‘A ciência de avançar na lama’).

Na visão de Lindblom e seus seguidores, a maioria das decisões tomadas para a formulação de uma política apresenta diferenças somente incrementais em comparação com as políticas antecessoras. Assim, o autor elenca cinco diferenças essenciais entre a teoria racional, que qualifica de ‘modelo de raiz’ na medida em que a formulação das alternativas parte sistematicamente de novos fundamentos, que colocam em xeque o passado e provocam revisões profundas, e sua teoria incremental, associada à imagem de um ramo de árvore, na medida em que a decisão é construída passo a passo, pela adoção de ajustes em cima de uma política vigente (método da ramescência).

Por fim, temos neste modelo que a alternativa “não é a melhor opção, mas sim aquela que foi politicamente lapidada em um processo de construção de consensos e de ajuste mútuo de interesses” (SECCHI, 2009, p. 42)

### **Ótimo Normativo**

Apresentado por Yehezkel Dror (1964), este modelo procura aperfeiçoar o processo de formulação de política pública, ficando entre o modelo racional e o modelo incremental. Busca conciliar a presença de mais elementos racionais (revisão de alternativas e objetivos) e de mais elementos extra-rationais (julgamentos, inovações, outros) no processo decisório.

De acordo com Maria das Graças Rua (s/d) este modelo apresenta as seguintes características:

- a) Vantagens: compartilha muito dos pressupostos e das aspirações do modelo racional; está ciente do perigo potencial da inércia e do conservadorismo; destina-se a aperfeiçoar a elaboração de políticas públicas; apresenta um modelo notadamente prescritivo de formulação de políticas públicas e reconhece o papel de elementos extra-rationais na tomada de decisão.
- b) Desvantagens: enfatiza demasiadamente as características da abordagem racional, embora acrescente algumas advertências, para não ser acusado de irrealismo e não esclarece quais critérios o decisor deve adotar para contrabalancear valores, objetivos e estimativas quanto às consequências e compensações das decisões.

Oliver Saasa (1985) ao fazer uma análise crítica sobre os modelos de políticas públicas, racional e incrementalista, destaca também a teoria do “ótimo normativo” de



Dror, o qual considera “estar mais perto de explicar os processos políticos” do que os demais modelos, pois destaca a “inexistência da racionalidade pura”, prevê a inclusão de processos “extra-rationais” e entende que deva ser deixado ao critério do formulador a definição sobre a assunção de mais ou menos risco, no sentido do grau de inovação e/ou ruptura a ser infundido na política. O autor sugere ainda que, seja em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, a formulação de políticas públicas “implica não só o contexto da política (...), mas também as percepções dos seus atores”, recebendo, portanto, interferência ativa do complexo sistema de valores que envolve os cidadãos, os políticos e a burocracia (p. 224).

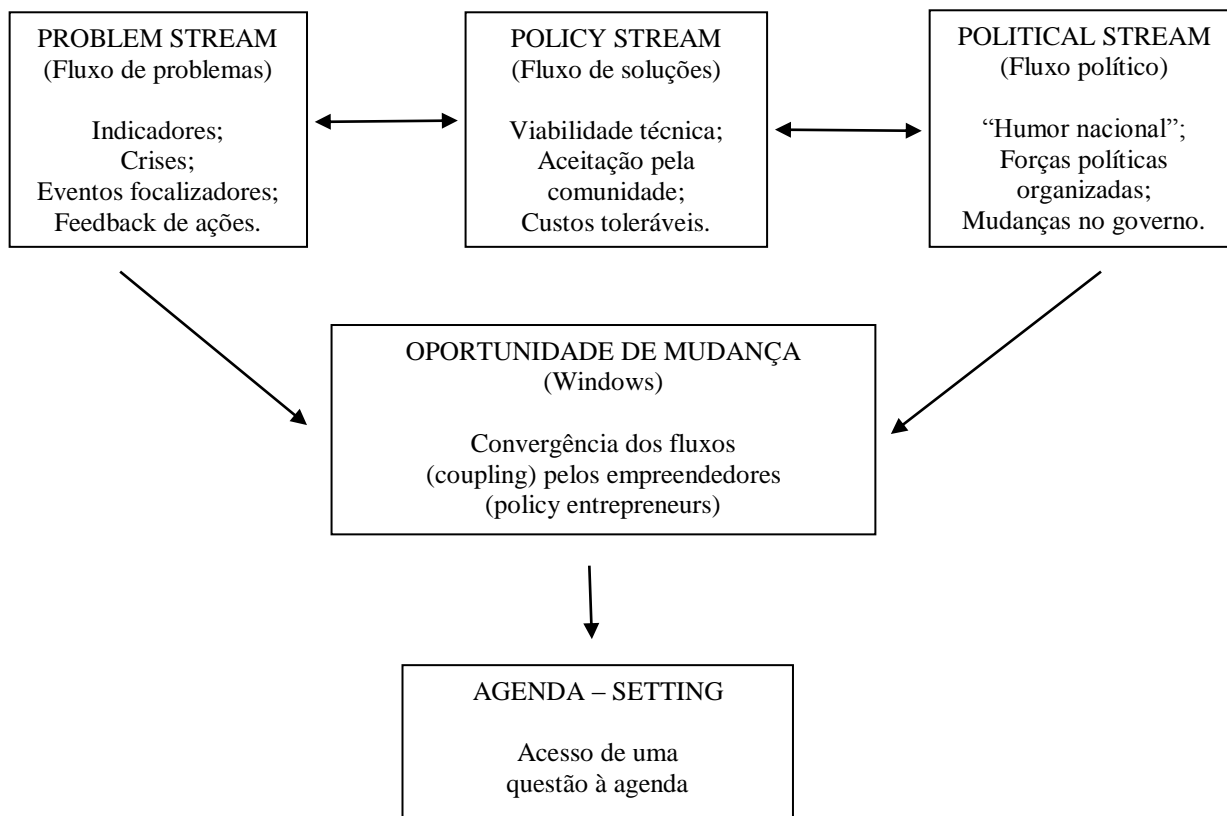
### **Múltiplos Fluxos**

O modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), desenvolvido por John Kingdon (2003), representa uma importante ferramenta na análise de processos de formulação de políticas públicas e de mudança na agenda governamental, reservando grande destaque à dinâmica das ideias no processo político.

Como relata Capella (2006, p. 25)

Em Agendas, alternatives, and public policies, Kingdon procura responder à seguinte questão: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma idéia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública? Kingdon considera as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. Em seu modelo de multiple streams, o autor preocupa-se especificamente com os dois primeiros processos, chamados estágios pré-decisórios: a formação da agenda (agenda-setting) e as alternativas para a formulação das políticas (policy formulation).

A mesma autora traz a representação deste modelo de Kingdon através da figura abaixo:



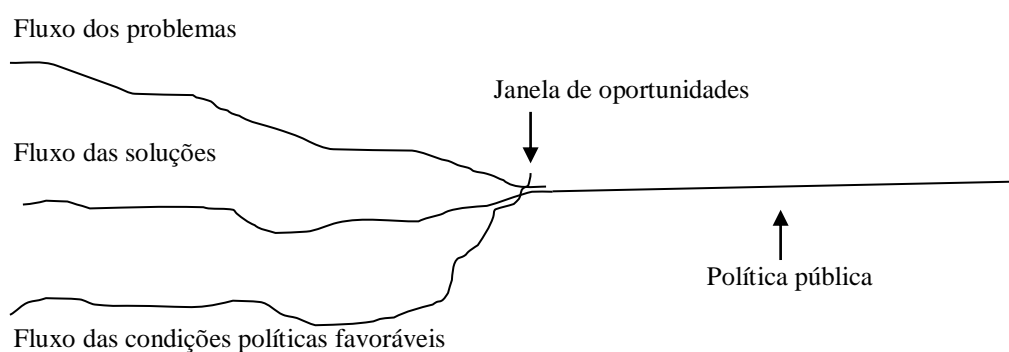
Ainda podemos destacar no modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon que na definição da agenda governamental alguns atores são influentes e outros são igualmente influentes na definição das alternativas. Os que influenciam na definição de agenda são chamados de “atores visíveis”, pois recebem atenção da imprensa e do público. Os “atores invisíveis”, aqueles que influenciam na definição das alternativas, representam os grupos nos quais as propostas são concebidas e apresentadas. (Capella, 2005)

#### **Lata de lixo (*garbage can*)**

Desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972, *apud* SOUZA, 2006, p. 30), o modelo *garbage can* ou “lata de lixo” preconiza que escolhas de políticas públicas são feitas como se as soluções estivessem em uma “lata de lixo”. Ou seja, que há mais problemas do que soluções que não são analisadas profundamente e dependem das alternativas disponíveis naquele momento de escolha. Há pouca compreensão dos problemas e das soluções, fazendo com que as instituições acabem por decidir e atuar de forma anárquica e aleatória, por tentativa e erro. Como afirma SOUZA (2006, p. 31)

As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas - ação - e não, as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas.

Estes autores interpretam que, a partir deste modelo, as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão. Secchi apresenta a seguinte figura como representação deste modelo:



### **Equilíbrio Interrompido**

Segundo este modelo, elaborado por Baumgartner e Jones (1993, *apud* SOUZA, 2006, p. 33), as políticas públicas surgem em momentos onde um longo período de estabilidade deu lugar a instabilidade, ou seja, momentos de crise, gerando mudança na política anterior. A experiência de implementação e avaliação da política contribui para uma mudança profunda no momento de instabilidade ao ser formulada uma nova política. A construção da imagem de determinada decisão e formulação de política pública é muito importante nestes momentos de instabilidade. Para tanto, a mídia tem um papel fundamental.

### **Coalizão de Defesa**

Neste modelo, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, *apud* SOUZA, 2006, p. 31), a política pública é vista como um conjunto de subsistemas que se articulam com acontecimentos externos. Cada subsistema é composto por um número de coalizões de defesa que se diferenciam por seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem. Os autores contrariam os modelos do ciclo da política e da “lata de lixo”, uma vez que consideram importantes os aspectos das crenças, valores e ideias para a formulação de políticas públicas, que são ignorados por aqueles modelos.

### **Arenas Sociais e Redes**

A política pública é vista pelo modelo de arenas sociais como sendo uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas (SOUZA, 2006). São pessoas que, convencidas de que algo precisa ser feito, identificam o problema e buscam soluções, chamando a atenção dos formuladores por meio de três mecanismos: divulgando indicadores que mostrem o problema; repetição continuada do problema e *feedback* que mostre as falhas e os resultados ruins da atual política.

Estes empreendedores constituem uma comunidade de especialistas que procuram obter o apoio à sua causa pelas redes sociais, através de seus contatos junto à instituições e entidades, esperando um retorno e uma política pública que atenda às suas demandas.

### **Neo-institucionalismo**

A teoria do neo-institucionalismo destaca a importância das instituições e regras que definem o comportamento dos atores que decidem sobre a formulação de políticas públicas.

Como relata Souza (2006, p. 39)

Assim, o que a teoria neo-institucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis - há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, idéias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico.

Fica evidente que as instituições podem tornar o processo de formulação de políticas públicas mais fáceis do que outros. As instituições, muitas vezes, são associadas à inércia, contudo não é possível negar que políticas públicas são formuladas e implementadas com o apoio destas instituições. Assim, a teoria neo-institucionalista nos mostra que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante e influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições.

Ao analisar estes modelos, entendo que é possível haver um diálogo entre eles nos diversos momentos de formulação de uma política pública, em que podemos perceber a presença de aspectos de vários modelos e sua aplicação prática. É possível, assim, a existência de diversas características destes modelos numa única política pública, como poderemos observar no relato da construção da Política Pública “Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura”, – Plano ABC.

## **5. A ATUAÇÃO DO ESTADO E DA SOCIEDADE NOS CICLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Neste artigo, um ponto fundamental destacado é que as políticas públicas no Brasil vêm sendo construídas e implementadas com uma ampla rede de atores, o que aumenta as possibilidades de que sejam cada vez mais eficientes.

A trajetória das políticas públicas no Brasil nos mostra que houve uma forte evolução no seu processo de construção, partindo da ação isolada e autoritária do Estado para a existência de diversas possibilidades de contribuições das instituições e da sociedade para sua efetividade.

Farah (2001) faz uma análise dos processos de transformação da ação do Estado, destacando a ampliação de atores e parcerias envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Destaca ainda a importância dos arranjos institucionais que criam um ambiente favorável às parcerias do Estado com entidades da sociedade e com outros órgãos governamentais, para a provisão de serviços públicos, além da formulação e implementação de políticas. Estes arranjos levam à construção de redes institucionais reunindo vários atores tanto para a formulação de programas quanto para sua execução, saindo do modelo tradicional de atribuição exclusiva do Estado.

Nas sociedades democráticas atuais, segundo Bresser (1999), a sociedade civil passa a exercer um papel principal e ativo na reforma do Estado e, desta forma, podemos entender que também dos ciclos inerentes às políticas públicas. Esta passa a exercer tal papel porque, entre outros motivos, atualmente não é mais aceito um controle “autoritário” do Estado, como nos traz exemplos históricos decorrente do acúmulo de funções no aparelho estatal. Vale lembrar, entretanto, que o fato de não

mais “dominarem” a sociedade em geral não significa que a importância do Estado seja extinta, apenas que o mesmo, agora, se estrutura de acordo com a sociedade.

Souza (2006) define que políticas públicas, sociedades e Estados complexos e modernos estão se aproximando da perspectiva teórica daqueles que defendem a existência de uma “autonomia relativa do Estado”, fazendo com que o Estado tenha uma própria atuação, mesmo cheio de influências externas e internas. Essa autonomia capacita o Estado criando condições para a implementação de objetivos de políticas públicas.

Até os anos 1980, a formulação de políticas públicas se caracterizava pela decisão centralizada no nível federal, cabendo aos Estados e municípios a execução das decisões. Também havia uma fragmentação institucional, sem ação coordenada e articulada de diversos órgãos, o que traria mais eficiência às ações estatais.

A partir de 1982, consolidando-se com a Constituição de 1988, a democratização implementou mudanças no nível das políticas públicas, propondo a descentralização e a participação da sociedade na formulação e implementação das políticas.

No início da década de 1990, entrou na agenda a preocupação com a busca da eficiência, da eficácia e da efetividade do Estado, levando a novas formas de articulação com a sociedade e com o setor privado, onde o Estado deixa de ser o provedor exclusivo e passa a ser o coordenador dos serviços prestados por ele, pela sociedade ou pelo mercado.

Esta reformulação da gestão estatal é incorporada à agenda de reformas por atores que defendem a democratização das políticas públicas e dos processos decisórios. Assim, a construção de novos arranjos institucionais acontece com o estabelecimento de novas formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado, com a inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas.

Sob a coordenação do Estado, vários projetos se estruturam como redes de entidades e instituições mobilizadas e articuladas em torno de um problema de interesse público.

## **6. FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA “PLANO SETORIAL DE MITIGAÇÃO E DE ADAPTAÇÃO ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UMA ECONOMIA DE BAIXA EMISSÃO DE CARBONO NA AGRICULTURA”, – PLANO ABC**

O acesso à informação e a adoção de soluções tecnológicas desenvolvidas pela pesquisa nacional são fundamentais para a construção e implementação de políticas públicas capazes de proporcionar uma agropecuária ainda mais sustentável no Brasil.

Exemplo disto é o Plano ABC, oficialmente denominado "Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura", estabelecido de acordo com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei Federal 12.167/2009) como parte da estratégia do Brasil para a mitigação da emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE) e para o combate ao Aquecimento Global.

Conforme descrito em Espaço Temático - Perguntas e Respostas (Embrapa, <https://www.embrapa.br/tema-agricultura-de-baixo-carbono/perguntas-e-respostas>), “a sigla "ABC" vem da união das iniciais das palavras "Agricultura de Baixo Carbono", termo inicialmente adotado para identificar as ações de mitigação de emissão de GEE na agropecuária, oriundo da expressão em inglês com o mesmo significado "Low Carbon Agriculture". Posteriormente, se adicionou a palavra "emissão", modificando a expressão para "Agricultura de Baixa Emissão de Carbono" com o objetivo de conferir melhor identidade à proposta brasileira. Entretanto, por razões didáticas e para facilitar a comunicação, manteve-se a sigla "ABC" para descrever o plano brasileiro de mitigação de emissões de GEE na agropecuária.”

O Plano ABC é uma política pública que propõe diversas ações com o objetivo de promover e estimular a adoção, por parte dos produtores, de algumas tecnologias agropecuárias sustentáveis, com forte potencial de contribuir com a mitigação das emissões de GEEs. Estas tecnologias são: Recuperação de Pastagens Degradadas, Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF), Sistema Plantio Direto (SPD), Fixação Biológica de Nitrogênio (FBN), Florestas Plantadas e Tratamento de Dejetos Animais.

O Plano ABC surgiu a partir de um compromisso voluntário que o governo brasileiro assumiu, durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2009 - COP-15, em Copenhague, Dinamarca, para reduzir suas

emissões de GEE, entre 36,1% e 38,9% de suas emissões de GEE, em relação às emissões brasileiras projetadas até 2020. (Embrapa, Espaço Temático - Perguntas e Respostas)

Esta política pública é resultado de um intenso trabalho coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, conjuntamente com o Ministério da Agricultura, Abastecimento e Pecuária (MAPA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), onde foi relevante a participação e a representatividade da sociedade civil. Participaram de sua formulação, conforme dados do MAPA e da Embrapa, mais de 100 pessoas, de mais de 30 instituições governamentais, não governamentais e da iniciativa privada, que durante quase dois anos de se dedicaram a construir o texto e os compromissos do setor agropecuário para mitigação e adaptação às mudanças climáticas. O Plano ABC foi aprovado em maio de 2011, em reunião ordinária do Grupo Executivo do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (Gex/CIM), e foi publicado em 2012.

O Grupo de Trabalho (GT) constituído para este objetivo estava sob a sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República e era composto por representantes do Governo Federal: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio da Assessoria de Gestão Estratégica (AGE) e da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Ciência e Tecnologia e Inovação (MCTI) e Ministério do Meio Ambiente (MMA), além dos representantes de organizações indicadas pelo "Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC)" e "Observatório do Clima": Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), Central Única dos Trabalhadores (CUT), Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), Conservação Internacional, WWF – Brasil, entre outras. Ainda integraram o GT os representantes de entidades do setor produtivo, como por exemplo: Federação Brasileira de Plantio Direto na Palha (FEBRAPDP), Associação Brasileira de Produtores de Florestas Plantadas (ABRAF), Associação Nacional dos Produtores e Importadores de Inoculantes (ANPII) e Itaipu Binacional.

Este exemplo de política pública demonstra a relevância dos arranjos institucionais e das parcerias que envolvem entidades governamentais e da sociedade,



que são imprescindíveis para o aperfeiçoamento das políticas, além de reafirmar o caráter democrático na concepção e implantação de programas de governo.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ciência é, sem dúvida, o motor da formulação e aprimoramento das políticas públicas em todo o mundo e também no Brasil. Esta relação da ciência com as políticas públicas será cada vez mais indissociável. Os governos devem se apoiar em base de conhecimento científico para tomada de decisão para que ela produza os resultados esperados em benefício da sociedade.

As ICTs estão cada vez mais conscientes de que não são simplesmente uma produtora de produtos, serviços e processos, mas são também geradoras de conhecimento e informação que podem e devem ser usados na construção e melhoria das políticas públicas. Os cientistas devem ser estimulados a participar e contribuir com este processo, garantindo que o valor do seu trabalho seja percebido pela sociedade e pelos atores políticos e burocratas. Cabe à ciência aproximar-se do ambiente político-institucional e apresentar suas contribuições.

Para servir ao cidadão, a ciência necessita ser por ele compreendida, para poder vir a ser valorizada, apoiada e sustentada. Como afirmam VILELA e BARROS (2014), “A ausência das referências científicas no debate público nacional representa perda de oportunidades, mas também um risco, um convite ao oportunismo.” (VILELA, E.F., BARROS, F., Diálogo entre Ciência e Sociedade. Artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo em 31 de julho de 2014)

Na área de agricultura, há diversos outros exemplos de envolvimento e contribuição da ciência no processo de discussão, melhoria e formulação de políticas públicas, como o Zoneamento de Risco Climático, Integração Lavoura-Pecuária-Floresta – iLPF. A participação de universidades, órgãos governamentais e centros de pesquisa no delineamento de políticas públicas é extremamente importante para nortear os rumos da sociedade para o desenvolvimento desejado. Embora tais iniciativas pareçam de efetividade óbvia, nem sempre o são. Enquanto que a recomendação científica busca fornecer subsídios para a solução de problemas de acordo com princípios científicos, interesses políticos podem predominar e deixar de lado a adoção de possíveis soluções que se fundamentam em pesquisa e conhecimento.

Estamos ainda distantes de um mundo ideal. Como afirma o Dr. Max Roser, da Universidade de Oxford, no Reino Unido, cujos dados de suas pesquisas demonstram o enorme progresso da humanidade na educação, saúde, redução da pobreza e da violência, mostrando como tais avanços poderão sustentar novos ciclos virtuosos de desenvolvimento no futuro, “precisaremos trabalhar muito para acabar de vez com a pobreza, com a fome, com as guerras – mas não há como negar que estamos fazendo progresso em todos esses aspectos.” Estes avanços aconteceram e continuarão a acontecer como resultado de diversas ações, dentre elas, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação das políticas públicas, na sua formulação e implementação com apoio da ciência.

Entender como conseguimos superar desafios que pareciam insuperáveis nos dará confiança e sabedoria para enfrentarmos os problemas do presente e do futuro. Aqueles que se dispuserem a fazê-lo hoje talvez sejam considerados excessivamente otimistas, mas certamente serão reconhecidos como realistas no futuro.

Com o fortalecimento da democracia, da melhoria da educação, e do desenvolvimento econômico e social, o reconhecimento que a ciência pode ser uma poderosa aliada na proposição de políticas públicas ganha cada vez mais importância. Sábia iniciativa seria governos se aproximarem de especialistas que possam colaborar na elaboração de propostas de interesse social. (Roberto Berlinck, 2014)

## **REFERÊNCIAS**

BERLINCK, R., **Ciência para políticas públicas**. Artigo publicado no jornal A Folha de São Paulo, em 02.01.2014.

BRASIL, **Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Embrapa, Espaço Temático** - Perguntas e Respostas, disponível em <https://www.embrapa.br/tema-agricultura-de-baixo-carbono/perguntas-e-respostas>. (Acesso 27 agosto 2016).

CAPELLA, A.C.N., **Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas**. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52.

CGEE. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Aliança para a Inovação Agropecuária no Brasil**. Documento Institucional. Janeiro, 2016.

CGEE. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Arranjos para o futuro da Inovação Agropecuária no Brasil**. Documento Institucional. Janeiro, 2016.

CGEE. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Mapeamento dos principais atores institucionais envolvidos com CT&I Agropecuária e afins**. Documento Institucional. Janeiro, 2016.

CGEE. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. **Nova abordagem para o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária**. Documento Institucional. Janeiro, 2016.

FARAH, M.F.S., **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública 1/2001, p. 119-144.

FREY, K., **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, n. 21, jun de 2000. p 230-240.

GALVÃO, E.R., **Análise do processo de decisão em Relações Governamentais**. 2015. Disponível em <http://www.relgovemfoco.com.br/analise-do-processo-de-decisao-em-relacoes-governamentais> (Acesso 27 Agosto 2016)

GERALDELLO, C. **Políticas Públicas Hoje: conceitos e modelos**. Observatório da Gestão Pública. Disponível em <http://www.igepri.org/observatorio/?p=6794> (Acesso 28 Agosto 2016).

GOTTEMS, L.B.D., PIRES, M.R.G.M., CALMON, P.C.D.P., ALVES, E.D., **O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites**. Revista Saúde Soc. São Paulo, v.22, n.2, p.511-520, 2013.

HALL, P.A., TAYLOR, R.C.R., **As três versões do neo-institucionalismo**. Revista Lua Nova Nº 58, 2003.

LOPES, M.A., **Ciência e Políticas Públicas**. Artigo publicado no jornal Correio Braziliense em 01 de setembro de 2013

LOPES, M.A., **Dados que nos ajudam a entender o mundo**. Artigo publicado no jornal Correio Braziliense em 08 de novembro de 2015.

LOPEZ, F., LOPES, L., SOUTO, B., SANT'ANA, D.A., **Interação entre Organizações da Sociedade Civil e Governo Federal: colaboração nas políticas públicas e aperfeiçoamentos regulatórios possíveis**. Brasil em Desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, vol.2, cap. 15, p.329-346.

MAZZUCATO, M., **O Estado Empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. Editora Portfolio-Penguin, São Paulo, 2014.

RUA, M.G. **Políticas Públicas – modelos teóricos de tomada de decisão**. IGEPP – Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas. s/d. Disponível em [http://igepp.com.br/uploads/videos/videoaula\\_3.6\\_-\\_modelo\\_incremental\\_modelo\\_otimo-normativo.pdf](http://igepp.com.br/uploads/videos/videoaula_3.6_-_modelo_incremental_modelo_otimo-normativo.pdf) (Acesso 218 Agosto 2016).

NASCIMENTO, P. P.; CURY, C. **Arranjos institucionais como fator estratégico para parcerias e inovação**. In: *IX CONSAD de Gestão Pública*. Brasília, 2016.

SAASA, O., **A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão**. Public Administration and Development. Nova Jersey, v. 5, n. 4, 1985.

SARAVIA, E., **Introdução à teoria da Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas – Coletânea**. 2007. Disponível em <http://www.enap.gov.br> (Acesso em 23 Mai 2015).

SECCHI, L., **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 40-44.

SOUZA, C., **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 29-35.

VILELA, E.F., BARROS, F., **Diálogo entre Ciência e Sociedade**. Artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo em 31 de julho de 2014.