

LUCIANO SERGIO MICHELAN

**FORMAÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: o Estatuto Estadual das
Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina.**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Leandro Costa Schmitz,
Dr.

**Florianópolis, SC
2020**

**Ficha catalográfica elaborada pelo programa de geração automática da
Biblioteca Setorial do ESAG/UDESC,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

Michelan, Luciano Sergio

FORMAÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS : o
Estatuto Estadual das Micro e Pequenas Empresas de Santa
Catarina / Luciano Sergio Michelan. -- 2020.
246 p.

Orientador: Leandro Costa Schmitz

Dissertação (mestrado) -- Universidade do Estado de
Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e
Socioeconômicas - ESAG, Programa de Pós-Graduação
Profissional em Administração, Florianópolis, 2020.

1. Formação de Agenda. 2. Política Pública. 3. Estatuto. 4.
Microempresa. 5. Modelo de Fluxos Múltiplos. I. Schmitz,
Leandro Costa. II. Universidade do Estado de Santa Catarina,
Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas -
ESAG, Programa de Pós-Graduação Profissional em
Administração. III. Título.

LUCIANO SERGIO MICHELAN

**FORMAÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: o Estatuto Estadual das
Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina.**

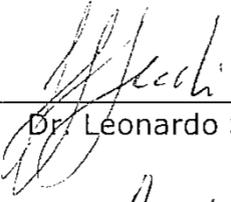
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Administração do Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, da Universidade do Estado de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração

Banca Examinadora:

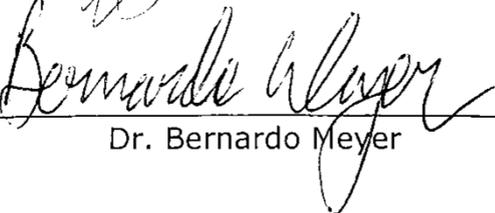
Orientador:
(UDESC)


Dr. Leandro Costa Schmitz

Membro:
(UDESC)


Dr. Leonardo Secchi

Membro Externo:
(UFSC)


Dr. Bernardo Meyer

Florianópolis, 13 de Março de 2020.

Dedico este trabalho ao meu filho Gabriel, a quem amo (antes mesmo de ter nascido) e protegerei com todas as minhas energias; à minha esposa e companheira Luciana, a quem dou meu eterno sim; à minha mãe Maria, a quem devo tudo que sou. Também dedico àqueles apaixonados por políticas públicas, leitores e pessoas que queiram conhecer como uma ideia se torna realidade na arena política.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente aos professores do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional da ESAG/UDESC pela oportunidade de cumprir um sonho. Especialmente, ao Prof. Leandro Schmitz pela paciência, serenidade e lucidez por me atender frente aos desafios como orientador. Também agradeço ao Prof. Marcello Zappellini pela aula de políticas públicas e ao Leonardo Secchi pela inspiração no campo de públicas. Ao amigo e professor Bernardo Meyer pela demonstração de que é possível caminhar pela vida pública e manter o respeito dos pares. Também agradeço a Profa. Emiliana Debetir pela oportunidade de lecionar e trocar experiências no programa de extensão Esag Sênior.

Agradeço também aos colegas de sala, especial à Edmara Fávero pelos conselhos como professora, ao João Paulo Coelho e Lucas Melo pelo compartilhamento de conhecimento em sala de aula, ao Luiz Antônio Pitol Trevisan, Thaisy Assing e Karen Bayerstoff pelas conversas edificantes a respeito do serviço público, à Julia Baranova como parceira de muitos trabalhos e discussões a respeito dos desafios da administração pública, ao Willian Quadros pelas discussões sobre democracia, mandato compartilhado e políticas públicas nos tempos de um controle social ativo. Aos grandes parceiros de dentro da Administração Pública, a quem devo muito pelos diálogos de alto nível, demonstrando motivação com entrega resultados.

Também cabe um agradecimento especial pelas parcerias de trabalho na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável (SDS), sobretudo ao Márcio Manoel da Silveira e ao Antônio Ricardo Machado Slosaski.

Ainda assim, agradeço aos entrevistados que permitiram a realização desta pesquisa de forma transparente, com a finalidade de expor à sociedade como se constrói uma política pública regulatória na área econômica para micro e pequenas empresas em Santa Catarina.

“Há algo mais poderoso que a força brutal das baionetas: é a *Ideia* cuja hora chegou e o tempo está maduro.”

“Mankind is not a circle with a single center but an *ellipse* with two focal points of which facts are one and ideas the other.”

Victor Hugo (1802-1885)

RESUMO

MICHELAN, Luciano Sergio. **FORMAÇÃO DE AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: o Estatuto Estadual das Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina.** 2019. 246 p. Dissertação (Mestrado em Administração - Área de concentração: Gestão Estratégica das Organizações) - Universidade do Estado de Santa Catarina, Programa de Pós-graduação em Administração, Florianópolis, 2019.

Devido à necessidade de formar uma política pública regulatória para micro e pequenas empresas, os Estados foram incentivados pelo poder executivo federal a criar seus Estatutos Estaduais, por meio do Fórum Estadual das MPEs, a fim de regulamentar o Estatuto Nacional das MPEs (LC 123/2006). Deste modo, apresenta-se com objetivo desta dissertação de mestrado profissional em administração: propor melhorias para a Formação da Agenda do Estatuto Estadual das MPEs (LC 631/2014). Para esta investigação buscou-se caracterizar o histórico das Políticas Públicas para MPEs no Brasil e no Estado de Santa Catarina, bem como identificar suas estruturas de funcionamento. Por outra vertente almejou-se analisar o processo de formação da Agenda das MPEs de SC, à luz do Modelo de Fluxos Múltiplos, de John Kingdon (1984) adaptado por Zahariadis (2007) para possibilitar propostas de melhorias no processo. Como resultados obteve-se uma visão dos micro-processos vinculados aos macro-processos demonstrando em quais pontos a agenda teve maior atenção por parte do Governo. Foram identificados os protagonistas do processo dentro do poder executivo (DIMP/SDS), do legislativo (Frente Parlamentar das MPEs) e das entidades (FAMPESC). Contrariando a teoria de Kingdon, um burocrata foi selecionado como o principal Empreendedor de Política Pública, e o acoplamento de ideias para formar a Janela de Oportunidades ocorreu antes do Fluxo Político, servindo como impulsionador e catalisador do processo político. Como lição deste processo constatou-se que a descentralização do domínio sobre a Agenda das MPEs para forçar a aprovação do Estatuto Estadual com o menor nível de conflito político e tempo fez com que ocorressem divergências permanentes nesta Agenda. Parte das lideranças desta agenda relataram que houve uma grande perda de oportunidade de avançar de forma mandatória e permanente no tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para MPEs. Como proposta para o Poder Executivo identifica-se a necessidade do retorno da formação das demandas e problemas para os legítimos detentores da Agenda – as AMPEs da FAMPESC. Ainda assim, propõe-se a descentralização da implementação das políticas públicas para os órgãos públicos (SEA, SEF, SDS, FAPESC, JUCESC, IMA, IMETRO) a ser realizado em conjunto com as entidades de representação (FAMPESC, FIESC, FACISC, FECOMÉRCIO-SC, FCDL-SC, FAESC e CRC-SC) que detenham as competências específicas para a sua execução, inerentes ao Estatuto Estadual das MPEs. Por fim, orienta-se que cabe à SDS o papel de coordenar e mediar o processo (e não concentradora do processo) com o devido apoio técnico do SEBRAE-SC e intervenção política da ALESC, portanto, se faz necessária uma maior transparência nos fluxos de políticas públicas e no fluxo político para que os representantes das MPEs participem em todas as fases da Formação da Agenda efetivamente.

Palavras-chave: Formação de Agenda, Política Pública, Estatuto, Microempresa, Modelo de Fluxos Múltiplos.

ABSTRACT

MICHELAN, Luciano Sergio. **Agenda Setting for Public Policies: the State Statute of Small Business of Santa Catarina.** 2019. 246 p. Dissertation (Professional Master's Degree in Administration) – Field Concentration: Strategic Management of Organizations) - State University of Santa Catarina, Postgraduate Program in Administration, Florianópolis, 2019.

Due to the need to form a public regulatory policy for small business (SMB), the Federal States were encouraged by the Federal Government to create their State Statutes, through the State Forum of SMB, to regulate the National Statute of SMB (LC 123/2006). Thus, it is presented with the objective of this dissertation of professional master's in administration: propose improvements for the Agenda Setting of the State Statute of SMB (LC 631/2014). This research characterized the history of Public Policies for SMB in Brazil and in the States, as well as to identify its structure of operation at the National level and in Santa Catarina State, forming a network to this agenda setting. On the other hand, it was sought to analyze the process of Agenda Setting of SMB at Santa Catarina State, in the light of John Kingdon's (1984), Multiple Streams Model (MSM), adapted by Zahariadis (2007), to enable proposals for improvements in the process. As a result, we obtained a view of the micro-processes linked to the macro-processes, demonstrating at which points the agenda received the most attention from the Government. It was identified who were the protagonists of the process within the Government (DIMP/SDS), Legislative Power (Parliamentary Front of SMB) and entities (FAMPESC). Contrary to the MSM theory, a bureaucrat was selected as the main Entrepreneur Policy, and the coupling of ideas to form the Policy Window occurred before the Political Stream, serving as a driver and catalyst for the political process. As a lesson in this process, it was found that the decentralization of the domain on the SMB Agenda to force the approval of the State Statute with the least political conflict and time as possible caused permanent divergences in this Agenda. Some of the leaders of this agenda reported that there was a great loss of opportunity to make progress on a mandatory and permanent way on the favored, differentiated and simplified treatment for SMB. As a proposal to the Executive Branch, we identify the need to return the formation of demands and problems to the legitimate stakeholders of the Agenda - the AMPEs of FAMPESC. Nevertheless, it is proposed to decentralize the implementation of public policies for public bodies (SEA, SEF, SDS, FAPESC, JUDESC, IMA, IMETRO) to be carried out jointly with the representation entities (FAMPESC, FIESC, FACISC, FECOMÉRCIO-SC, FCDL-SC, FAESC and CRC-SC) that have the specific competencies for its execution, inherent in the State Statute of SMB. Finally, it is advised that SDS has the role of coordinating and mediating the process (and not concentrating the process) with the technical support of SEBRAE-SC and the political supplementation of ALESC, therefore, greater transparency is needed in the policies and political stream to hoping that representatives of SMB will participate in all phases of Agenda Setting effectively.

Keywords: Policy Public Evaluation. Agenda Setting, Public Policy, Statute, Multiple Streams Model.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 01: Ciclo de Políticas Públicas.....	45
Ilustração 02: O Processo de Formação da Agenda.....	50
Ilustração 03: Níveis da Agenda.	57
Ilustração 04: Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon.....	82
Ilustração 05: Primeiros registros do termo Microempresa.....	103
Ilustração 06: Primeiros registros com o termo Microempresa, com fins lucrativos.	103
Ilustração 07: Ministro Hélio Beltrão falando do Estatuto da Microempresa.	116
Ilustração 08: Tratamento Diferenciado Trabalhista para MPEs.....	119
Ilustração 09: Pedro Cascaes, presidente da CONAMPE.....	120
Ilustração 10: Foto da Homenagem ao Deputado Dirceu Dresch pela atuação em prol das Micro e Pequenas Empresas no Estado de Santa Catarina.....	142
Ilustração 11: Abertura do 41º Enconampe, 29/10/11, em Lages.....	154
Ilustração 12: Reunião do Fórum Nacional (FPMPE), 22/04/12, em Brasília.....	156
Ilustração 13: Reunião Plenária do FEMPE-SC, 06/07/2012, em Balneário Camboriú. ...	157
Ilustração 14: Reunião Plenária do FEMPE-SC, 09/11/12, em Jaraguá do Sul.....	160
Ilustração 15: Abertura do 43º Enconampe, 09/11/12, em Jaraguá do Sul.....	161
Ilustração 16: 4º Encontro Nacional dos Fóruns Regionais, 11/07/12, Brasília.	164
Ilustração 17: Linha do Tempo recente da Política Nacional para MPEs.	166
Ilustração 18: Reunião do FPMPE e da Comissão Especial da Câmara.....	169
Ilustração 19: Foto de Reunião do FEMPE-SC, dia 04/10/13, em Joinville.	180
Ilustração 20: Reunião ordinária do FPMPE e Reunião paralela, 11/02/2014, DF.	182
Ilustração 21: Reunião Plenária do FEMPE-SC, 24/02/14, em Florianópolis.....	183
Ilustração 22: Estatuto para Pequenas e Micros Ganha Versão Final.....	184
Ilustração 23: Governador Assina o Projeto de Lei do Estatuto, 11/03/14.....	187
Ilustração 24: Público qualificado assiste às palestras das Lideranças.	188
Ilustração 25: Reunião de Almoço entre a FEMPE-SC e a Câmara da Micro e Pequena Indústria, na FIESC.....	189
Ilustração 26: Reunião Preliminar para Entrega do Projeto na ALESC, no Gabinete da Presidência da ALESC.	190
Ilustração 27: Solenidade de Entrega do PLC do Estatuto, na ALESC.	191
Ilustração 28: Empresários cobram revisão do Decreto do ICMS, na ALESC.....	194
Ilustração 29: Micro e Pequenas – Estado de SC discute Lei própria.	196

Ilustração 30: Secretário da SDS Integrando com a Oposição ao Governo.	197
Ilustração 31: Quadro de Trabalho para Conquista de Apoio Político.	197
Ilustração 32: Diretor da DIMP com Presidente da ALESC, 19/03/14.	201
Ilustração 33: Diretor da DIMP, Presidente da ALESC e VP FACISC, 22/04/14.	203
Ilustração 34: Sec. Exec. do FEMPE-SC dialoga com Dep. Dirceu Dresch (PT) na ALESC, 23/04/14.....	204
Ilustração 35: Diretor da DIMP conversa com Roberto Azevedo antes da Votação em Plenário, 07/05/14, 15:10.	208
Ilustração 36: Dia da Aprovação do Estatuto na ALESC, 07/05/19, 16:02.	208
Ilustração 37: Dia da Aprovação do Estatuto na ALESC, 07/05/19, 16:07.	209
Ilustração 38: Sanção do Estatuto em Joinville, 21/05/19, 14:00.....	211
Ilustração 39: Diagrama de Paul Baran sobre Rede de Distribuição.	222

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

Tabela 01: Principais Problemas do Brasil em 2018.	49
Gráfico 01: Ciclo de Atenção à Questão.	62
Gráfico 02: Formalização de MEIs e MPes, 2007 a 2018, no Brasil.	105
Gráfico 03: Evolução da Arrecadação – do Simples Nacional, entre 2007 e 2016.	106
Gráfico 04: Saldo de empregos (mil), MPes x MGEs, 2007-2018*, no Brasil.	107
Gráfico 05: Força de Trabalho do Empreendedor (milhões), 2018, no Brasil.	108
Tabela 02: Valor exportado por porte das empresas (US\$ milhões).	108
Gráfico 06: Evolução do número de Estados com Estatuto das MPes.....	125
Gráfico 07: Ano de instituição dos Fóruns Estaduais e de aprovação dos Estatutos estaduais das MPes pelo Brasil, entre 2007 e 2016.	131

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Definições de Políticas Públicas.....	36
Quadro 02: Relação da Política Pública com outras Áreas.	38
Quadro 02: Diferença entre Policy Analysis e Policy Research.....	39
Quadro 04: Níveis de Codificação da Política Pública.....	40
Quadro 05: Tipologia de Custo-Benefício de Wilson.....	41
Quadro 06: Tipologia de Gormley (1986).....	41
Quadro 07: Modelos de Processos de Políticas Públicas	44
Quadro 08: Fases de Atenção à Questão.....	61
Quadro 09: Dimensões, Variáveis e Conceitos do Fluxo de Problemas.....	76
Quadro 10: Dimensões, Variáveis e Conceitos do Fluxo de Políticas Públicas.....	78
Quadro 11: Dimensões, Variáveis e Conceitos do Fluxo Político.....	79
Quadro 12: Dimensões, Variáveis e Conceitos do Empreendedor de Políticas.....	80
Quadro 13: Dimensões, Variáveis e Conceitos da Janela de Oportunidades.....	81
Quadro 14: Dimensões, Variáveis e Conceitos do Ciclo da Política Pública.....	83
Quadro 15: Comissões do Poder Legislativo que o PLC 003/2014 tramitou.....	94
Quadro 16: Relação de Entrevistas para a Pesquisa.....	95
Quadro 17: Codificação do Modelo de Fluxos Múltiplos (B).....	99
Quadro 18: Histórico da Legislação para MPEs no âmbito Nacional.....	109
Quadro 19: Comparativo Legal entre Conselho de Desenvolvimento e Fórum.....	127
Quadro 20: Comparativo das Características do Conselho e do Fórum.....	128
Quadro 21: Quadro de Governança Jurídico-Administrativa do Estatuto.....	133
Quadro 22: Composição do FEMPE-SC.....	137
Quadro 23: Junção das formas Empírica, Ciclo de Políticas Públicas e Modelo de Fluxos Múltiplos para esta pesquisa.....	148
Quadro 24: Tramitação da Minuta do PLC por Secretarias e Órgãos.....	176
Quadro 25: Registro dos Horários dos Eventos do Ministro, em 11/03/14.....	186
Quadro 26: Identificação das etapas dentro do Poder Legislativo.....	200
Quadro 27: Nível de participação das Entidades na Formação da Agenda.....	215
Quadro 28: Nível de participação dos Políticos na Formação da Agenda.....	217

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	23
1.1 Contexto e Situação-Problema	24
1.2 Objetivos	27
1.3 Justificativa e Oportunidade	28
1.4 Delimitação da Pesquisa	31
2. BASE TEÓRICA	33
2.1 Políticas Públicas	33
2.1.1 Conceitos sobre Políticas Públicas	35
2.1.2 O Lugar da Política Pública	37
2.1.3 Tipologias de Políticas Públicas	39
2.2 Fases do Ciclo de Políticas Públicas	43
2.2.1 Problema	47
2.2.2 Formação da Agenda	48
2.2.3 Formulação de Alternativas	51
2.2.4 Tomada de Decisão	52
2.3 Formação de Agenda	54
2.3.1 Conceitos e Definições de Agenda	54
2.3.2 Níveis da Agenda	57
2.3.3 Ciclo de Atenção à Questão (Issue-Attention Cycle)	60
2.3.4 Negação da Agenda (Agenda Denial)	63
2.4 Modelo de Fluxos Múltiplos (<i>Mutiple Streams Model</i>).....	65
2.4.1 Participantes da Agenda	72
2.4.2 Fluxo de Problemas (Problem Stream)	75
2.4.3 Fluxo de Políticas Públicas (Policy Stream)	77
2.4.4 Fluxo Político (Politic Stream)	78
2.4.5 Empreendedor de Políticas Públicas (Policy Entrepreneur)	79
2.4.6 Janela de Oportunidade (Policy Window)	81
2.4.7 Categorias do Ciclo de Política Pública	83
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	85
3.1 Abordagem e Classificação da Pesquisa.....	86
3.1.1 Abordagem da Pesquisa	86
3.1.2 Objetivos da Pesquisa	88
3.2 Delineamento da Pesquisa.....	89

3.3 População e Amostra	93
3.4 Técnicas e Instrumento de Coleta	96
3.5 Dimensões de Análise	98
4. BASE EMPÍRICA – AS MPES	100
4.1 Definição de Micro e Pequenas Empresas	102
4.2 Estatísticas e Importância das MPES	104
Tabela 02: Valor exportado por porte das empresas (US\$ milhões).	108
5. CARACTERIZAÇÃO E ANÁLISES	114
5.1 Caracterização do Estatuto e de sua Estrutura de Funcionamento	115
5.1.1 Estatuto das Micro e Pequenas Empresas.....	115
5.1.2 Fórum Permanente de Micro e Pequenas Empresas	126
5.1.3 Estrutura Administrativa de Governo para Micro e Pequenas Empresas .	138
5.1.4 Frente Parlamentar Mista das Micro e Pequenas Empresas do Congresso Nacional e a Participação Catarinense.....	140
5.2 Caracterização da Política Pública	143
5.3 Processo da Formação da Agenda	149
5.3.1 Antecedentes ao Fluxo de Problemas (Problem Stream)	150
5.3.2 Fluxo de Problemas (Problem Stream).....	152
5.3.2.1 O Manifesto das MPES na FEMPE-SC de Lages (2011)	153
5.3.2.2 As Demandas no FEMPE-SC de Balneário Camboriú (2012.1).....	155
5.3.2.3 As Diretrizes Estratégicas para as MPES de Santa Catarina no FEMPE-SC de Jaraguá do Sul (2012.2).....	159
5.3.3 Fluxo de Políticas Públicas (Policy Stream)	162
5.3.3.1 O Cenário Nacional - Políticas Públicas para MPES nos Estados.....	162
5.3.3.2 O Cenário Estadual - Antecedente das Políticas Públicas para MPES em SC	170
5.3.3.4 A Formulação do texto do Estatuto em Santa Catarina	171
5.3.3.5 A Tramitação da minuta do Projeto de Lei no Poder Executivo	175
5.3.4 Janela de Oportunidade (Policy Window).....	182
5.3.4.1 Reunião Plenária do FEMPE-SC – Aprovação da Minuta e Articulação	183
5.3.4.2 Reunião do FEMPE-SC com o FPMPE.....	185
5.3.4.3 Reunião do FEMPE-SC com o Frente Parlamentar das MPES - ALESC...	190
5.3.5 Fluxo Político (Political Stream).....	193
5.3.5.1 O Cenário Antecedentes Político para as MPES em SC.....	193
5.3.5.2 O Apoio para o Processo Político para Aprovação do Estatuto das MPES	197
5.3.5.3 O Fluxo Político para Tramitação e Aprovação do Estatuto das MPES.....	200

5.3.5.3.1 Primeira - Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)	201
5.3.5.3.2 Segunda - Comissão de Finanças e Tributação (CFT).....	202
5.3.5.3.3 Terceira - Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público....	205
5.3.5.3.4 Quarta - Comissão de Economia, Ciência, Tecnologia, Minas e Energia.	206
5.3.5.3.5 Plenário.....	207
5.3.5.4 A Sanção do Estatuto Estadual das MPEs	209
5.3.6 Ciclo de Atenção à Questão	211
5.3.7 Empreendedor de Políticas Públicas (Policy Entrepreneur)	214
6. CONCLUSÕES	221
6.1 Considerações gerais.....	221
6.1.1 Estrutura e Funcionamento da Política Pública para MPEs	221
6.1.2 Processo de Formação da Agenda	223
6.2 Proposta de Melhorias.....	230
6.3 Considerações para Outros Estudos	232
REFERÊNCIAS	233
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas (em desenvolvimento)	241
APÊNDICE B – Atenção à Questão da Agenda das MPEs de SC	243
ANEXOS	244
ANEXO A – Ata de Constituição do CEBRAE (atual SEBRAE), 05/07/1972.	245
ANEXO B – Tramitação de PL de Compras Públicas para MPEs, na ALESC.	245
ANEXO C – Tramitação do Estatuto Estadual das MPEs de SC na ALESC.	245
ANEXO D – Ofício e Exposição de Motivos do PLC 003/2014.	245
ANEXO E – Primeira Matéria sobre o Estatuto Estadual do Maranhão	245
ANEXO F – World Café – Material de Orientação para o Debate.	245
ANEXO G – Ofício do Manifesto das MPEs de Santa Catarina, da FAMPESC.	245
ANEXO H – Demandas Originadas no FEMPE-SC	245
ANEXO I – Diretrizes Estratégicas das MPEs Catarinenses.	245
ANEXO J – Estados com Estatuto, Fórum, CGSIM e Compras.	245
ANEXO K – Designação dos Membros do FEMPE-SC, Portaria nº 70, de 2013. 245	
ANEXO L – Matérias e Artigos na Janela de Oportunidades.	245

Pareceu-me que sabíamos algo sobre como as questões eram decididas [em políticas públicas], mas sabíamos muito pouco sobre como se tornaram questões. (John Kingdon)

1. INTRODUÇÃO

O dilema sobre quem influencia e define a agenda de trabalho do governo tem se tornado um tema recorrente em pesquisas acadêmicas. O princípio desse debate se intensificou após a década de cinquenta com a publicação do cientista político americano Robert Dahl (1957) do livro *Who Governs?*, rechaçando a ideia de que existiria apenas uma elite dominante que definisse todas as questões do governo, assim advogou pela teoria pluralista onde muitos grupos de interesse competem na esfera política e o Governo tem o papel de ser o mediador.

Para Bachrach e Baratz (1962) duas correntes se colocam em oposição ao adotar a teoria de poder sobre quem influencia na agenda do governo. A *teoria elitista* é defendida por sociólogos que afirmam que o poder é concentrado na mão de uma elite poderosa, enquanto a *teoria pluralista* defendida por cientistas políticos apregoa que o poder é difuso pela estrutura do governo e da sociedade.

As teorias elitista e pluralista ajudam a ilustrar o motivo pelo qual definir quais problemas o governo resolverá primeiro tem sido um tema abordado por diferentes pesquisadores do campo de públicas com suas diversas orientações científicas e ideológicas.

Dado este preâmbulo, cabe informar que esta pesquisa adota a visão pluralista e se subscreve na área de políticas públicas, adotando prioritariamente o **Modelo de Fluxos Múltiplos**, do cientista político John Kingdon, do livro *Agendas, Alternatives and Public Policies*, de 1984 e 2003, citado por mais de 22 mil publicações, moldando o termo Formação da Agenda (*Agenda Setting*) neste campo.

Pelo espectro das políticas públicas, o fenômeno central desta pesquisa é a **formação da agenda** do Estatuto Estadual das Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina, corporificado na aprovação da Lei Complementar Estadual nº 631, de 21 de maio de 2014, que foi pensado, discutido, redigido, debatido, tramitado, feito, encaminhado, aprovado e sancionado por aproximadamente dois anos em

Santa Catarina, tendo como finalidade a regulamentação do Estatuto Nacional das MPEs, da Lei Complementar Federal nº 123/2006.

1.1 Contexto e Situação-Problema

A preocupação quanto ao tema dos Estatutos Estaduais tem sido objeto de grandes debates políticos em quase todas as regiões do Brasil, entretanto pouco se tem pesquisado e publicado academicamente a esse respeito.

Este debate que cada Estado da Federação precisa conduzir, analogamente ao Estatuto Nacional, são coordenados por meio de Fóruns Estaduais Permanentes, formalmente constituídos, aqui conhecido como Fórum Estadual Permanente das Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e dos Microempreendedores Individuais do Estado de Santa Catarina (FEMPE-SC), instituído pelo Decreto Estadual nº 2.169, de 05 de março de 2009 (SANTA CATARINA, 2009), normalmente conhecido como Fórum de MPEs de SC, tendo completado 10 anos de funcionamento na data desta pesquisa.

A composição de membros do FEMPE-SC, a estrutura de gestão e o seu papel vem sendo moldado ao longo dos anos, seja por meio de lei ou pela orientação dos seus dirigentes, movidos pela necessidade ou por interesses discricionários.

Como fundamento legal e político destes debates para formação do Estatuto, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispõe: “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa [...] observados os seguintes princípios: [...] IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.” (BRASIL, 1988).

Ainda no capítulo sobre os princípios gerais da ordem econômica tem-se:

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei (BRASIL, 1988).

Comumente, a estes dois artigos da Constituição (170 e 179) dá-se nome de **tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as micro e pequenas empresas** – que deve ser obedecido e implementado pela Administração Pública.

Sua origem mais conhecida vem da Lei Federal nº 7.256/1984, que detinha em sua ementa: “Estabelece normas integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas ao tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativo, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial”, que foi revogada pela Lei Federal nº 9.841/1999. Observa-se que tanto o Estatuto de 84 quanto o de 99 eram direcionados aos órgãos e entidades da União e cada estado detinha suas leis próprias para micro e pequenas empresas, divergentes entre si e da união.

Diferentemente, o Estatuto Nacional das MPEs, aprovado pela Lei Complementar Federal nº 123/2006, possui abrangência para todas as unidades federativas do território nacional, o que só foi possível após a Emenda Constitucional nº 42/2003, dando direito à União (Câmara de Deputados e Senado) de legislar sobre o tema por meio de lei complementar.

Assim, no Brasil o porte empresarial é definido unicamente pela LC 123/2006, que instituiu o **Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**, dispondo o porte pelo faturamento da seguinte forma:

- a) Microempreendedor Individual (MEI): até R\$ 81 mil/ano;
- b) Microempresa (ME): até R\$ 360 mil/ano; e
- c) Empresa de Pequeno Porte (EPP): entre R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões/ano.

Apesar do porte estar definido no Estatuto Nacional, os órgãos e entidades no nível nacional e regional adotam variações, seja no momento da concessão de crédito, seguros, serviços de saúde e frequentemente os poderes públicos municipal e estadual criam regras e taxas divergentes da legislação nacional. Além disso, percebe-se que os órgãos de regulação a nível federal desconhecem (ou ignoram) o Estatuto Nacional e impõem regras que inibem a livre iniciativa.

Para exemplificar, cita-se um conjunto de agências reguladoras Federais: ANVISA, ANA, ANP, ANTT, ANEEL, ANATEL, ANM, ANS, ANTAQ, ANAC. Além dessas, existem outros órgãos da administração direta e indireta federal que também emitem regulamentação, tais como: BACEN, CVM, INMETRO, SUSEP, IBAMA, CONTRAN, Ministério da Justiça, PROCON, RFB, entre outros.

Em evento organizado pela ANVISA sobre impacto da regulação da medida provisória da Liberdade Econômica a palestrante Kelvia Albuquerque afirmou que no Brasil, em média, são editadas 774 normas por dia útil, contendo 3 mil palavras cada

uma, ou seja, nestes 2 últimos anos foram publicadas mais de 4 mil páginas de normas, de mais de 23 órgãos federais, além de outros do nível estadual (ANVISA, 2019, 1h20min).

Se por um lado, os órgãos governamentais impõem uma série de regras, por outro, as MPEs se apresentam como resposta aos desafios do empreendedorismo ao gerar significativos ganhos sociais pela geração de empregos. Neste sentido, verifica-se estatisticamente que após a LC 123/06, até maio de 2018, as MPEs apresentaram um saldo líquido positivo de 11,3 milhões de empregos com carteira assinada, enquanto as médias e grandes empresas obtiveram um saldo líquido negativo de 1,3 milhões de postos de trabalho com carteira assinada. (SEBRAE, 2018a).

A despeito da evidente importância do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas para o ambiente econômico e social a nível nacional e regional, pouco se conhece sobre os processos que culminam nesses projetos de leis que são debatidos nas casas legislativas com a finalidade de proteger e dar soluções, assim melhorando o ambiente econômico para as micro e pequenas empresas.

No caso da Lei Complementar Estadual nº 631/2014 – o Estatuto Estadual das Micro e Pequenas Empresas, observou-se a sua aprovação por unanimidade dos Deputados da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC), em um curto espaço de tempo, conforme pode ser verificado no Anexo C.

Entretanto, Frey (2000, p. 219) observa que “as disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados.”

Neste ponto, cabe explicar que o pesquisador de mestrado profissional desta dissertação teve experiência como servidor público pelo período de 8 anos na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico (SDS), ocupando o cargo como **secretário executivo do FEMPE-SC**, e estabelecendo relacionamento direto com o segmento de MPEs, incluindo-se no processo de formação da agenda, redação técnica da minuta do projeto de lei, tramitação da minuta dentro do governo, negociação do projeto de lei dentro do poder legislativo, acompanhamento da sanção pelo governo e retomada dos trabalhos para regulamentação da legislação. Portanto, agrega sua vivência empírica e proximidade com o objeto de pesquisa, aliando-se aos conhecimentos teóricos adquiridos no decorrer do mestrado na UDESC/ESAG para o desenvolvimento desta pesquisa.

Essa experiência em torno do processo de formação da agenda para micro e pequenas empresas evidenciou que a adoção de determinados rumos das lideranças e dos grupos com a finalidade de atingir ao nível da agenda de decisão por um período específico – aprovação da legislação – podem ter ocasionado consequências inesperadas.

Nesse contexto, Birkland (2007, p. 77) explica que “o estudo da formação de agenda é uma maneira particularmente frutífera de entender como os grupos, o poder e a agenda interagem para definir as fronteiras do debate político e de políticas públicas.”

Perante as lacunas empíricas no campo de públicas levanta-se como situação-problema para esta dissertação de mestrado profissional:

A falta de clareza sobre as dinâmicas que influenciam o processo de Formação da Agenda do Estatuto Estadual das MPEs de SC.

1.2 Objetivos

Conforme observado por Amboni *et al* (2017, p. 2) quanto à execução da dissertação de mestrado profissional:

A orientação básica da dissertação do MP é que a mesma deve focalizar situações da realidade (situações-problema) trazidas pelo mestrando, **que buscará viabilizar respostas/soluções/implementações** à luz de teorias, conceitos, resultados de pesquisas e de melhores práticas relacionadas ao assunto pesquisado.

Reflete-se que esses autores observam quanto à finalidade da dissertação de mestrado profissional, que pode ter como resultado uma proposta de solução diante de um problema/oportunidade, desenvolvendo um produto final ou uma proposta de implementação; ou o foco do estudo que ainda não tenha uma resposta clara para o problema/oportunidade pode desenvolver uma recomendação (AMBONI *et al*, 2013).

Dito isso, observa-se que a presente pesquisa se enquadra nesse último quesito que diz respeito à falta de clareza sobre o problema para possibilitar recomendações aos envolvidos na formação de agenda do objeto de pesquisa.

Por isso, mediante o contexto dado, a situação-problema apresentada no objetivo geral desta pesquisa é: **Propor ações corretivas para a Formação da Agenda do Estatuto Estadual das Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina.**

Portanto, para consecução dessa meta se faz necessário alcançar os seguintes objetivos específicos da presente dissertação:

- a) Descrever a estrutura que envolve a formação da Agenda para MPEs;
- b) Caracterizar as Políticas Públicas para Micro e Pequenas Empresas;
- c) Analisar a formação da agenda do Estatuto Estadual das MPEs, pelo Modelo de Fluxos Múltiplos; e
- d) Propor melhorias para a continuidade do processo de formação desta Agenda.

1.3 Justificativa e Oportunidade

Nesta seção cabe demonstrar a justificativa e relevância acadêmica e empírica desta pesquisa por seus vários aspectos, seja pela aplicação teórica da pesquisa no campo de públicas, seja pela visão prática para analistas e profissionais, bem como do público interessado não profissionalizado. Por outro lado, também são destacados os benefícios potenciais para os envolvidos no processo.

No que diz respeito ao campo empírico desta pesquisa, direcionado ao segmento de MPEs, para identificar suas características essenciais optou-se por consultar a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD, 2019), que ao inserir uma sequência de os termos (Small Business” OR “Microempresa” OR “123/2006” OR “Estatuto da Micro” OR “Estatuto das Micro” OR “Simples Nacional” OR “Super Simples” OR “MPEs” AND “Micro”) obteve-se 84 resultados, que ao segmentar por programas de pós-graduação tem-se:

- 26 da Administração (31%) e 15 da Economia (18%), totalizando em ciências sociais aplicadas 49%;
- 19 das Engenharias (23%) e 8 da Ciência da Computação (9%), inteirando em ciências tecnológicas 32%;
- 8 da Geografia e Desenvolvimento Regional (9%) 2 de Políticas Públicas (2%), verificando nas ciências sociais aplicadas às políticas 11%; e
- 6 de Outras Áreas (7%).

Ao refinar a pesquisa incluindo o termo “AND Política” à consulta anterior, obteve-se uma redução dos achados, sendo 4 teses e 34 dissertações, que pelo conteúdo dos trabalhos monográficos, podem receber a seguinte segmentação:

- 16 de Desenvolvimento Regional, contemplando o desenvolvimento territorial, o arranjo produtivo local, a geração de empregos e dinâmicas regionais, sem abordar teorias sobre política ou política pública;
- 07 de Econometria, contemplando estudos estatísticos quantitativos de bases de dados setoriais MPEs e/ou geração de empregos;
- 05 de Gestão Empresarial, contemplando as áreas de marketing, produção e inovação;
- 05 de Políticas Públicas, focando essencialmente a avaliação de políticas públicas;
- 03 de Meio Ambiente, contemplando os termos sustentabilidade e gestão ambiental; e
- 02 de Gestão Pública, contemplando a organização da administração pública para melhoria de um processo ou procedimento, sem o uso de uma teoria específica sobre políticas públicas.

Expostos esses dados com relação aos trabalhos monográficos a nível nacional, com relação à pesquisa em políticas públicas, constata-se que não foram encontradas pesquisas científicas casando a temática MPEs e o Modelo de Fluxos Múltiplos (MFM) e nem mesmo adotando outros modelos de pesquisa, tais como: *Punctuated Equilibrium Theory (PET)*, *Advocacy Coalition Framework (ACF)*, *Path Dependence Framework (PDF)*, *Policy Network*, *Policy Learning* ou qualquer outro padrão pré-estipulado por meio de um modelo teórico ou *framework*.

No mesmo sentido, percebe-se a inexistência de pesquisas sobre Formação de Agenda junto ao segmento de micro e pequenas empresas, mesmo sendo uma área com alto padrão de renovação da legislação a nível federal, 11 vezes em 13 anos, com comitês e fóruns instituídos há décadas.

Frey (2000, p. 215) observou que no Brasil predominam pesquisas em políticas públicas com micro-abordagens contextualizadas, entretanto dissociadas dos macroprocessos, limitadas no tempo e que normalmente carecem de um embasamento teórico para viabilizar alguma generalização da pesquisa.

Deste modo, essa pesquisa não pode ser considerada como original nem pelo uso do teórico do Modelo de Fluxos Múltiplos e nem pelo objeto de estudo. Porém, possui vantagem pela sua replicabilidade e comparabilidade com pesquisas de outras regiões e objetos.

Evidencia-se que este trabalho visa beneficiários diretos, tais como o Poder Executivo ao conhecer que o processo pode ser compreendido como etapas e ao reconhecer que existem influências que possui uma complexidade limitada.

Também pode ser considerado como beneficiário direto, o Poder Legislativo ao compreender que existem contextos antecedentes que provavelmente podem influenciar o momento de tramitação do projeto de lei dentro da Casa Legislativa e assim interagir de maneira mais assertiva em todo o processo.

Ainda assim são considerados beneficiários diretos, a sociedade civil organizada que ao perceberem interesses em determinada agenda podem promovê-la ao reconhecer as etapas e os jogos de influência para que a política pública avance para dentro da Agenda Governamental.

Como beneficiário indireto ainda se registra que os Fóruns Estaduais das Micro e Pequenas Empresas podem se utilizar desta pesquisa, como material técnico para melhor conduzir o processo de agendamento e de formação de políticas públicas no seio das unidades federativas.

Amplamente, este objeto de pesquisa possui benefícios indiretos porque é um segmento com alto índice de geração de empregos, e aprovação de projetos de lei ou o levantamento da agenda em determinadas temáticas pode gerar benefícios econômicos com forte impacto social pela geração de empregos.

Esta pesquisa também é considerada de grande valia por realizar um registro histórico das ações de um grupo de pessoas – servidores públicos e voluntários – que representando órgãos e entidades, conseguiram impactar a sociedade catarinense por meio de uma legislação maior do que cada indivíduo participante.

Para a academia este trabalho tem sua importância devido a continuidade de trabalhos ligados ao Campo de Públicas, fortalecendo a tradição da ESAG/UDESC em apresentar pesquisa aliada à prática por meio de um mestrado profissional que continuamente serve ao Estado de Santa Catarina.

Não menos importante é o registro da relevância para o pesquisador que pôde participar do processo de Formação da Política Pública na função de técnico do governo do Estado e agora aplicar pesquisa como acadêmico de Pós-Graduação, utilizando suporte teórico e metodológico para reconhecer as falhas e apresentar soluções para o segmento de micro e pequenas empresas.

1.4 Delimitação da Pesquisa

Devido a amplitude de possibilidades de aplicações de pesquisas e análises, seja na área de micro e pequenas empresas ou na área de políticas públicas cabe nesta etapa delimitar esta pesquisa, especificando a sua abrangência e mais precisamente definir o que não será feito neste trabalho.

Esta pesquisa não visa realizar levantamento de dados primários quantitativos ou mesmo dados secundários para tratamentos por meio de métodos estatísticos ou econométricos, com a finalidade de avaliar o impacto das políticas públicas direcionadas para micro e pequenas empresas, isto é, não se trata de avaliação dos resultados de uma determinada política pública. Nem também objetiva levantar os desafios de implantação/regulamentação da política pública para micro e pequenas empresas a nível nacional ou regional, bem como não interessa aqui identificar as consequências desta política pública, nem tampouco considera os percalços na gestão pública para alocar recursos ou pessoas para a consecução desta política pública.

Do mesmo modo, este trabalho não aborda a gestão empresarial (marketing, RH, finanças, produção, compras, inovação, exportação, etc.) ou as consequências da política pública na gestão empresarial dos pequenos negócios.

Além disso, nesta dissertação não há o objetivo de avaliar e nem de analisar os conteúdos temáticos (*issues*), em profundidade, da política pública para micro e pequenas empresas – tais como: acesso ao crédito, compras públicas, desburocratização, processo de abertura de empresas, fiscalização orientadora, associativismo, exportação, geração de emprego e renda, educação empreendedora, e desenvolvimento regional – nem apresentar qual seria a melhor proposta de conteúdo, portanto não se faz análise prescritiva da política pública a fim de corrigi-la ou implementar melhorias nos temas ou capítulos do Estatuto das MPEs de SC, ou seja, não trata da análise de políticas públicas (*policy analysis*), mas de pesquisa em políticas públicas (*policy research*).

Em termos específicos, esta pesquisa concentra-se quanto:

- a) à amplitude geográfica no território de Santa Catarina;
- b) à abrangência institucional no Estado de Santa Catarina, englobando os poderes executivo e legislativo, bem como a sociedade civil organizada;
- c) ao escopo temporal o período de 2012 e 2014;

- d) ao objeto de pesquisa o Estatuto Estadual das MPEs, instituído pela Lei Complementar Estadual nº 631/2014;
- e) à abordagem teórica o Modelo de Fluxos Múltiplos, aplicável ao processo de Formação de Agenda.

Em suma, a presente dissertação considera o processo como um todo em torno da agenda para micro e pequenas empresas, contemplando seus atores, influências, lideranças, processos participativos, estratégias de negociação e a atenção à questão para a manutenção desta Agenda dentro dos problemas a serem seriamente considerados pelo Governo do Estado de Santa Catarina.

“Há algo mais poderoso que a força brutal das baionetas: é a *Ideia* cuja hora chegou e o tempo está maduro.” (Victor Hugo, 1802-1885).

2. BASE TEÓRICA

Neste capítulo será abordada a base teórica essencial para compreender as políticas públicas focando no ciclo de política pública perpassando por autores nacionais e internacionais, notadamente no processo de formação de agenda, concentrando-se na Modelo de Fluxos Múltiplos, de John Kingdon e adaptado por Nikolaos Zahariadis.

Portanto, diante dos fundamentos, buscar-se-á explorar os diferentes conceitos gerais e específicos a serem aplicados na pesquisa sobre o processo de formação da agenda para micro e pequenas empresas, possibilitando apresentar propostas de melhoria ao processo no âmbito do Estado de Santa Catarina.

Na primeira parte deste capítulo, de maneira introdutória ao tema principal serão consideradas as teorias sobre **Políticas Públicas**, retratando seu ciclo, destacando as possibilidades de formas de enxergar a política pública, especificamente com relação: à dimensão de conteúdo por meio de tipologias; à dimensão espacial considerando as instituições participantes da políticas públicas; e à dimensão dos atores envolvidos no processo.

Na segunda parte, dentre as possibilidades de abordagens sobre o processo de **formação de agenda** de políticas públicas optou-se por utilizar como base conceitual para esta pesquisa o Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Model*), que pela característica do modelo de pesquisa possibilita tecer análises de forma fecunda aos condutores do processo.

Assim, este capítulo busca trazer luzes ao que Henry (1975) chamou de “**caixa preta**” da formulação de políticas públicas, onde pode-se destacar fundamentos teóricos necessários para compreender o processo da política pública e da formação da agenda.

2.1 Políticas Públicas

A política pública enquanto disciplina acadêmica tem origem nos EUA, rompendo a tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se

concentravam mais na análise do Estado e suas instituições do que no trabalho desenvolvido pelos governos, assim, passando da fase de reflexão sobre o papel do Estado e indo para os estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p. 22-23).

Historicamente, a ciência social era orientada para políticas que existiam em muitos Estados europeus, contudo, era claramente uma abordagem que servia aos interesses do governante absolutista em conhecer os assuntos de seu principado e sobre o Estado e seus recursos. Era assim conhecido como Ciências do Estado (WAGNER, 2007, p. 29).

Embora o aconselhamento sobre políticas seja tão antigo quanto o próprio governo, a crescente complexidade da sociedade intensifica-se pela necessidade de informação para as autoridades tomadoras de decisão. As decisões políticas combinam conhecimentos técnicos sofisticados com realidades sociais e políticas complexas, mas a definição das próprias políticas públicas tem enfrentado vários problemas (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007, p. xix).

DeLeon e Vogenbeck (2007, p. 4-5) argumentam que os conceitos inerentes à evolução histórica da ciência política nos primeiros estudos passaram pela política, administração pública, comunicações, psicologia, jurisprudência e sociologia.

Fischer, Miller e Sidney (2007, p. xix) acrescentam que o campo das políticas públicas é multidisciplinar, sendo capaz de orientar os processos de decisão política, atravessando por várias especializações, incluindo contribuições de ciências políticas, sociologia, antropologia, psicologia, estatística e matemática, e até mesmo as ciências físicas e naturais em alguns casos.

Entretanto, a necessidade com a ordem prática do mundo das ciências sociais refletiu na busca de uma ordem teórica inerente à natureza humana e suas formas de socialização, sobretudo com a finalidade de conhecer a **previsibilidade e estabilidade** das pretensões humanas e os resultados decorrentes dessas interações (WAGNER, 2007, p. 29-30).

Wagner (2007, p. 29) afirma que a intervenção planejada no contexto social pelo Estado ou por uma organização, hoje é conhecido como *policy* (políticas públicas).

Na década de 70, no Brasil os estudos sobre políticas públicas se deram no campo da “análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociações das políticas setoriais específicas” (FREY, 2000, p. 214).

Para assentir o campo que esta pesquisa irá se desenvolver cabe instalar uma configuração de Estado que esteja relacionada ao campo de Políticas Públicas, que Celina Souza (2013, p. 1) descreveu como “o conjunto de instituições criadas, recriadas e moldadas para administrar conflitos e tensões dentro de um determinado território e sobre um determinado conjunto demográfico.” Em ato contínuo ela também define o Estado democrático como aquele “fundado em torno de uma barganha política que reflete a relação contraditória entre diferentes forças sociais”.

Além do Estado e suas instituições internas que influenciam nos processos das políticas públicas ainda destacam-se os “grupos de interesses organizados, que representam tanto a sociedade como o mercado, também exercem poder de influência, de veto ou de apoio”, portanto, molda-se preliminarmente um conjunto de inter-relações intrincadas entre economia, sociedade e política (SOUZA, 2013, p. 2).

Souza (2003, p. 17) ressaltava que eram abundantes os estudos sobre as formas de participação popular nas políticas públicas focados, sobretudo, com narrativas de conselhos comunitários de políticas sociais, deixando uma grande lacuna sobre outros importantes temas, como o da burocracia ligada a gestão da política pública, bem como a sua avaliação.

Sobre a maturidade das pesquisas no campo de públicas, Souza (2003, p. 17) alega que na sua primeira fase focava nos pontos de fracasso e nos processos racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos – separando a política da administração política. Assim, ela defende a chegada de uma segunda geração que foca nas tipologias de análise, abordando uma literatura neo-institucionalista, com metodologias específicas do campo de políticas públicas, considerando sua complexidade política.

Diante dos múltiplos uso das políticas públicas em toda a sociedade, cabe também apresentar suas características e conceitos para adentar à pesquisa.

2.1.1 Conceitos sobre Políticas Públicas

Há muitas maneiras de definir *public policy*, ou *policy*, e certamente o mais difícil é escolher uma definição particular em detrimento de outras, dado um contexto particular a ser observado (BIRKLAND, 2015, p. 7).

Antes de definir o que é política pública é importante descrever seus atributos, para que cada usuário, possa selecionar a melhor definição para a sua área

(BIRKLAND, 2015, p. 9):

- A política é feita em nome do “público”.
- A política é feita em resposta a algum tipo de problema que requer atenção.
- A política é orientada para um objetivo ou estado desejado, como a solução de um problema.
- A política é, em última instância, tomada pelos governos, mesmo que as ideias provenham de fora do governo ou através da interação de atores governamentais e não-governamentais.
- A política é interpretada e implementada por atores públicos e privados que têm diferentes interpretações de problemas, soluções e motivações próprias.
- Política é o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Hill (2005, p. 8) observa que uma política pública é caracterizada não por uma única decisão, mas por uma teia de decisões paralelas e/ou consecutivas que são tomadas ao longo do tempo e podem variar conforme o decisor.

Birkland (2015, p. 8) e Hill (2005, p. 7) apresentam o seguinte quadro de definições, conceituado por outros autores:

Quadro 01: Definições de Políticas Públicas.

Definição de Política Pública	Autor
“O termo política pública sempre se refere às ações do governo e às intenções que determinam essas ações.”	- Clarke E. Cochran <i>et al</i> (1999)
“A política pública é o resultado da luta do governo sobre quem recebe o quê.” Clarke E. Cochran <i>et al</i> .	- Clarke E. Cochran <i>et al</i> (1999)
“O que os governos escolhem fazer ou não fazer.”	- Thomas R. Dye (1992)
“A política pública é a soma das atividades do governo, seja agindo diretamente ou através de agentes, pois tem uma influência na vida dos cidadãos.”	- B. Guy Peters (1999)
“Políticas são reveladas através de textos, práticas, símbolos e discursos que definem e entregam valores, incluindo bens e serviços, bem como regulamentos, renda, status e outros atributos de valor positivo ou negativo.”	- Anne Schneider e Helen Ingram (1997)
Uma política pode ser utilmente considerada como um curso de ação ou inação, em vez de decisões ou ações específicas.	- Heclo (1972)
Uma política [...] consiste em uma teia de decisões e ações que alocam valores.	- Easton (1953)
Como um conjunto de decisões inter-relacionadas [...] sobre a seleção de objetivos e os meios para alcançá-los dentro de uma situação específica	- Jenkins (1978)

Fonte: Adaptado de Birkland (2015, p. 8) e Hill (2005, p. 7).

Enquanto isso, o autor define política pública como “uma declaração

(*statement*) do governo - em qualquer nível - sobre o que ele pretende fazer em relação a um problema público.” Além disso, adiciona que a declaração (*statement*) pode ser encontrada na Constituição, em Estatutos, em Regulamentos, Súmulas, decisões de instituições e gestores, ou mesmo a mudança de comportamento de funcionários, o que pode ser entendida como uma declaração implícita de política pública. Este último conceito abarca o que o Governo não declara que faz, assim englobando as ações que não são descritas formalmente (BIRKLAND, 2015, p. 9).

Em contraposição a esta ideia, proposta por Dye e Birkland, o pesquisador Frey (2000, p. 217) afirma que política pública se “refere aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas”.

Como é possível perceber seria possível chegar a dezenas de conceitos apenas pelo uso das principais características das políticas públicas e até mesmo por modos diferentes de enxergar e interpretar as ações (ou inações) da administração pública (e não pública).

2.1.2 O Lugar da Política Pública

No Brasil, a partir da década de 90, Farah (2011, p. 820-821) destaca que passou-se a incluir no campo de públicas: as organizações não governamentais; rede de atores sociais; entidades do setor privado e da comunidade; organizações privadas orientadas para a prestação de serviços públicos; e instituições voltadas à inclusão dos cidadãos no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas. Ainda assim, mesmo dentro do serviço público também é considerada a coordenação de diversas jurisdições (diferentes níveis de governo, distintas agências de um mesmo nível de governo) e entidades supranacionais.

Diante deste novo público-alvo da administração pública a formulação das Políticas Públicas se deparam com uma realidade extraordinariamente mais complexa do que era a burocracia governamental, especificamente, no planejamento multi-jurisdicional, na coordenação interorganizacional, na análise desfragmentada e no contexto desarticulado do Estado na atualidade (FARAH, 2011, p. 821-822).

Ainda na busca por situar o lugar da área de Políticas Públicas, Birkland (2015, p. 15) apresenta o quadro que relaciona com outras áreas (disciplinas) de estudo para evidenciar seu modo de aplicação:

Quadro 02: Relação da Política Pública com outras Áreas.

	Descrição	Relação com a Política Pública
Ciência Política	O estudo das relações políticas; isto é, o estudo dos processos pelos quais as sociedades buscam alocar o poder político e os benefícios de tal poder.	O processo político é o processo através do qual as PP são feitas e aplicadas.
Economia	O estudo da alocação de recursos em uma comunidade específica. Economistas estudam mercados e trocas. Os economistas de bem-estar procuram entender até que ponto o bem-estar geral de uma comunidade pode ser maximizado.	Existem muitos fatores econômicos que influenciam as PP, como crescimento econômico, produtividade, emprego e afins. As ferramentas da economia costumam ser usadas para promover PP ou para explicar por que elas têm sucesso ou fracassam.
Administração Pública (AP)	O estudo da gestão de organizações governamentais e sem fins lucrativos, incluindo a gestão da informação, dinheiro e pessoal, a fim de alcançar os objetivos desenvolvidos através do processo democrático.	A gestão de programas públicos é parte integrante do processo da PP. Os acadêmicos de AP estudam a motivação dos implementadores e alvos do programa e ajudam as inovações de pesquisa a melhorar a prestação de serviços.
Políticas Públicas (PP)	O estudo do que os governos escolhem fazer ou não fazer, incluindo estudos do processo de políticas, implementação e impacto de políticas e avaliação.	

Fonte: Adaptado de Birkland (2015, p. 5).

Neste cenário, o uso do termo ‘Políticas Públicas’ se torna tão diversificado quanto as suas possibilidades de abordagens por áreas, entretanto a sua relação com as outras disciplinas se tornam mais claras a partir da apresentação deste quadro.

Birkland (2015, p. 14) ressalta uma diferença essencial quanto a aplicação da política pública, distinguindo a *policy analysis* da *policy research*:

Quadro 03: Diferença entre Policy Analysis e Policy Research.

Análise de Políticas Públicas (*Public Policy Analysis*) - Uma lógica de análise e mistura de técnicas para apoiar a tomada de decisão. Essa tradição se baseia fortemente na economia. A lógica da análise “racional” contém um foco central na especificação de problemas, geração de políticas alternativas e avaliação de políticas em apoio à tomada de decisões de políticas públicas. As técnicas incluem métodos quantitativos, análise econômica, economia do bem-estar e avaliações qualitativas. A maior parte desse tipo de treinamento ocorre dentro de programas de políticas públicas que oferecem mestrados profissionais de dois anos. Além disso, enfatiza a expertise na construção e análise das políticas públicas

Pesquisa de Políticas Públicas (*Public Policy Research*) - Consiste em uma pesquisa aplicada que visa documentar problemas e avaliar intervenções e influências no processo. O elemento distintivo da pesquisa política é que ela é orientada pelo problema. Como tal, as abordagens apropriadas e o alcance da relevância disciplinar são, em princípio, bastante amplas. Além disso, enfatiza o estudo sobre como os outros definem e buscam resolver problemas.

Fonte: Adaptado de Birkland (2015, p. 14)

Dito isto, observa-se que enquanto na análise de políticas públicas busca-se apoiar a tomada de decisão, na pesquisa em políticas públicas o objetivo é avaliar intervenções e influências no processo da política pública. Isto é, enquanto uma é almeja orientar o tomador de decisão a outra visa explicar o processo.

2.1.3 Tipologias de Políticas Públicas

As tipologias das políticas públicas são utilizadas para buscar prever qual a forma como os políticos e grupos irão se comportar na arena política e ainda como será a interação entre eles, possibilitando aos analistas e pesquisadores de políticas públicas anteverem medidas antes mesmo de atuarem no cenário futuro.

O primeiro tipo de codificação que Birkland apresenta, com base na legislação americana, ocorre fundamentado na hierarquia de normas que pode ser apresentada no quadro que segue, sendo obrigatória a adaptação dos termos para as nomenclaturas do Brasil:

Quadro 04: Níveis de Codificação da Política Pública.

Nível	Onde é codificada	Visibilidade da Codificação
1. Constitucional	Mudança Constitucional	Alta visibilidade no nível nacional. Algumas emendas constitucionais mais difíceis que outras (cláusulas pétreas).
2. Estatuto	Código de Normas e Leis	Alta visibilidade Nacional ou regional sobre a temática.
3. Regulamentação	Normas Federais, Leis e Decretos	Visibilidade nacional moderada, dependendo do tema abordado.
4. Procedimentos	Manuais de procedimento operacional	Baixa visibilidade nacional, normalmente internamente publicada dentro do órgão regulador.
5. Padrões de comportamento	Alguns padrões podem estar formalmente descritos	Baixa visibilidade, porém, é um padrão de comportamento adotado não totalmente formalizado.
6. Mudanças Sutis no Entendimento	Demonstrada pelo comportamento da <i>Street Level Bureaucrats</i>	Baixa visibilidade, sem qualquer formalização com comportamento extremamente sutil.

Fonte: Adaptado de Birkland (2015, p. 204).

Ainda conforme Birkland (2015, p. 220) aponta é possível categorizá-las em:

- **Políticas Materiais** são aquelas cujos benefícios materiais são tangíveis às pessoas. Por exemplo, ao fornecer um crédito ou benefício financeiro.
- **Políticas Simbólicas** são aquelas que apelam para valores, como datas comemorativas e fixação de slogans.

Para Souza (2006, p. 28) Theodor Lowi desenvolveu, em 1964 e 1972, a mais conhecida tipologia sobre política pública. Frey (2000, p. 223) descreve os quatro formatos da tipologia de Theodore Lowi, quais sejam:

- 1) **Políticas Distributivas** - São caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos - pelo menos perceptíveis - para outros grupos. Beneficiam muitos destinatários.
- 2) **Políticas Redistributivas** - São orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. Visam redistribuir recursos entre os grupos sociais, buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que pode provocar conflitos.
- 3) **Políticas Regulatórias** - Trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Além disso, visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade.
- 4) **Políticas Constitutivas** ou estruturadoras - Determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas,

redistributivas e regulatórias. Definem competências, atribuições, regras de um sistema de governo.

Birkland (2015, p. 216) apresenta do modelo de Wilson de Custo-Benefício:

Quadro 05: Tipologia de Custo-Benefício de Wilson

		Benefícios	
		Concentrado em poucas pessoas	Distribuído por muitas pessoas
Custo	Concentrado em poucas pessoas	Políticas de grupos de interesse: conflito entre grupos que se beneficiariam e aqueles que arcaíam com os custos. Tratado como um jogo de “soma zero”.	Políticas empreendedoras: grupos e seus líderes buscam convencer os formuladores de políticas a regularem-se no interesse público, em face da oposição dos grupos que arcaíam com o custo.
	Distribuído por muitas pessoas	Política orientada à clientela: estreitas relações de “clientela” entre os formuladores de políticas, os reguladores e o interesse regulado.	Políticas majoritárias: grupos de pessoas relativamente frouxos, ou aqueles agindo em seu nome, que buscam uma declaração substantiva ou simbólica de política. Muitas vezes leva a políticas fracas e ambíguas.

Fonte: Birkland (2015, p. 216).

Ainda assim, existem duas classificações básicas no processo de formação de uma política pública é quanto à sua maneira de formulação ser *top-down* (de cima para baixo), impondo a vontade do governo; e por outro lado a formulação adotar o sistema *bottom-up* (de baixo para cima) que considera o processo e os atores envolvidos no processo.

Conforme descreve Secchi (2013) a tipologia de Gormley (1986) ressalta quanto a complexidade da formulação da política pública, destacando que quanto maior o conhecimento necessário para a sua formulação ou implementação dificilmente pode ser desenvolvida por generalistas ou iniciantes. Ainda assim, esta tipologia considera quanto ao nível de saliência, isto é, a capacidade de afetar e chamar a atenção do público em geral afetando muitas pessoas.

Quadro 06: Tipologia de Gormley (1986).

Tipologia de Gormley (1986)		Complexidade	
		Alta	Baixa
Saliência	Alta	Política de Sala Operatória (<i>operating room politics</i>)	Política de Audiência (<i>hearing room politics</i>)
	Baixa	Política de Sala de Reuniões (<i>board room politics</i>)	Política de Baixo Escalão (<i>street level politics</i>)

Fonte: Secchi (2013, p. 28).

Desta forma a tipologia de Gormley vai além de identificar se a política pública foi formulada de cima para baixo, mas identifica o porquê cada situação ocorre.

Por fim, para esta pesquisa, uma última maneira de distinguir as políticas públicas pode ser de acordo com seus conteúdos, segregando entre conteúdo técnico e conteúdo político, conforme a Tipologia de Boseman e Pandey (SECCHI, 2013, p. 30). Conforme orientam os autores:

- a) “Políticas públicas de conteúdo essencialmente político são aquelas que apresentam conflitos relevantes no estabelecimento de objetivos e no ordenamento de objetivos, e, de alguma forma, ganhadores e perdedores da política pública são identificáveis antes da implementação.” (SECCHI, 2015, p. 31).
- b) “Políticas públicas de conteúdo técnico apresentam poucos conflitos com relação aos objetivos e ao ordenamento dos objetivos, embora possam aparecer conflitos com relação aos métodos” (SECCHI, 2015, p. 32).

Por vezes ainda é necessário conhecer o histórico das instituições que participam do processo para reconhecer suas características mais marcantes para que as negociações tenham êxito a ponto de, finalmente, aprovar o projeto proposto.

Os agentes externos ao Governo, conforme informa Frey (2000, p. 218), normalmente observam o cenário que está por vir, pressupondo que “ele como formulador das políticas define em conjunto com a liderança administrativa as políticas e as responsabilidades, **equacionando** possíveis interferências na implementação das políticas.” Tal situação é conhecida como o **forward mapping**.

Os especialistas e pesquisador em políticas públicas, ressaltam justamente o contrário, interessando-se “na análise posterior dos déficits de implementação, costuma focar os **pontos críticos** de interseção das ações políticas, administrativas e privadas, característicos da abordagem de **backward mapping**, a fim de chegar a um melhor entendimento das dinâmicas do processo político-administrativo.” (FREY, 2000, p. 218).

Apresentados esses conceitos, abordagens, classificações, tipologias e enquadramentos que tangem a área de políticas públicas, cabe ainda especificar a pesquisa quanto ao seu ciclo, permitindo adentrar na pesquisa de políticas públicas.

2.2 Fases do Ciclo de Políticas Públicas

Para este estudo o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) tem uma relevante importância, visto que apresenta uma visão sistêmica do processo de formação da política pública. Para este estudo o ciclo tem sua importância por revelar as fases que sucedem e antecedem ao processo de formação da agenda.

Sobre este ponto, Souza (2003, p. 18) observa que estudos baseados “no modelo do ciclo da política pública, em especial a formação de agenda (*agenda setting*), podem ser muito promissores para a compreensão da política pública”.

Hill (2005, p. 19) explica que em teoria a democracia representativa conduz a vontade popular por meio de *inputs* que são conduzidos em estágios dentro do governo até que saiam os *outputs* (políticas públicas). Perante ao desafio de esclarecer um sistema complexo por meio de etapas, Hill (2005, p. 19) relata que David Easton se destacou ao comparar o sistema político ao sistema biológico, requerendo insumos para apresentar resultados, entretanto o meio deste processo foi compreendido por Easton como a caixa preta do processo da política pública.

Especificamente, quanto o ciclo de políticas públicas, Souza (2003, p. 29) explica que “é formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, implementação e avaliação.”

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas o *policy cycle* acaba se revelando como um modelo heurístico bastante interessante para a análise do ciclo de vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas separadamente em cada fase (FREY, 2000, p. 226).

Ao expor as fases do *policy cycle*, Majone *et al* (2006, p. 228) subdivide em fases pré-decisão e pós-decisão, que respectivamente são: a) Definição do problema, formação da agenda e análise da viabilidade; e b) Implementação, avaliação, aprendizado e dinâmica da política pública.

Hill (2005, p. 20) ainda cita outras duas formas de sequenciar o processo de políticas públicas conforme diferentes autores:

Quadro 07: Modelos de Processos de Políticas Públicas

Modelo de Jenkins (1978)	Modelo de Hogwood e Gunn (1984)	Lasswell (1956)
1. Iniciação 2. Informação 3. Consideração 4. Decisão 5. Implementação 6. Avaliação 7. Extinção	1. Decidindo decidir 2. Decidindo como decidir 3. Definição de questão 4. Previsão 5. Definindo objetivos e prioridades 6. Análise das opções 7. Implementação, monitoramento e controle da política pública 8. Avaliação e revisão 9. Manutenção, sucessão e extinção da política pública.	1. Coleta de informações 2. Promoção 3. Prescrição 4. Invocação 5. Aplicação 6. Rescisão 7. Avaliação

Fonte: Adaptado de Hill (2005, p. 20), Howllet *et al* (2015, p. 2).

Weible (2009, p. 617) reconhece que o uso do ciclo de políticas públicas evidencia a natureza instrumental do processo, baseada em pressupostos racionais e apolíticos. Entretanto, a evolução das teorias com relação aos seus estágios se torna muitas vezes mais elaboradas e explicativas, o que torna o quadro teórico mais próximo da realidade e útil para estudos preliminares.

Sobre o ciclo de política pública Secchi (2013, p. 43) informa que este vem sendo pautado por fases, nem sempre subsequentes, mas que se aproximam das seguintes etapas: 1) Identificação do problema; 2) Formação da agenda; 3) Formulação de alternativas; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação; 6) Avaliação; e 7) Extinção.

Ilustração 01: Ciclo de Políticas Públicas.



Fonte: Secchi (2013, p. 43).

Conforme é possível observar na ilustração acima destacou-se as fases que esta pesquisa pretende priorizar.

Cairney (2017) ressalta que o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) possivelmente é a ilustração mais utilizada para representar um processo de políticas públicas. Ele alega que este é um processo sequencial simplificado, que não explica as complexidades envolvidas.

Fischer *et al* (2007, p. 44) argumenta que hoje, os estágios mais convencionais para descrever o processo de política pública (*policy process*) são: 1) Formação da agenda (*agenda-setting*); 2) Formulação da política pública (*policy formulation*); 3) Tomada de decisão (*decision making*); 4) Implementação (*implementation*); 5) Avaliação (*evaluation*); e 6) Extinção (*termination*).

O uso das fases, processos e ciclos é inerente ao desenvolvimento dos estudos de políticas públicas (*policy*), apesar de sua clara contradição na identificação com teorias ligadas ao poder, ideologia, agência e complexidade (HOWLETT *et al*, 2015, p. 1).

Hill (2005) aponta sérias ressalvas quanto ao uso exclusivo deste modelo sequencial para explicar determinados fenômenos complexos, alertando que:

- a) a política pública não parte de um começo facilmente identificável;

- b) os processos não são exatamente sequenciais;
- c) as decisões não ocorrem de forma sequencial;
- d) as etapas não são isoladas umas das outras;
- e) ocorre uma sucessão de retroalimentação entre as etapas;
- f) os atores não participam das mesmas etapas;
- g) os atores são movidos por interesses próprios diferentes das demandas; e
- h) o processo de formação da política pública é contínuo.

Majone (1989, p. 148) observa que existem duas vertentes predominantes para captar a mudança nas políticas: tecnocrático ou político. Os modelos tecnocráticos são baseados em fases sequenciais ou cíclicas cujos autores principais são: Anderson (1976), May e Wildavsky (1978), e Brewer e deLeon (1983); e outro grupo focalizado na implementação de políticas públicas: Pressman e Wildavsky (1984), Majone (1980), Bennis (1966) e Landau (1973). Enquanto o modelo político enfatiza o processo de desenvolvimento de políticas públicas como resultado dos interesses dominantes, preservado por autores como: Cobb e Elder (1983), Kingdon (1984) e Baumgartner e Jones (1993), focados na agenda-setting; e Polsby (1984) concentrado na inovação política.

Nesta sessão será utilizado o enfoque no modelo tecnocrático, observando uma ordem sequencial de fatos dentro do processo do ciclo de políticas públicas. Por outro lado, na sessão seguinte será adotado o modelo político, enfatizando o desenvolvimento de políticas públicas sem prescrever uma ordem dos fatos.

Não obstante, conforme observam Fisher *et al* (2007, p. 45) “os estudos de política raramente aplicam todo o quadro do ciclo de políticas como um modelo analítico que orienta a seleção de questões e variáveis. [...] os debates acadêmicos no campo dos estudos sobre políticas públicas surgiram de pesquisas relacionadas a estágios específicos do processo político, e não em todo o ciclo.”

Deste modo, observa-se que este trabalho abordará apenas até a fase pré-decisional do ciclo de política públicas – englobando as fases anterior e posterior a formação da agenda.

2.2.1 Problema

O primeiro passo para compreender o significado de problema é distingui-lo do termo agenda, que por vezes é apresentado de forma confusa na literatura, tornando-se essencial para delinear o corpo teórico que envolve a pesquisa sobre a gênese dos problemas sociais.

Primeiramente, “problema só é um problema apenas se algo pode ser feito com relação a isso”, em outras palavras, o problema precisa vir acompanhado de uma solução mínima para ser enfrentado como um problema real (ANDERSON, 2003, p. 82). Por exemplo, plantar feijões em Saturno não pode ser considerado um problema, visto que a solução não é viável.

A “definição de problema diz respeito a organização de um conjunto de fatos, crenças e percepções – como as pessoas pensam sobre as circunstâncias. [Já a] Formação de agenda se refere ao processo pelo qual os problemas ganham a atenção do público em determinado tempo e local” (WEISS, 1989, p. 118).

Para compreender melhor, Dery (2000, p. 37) cita Baumgartner e Jones (1993) que observam o seguinte: “levantar um problema para a agenda pública não implica em nenhuma solução particular.”

Em outras palavras, a maneira como as pessoas pensam e agem sobre um determinado problema pode ocorrer mesmo antes do governo ter uma consideração séria sobre a questão e incluí-la na pauta de trabalho seriamente. Por exemplo, a população pode estar interessada no problema da recuperação de detentos por meio de um complexo industrial-prisional, porém o Governo Local desconsidera a existência deste problema, assim, não introduzindo como uma questão a ser seriamente considerada dentro da agenda governamental.

Após esta distinção cabe expor que:

a primeira máxima da definição do problema é o reconhecimento de que os problemas não existem ‘lá fora’, não são entidades objetivas em si, mas são construções analíticas, ou entidades conceituais.
[...] a segunda máxima sugere que as definições de problemas no contexto da prática devem responder aos critérios de **viabilidade** e **valor** [que valham a pena], ou de **melhoria** (DERY, 2000, p. 40).

A forma como o problema será apresentado para a sociedade faz toda a diferença em termos de percepção dos diferentes públicos, por isso Birkland (2007, p. 71) afirma que:

O processo de definir problemas e de vendê-lo a uma população ampla, a

essa definição é chamado de **construção social**. A construção social se refere às maneiras pelas quais nós, como sociedade e os vários interesses em disputa dentro dela, estruturamos e contamos as histórias sobre como os problemas se tornam do jeito que são. Um grupo que pode criar e promover a **representação** mais eficaz de um problema tem uma vantagem na batalha sobre o que será feito sobre um problema, se for o caso.

Em outras palavras, simplesmente afirmar que um determinado ponto de discórdia é um problema a ser considerado pelo governo “não é suficiente, é preciso persuadir os outros de que o problema existe ou que o problema que está sendo citado é um **problema real**.” (BIRKLAND, 2007, 71).

No que tange à configuração do problema, ainda cabe lembrar que existe o fenômeno da **carona**, que foi muito bem descrito por Dery (2000, p. 41) ao tornar evidente o que estava acontecendo no problema dos sem-teto: “pegar carona na onda dos sem-teto deu aos ativistas políticos a oportunidade de demonstrar ao público e aos patrocinadores políticos que eles eram capazes de pegar carona na onda e conduzi-la.” Desta forma, questões que dificilmente entrariam na agenda governamental, por suas forças próprias, pegam carona nos temas que estão em evidentes para poder ‘surfear a grande onda’.

Enfim, o processo de levantar o problema até a sua solução é bastante complexo. Dery (2000, p. 46) informa que “a participação democrática pode ser vista como uma corrida de revezamento.” Nesta ocasião o máximo que os demandantes podem fazer é formular o problema corretamente e levantá-lo para a agenda de trabalho governamental, porém a formulação de alternativas de solução requer conhecimento técnico da burocracia de governo tanto quanto escolher o método de decisão e implementação de uma nova política pública (DERY, 2000, p. 46).

2.2.2 Formação da Agenda

Antes de tratar da formação da agenda (*agenda setting*) cabe ressaltar que esta pesquisa utiliza uma seção inteira dedicada a este tópico de forma mais exaustiva, por isso, essa é considerada uma apresentação introdutória.

Por exemplo, Anderson (2003, p. 85) expõe que de “milhares e milhares de demandas apresentadas ao governo, apenas um pequeno número será seriamente considerado pelos formuladores de políticas públicas (*policymakers*)”.

Jones e Baumgartner (2004, p. 3) observam que a “opinião pública tende a ser vaga quando se trata de questões técnicas ou soluções complexas”. Ademais,

os autores assinalam que a opinião pública identifica as “prioridades do público, ignorando posições políticas e preferências por soluções”. Sobre isso, estes autores ainda observam que a atenção do público geral tende a ser mais concentrada a um pequeno número de problemas a serem atendidos pelo governo, enquanto que o Congresso (americano) apresenta uma tendência de atenção para uma variedade maior de problemas, especialmente pelos trabalhos paralelos desenvolvidos pelas comissões temáticas institucionalizadas no processo legislativo.

Dentro da agenda governamental, ainda existe um grupo especial, que são consideradas as prioridades políticas (*public priorities*), que designa o ranking das agendas, com alguns problemas sendo considerados mais urgentes do que outros (ANDERSON, 2003, p. 86-87). Especialmente se esta questão vier acompanhada da palavra crise.

Para exemplificar os problemas considerados pelo público e não necessariamente fazendo parte da agenda governamental, o IBOPE realizou pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), para identificar quais são os principais problemas do país, descritos na tabela:

Tabela 01: Principais Problemas do Brasil em 2018.

Problemas	2016		2017	
	%	Ranking	%	Ranking
Desemprego	52%	1º	56%	1º
Corrupção	40%	3º	55%	2º
Saúde	48%	2º	47%	3º
Segurança pública/violência	33%	4º	38%	4º
Qualidade da educação	14%	5º	13%	5º
Custo de vida/preços/control de inflação	7%	10º	13%	6º
Drogas	13%	6º	12%	7º
Pobreza/fome/miséria	10%	8º	10%	8º

Fonte: CNI, IBOPE (2018, p. 6).

Nota: Os entrevistados podiam citar até três principais problemas entre 25 opções.

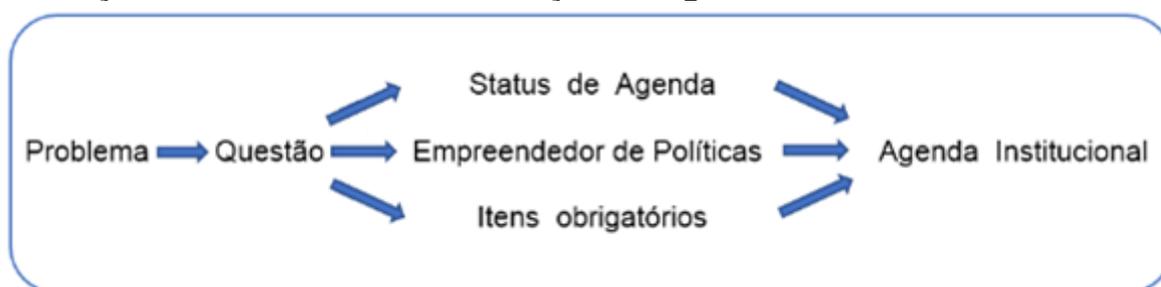
Constata-se *a priori* que o primeiro item da lista de problemas dos brasileiros é o Desemprego (56%) e sendo as MPEs as maiores geradoras de empregos do país, o Governo normalmente se preocupa em atender suas questões no nível nacional, mesmo que fora dos itens da lista dos principais problemas do país. Esses destaques revelam a complexidade e o engendramento dos problemas a serem considerados e seriamente atendidos pela agenda governamental.

Anderson (2003, p. 86) afirma que “Para alcançar o status de agenda, um problema público (*public problem*) deve ser convertido em uma questão (*issue*) que requer atenção do governo.” A questão (*issue*) ocorre quando há uma divergência

de como resolver um problema específico. Por exemplo, no campo econômico, o desemprego deve ser combatido por meio da “redução de impostos para quem empregar” ou “aumento de impostos para quem não empregar”? Portanto, diante da forma como solucionar o problema é que surge a questão (*issue*). Uma questão também pode ser introduzida diretamente pelo poder legislativo ao propor, por exemplo, um projeto de lei para que as escolas executem o Hino do Nacional diariamente, assim, a divergência posta gera imediatamente uma questão entre conservadores e progressistas.

Anderson (2003, p. 87) apresenta a subida de um tema para a agenda institucional por meio da seguinte ilustração:

Ilustração 02: O Processo de Formação da Agenda.



Fonte: Anderson (2003, p. 86).

Observa-se que o termo agenda institucional é sinônimo de agenda governamental, sendo que o primeiro pode ser adotado por instituições não governamentais. Ainda se observa que o termo ‘itens obrigatórios’ está colocado em oposição aos itens discricionários, visto que a tendência dá atenção às obrigações.

Birkland (2007, p. 72) ressalta que “uma característica marcante na defesa de políticas de sucesso é a capacidade de contar uma boa história [...] como o uso de **símbolos**, para promover seus argumentos”. Deborah Stone (2002) observa que existem algumas formas de gerar tais símbolos. Como exemplos: 1) quando algumas histórias narrativas são altamente simplificadas, mas que oferecem a esperança de que problemas complexos possam ser resolvidos com soluções aparentemente fáceis; 2) outra situação ocorre quando uma história ruim é contada a partir de um determinado problema, normalmente histórias distorcidas informando que antes tudo estava bem, e que a população em geral se identifica; 3) uma outra história ocorre quando é apresentado uma espécie de salvação para um problema que até então nem era reconhecido; e 4) ainda são utilizadas as teorias de conspiração com a finalidade de embaralhar o cenário e torná-lo impreciso o

suficiente a ponto de gerar uma instabilidade ou retardar um determinado processo que tem data específica para ser finalizado.

2.2.3 Formulação de Alternativas

Primeiramente, cabe esclarecer quanto ao uso dos termos formação da política pública (*policy formation*) e formulação da política pública (*policy formulation*). Este segundo termo é sinônimo de formulação de alternativas de solução para a política pública, enquanto a formação diz respeito a todo o ciclo da política pública, exceto avaliação e extinção (ANDERSON, 2003, p. 80).

Ainda assim, para esta fase do *policy cycle* cabe informar que a literatura também traz como sinônimos de formulação de política pública (*policy formulation*) os termos: alternativas (*alternatives*), propostas (*proposals*) ou opções (*options*) (ANDERSON, 2003, p. 102)

Fischer *et al* (2007, p. 48) informam que a fase de formulação de alternativas é o momento em que a ideia (ou rascunho) se materializa em forma de programa de política pública, detalhando seus objetivos e metas a serem alcançadas ou também pode ser a formulação de uma lei ou norma.

Entretanto, Hill (2005, p. 145) destaca que o processo de formulação das alternativas para solucionar/resolver – ao menos em parte – uma política pública é bastante complexo, visto que não se encontra em uma fase separada do ciclo, mas que vem se desenvolvendo desde o princípio por meio de muitas reuniões, debates e audiências e estudos. Isto é, nesta fase é que ocorre a elaboração dos detalhes. Pesquisadores em políticas públicas há muito tempo se interessam em compreender como as políticas são copiadas, roubadas ou difundidas entre os entes federativos (SCHNEIDER *et al*, 2013, p. 217).

A partir do momento que uma agenda formal tenha sido definida, formulam-se as alternativas de soluções para o problema público que se pretende enfrentar, com base em uma definição de interesse público, é determinante que se apliquem esforços para a construção de uma solução, ou uma combinação de soluções (SECCHI, 2013).

Anderson (2003, p. 107) separa a formulação em duas fases, a primeira é quem será atendido pela política pública, ou mesmo qual a intensidade do atendimento que será fornecida. Por exemplo, quem tem direito a um salário mínimo

e de quanto será este salário. Por outro lado, devem ser elaboradas leis ou normas administrativas para dar vazão às opções formuladas. “Esta é uma tarefa técnica e bastante mundana, no entanto, extremamente importante. A forma como um projeto de lei é redigido e as disposições específicas nele incluídas podem afetar substancialmente sua administração e o conteúdo real da política pública.” (ANDERSON, 2003, p. 107).

A partir da definição de alternativas escolhem-se os conflitos que se está disposto a enfrentar, escolhem-se os grupos a serem afetados e a influência da política para cada grupo envolvido (RAQUEL, 2012, p. 27).

Isto deve-se pela escolha de alternativas que podem desagradar uns e agradar outros, dentro ou fora do governo, seja ativista ou bloqueador, seja técnico ou político, sejam mais ou menos exigentes.

Anderson (2003, p. 102-105) argumenta que algumas personalidades jurídicas essenciais podem se envolver no processo de formulação de políticas públicas, tais como: órgãos de governo, presidentes de autarquias, legisladores e grupos de interesse.

Por vezes a política pública formalizada não passa pela fase de decisão para que comece sua implementação (JANN; WEGRICH, 2007, p. 48), e por vezes a política é aprovada e decidida e seu processo de implementação pode demorar mais tempo.

2.2.4 Tomada de Decisão

Além da formulação e alternativas, o processo decisório considera muitos atores com chances de influenciar no processo decisório, que pode ser a aprovação de uma legislação ou a decisão de implementar uma política pública. Para esta pesquisa o processo decisório está concentrado na aprovação do projeto de lei complementar do Estatuto.

Anderson (2003, p. 119) informa que “uma decisão de política pública (*policy decision*) envolve ação de alguma pessoa ou órgão oficial para adotar, modificar ou rejeitar uma alternativa de política preferida. De maneira positiva, assume formas como a promulgação de legislação ou a emissão de uma ordem executiva.”

Ainda o autor discorre sobre o assunto, diferenciando as decisões rotineiras como sendo diárias ou semanais, enquanto a decisão de política pública acarreta

um conjunto de decisões subsequentes, dependendo do rumo adotado (ANDERSON, 2003, p. 119).

Um dos pontos a ser considerado é quanto à abordagem da **representação posicional** (*positional representation*), ou seja, o grau de representatividade da decisão do poder executivo (ou do legislativo) em relação aos temas abordados. Jones e Baumgartner (2004, p. 2) observam que este tipo de análise normalmente é utilizada para identificar o campo ideológico dos representantes e representados, especialmente para identificar uma tendência mais ou menos liberal, entretanto poucas pesquisas são realizadas para detectar se a agenda do representante está coerente com a agenda do representado, “mas essa abordagem é incompleta porque negligencia as prioridades entre os problemas” que precisam ser abordados, argumentam.

Um fator de importante é o relato de Jones e Baumgartner (2004, p. 3) quanto a sua pesquisa de representação posicional realizada nos EUA, informando que as “descobertas dão mais credibilidade [...], porque descobrimos que o Congresso e o público, de fato, mostram uma correspondência impressionante em suas prioridades. Com essa congruência de atenção, as condições estão **maduras** para a representação posicional ocorrer.”

Isto é, a congruência das temáticas é o primeiro passo, identificando que a relação de representatividade está madura, para depois passar para a comparação das prioridades entre representantes e representados.

As diferentes formas de representação e posicionamento, seja por leituras tradicionais de ser mais ou menos liberal ou ser mais ou menos conservador, ou seja por demarcações que separam os grupos, os conflitos entre pessoas e instituições são um ponto focal para o processo de tomada de decisão. Sobre estes conflitos, Anderson (2003, p. 119) observa que:

à medida que o processo de formulação avança para o estágio de decisão, algumas provisões serão rejeitadas, outras aceitas e outras ainda modificadas; as diferenças serão estreitadas; barganhas serão atingidas; até que, em última análise, em alguns casos, a decisão final da política será apenas uma formalidade. Em outros casos, a questão pode estar em dúvida até que os votos sejam contados ou a decisão seja anunciada.

Outra questão comentada por Anderson (2003, p. 220) no momento da decisão é se ela foi legal ou legítima. Visto que o voto universal permite a indicação de representantes eleitos, visando uma representação geral dos diferentes grupos da sociedade, assume-se que as decisões do governo e do legislativo são legais,

mas nem sempre são legítimas quando não representam a população.

Cobb e Elder (1971, p. 889-890) observam que a política pública pode ser considerada mais ou menos aceita se “o sistema de pressão [influência] está, portanto, limitado a **grupos ‘legítimos’**, isto é, aqueles que já ganharam acesso à arena política. A entrada no sistema de pressão para grupos anteriormente excluídos pode exigir ação extralegal ou comportamento fora das legítimas ‘regras do jogo’” (COBB; ELDER, 1971, p. 889-890).

Deste modo, introduzindo conceitos preliminares cabe aprofundar no ponto central deste trabalho sobre formação de agenda.

2.3 Formação de Agenda

Dentro do processo de formação de políticas públicas a questão da Agenda é uma das temáticas principais a serem abordadas, tanto por estudos teóricos como empíricos, para levantar um problema a ser observado pela administração pública ou ser debatido pelas políticas públicas.

2.3.1 Conceitos e Definições de Agenda

Inicialmente, constata-se que o termo ‘agenda’ é utilizado com significados diversos dependendo do contexto onde é empregado, aqui destaca-se dois universos: na comunidade em geral e nas políticas públicas.

O dicionário da língua portuguesa online Priberam (2017), utilizado no Brasil e em Portugal, apresenta os seguintes significados para o termo ‘agenda’: 1) Livro ou caderno que se destina a registrar os compromissos ou assuntos a tratar diariamente. 2) Conjunto dos compromissos ou assuntos a tratar com alguém. 3) Programa estabelecido para uma sessão de trabalho, conferência, congresso, etc.

Enquanto na língua inglesa, o dicionário Longman (1995, p. 25) traz:

(2) Estar na agenda. Se algo estiver na agenda, você está planejando fazer algo sobre isso: estar no topo da agenda [...] ser muito importante para ser realizado. [i.e.] Os cuidados de saúde estão no topo da Agenda do Presidente Clinton.

(3) Assuntos sobre os quais todos ouviram falar e estão discutindo. [i.e.] Questões ambientais estão crescendo na agenda política.

Deste modo, verifica-se que o uso mais comum para o termo em português tem significado de um caderno de anotações para registrar compromissos, enquanto

que o termo com a mesma grafia em inglês apresenta tanto o significado de ‘pauta’ de reunião, que é utilizado como sinônimo de ‘agenda de governo’. Tal observação evidencia que a utilização deste significado para o termo agenda pode ser identificada como uma neologia para os padrões da língua portuguesa, mas que recentemente vem sendo adaptado para o português nos meios de comunicação.

Por exemplo, os termos ‘agenda econômica’, ‘agenda ministerial’, ‘agenda de governo’, ‘agenda parlamentar’, ‘agenda ambiental’, ‘agenda de mudanças climáticas’, ‘agenda fiscal’, ‘agenda de reformas’ são largamente utilizados em manchetes jornalísticas para resumir os assuntos que estão em discussão pelo governo e pela sociedade.

Constata-se empiricamente no âmbito nacional que também existe uma recorrência de uso deste termo no sentido pejorativo, como por exemplo: a ‘agenda gay’ ou ‘agenda neoliberal’. Outra forma pejorativa é utilizada para reduzir diferentes grupos com demandas específicas a uma agenda mínima instrumental, por exemplo: reduzir as multiplicidades de pleitos de direitos de gays, lésbicas, bissexuais, transexuais, etc. identificando-os como ‘ideologia de gênero’, pintado como se todas as demandas fossem reduzidas a promover um comportamento homoafetivo na educação infantil. Por outro lado, reduzir a bancada de deputados que estão ligadas às questões religiosas, da segurança e da agricultura como ‘bancada BBB’ (bancada do boi, bala e bíblia) pintando como se toda a massa de políticos eleitos com estes diferentes pleitos formasse uma ‘agenda conservadora’ unificada.

Entretanto, a presente pesquisa não visa demarcar, rotular ou reduzir uma agenda específica caracterizando-a como originária de um único grupo ou ideologia, mas analisar a Agenda sob o aspecto do ciclo de políticas públicas, observando as relações entre os atores na formação da agenda, enfatizando a pesquisa sob o prisma do modelo de fluxos múltiplos.

No contexto da política pública, Birkland (2007, p. 63) define que “**agenda** é uma coleção de problemas, entendimentos de causas, símbolos, soluções e outros elementos de problemas públicos que chegam ao conhecimento de membros do público e dos funcionários públicos.”

Quanto ao processo de formação da agenda dá-se o nome de ‘*Agenda Setting*’ que é “o processo pelo qual os problemas e as soluções alternativas ganham ou perdem a atenção pública e da elite, ou as atividades de vários atores e

grupos que levantam questões para obter maior atenção ou impedir que eles obtenham atenção” (BIRKLAND, 2015, p. 168).

“A competição em grupo para definir a agenda é feroz porque nenhuma sociedade ou instituições políticas tem a capacidade de abordar todas as alternativas possíveis para todos os problemas possíveis que surgem ao mesmo tempo.” (BIRKLAND, 2007, p. 63).

Neste sentido, os grupos se movimentam para chamar atenção (ou bloquear) aos temas que lhes são relevantes para serem colocados (ou retirar) na agenda de atuação do governo, sendo que a pesquisa sobre este processo de ‘levantar problemas’ é um dos debates centrais desta sessão.

A adoção deste ponto de vista de ‘formação de agenda’ privilegia a concepção de que o governo é pluralista ao ouvir as ideias das diversas camadas e grupos da sociedade, em contraposição ao ponto de vista da teoria de elite que “sugere que relativamente poucas pessoas em posições-chave no governo, indústria, academia, mídia e outras instituições controlam uma parcela desproporcional dos recursos econômicos e políticos da nação” (BIRKLAND, 2015, p. 168-169).

Birkland (2015, p. 169) observa que o grupo que melhor descreve os problemas também será aquele que definirá as soluções, sendo este o grupo privilegiado no debate das políticas públicas, ao mesmo tempo em que os grupos lutam para manter assuntos dentro e fora da agenda do governo.

No campo das ciências sociais Birkland (2007, p. 63) aponta que uma agenda pode assumir diferentes características, tais como:

Uma agenda pode ser tão concreta quanto uma lista de projetos antes de ser aprovada pelo legislativo, mas também inclui uma série de crenças sobre a existência e a magnitude dos problemas e como eles devem ser tratados pelo governo, pelo setor privado, por organizações sem fins lucrativos, seja pela ação de alguma ou todas estas instituições.

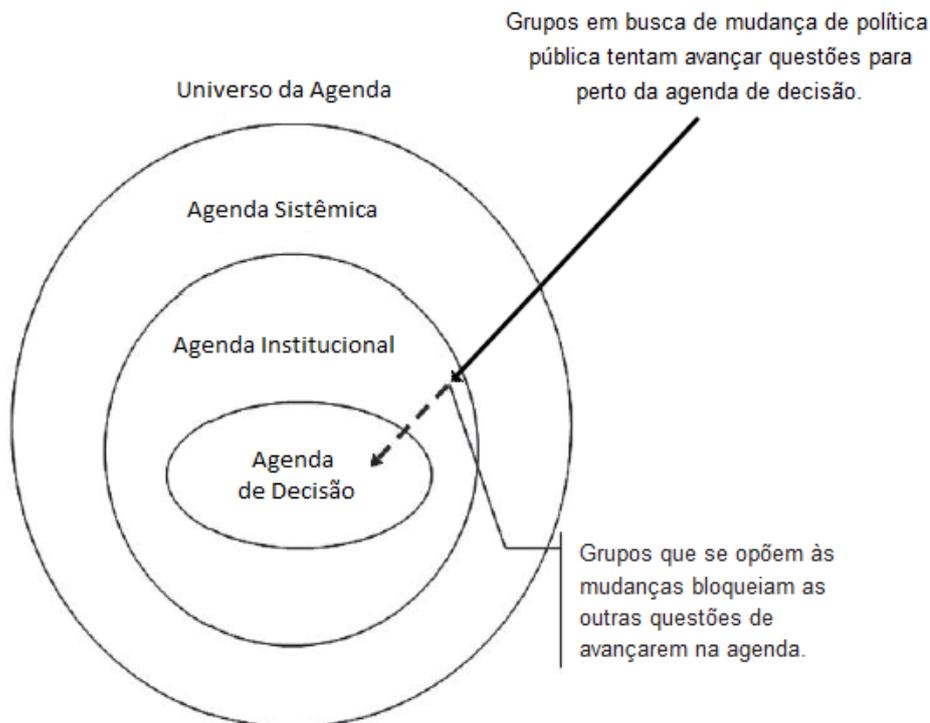
As agendas estão presentes em diferentes áreas de governo, seja no Congresso, na Comissão de Constituição e Justiça, na Assembleia Estadual de Deputados, na Câmara de vereadores, no conselho de segurança do bairro, com uma coleção distinta de questões que estão disponíveis para a discussão, e algumas estão sendo seriamente consideradas (BIRKLAND, 2007, p. 63). Deste modo, conforme a questão está preparada para ser discutida ela pode adentrar nos níveis da agenda.

2.3.2 Níveis da Agenda

Todas estas questões podem ser categorizadas na medida em que estão preparadas (maduras) para serem realmente consideradas, para uma decisão final e decretada/implantada ou rejeitada.

Além das diferentes formas e lugares que uma agenda pode ser apresentada outra questão importante é quanto ao seu nível de materialidade e possibilidade de ser implantada, o que Birkland (2015, p. 170) identifica como os níveis da agenda, representado pela seguinte ilustração:

Ilustração 03: Níveis da Agenda.



Fonte: Birkland (2015, p. 171).

O campo mais amplo é o do **Universo da Agenda**, que o autor identifica como a lista de todas as ideias possíveis que poderiam ser amadurecidas em qualquer sociedade ou sistema político, deixando de fora temas como racismo ou discursos de ódio, portanto, são consideradas mais ou menos aceitáveis no sentido político. Por exemplo, em alguns países é proibido legalmente elogiar o nazismo e o holocausto, em outros o comunismo é banido como possibilidade e partido, e em outros a promoção de uma agenda racista ou fascista é totalmente rechaçada pela

sociedade. Portanto, a formação da sociedade limita e influencia o que pode ou não estar no universo da agenda.

Quanto ao próximo nível, Birkland (2015, p. 172) cita Cobb e Elder (1972, p. 85) trazendo que “a **agenda sistêmica** consiste em todas as questões que geralmente são percebidas pelos membros da comunidade política como merecendo atenção pública e envolvendo assuntos dentro da jurisdição legítima da autoridade governamental existente.” Como exemplo de agenda sistêmica nos Estados Unidos que possui um sistema de saúde universal, como o *Obama Care*, que pode entrar e sair da agenda conforme o partido que está no comando. Por outro lado, no Brasil o Sistema Único de Saúde é amplamente aceito e reforçado, enquanto o transporte público municipal com gratuidade para estudantes é uma temática que entra e sai da agenda, dependendo de diversos fatores, especialmente do governante eleito e da disponibilidade de caixa.

Observa-se que na agenda sistêmica estão “por exemplo, ideias para estabelecer programas para aliviar as crises econômicas aumentaram e diminuíram na agenda governamental quando o clima nacional é maior para com os pobres, como era [nos EUA] na década de 1960, ou menos compassivo, como na década de 1990.”

(BIRKLAND, 2007, p. 65). Ainda explica que dependendo da sociedade algumas questões podem demorar mais para entrar na agenda institucional por causa do viés no sistema político, enquanto outras são consideradas impróprias, como “habitação, educação, trabalho ou saúde não são fornecidos como uma questão de direitos nos Estados Unidos porque o preconceito do sistema político americano se baseia em valores culturais de autossuficiência.”

A agenda institucional ou **agenda governamental** é definida por Birkland (2015, p. 172) como uma “lista de itens explicitamente declarados para a consideração real e séria de tomadores de decisão instituídos.” Até entrar na agenda institucional pode levar muito tempo devido aos recursos limitados (capacidade de execução) ou falta de compreensão para iniciar o planejamento e pôr em prática a agenda institucional aceita. Acrescenta-se que:

A agenda sistêmica sempre será mais abstrata, mais geral e mais ampla em âmbito e domínio do que qualquer agenda institucional dada. Além disso, as prioridades nessa agenda sistêmica não corresponderão necessariamente às prioridades nas agendas institucionais. Pode haver, de fato, uma discrepância considerável entre eles. Pode ser oferecido como uma hipótese geral de que quanto maior a disparidade entre os dois tipos de

agendas, maior a intensidade e a frequência dos conflitos dentro do sistema político (COBB; ELDER, 1971, p. 906).

Anderson (2003, p. 87) também observa que existem itens na agenda institucional que estão contidos em uma extensão de decisões discricionárias e obrigatórias.

Como sinônimo de agenda institucional também podem ser encontradas a agenda legislativa, executiva (ou governamental), agenda administrativa e agenda jurídica (ANDERSON, 2003, p. 87).

No Brasil a divisão do que cada um dos Poderes possui são compreendidas em funções típicas e atípicas. Deste modo, como funções típicas dos poderes executivo, legislativo e judiciário, respectivamente são administrar o Estado, elaborar leis e fiscalizar o executivo, e aplicar as leis resolvendo conflitos; por outro lado, como funções atípicas os poderes executam as funções dos outros poderes, por exemplo, quando o legislativo edita um ato administrativo de nomeação de um funcionário público. Em suma, cada poder tem sua agenda institucional específica, mas politicamente pode forçar a entrada de um determinado tema na agenda do outro.

Em termos práticos, a distinção entre os itens da agenda de cada Poder pode ser fortemente influenciada pelos outros Poderes, inclusive pela nomeação e/ou indicação de seus membros, assim borrando a linha de divisão dos poderes.

Birkland (2007, p. 65) informa que a quantidade limitada de recursos e tempo das instituições faz com que apenas um número reduzido de itens entre na agenda institucional, porém ressalta que esta capacidade de operacionalizar os itens da agenda institucional pode ser ampliada (finitamente) pela urgência do problema ou por meio do uso de tecnologias. Essa delimitação da quantidade de itens a serem considerados na agenda institucional faz com que os grupos e atores passem não só a lutar por seus próprios itens, mas também lutar contra outros itens de serem operacionalizados.

Anderson (2003, p. 87) afirma que a:

aparição de uma questão na agenda institucional não garante que o tópico será posto em prática [...] O professor John W. Kingdon faz uma distinção útil entre os assuntos da agenda governamental (ou institucional) que estão chamando a atenção e os que estão na **agenda de decisão**, que são aqueles que 'estão prontos para uma decisão ativa'".

Quanto ao distanciamento que ocorre entre a agenda sistêmica e a agenda de decisão Cobb e Elder (1971, p. 906) observam que:

Por causa da inércia presente em qualquer sistema, as agendas institucionais serão sempre desaceleradas, em certa medida, por trás da agenda sistêmica mais geral. Isso significa que haverá um mínimo de conflito social, mesmo no sistema mais receptivo e harmonioso. A extensão desse atraso será ampliada em períodos de discontinuidades severas do sistema, como depressão, guerra e mudanças tecnológicas. Se o atraso se tornar muito grande, o sistema deixará de funcionar de forma eficaz e pode até ser destruído. Assim, um corolário de nossa proposição anterior é que a viabilidade de uma política é uma função direta de sua capacidade de lidar com o atraso entre os dois tipos de agendas e manter a magnitude do atraso dentro de limites toleráveis.

Birkland (2015, p. 171) afirma sobre a ilustração apresentada que “exceto o universo da agenda, a agenda e cada nível dentro dela, é finito, e nenhuma sociedade ou sistema político pode abordar todas as alternativas possíveis a todos os possíveis problemas que surjam a qualquer momento.” Embora a tecnologia possibilite aumentar a capacidade de execução das instituições ela também permite a entrada de um maior número de agendas e concorrência para o preenchimento do limitado espaço da agenda de decisão.

2.3.3 Ciclo de Atenção à Questão (*Issue-Attention Cycle*)

Tão importante quanto a questão atingir o topo da agenda de decisão governamental por um determinado período é que ela permaneça lá pelo mais longo período possível, ou não esfrie a ponto de sair do status da agenda governamental.

Baseado nos estudos do analista de política, Anthony Downs de 1972, sugere que um “ciclo de atenção às questões” faz com que alguns problemas públicos desapareçam da visão pública. O ciclo tem cinco estágios que variam em duração, descritos no quadro a seguir:

Quadro 08: Fases de Atenção à Questão

1. Fase do Pré-problema.

Neste momento existe uma condição social bastante indesejável, mas não recebeu atenção da administração pública. No entanto alguns especialistas e grupos de interesse podem ter se preocupado com a questão.

2. Descoberta e Entusiasmo.

Algo faz com que o público se conscientize e fique alarmado com o problema. Há um forte desejo de resolver rapidamente o problema, o que reflete a noção de que a maioria dos obstáculos à melhoria é externa. Portanto, a solução não parece exigir mudanças fundamentais na sociedade.

3. Percepção dos Custos.

A consciência se espalha de que resolver o problema implicará em custos elevados. As pessoas percebem que parte do problema decorre de arranjos, como os milhões de carros que causam congestionamento, que beneficiam muitas pessoas. Os problemas sociais mais urgentes do país geralmente envolvem a exploração intencional ou inconsciente de um grupo social por outro.

4. Declínio do Interesse Público.

À medida que as pessoas percebem o quão difícil e dispendioso será resolver o problema, muitas ficam desanimadas, outras se sentem ameaçadas e algumas ficam entediadas. A atenção para a questão diminui e, além disso, até agora, outra nova questão pode estar chegando ao estágio 2.

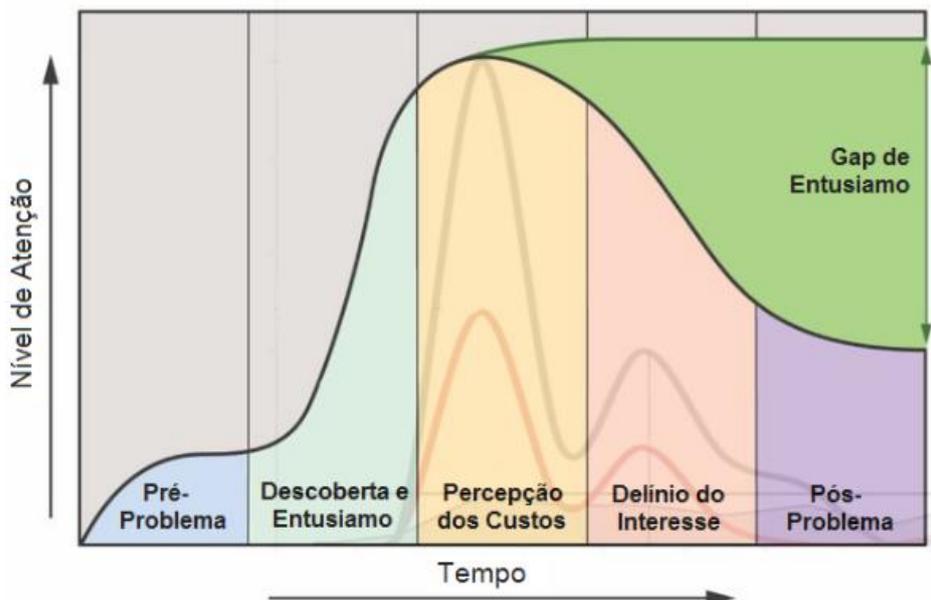
5. Fase do Pós-problema.

A questão se move em um “reino decadente” de menos atenção. As agências, políticas públicas e programas criados para ajudá-lo persistem e geralmente têm algum impacto. Um subsistema de suporte pode se desenvolver.

Fonte: Anderson (2003, p. 96).

Apesar do termo original descrito por Downs se referir a um ciclo, hoje parece mais comum ilustrar a ‘atenção que o público dispensa’ em termos de gráficos com as mesmas fases:

Gráfico 01: Ciclo de Atenção à Questão.



Fonte: Adaptado de Haase e Davis (2017 apud DOWNS, 1972) e Kimrey (2016).

Observa-se que o gráfico acima disposto não dispõe de perfeição em suas escalas e que os níveis de atenção acima dispostos não estão representando em uma escala real, além disso que as fases podem apresentar diferenças temporais, contudo representa de forma ilustrativa, o que prega a teoria de Downs.

Por outro lado, buscou-se adicionar um gráfico real (ao fundo) sobre atenção às questões. Especificamente, retratando dois grupos de casos sobre a segurança interna nos EUA, calculada no período de 10 anos, conforme audiência deste tema no Congresso estadunidense. Portanto, apesar das diferenças de escala percebe-se algumas semelhanças quanto às fases de descoberta e entusiasmo e pós-problema. No entanto, se comparado o gráfico real de Kimery com o proposto de Downs verifica-se que a fase de Declínio do Interesse ocorre em dois estágios – como se fossem as corcovas de um camelo.

Enfim, para que a questão não chegue ao último estágio do ciclo de atenção, segundo Anderson (2003, p. 96) a questão deve atender a três qualidades:

- a) atender a um público numeroso, como a pobreza e os desempregados;
- b) envolver arranjos institucionais que beneficiam a maioria, ou uma minoria poderosa que possua prestígio; e
- c) realizar eventos empolgantes para renovar o público cativado.

O autor ainda comenta que poucas temáticas conseguem se manter no status máximo da agenda, tal como questão ambiental que tem público frequentemente renovado.

2.3.4 Negação da Agenda (Agenda Denial)

Um ponto pouco considerado – tanto no campo teórico como no prático – é quanto à questão da negação da agenda (*agenda denial*), que ocorre em momentos muito específicos do processo de formação da agenda.

Observa-se que a consulta nas bases de dados de teses e dissertações da BDTD não aparece nenhum trabalho sobre este termo, nem mesmo nas bases de dados mais populares do mundo como a *Web of Science* e a EBSCO praticamente não aparecem artigos com este termo, contabilizando 3 ou 4 pesquisas.

Observa-se que termo *veto power* é largamente utilizado e ocorre na fase de decisão quanto a uma proposta legislativa, enquanto a negação à agenda governamental está na fase de formulação. Se considerar o ciclo de política pública, ainda assim, observa-se que o veto não faz parte desta pesquisa, nem do executivo ou do legislativo.

A forte disputa por um espaço dentro da agenda governamental faz com que existam grupos pró e contra determinadas políticas públicas. Por exemplo Anderson (2003, p. 94) cita que “funcionários públicos podem ser avessos ao risco ou mais preocupados com outros assuntos.”

Ressalta-se que a negação à agenda está diretamente ligada ao que o governo decide bloquear, isto é, intimamente ligado ao conceito de políticas públicas já definido por Dye anteriormente: “O que os governos escolhem fazer ou não fazer.”

Observa-se que a negação à agenda é diferente da não decisão, visto que no primeiro caso o governo decidiu bloquear e no segundo caso decidiu não começar. Isto é, o esforço para realizar a negação é muito maior do que simplesmente não fazer nada a respeito de um determinado item que está na agenda.

Vale ressaltar que a formação da agenda não é a solução do problema, caso especialmente abordado pelo artigo de Dery (2000) ‘*Agenda Setting and Problem Definition*’ quando identificou que o problema de moradia em Israel foi levantado para o status da agenda nacional, por meio de protestos e cobertura da mídia, provocando uma forte **expansão da questão** (*issue expansion*), porém nenhuma

solução efetiva foi apresentada pelo governo, assim ocorrendo a **negação da agenda** (*agenda denial*) por meio de uma série de ações propositalmente articuladas pelo próprio governo.

Dery (2000, p 39) argumenta que os guardiões do *status quo* utilizam de mecanismos especiais, assim, reconhecendo que este trabalho de evitar as mudanças ocorre de forma deliberada.

Por sua forma didática em descrever os fatos de forma lógica e sequencial, Dery (2000) acaba por descrever um **método prático** de negar uma agenda por meio de um encadeamento de ações articuladas:

- a) Identificar o problema, mesmo que sem solução;
- b) Observar a expansão da questão para o status da agenda;
- c) Compreender os antecedentes do problema;
- d) Impor limites entre a legitimação do problema e a ação contra o estado;
- e) Reconhecer o problema, sem detalhar as soluções;
- f) Negociação para barganhar benefícios às lideranças do movimento;
- g) Nomear um interventor legítimo que indique que o problema é outro;
- h) Alongar e flexibilizar os critérios oficiais de atendimento ao problema;
- i) Beneficiar pequenos grupos muito específicos, deslegitimando o grande problema;
- j) Atender as demandas muito fáceis que pegaram carona;
- k) Ignorar os critérios e atender os casos problemáticos e os mais fáceis;
- l) Diminuir o ímpeto do movimento, fragmentando e reduzindo seu tamanho por meio da inveja;
- m) Deixar o 'tempo' (período de festas, de estudo, de chuvas, de frio), cuidar do problema; e
- n) Dizer que o problema foi efetivamente resolvido.

Anderson (2003, p. 94) também apresentou uma quantidade interessante de métodos de escamotear o problema legítimo para que ele não entre na agenda de decisão, que são resumidos da seguinte forma:

- a) Negar a existência do problema;
- b) Argumentar que o problema não é de responsabilidade do governo;
- c) Argumentar que a questão não tem lugar nas instituições públicas;
- d) Criar temor sobre as consequências da solução;

- e) Apresentar a solução como excessivamente cara;
- f) Argumentar que o problema pode ser resolvido por não-governamentais;
- g) Argumentar que a população não precisa ser informada, cuidada ou fiscalizada pelo governo;
- h) Criar uma comissão para retardar a política pública; e
- i) Financiar os membros do legislativo para defender o seu ponto de vista.

Assim, identificados os conceitos preliminares que envolvem a Formação de Agenda – como uma das primeiras fases do ciclo de políticas públicas – designada tanto pelo termo *agenda setting*, cabe agora descrever as teorias contemporâneas de pesquisa em políticas públicas que envolvem todo este processo de influência na agenda governamental.

2.4 Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Model*)

Dentre as tipologias analíticas já utilizadas por outros países e que poderiam ser aplicadas no Brasil, Arretche (2003, p. 19) destaca os modelos: *garbage can* de Cohen, March e Olsen (1972), da coalizão de defesa (*advocacy coalition*) de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), dos fluxos múltiplos (*multiple-streams*) de Kingdon (1984), e o do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*) de Baumgartner e Jones (1993).

Faria (2003, p. 22) expõe que “na verdade, há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, [marcada] pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação”.

Entretanto, Faria (2003, p. 23) destacou que o *mainstream* analítico foca essencialmente no processo decisório, ficando os processos das ideias e do conhecimento em segundo plano, o que no entanto seria “muitas vezes cruciais para a compreensão de outra questão importante que tem sido relegada pelos pesquisadores do país: a da formação da agenda.”

Frey (2000, p. 215) ressalta que estudos de análises de políticas públicas normalmente “carecem de um embasamento teórico que deve ser considerado um

pressuposto para que se possa chegar a um maior grau de generalização dos resultados adquiridos.” O autor ainda defende que para esta abordagem de pesquisa no Brasil “é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos de análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento.” (FREY, 2000, p. 214-215).

Neste contexto, uma das teorias mais utilizadas é a do Modelo de Fluxos Múltiplos, criado por John Kingdon, em 1984, que foi posteriormente melhorado por Nikolaos Zahariadis (2007). Por ser um dos modelos mais utilizados, esta pesquisa busca aplicá-lo para que possam ser realizadas comparações com este fenômeno de formação da agenda com este objetivo de pesquisa (micro e pequenas empresas), bem como com outras agendas.

Uma pergunta básica que se faz no que tange a agenda é: Como os problemas alcançam a agenda governamental ou legislativa?

Para responder a essa pergunta, Anderson (2003, p. 88) recorre a Kingdon:

Em uma análise que cativou muitos cientistas políticos, afirma que a formação da agenda pode ser vista como compreendendo majoritariamente três fluxos independentes (problemas, propostas e política) [*problems, policy and politics*], que ocasionalmente convergem, abrindo uma janela de oportunidade e permitindo alguns assuntos para alcançar a agenda governamental.”

Preliminarmente, Faria (2003, p. 24) observa que o objetivo do Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Model*) é analisar o processo de formação de políticas em condições de **ambiguidade**, quando as teorias calcadas no comportamento racional são de utilidade limitada.” Neste caso, é crucial a visão temporal, especialmente, quando a adoção de uma alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos encadeados e da atuação de atores específicos no processo; da mesma forma a influência das ideias dos grupos e das pessoas permeia processo de ambiguidade deste modelo de análise de políticas públicas.

Observa-se que embora encadeados os processos não são sequenciados do início ao fim, como nas etapas do ciclo de políticas públicas, entretanto existe uma **cadeia causal de ações** em cada um dos fluxos do modelo de Kingdon (HOWLETT *et al*, 2014, p. 2).

Kingdon (2014, p. 19) informa que a “elaboração **racional** de políticas é retratada como praticamente inviável para a maioria das ocasiões, embora haja situações em que é possível de ser encontrada.”

De uma visão panorâmica Zahariadis (2007, p. 66) informa que “a escolha coletiva não é meramente a derivação de esforços individuais somados, mas sim o **resultado combinado de forças estruturais** e processos cognitivos e afetivos que são altamente dependentes do contexto.”

Por exemplo, na célebre frase da ex-presidente Dilma Roussef, em 2014, dando entrevista sobre a possibilidade de um plebiscito que tratasse do aborto no Brasil, na tentativa de explicar a questão, ela profere: “Não acho que quem ganhar ou quem perder, nem quem ganhar nem perder, vai ganhar ou perder. Vai todo mundo perder.” (PODER 360, 2019). No caso de um cientista político, esta frase poderia ser dita da seguinte maneira: “Qualquer das alternativas selecionadas (política pública) para solucionar a questão provavelmente não agradará completamente nenhum dos grupos de interesse.”

Isto porque em situações de ambiguidade e complexidade, como no caso dos ativistas de posições firmes e contraditórias, raramente algum grupo será 100% contemplado em suas propostas, e a solução intermediária pode desagradar a maioria de cada um dos grupos; inclusive, significa que os dois grupos podem sair completamente descontentes.

Zahariadis (2007, p. 66) traz a definição precisa de Feldman (1989, p. 5) sobre ambiguidade: “**um estado que apresenta muitas maneiras de pensar sobre as mesmas circunstâncias ou fenômenos.**” O autor ressalta que é diferente da incerteza, que está relacionada à incapacidade de prever com precisão um evento, enquanto a ambiguidade pode ser vista como a ambivalência.

Considera-se que “o modelo [de fluxos múltiplos] focaliza a dinâmica das ideias: o desenvolvimento de políticas é visto como uma disputa sobre definições de problemas e geração de alternativas. Rompendo com esquemas interpretativos deterministas, o modelo assume uma **lógica contingencial.**” Em outras palavras, “a existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável par a mudança.” (CAPELLA, 2006, p. 36).

Antes ainda de se falar nos fluxos, John Kingdon (2014, p. 1) informa que uma das principais forças no processo político é quando ‘uma ideia atingiu seu momento’; questionando “o que faz chegar o **momento** de se considerar uma ideia?” e reforçando “**o que faz com que as pessoas, dentro e ao redor do governo, se dediquem, em um dado momento, a alguns temas e não a outros?**”

Kingdon (2014, p. 1) observa que é muito comum pesquisadores se aprofundarem no processo decisório. A deliberação, após o projeto de lei ter sido encaminhado ao poder legislativo, contudo poucos estudos se aprofundam em como esta ideia se tornou projeto de lei, e especialmente, como elas se tornaram uma agenda de trabalho para o Governo. Portanto, a teoria de fluxos múltiplos não trata da fase deliberativa do projeto no Congresso, mas de como a ideia ganhou importância e se tornou um projeto ou uma agenda de trabalho.

Kingdon (2014, p. 2-3) considera que a formulação de políticas públicas é um conjunto de processos que passam por etapas:

- a) a definição da agenda;
- b) a especificação de alternativas a partir das quais uma escolha deve ser feita;
- c) escolha dominante entre as alternativas especificadas; e
- d) a implementação da decisão.

Diante deste processo Kingdon (2014, p. 3) revela que sua análise está centrada nas duas primeiras etapas, chamados estágios pré-decisórios, buscando entender porque alguns assuntos se tornam proeminentes na agenda política e outros são negligenciados.

Cabe um alerta quanto a aplicação deste modelo nesta pesquisa. Inicialmente, observa-se que o processo de formação de agenda do Estatuto Nacional das MPEs será estudado de uma forma mais ampla do que a considerada por John Kingdon, ou seja, dentro do ciclo de políticas públicas apresentado por Secchi abordará até a quarta fase do ciclo, considerando o problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas e a decisão; deixando de fora da análise as fases de implementação, avaliação e extinção.

Esta escolha está baseada no contexto específico da forma de desenvolvimento do Estatuto (legislação), sendo que ela possui fases de formulação de alternativas no âmbito dos burocratas do poder executivo que, posteriormente, na fase de projeto de lei podem ser absolutamente descartadas (negadas) tanto nas comissões do Poder Legislativo como vetadas pelo(a) Presidente da República. Portanto, é de interesse desta pesquisa tanto analisar o fenômeno da chegada da ideia no topo da agenda como analisar se a ideia foi aprovada.

Sobre o livro de John Kingdon, cuja primeira publicação data 1984, com título '*Agendas, alternatives and public policies*', sendo uma das obras mais referenciadas em publicações de artigos científicos em diversas bases de dados pelo mundo, dos quais destacando-se as seguintes bases de consulta de publicações:

- a) No Google Acadêmico destaca-se 20.837 citações deste livro;
- b) No Portal CAPES apresenta 5.858 registros de documentos e publicações, sendo 3.502 periódicos revisados por pares;
- c) Na SCOPUS, exceto as bases de medicina e física, apresentou 980 resultados, sendo 753 artigos;
- d) Na *Web of Science* e apresentou 400 publicações, sendo 302 artigos científicos;
- e) Na EBSCO, na base *Business Source Complete*, apresentou 190 publicações, sendo 153 periódicos científicos;
- f) Na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) listou 63 trabalhos monográficos, sendo 39 dissertações e 24 teses;

Esta pesquisa foi realizada no dia 09 de agosto de 2018, consultando os termos próprios das teorias originalmente utilizadas por este autor e termos que remetessem aos seus estudos, tais como: "John Kingdon" OR "Multiple Streams Model" OR "Multiple Stream Model" OR "Multiple Stream" OR "Fluxos Múltiplos" OR "Policy Entrepreneur" OR "Empreendedor de Política" OR "Kingdon (1984)" OR "Kingdon's (1984)" OR "Kingdon (1995)" OR "Kingdon's (1995)". Portanto, esta consulta apresenta essencialmente as publicações que utilizaram um ou mais destes termos pesquisados.

Deste modo, ressalta-se que por ser um campo especializado da teoria de 'Análise de Políticas Públicas' demonstra um quantitativo expressivo de publicações, mesmo escritas nas teses e dissertações no Brasil, de tal modo que o constante crescimento de referências a configuram como uma teoria contemporânea de análise de políticas públicas.

Considerando a importância deste modelo para investigar o caminho que as ideias percorrem dentro do aparato burocrático e político do Estado, Kingdon (2014, p. 3) define '**Agenda**' como sendo "a lista de questões ou problemas para os quais funcionários governamentais e pessoas de fora do governo, intimamente associadas a essas autoridades, estão prestando séria atenção em um determinado momento".

Em outras palavras, muitos assuntos poderiam estar na agenda do governo, entretanto, somente alguns são considerados seriamente como foco da atenção.

Cabe outro alerta quanto aos termos que estão em negrito nesta pesquisa, visto que normalmente estes serão considerados como categorias ou variáveis de análises a serem integrados no modelo de análise e, portanto, considerados na entrevista semiestruturada apresentada no apêndice deste trabalho.

O autor ainda considera dois tipos de agenda, sendo **agenda governamental** aqueles assuntos abordados pelo governo, enquanto a **agenda de decisões** são as alternativas de decisão dentro da agenda governamental que podem variar de um setor para outro dentro do governo (KINGDON, 2014, p. 4).

Além da agenda governamental e da agenda de decisões, “um **conjunto de alternativas** para a ação governamental é seriamente considerado pelos funcionários governamentais e aqueles proximamente associados a eles [...] Assim, o processo de **especificar alternativas** limita o conjunto de alternativas concebíveis para o conjunto que é seriamente considerado.” (KINGDON, 2014, p. 4).

Para Kingdon (2014, p. 15) “duas categorias de fatores podem afetar a definição da agenda e a especificação de alternativas: os **participantes** que são ativos, e os **processos** pelos quais os itens da agenda e as alternativas ganham destaque.”

Conforme Kingdon (2014, p. 15-16) são exemplos de participantes no processo de formulação de políticas públicas: “o presidente, o membros do Congresso, os burocratas do poder executivo e várias forças fora do governo (incluindo a mídia, grupos de interesse, partidos políticos e o público em geral) poderiam ser fontes de itens de agenda e alternativas.”

“Além dos participantes, estamos interessados nos processos pelos quais as agendas são definidas e as alternativas são especificadas. Vamos lidar [...] com três tipos de processos: **problemas, políticas públicas [soluções ou alternativas] e política.**” (KINGDON, 2014, p. 16).

Especificamente sobre os processos. Uma das influências nas agendas pode ser ocasionada pela marcha inabalável dos **problemas** que pressionam o sistema, especialmente reforçados durante uma crise ou evento relevante, podendo sinalizar o surgimento de problemas urgentes. Outro fator que pode contribuir de forma significativa é o acúmulo de conhecimento e experiências por parte dos acadêmicos e especialistas em uma determinada área, ocasionando a geração de novas

políticas públicas [soluções ou alternativas]. Outra vertente que afeta sobremaneira a geração de ideias e formulação de alternativas advém dos processos políticos (**política**), inclusive afetados pelo humor nacional, opinião pública, resultados eleitorais, mudanças na administração, rotatividade no congresso (KINGDON, 2014, p. 16-18).

Cada um dos três processos - reconhecimento de problemas, geração de propostas de políticas públicas e eventos políticos - pode servir como um ímpeto ou como uma restrição. Como **impulso**, os itens são promovidos a um maior destaque na agenda, como quando uma nova administração possibilita o surgimento de uma nova bateria de propostas. Como **restrição**, itens são impedidos de subir na agenda, como quando uma restrição orçamentária opera para descartar o surgimento de itens que são percebidos como muito caros. Alguns itens podem não aparecer na agenda por causa do custo financeiro, da falta de aceitação do público, da oposição de interesses poderosos ou simplesmente porque são menos prementes do que outros itens na competição por atenção (KINGDON, 2014, p. 18).

Como alerta Kingdon (2014, p. 17) a **força das ideias** pode varrer comunidades políticas e acadêmicas por meio da persuasão ou difusão das ideias, sejam boas ou ruins – independente da abrangência e consequência.

Capella (2006, p. 28) observa que este tipo de abordagem destaca “a centralidade das ideias, das interpretações e da **argumentação** no processo de formulação de políticas constituem um desafio à análise tradicional sobre a formulação de políticas públicas, auxiliando na compreensão da dimensão simbólica desse processo.”

A teoria de múltiplos fluxos descreve como a definição de agenda e a mudança de política resultam de empreendedores políticos que tentam abrir janelas de oportunidade fundindo correntes de **problemas, políticas e políticas** anteriormente independentes (KINGDON, 1995; ZAHARIADIS, 2007).

Capella (2006, p. 26) informa que os:

três fluxos decisórios (*streams*) seguem seu curso de forma relativamente independente, permeando toda a organização. Em momentos críticos esses fluxos convergem, e é precisamente neste momento que são produzidas mudanças na agenda. Assim, para o modelo de Kingdon, a mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*).

Desta forma, são apresentados a seguir os seguintes tópicos: os Participantes da Agenda, os Fluxos de Políticas (Soluções e Alternativas), os Fluxo de Problemas, os Fluxo da Política e a Janela de oportunidades.

2.4.1 Participantes da Agenda

Em termos práticos, Kingdon (2014, p. 19) observa que os participantes costumam se **especializar** num ou noutro processo, mas não podem ser considerados como equivalente ao processo.

Por exemplo, Kingdon (2014, p. 21) afirma que é um “exagero dizer que a administração sempre domina a agenda de políticas do governo, ainda que figure de forma muito proeminente na definição da agenda”.

Em corroboração, as pessoas/instituições de fora da administração pública normalmente apresentam os problemas a serem resolvidos pelo Governo, mas não são as únicas envolvidas nos processos de relatar os problemas, nem podem ser excluídas do processo de formulação das políticas públicas. Portanto, este grupo de participantes não podem ser identificados como equivalentes ao processo ‘problemas’, apesar da sua concentração majoritária neste processo.

Diante desta franca possibilidade, Kingdon (2014, p. 19) observa que alguns grupos de atores emergem com mais efeito sobre a agenda, como a presidência e seus representantes além dos membros do Congresso, enquanto outros grupos menos óbvios inserem especialistas dentro da burocracia e no meio das comunidades de profissionais, que afetam sobremaneira na especificação das alternativas dentro da agenda, a partir das quais a tomada de decisão terá mais efeito na implementação da solução do problema.

Zahariadis (2007, p. 67) afirma que as organizações ou governos em posição de ambiguidade são caracterizados por três propriedades gerais: participação fluida, preferências problemáticas e tecnologia pouco clara.

Primeiro, a participação em tais organizações é fluida. A rotatividade (*turnover*) é alta e os participantes se deslocam de uma decisão para outra. Legisladores vêm e vão, e burocratas, especialmente funcionários públicos de alto escalão, frequentemente mudam de serviço público para escritórios particulares. Além disso, os atores não-governamentais, como associações empresariais, sindicatos e grupos de consumidores, exercem influência significativa sobre a forma como certas decisões serão tomadas. O envolvimento em qualquer decisão varia consideravelmente, assim como o tempo e o esforço que os participantes dedicam a ela (ZAHARIADIS, 2007, p. 67).

Em segundo lugar, as pessoas geralmente não sabem o que querem. Dizer que formuladores de políticas quase nunca esclarecem seus objetivos não é novidade, mas é verdade que muitas vezes as restrições de tempo obrigam os políticos a tomar decisões sem ter formulado preferências precisas. Esta situação está em contraste com a da maioria das empresas, onde o objetivo final é claro: obter lucro (ZAHARIADIS, 2007, p. 67).

Em terceiro lugar, a tecnologia - isto é, os processos de uma organização que transformam insumos em produtos - não é clara. Os membros de uma anarquia organizada, como uma universidade ou um governo nacional, podem estar cientes de suas responsabilidades individuais, mas exibem apenas conhecimentos rudimentares sobre a maneira como seu trabalho se encaixa na missão geral da organização. Os limites jurisdicionais não são claros e as batalhas territoriais entre diferentes departamentos ou agências são comuns. Os membros da legislatura muitas vezes se queixam de funcionários irresponsáveis, que, por sua vez, expressam sua frustração com a sobrecarga de regras de relatórios e gerentes públicos independentes. A experiência passada geralmente orienta suas ações, tornando os procedimentos de tentativa e erro ferramentas de aprendizado indispensáveis (ZAHARIADIS, 2007, p. 67).

Neste contexto, Kingdon (2014, p. 21) assevera que cabe aos analistas de políticas públicas identificar quais jogadores são importantes e quais jogadores pensam que são importantes, e as formas como cada um deles se relacionam entre si e com o processo de configuração da agenda (fluxos). Além disso, cabe graduar três pontos de influência:

- a) A importância de cada participante;
- b) O grau de importância, afetando a agenda ou as alternativas; e
- c) Os recursos disponíveis para cada participante.

Quando o governo central considera um determinado problema (tema) como um item de alta prioridade, muitos outros participantes também o fazem. Por outro lado, quando os defensores de uma determinada proposta descobrem que não têm são ouvidos, muitas vezes diminuem os esforços para o tema, pelo menos por enquanto. Embora seja exagero dizer que o poder executivo sempre domina a agenda de políticas públicas, o governo ainda figura com maior força na definição da agenda (KINGDON, 2014, p. 21).

O Governo pode ser entendido como três grupos específicos, de acordo com Kingdon, (2014, p. 21): o **Presidente da República**, o **Gabinete da Presidência**, e os **nomeados políticos** nos departamentos e repartições. Este último grupo, no Brasil, é identificado pelos titulares dos Ministérios, Secretarias Especiais com Status de Ministério, Órgãos com Status de Ministério, Autarquias, Empresas Públicas, Fundações Públicas, e Sociedades de Economia Mista.

Conforme Kingdon (2014, p. 23) a **Presidência da República** pode, sozinha, definir as Agendas, não afetando apenas os altos funcionários do poder executivo, mas também de legisladores do Congresso e até de participantes de fora do Governo. Por exemplo, um lobista lhe disse certa vez “Obviamente, quando um Presidente envia um projeto de lei, ela fica em primeiro lugar na fila [do Congresso]. Todos os outros projetos ficam em segundo lugar”. Por isso, nenhum outro ator isolado no sistema político tem a mesma capacidade de mobilização e força sobre a agenda.

Entretanto, os Presidentes não dominam totalmente a própria agenda, devido a eventos que fogem ao seu controle, conforme Kingdon (2014, p. 23). Para o caso americano o autor citou os problemas de Carter com o Irã, de Johnson com o Vietnã, de Hoover com a Depressão.

Capella (2006, p. 33) informa que outra grande influência na agenda ocorre por parte do **poder legislativo** que, apesar de passar por frequentes alterações nas eleições, as mudanças são menos bruscas na totalidade de seus membros. Desta forma, a autora afirma que “o papel do Congresso é central para o processo de formação da agenda, seja porque os parlamentares buscam satisfazer seus eleitores, seja por que buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas.”

Capella (2006, p. 35) observa que apesar da baixa consideração da **mídia** na pesquisa de John Kingdon existem muitos estudos que avaliam exatamente o contrário, por isso, defende que “a mídia exerce um efeito, mesmo que indireto, sobre os participantes do processo decisório. Uma opinião pública negativa, por exemplo, pode fazer com que os atores do Poder Legislativo deixem de defender uma determinada questão.” Além disso, “mesmo que não desempenhe um papel preponderante no processo de agenda-setting, a mídia tem enorme importância ao ampliar questões relacionadas à agenda já estabelecida.”

Expostos os atores essenciais do processo cabe identificar os fluxos do processo, que ocorrem não exatamente em paralelo, mas intrincados como se fossem telhas sobrepostas e que a falta de uma delas pode fazer as outras caírem (ou não). Sobre isso, Zahariadis (2007, p. 69) alerta que “se os sistemas podem fazer as coisas em paralelo, cada elemento ou fluxo pode ser concebido como tendo vida própria.”

2.4.2 Fluxo de Problemas (*Problem Stream*)

As políticas públicas ocorrem quando as entidades políticas querem soluções para problemas que percebem como problemáticas (JONES *et al*, 2016, p. 15).

Zahariadis (2007, p. 66), observa que “A escolha por uma opção não é meramente a derivada de esforços individuais agregados de alguma forma, mas sim o resultado **combinado de forças estruturais** e processos cognitivos e afetivos que são altamente dependentes do contexto.”

A identificação de problemas nem sempre é uma tarefa fácil, visto que sob “condições de ambiguidade não sabemos qual é o problema; sua definição é vaga e inconstante. A distinção entre informações relevantes e irrelevantes é problemática, o que pode levar a interpretações falsas e enganosas dos fatos.” Neste cenário do que fazer “torna-se menos um exercício na resolução de problemas e mais uma tentativa de dar sentido a um mundo parcialmente compreensível.” (ZAHARIADIS, 2007, p. 67).

Capella (2006, p. 26) informa que Kingdon faz uma diferenciação entre questões e problemas. Neste caso, uma **questão** ocorre quando alguém percebe um determinado contexto, mas não necessariamente toma uma ação. Já o **problema** é percebido quando os formuladores de políticas públicas têm uma reação positiva em relação ao contexto. A atenção dos formuladores de políticas públicas, ocorre dependendo da forma como eles percebem, interpretam e definem o problema.

Esta atenção ocorre por meio de determinados mecanismos, tais como:

- a) Indicadores: taxas, custos, variações, evoluções;
- b) Eventos, crises e símbolos: desastres, catástrofes; e
- c) Feedback das ações governamentais: aprimoramento, extinção de programas.

“Do ponto de vista da estratégia política, a definição do problema é fundamental. A forma como um problema é definido, articulado, concentrando a atenção dos formuladores de política pode determinar o sucesso de uma questão no processo altamente competitivo de agenda-setting.” (CAPELLA, 2006, p. 27)

No que tange às características estruturais do modelo de fluxos múltiplos, Zariadis (2007, p. 70) observa que “os formuladores de políticas descobrem essas condições por meio de indicadores, focalizando eventos e feedback.” De forma detalhada cabe apresentar as dimensões, variáveis e conceitos inerentes ao Fluxo de Problemas.

Quadro 09: Dimensões, Variáveis e Conceitos do Fluxo de Problemas.

Fluxo dos Problemas [Problem Stream]	Indicadores	[<i>Indicators</i>] Além do monitoramento de rotina, os estudos são frequentemente conduzidos em um determinado problema em um determinado momento, seja por uma agência do governo ou por pesquisadores não-governamentais ou acadêmicos. Esses estudos também podem sugerir um problema que pode exigir atenção do governo. Os tomadores de decisão e aqueles próximos a eles usam os indicadores de duas formas principais: para avaliar a magnitude de um problema e tomar consciência das mudanças no problema. (KINGDON, p. 91).
	Eventos Focais	[<i>Focusing Events</i>] Nem sempre os problemas ficam evidentes por meio de indicadores. Eles precisam de um empurrão. “Esse impulso é às vezes fornecido por um evento focal como uma crise ou desastre que surge para chamar a atenção para o problema, um símbolo poderoso que pega, ou a experiência pessoal de um formulador de políticas.” (KINGDON, p. 94-95).
	Feedback	No curso normal dos eventos, as autoridades governamentais recebem feedback sobre a operação dos programas existentes. [...] Este feedback muitas vezes traz atenção aos problemas: programas que não estão funcionando como planejado, implementação que não se enquadra na interpretação do mandato legislativo, novos problemas que têm surgido como resultado do lançamento de um programa ou consequências imprevistas que devem ser remediadas.”(KINGDON, p. 100).
	Carga	[<i>Load</i>] Carga refere-se à capacidade das instituições para lidar com problemas. Se os formuladores de políticas estão lidando com problemas que consomem muito ou com muitos problemas, então a capacidade de um novo problema de avançar até o alcance dos formuladores de políticas é insignificante.(JONES <i>et al</i> , p. 15).
	Crise	[<i>Crisis</i>] Para fazer um item de uma arena menos visível subir em uma agenda governamental, algo deve acontecer, e que muitas vezes é uma crise real - o tipo de coisa que os tomadores de decisão do governo não podem ignorar (KINGDON, p. 95)

Fonte: Adaptado de Kingdon (2014) e Jones *et al* (2016).

2.4.3 Fluxo de Políticas Públicas (Policy Stream)

Zappellini (2014, p. 798) apresenta que “política pública como o resultado de iniciativas de empreendedores políticos (ou empreendedores de políticas públicas) capazes de convencer o governo de que algo deve ser feito em relação a um dado problema”

Entretanto, Zahariadis (2007, p. 69) adota como uma das premissas dos fluxos, que os formuladores de políticas públicas operam sob restrições de tempo significativas, não podendo se dar ao luxo de elaborar muitas alternativas e testá-las, o que dá a questão um senso de urgência.

No decorrer do processo de formulação de políticas públicas “Algumas ideias sobrevivem a esse período inicial basicamente inalteradas, outras são combinadas em novas propostas e outras ainda simplesmente desaparecem. Enquanto o número de ideias flutuando é muito grande, apenas alguns poucos recebem sérias considerações.” (ZAHARIADIS, 2007, p. 72).

O fluxo de políticas inclui uma “sopa” de ideias que competem para ganhar aceitação nas redes de políticas. Neste caso, “ideias” são geradas por especialistas em comunidades de políticas (redes que incluem burocratas, funcionários do Congresso, acadêmicos e pesquisadores em *think tanks* que compartilham uma preocupação comum em uma única arena política) e são considerados em vários fóruns e comitês, como audiências, *papers* e conversas. Algumas ideias sobrevivem a esse período inicial basicamente inalteradas, outras são combinadas em novas propostas e outras ainda simplesmente desaparecem. (ZAHARIADIS, 2007, p.2))

Observa-se que para esta pesquisa serão utilizados os seguintes conceitos para analisar o processo de formação da Agenda.

Quadro 10: Dimensões, Variáveis e Conceitos do Fluxo de Políticas Públicas.

Fluxo de Soluções [Policy Stream]	Viabilidade Técnica	[<i>Technical Feasibility</i>] a capacidade técnica de criar e / ou implementar a proposta é pelo menos uma possibilidade. (JONES <i>et al</i> , p. 16).
	Custos Toleráveis	[<i>Value Acceptability</i>] As propostas que provavelmente sobreviverão estão em conformidade com as restrições existentes de valor (JONES <i>et al</i> , p. 16).
	Aceitação da Comunidade	[<i>Integration</i>] associado às ideias que moldam como a disseminação ao longo das dimensões de tamanho, modo, capacidade e acesso influencia a proliferação de uma ideia ou, em alguns casos, a sua extinção (integração de rede) (JONES <i>et al</i> , p. 16).
	Atores Invisíveis	Servidores públicos de carreira (Burocratas do Executivo); Nomeados Políticos do baixo escalão; Funcionários do Legislativo; Acadêmicos, pesquisadores e consultores; Gabinete da Presidência; Analistas dos Grupos de Interesse. (KINGDON).

Fonte: Kingdon (2014) e Jones *et al* (2016).

2.4.4 Fluxo Político (*Politic Stream*)

Sobre este processo político, Zahariadis (2007, p. 69-70) pontua que ambiguidade é difusa e central na política, mas a manipulação é o esforço para controlar a ambiguidade. Nesta arena a informação é um recurso estratégico, inclusive para montar um significado e uma identidade de um grupo e de uma política pública.

No campo empresarial a manipulação normalmente visa o interesse próprio por meio de uma escolha racional (*rational choice*) de maximização dos resultados, porém no sistema político o objetivo está mais ligado a gerar fatos para mudar o *mindset* e construir um novo significado e **identidade**, controlando a ambiguidade (dubiedade e imprecisão de informações) no sistema, buscando influenciar os formuladores de políticas públicas, os envolvidos no processo e principalmente os tomadores de decisão. Em suma, o processo de deliberação, argumentação e persuasão tanto quanto a geração de fatos são elementos essenciais para convencer os atores do processo de que uma ideia é mais favorável do que outra (ZAHARIADIS, 2007, p. 69- 70).

No Fluxo Político, os formuladores de políticas têm o motivo e a oportunidade de transformar uma solução em política. Os formuladores de políticas públicas devem prestar atenção ao problema e ser receptivos à solução proposta. Eles consideram muitos fatores, incluindo suas crenças, o “clima nacional” e o feedback que recebem de grupos de interesse e partidos políticos. Em muitos casos, uma mudança de governo fornece motivo e oportunidade (CAIRNEY, JONES, 2016, p. 40).

Neste processo os ativistas são os principais manipuladores de ideias, enquanto o empreendedor de políticas busca atingir a meta final de aprovação da ideia central, já os formuladores buscam a solução boa o suficiente para responder as expectativas dos diferentes grupos “ganhadores” e “vencedores” (ZAHARIADIS, 2007, p. 69-70). Entretanto, observa-se que não existem exatamente ganhadores e perdedores, mas o quanto cada grupo ganha ou perde em determinado momento; que futuramente pode ser revertido por outro processo de negociação.

O fluxo de política consiste em três elementos: o humor nacional, as campanhas de grupos de pressão e o turnover, que são descritos a seguir.

Quadro 11: Dimensões, Variáveis e Conceitos do Fluxo Político.

Fluxo Político [<i>Politic Stream</i>]	Forças Políticas Organizadas	[<i>Organized Political Forces</i>] São “padrões de apoio ou oposição à proeminência de certos itens da agenda, dentro de grupos de interesse ou outras estruturas extragovernamentais” (KINGDON, p. 146).
	Mudanças no Governo	[<i>Turnover</i>] O <i>turnover</i> frequentemente afeta escolha de maneiras bastante dramáticas. Um súbito afluxo de novos membros do Congresso ideologicamente predispostos contra o “grande governo” provavelmente impulsionará a questão da desregulamentação em alta proeminência. Além disso, a rotatividade de pessoal-chave na administração tem uma influência significativa na política. (ZAHARIADIS, p. 73).
	Humor Nacional	[<i>National Mood</i>] O humor nacional se refere à noção de que um número bastante grande de indivíduos em um determinado país tende a pensar em linhas comuns e que o humor oscila de tempos em tempos. (ZAHARIADIS, p. 73).
	Atores Visíveis	Presidente; Indicados Políticos de Alto Escalão; Membros do Congresso; Mídia; Militantes de Campanha; Partidos Políticos; Opinião Pública.

Fonte: Kingdon (2014) e Zahariadis (2007, p. 71).

2.4.5 Empreendedor de Políticas Públicas (*Policy Entrepreneur*)

Capella (2016, p. 487) ao estudar profundamente o papel do empreendedor de políticas públicas observa inicialmente que empreendedor não é o indivíduo que possui o capital, que tem um novo produto ou uma nova ideia, mas sim aqueles que fazem estes recursos se tornarem poderosos e lucrativos, percebendo oportunidades que nenhum outro consegue enxergar, ou seja, ele tem a capacidade de mover uma dada situação de equilíbrio para uma outra situação de mudança para estabelecer um novo contexto.

Para Capella (2016, p. 488) o empreendedor de políticas públicas tem condições de mobilizar interesses públicos e privados, conectando seus problemas às soluções, para uma ação política que gera o bem comum, contendo como características a expertise sobre um assunto, o timing para agir, a habilidade de comunicação, a facilidade em fazer novas ligações com pessoas e instituições.

O contexto do Modelo de Fluxos Múltiplos “exibe condições de ambiguidade, onde a informação é abundante e onde muitas interpretações concorrentes e complementares de informações conectadas formando entendimentos diversos, mas plausíveis, de políticas públicas. Nessas condições, os empreendedores de políticas públicas se esforçam em obter vantagens para busca de seus objetivos. Operando sob restrições de tempo, eles normalmente combinam soluções de políticas existentes com problemas emergentes de políticas. Às vezes, suas ações são bem-sucedidas e outras vezes não (JONES *et al*, 2016 p. 14).

Quadro 12: Dimensões, Variáveis e Conceitos do Empreendedor de Políticas.

Empreendedores das Políticas Públicas [Policy Entrepreneur]	Acessos	[Access] Os empreendedores de políticas públicas mais bem sucedidos são aqueles que têm maior acesso aos decisores políticos. (ZAHARIADIS, p. 74)
	Recursos	[Resources] Empreendedores de políticas com mais recursos, ou seja, a capacidade de gastar mais tempo, dinheiro e energia para impulsionar suas propostas, têm maiores taxas de sucesso. (ZAHARIADIS, p. 74).
	Estratégias	[Strategies] Os empreendedores também devem empregar estratégias de manipulação para atingir seu objetivo de acoplar os três fluxos. (ZAHARIADIS, p. 74).
	- Framing	[Framing] A representação do problema (enquadramento) faz diferença no que as pessoas percebem como perdas ou ganhos. Isto é, o enquadramento entre ganhos e perdas faz os participantes tomarem uma decisão. (ZAHARIADIS, p. 74).
	- Salami Tactics	[Salami Tactics] Uma “tática de salame” envolve basicamente a manipulação estratégica da tomada de decisões sequenciais. Presume-se que os empreendedores tenham um grande projeto do resultado desejado. No entanto, por estarem razoavelmente certos de que sua solução desejada não será adotada porque é muito arriscada, eles reduzem o processo em estágios distintos, que são apresentados sequencialmente aos participantes da política pública. Isso promove o acordo em etapas. (ZAHARIADIS, 2007, p. 78).
	- Symbols	[Symbols] Os símbolos têm dimensões afetivas e cognitivas, pois evocam emoções e transmitem mensagens relativamente claras, mas altamente simplificadas. Eles enfocam o debate em aspectos específicos de uma questão e enviam a seleção, aumentando o apego emotivo a certas opções e destacando a distância cognitiva do status quo. (ZAHARIADIS, p. 78).
- Affect Priming	[Affect Priming] A teoria do <i>priming</i> afetivo transmite a lógica subjacente da manipulação política, explicando como a informação é processada. A apresentação de uma opção como perda em relação ao status quo tende a influenciar a escolha. As pessoas geralmente evitam a perdas, no sentido de que as perdas são maiores do que os ganhos. O raciocínio geral é que o humor negativo distorce as avaliações da situação atual, destacando as expectativas negativas da reação de uma pessoa aos outros. Um clima negativo provavelmente levará a mais políticas de confronto. (ZAHARIADIS, p. 77).	

Fonte: Zahariadis (2007).

2.4.6 Janela de Oportunidade (*Policy Window*)

Quando uma questão sobe ao topo da agenda do governo, ou seja, quanto a janela de oportunidades se abre, os principais atores juntam dois ou três fluxos, e quando os três fluxos se juntam aumenta a probabilidade de sucesso da política pública (ZAHARIAIS, 2016, p. 12.)

A especialista em agenda setting no Brasil, Capella (2006, p. 30) acrescenta:

Em determinadas circunstâncias, estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – são reunidos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Neste momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda.

“A junção dos três fluxos – *coupling* – ocorre em momentos em que as janelas (*policy windows*) se encontram abertas.” Neste contexto, a atuação dos empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) é imprescindível para o sucesso da empreitada. “Esses indivíduos, dispostos a investir numa ideia, podem estar no governo (no Poder Executivo, ocupando altos postos ou em funções burocráticas; no Congresso, como parlamentares ou assessores), ou fora dele (em grupos de interesse, na comunidade acadêmica, na mídia).” (CAPELLA, 2006, p. 31).

Para compreender melhor a Janela de oportunidades cabe apresentar as variáveis inerentes a esta fase do processo de formação da agenda:

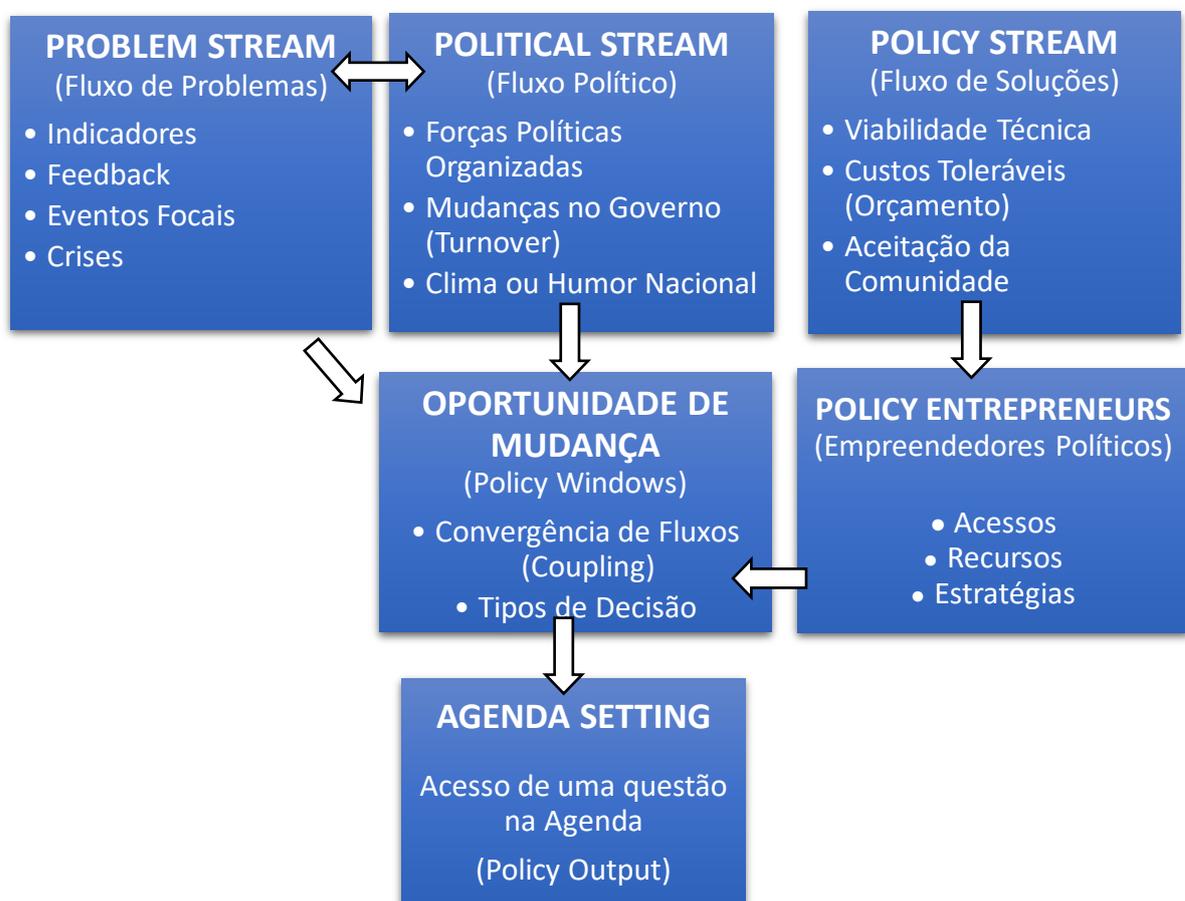
Quadro 13: Dimensões, Variáveis e Conceitos da Janela de Oportunidades.

Janela de Oportunidades [Policy Windows]	Convergência de Fluxos	[<i>Coupling Logic</i>] Acoplamento refere-se às interações entre os três fluxos (KINGDON)
	- Consequente	[<i>Consequential</i>] Quando as soluções são desenvolvidas em resposta a problemas específicos. (ZAHARIADIS, p. 75).
	- Doutrinal	[<i>Doctrinal</i>] A atenção é focada nas soluções antes de os problemas poderem ser claramente definidos. Em tais casos, o processo é ideológico. O que importa mais é a solução a ser adotada, em vez que o problema a ser resolvido. (ZAHARIADIS, p. 75).
	Estilo de Decisão	[<i>Decision Style</i>] Estilo de decisão pode ser duplamente classificado. O estilo de decisão: . (ZAHARIADIS, p. 75)
	- Maior Cuidado	[<i>More Cautions</i>] [<i>Less Caution</i>] Estilos mais cautelosos inicialmente aumentam e então diminuem substancialmente a dissipação de informações. Problemas difíceis levam à produção e consumo de muita informação. Quanto mais cauteloso for o estilo, maior será a capacidade de prever a escolha final, até certo ponto. A situação então se inverte e a capacidade preditiva torna-se substancialmente mais baixa em níveis menos cautelosos. (ZAHARIADIS, p. 75)
	- Menor Cuidado	

Fonte: Kingdon (2014), e Zahariadis (2007, p. 71).

Capella (2006, p. 31) ainda informa que estes indivíduos são especialistas na área de atuação e “geralmente tem habilidade em representar ideias de outros indivíduos e grupos; ou ainda que desfruta de uma posição de autoridade dentro do processo decisório, [...] são hábeis negociadores e mantêm conexões políticas; são persistentes na defesa de suas ideias, levando suas concepções de problemas e propostas a diferentes fóruns.” Em contextos extremamente complexos conseguem ‘amarrar’ os três fluxos e enxergar a janela de oportunidade com mais clareza, aproveitando-a rapidamente.

Ilustração 04: Modelo de Fluxos Múltiplos de John Kingdon.



Fonte: Adaptado de Zahariadis (2007, p. 71).

O modelo acima apresenta pequenas variações de acordo com a aplicação do modelo e do acréscimo ou subtração de uma ou outra variável, mas de maneira majoritária é o formato mais aceito para retratar o Modelo de Fluxos Múltiplos.

2.4.7 Categorias do Ciclo de Política Pública

Por fim, outros conceitos que podem se tornar úteis no decorrer do desenvolvimento da pesquisa, baseada no Modelo de Fluxos Múltiplos, tange ao ao ciclo de políticas públicas e seu íntimo relacionamento com o processo de formação da agenda.

Quadro 14: Dimensões, Variáveis e Conceitos do Ciclo da Política Pública.

1. Identificação do Problema	1.1 Questão	Surge quando há um problema concreto, considerado pelo governo, e há divergência de como solucionar (KINGDON)
	1.1.1 Construção Social	A construção social se refere às maneiras pelas quais nós, como sociedade e os vários interesses em disputa dentro dela, estruturamos e contamos as histórias sobre como os problemas se tornam do jeito que são. Um grupo que pode criar e promover a representação mais eficaz de um problema tem uma vantagem na batalha sobre o que será feito sobre um problema (BIRKLAND, p. 71)
	1.1.2 Grupos (I) Legítimos	A arena política é composta por grupos legítimos, e os ilegítimos participam por ações extralegais ou comportamento fora dos padrões das 'regras do jogo' (COBB; ELDER, p. 889-890)
	1.2 Problemas	É uma questão que desperta uma ação; a forma como é definido determina o sucesso da questão no processo competitivo da agenda setting (KINGDON, p. 4) As pessoas definem as condições como problemas, comparando as condições atuais com seus valores relativos a estados de coisas mais ideais, comparando seu próprio desempenho com o de outros países, ou colocando o assunto em uma categoria em vez de outra (KINGDON, p. 17)
2. Níveis da Agenda	2.1 Universo da Agenda	a lista de todas as ideias possíveis que poderiam ser amadurecidas em qualquer sociedade ou sistema político, deixando de fora temas como racismo ou discursos de ódio (BIRKLAND, p. 171).
	2.2 Agenda Sistemática	a agenda sistêmica consiste em todas as questões que comumente são percebidas pelos membros da comunidade política como merecendo atenção pública e como envolvendo assuntos dentro da jurisdição legítima da autoridade governamental existente (BIRKLAND, p. 172).
	2.3 Agenda Governamental	É a lista de questões ou problemas para os quais funcionários governamentais e pessoas de fora do governo intimamente associadas a essas autoridades estão prestando séria atenção em um determinado momento (KINGDON, p. 3). É lista de itens explicitamente declarados para a consideração real e séria de tomadores de decisão instituídos. (BIRKLAND, p. 172).
	2.3.1 Legitimação da Questão	Ocorre quando o Governo entende o problema e deliberadamente apresenta uma solução sem levar em conta as demandas originárias que levantaram o problema à agenda governamental (DERY).
	2.3.3 Legitimação da Demanda	Ocorre quando o Governo atende legitimamente a demanda originária da sociedade (DERY)
	2.3.4 Bloqueios das Questões	Quando grupos e atores passam não só a lutar por seus próprios itens, mas também lutar contra outros itens de serem operacionalizados. (BIRKLAND, p. 65)
	2.4 Agenda de Decisão	São as alternativas de decisão dentro da agenda governamental (KINGDON, 2014, p. 3). Ver também: (BIRKLAND, p. 171)
3.1	Um processo de estabelecimento de uma agenda restringe o conjunto	

Estabelecimento de uma Agenda	de questões que poderiam ocupar sua atenção realmente considerável (KINGDON, p. 196).
3.2 Conjunto de Alternativas	Um conjunto de alternativas para a ação governamental é seriamente considerado pelos funcionários governamentais e aqueles intimamente associados a eles (KINGDON, p. 4)
3.3 Especificação de Alternativas	O processo de especificar alternativas limita o conjunto de alternativas considerados pelos funcionários governamentais. (KINGDON, p. 4). A formulação de alternativas de solução requer conhecimento técnico da burocracia de governo tanto quanto escolher o método de decisão e implementação de uma nova política pública (DERY, 2000, p. 46)
3.4 Escolha entre as Alternativas	É a seleção de uma ou mais questões a serem implementadas pelo Governo. Nenhum grupo de atores domina o processo, mas os políticos eleitos e seus nomeados se aproximam mais do que qualquer outro. (KINGDON, 2014, p. 44).

Fonte: Adaptado de Kingdon (2014), Dery (2000), Birkland (2015) e Cobb e Elder (1971).

Portanto, destacados os principais conceitos sobre o Modelo de Fluxos Múltiplos e sobre o Ciclo de Política Pública, inerentes ao processo de formação de agenda, cabe na sequência descrever os procedimentos metodológicos necessários para desenvolver a pesquisa sobre formação de agenda para micro e pequenas empresas em Santa Catarina.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Pedro Demo (1984, p. 15) considera que existem diferentes tipos de pesquisa (naturais e sociais), por isso, requerem pontos de vista e de partidas distintos.

Num primeiro momento, podemos aduzir que o objeto das ciências sociais é **histórico**, enquanto o outro é no máximo cronológico. Ser histórico significa caracterizar-se pela situação de '**estar**', não de '**ser**'. A **provisoriidade** processual é a marca básica da história, significando que as coisas nunca '**são**' definitivamente, mas '**estão**' em **passagem**, em **transição**. Trata-se do '**vir a ser**', do **processo inacabado** e inacabável, que admite sempre aperfeiçoamentos e superações. Ao lado de componentes funcionais, que podem transmitir uma face de relativa harmonia e institucionalização, predominam os **conflituosos**, através dos quais as realidades estão em contínua **fermentação**.

Este parágrafo revela o olhar prioritário desta pesquisa sobre o fenômeno, que trata do processo de formação de agenda governamental, que apesar do uso de termos que possam parecer unicamente funcionais é parte do vocabulário próprio da área de pesquisa em políticas públicas.

Deste modo, destaca-se que a pesquisa adota uma visão histórica e evolutiva da política pública para micro e pequenas empresas, direcionada do âmbito Nacional para Santa Catarina, reconhecendo que antes do marco temporal específico desta pesquisa houve um conjunto de ações que correram para que naquele momento houvesse uma confluência de ideais; não somente de forma processual e sequencial, mas também com uma visão de múltiplos acontecimentos dissonantes ocorrendo em paralelo.

Ainda se adiciona a este princípio "o fato de que a história não somente acontece, mas em parte pode ser 'feita' acontecer, pode ser relativamente planejada, pode-se intervir nela com maior ou menor êxito". Isto é, não ocorre ao simples acaso, mas recebe influências de personagens que fazem com que um determinado ponto seja atingido.

Em resumo, Demo (1984, p. 16-18) cita seis particularidades das pesquisas sociais que as diferenciam das pesquisas em outros campos:

- a) Historicidade do fenômeno;
- b) Consciência histórica dos sujeitos;
- c) Identidade entre sujeito-pesquisador e objeto-pesquisado;
- d) Realidade social é mais qualitativa que quantitativa;
- e) Caráter ideológico das ciências sociais; e

f) Relação entre teoria e prática, com ação do pesquisador.

Diante destas considerações iniciais de pertencimento do pesquisador no contexto sócio-político do fenômeno pesquisado requer-se, ao mesmo tempo, o rigor da pesquisa científica com procedimentos metodológicos de coleta e análise de informações sociais tão quanto ou mais rigorosamente que em outros campos estáveis com a finalidade de viabilizar a validação dos resultados da mesa.

Para isto, o presente capítulo discorre explicações quanto aos procedimentos metodológicos adotados para dar conta de responder aos objetivos específicos desta pesquisa. Assim, as seções seguintes ocupam-se da abordagem e classificação da pesquisa, delineamento da pesquisa, população e amostra, instrumentos de coleta, e dimensões de análise.

3.1 Abordagem e Classificação da Pesquisa

Inicialmente, cabe classificar esta pesquisa quanto a sua abordagem e os seus objetivos para explicar quais são seus princípios.

3.1.1 Abordagem da Pesquisa

Quanto à abordagem as pesquisas podem ser enquadradas como pesquisa qualitativa e/ou quantitativa. Richardson *et al* (2007, p. 79) afirmam que “o método qualitativo difere, em princípio, do quantitativo à medida que não emprega um instrumental estatístico como base no processo de análise de um problema. Não pretende numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas”.

Sobre a pesquisa qualitativa Denzin e Lincoln (2006, p. 16) informam que:

Existem literaturas independentes e detalhadas sobre o grande número de métodos e de abordagens classificados como pesquisa qualitativa, tais como o estudo de caso, a política e a ética, a investigação participativa, a entrevista, a observação participante, os métodos visuais e a análise interpretativa.

Denzin e Lincoln (2006, p. 17) definem que “a **pesquisa qualitativa** é uma atividade situada que localiza o observador no mundo. Consiste em um conjunto de práticas materiais e interpretativas que dão visibilidade ao mundo. Essas práticas transformam o mundo em uma série de representações”. Além disso, estes autores compreendem que as pesquisas qualitativas metaforicamente parecem uma

montagem ou **colcha de retalhos** de abordagens metodológicas devido à grande variedade de dados e informações necessárias para compreender a complexidade do fenômeno investigado.

Sobre esta colcha de retalhos observa-se que para a confecção desta pesquisa adotou-se uma multiplicidade de métodos qualitativos para buscar retratar um esta política pública como um filme e não uma fotografia momentânea. Tal situação revela que é mais didático explicar o contexto onde o pesquisador, os sujeitos e o objeto de pesquisa se relacionam, do que especificar cada um dos métodos e técnicas utilizados para coleta de dados, informações e percepções.

Adicionalmente, Denzin e Lincoln (2006, p. 18) mencionam que “o pesquisador qualitativo [...] é como um confeccionador de colchas [...]. Esse confeccionador costura, edita e reúne pedaços da realidade, um processo que gera e traz uma unidade psicológica e emocional para a experiência interpretativa”.

Neste sentido, cabe esclarecer que o pesquisador esteve no governo no cargo de secretário executivo do Fórum Estadual de Micro e Pequenas Empresas (FEMPE-SC), entre julho de 2011 e maio de 2019. Ressalta-se que o pesquisador possui profunda experiência e conhecimento sobre o objeto de pesquisa “Estatuto Estadual das Micro e Pequenas Empresas” e participou ativamente do fenômeno “formação de agenda”.

Sabe-se que, conforme relata Gil (2008, p. 29), a maioria dos manuais clássicos de pesquisa propõe o máximo de distanciamento entre o pesquisador e o fenômeno investigado, alegando uma postura de isenção, neutralidade, descompromisso e apolítico.

Em contraponto, no contexto do mestrado profissional este tipo de envolvimento – pode ser uma pesquisa-ação, pesquisa participante, observação participante e relato de experiência – é considerado um diferencial pelas suas características e envolvimento com a realidade do fenômeno.

A respeito da proposta de intervenção/recomendação, os Amboni, Secchi e Feuerschütte (2017, p. 8) observam que no mestrado profissional cabe apresentar e discutir as alternativas de resolução da situação-problema ou ainda as propostas de solução/implementação para o objeto de pesquisa, podendo ser:

- Uma proposta em termos de **conjunto de ações** para a resolução da situação-problema;
- Uma proposta em termos de nova ferramenta de gestão como, por exemplo, um modelo de remuneração baseada em competências; ou a

formulação de uma política para o sistema de captação de medula óssea na rede hospitalar de Santa Catarina;

- Uma proposta em termos de desenvolvimento de um projeto para fins específicos voltados à solução da situação-problema, ou um projeto de um produto tecnológico, como um aplicativo, um software, etc.

Neste diapasão, a experiência do pesquisador como analista potencializa a apresentação de propostas factíveis, conforme almeja o mestrado profissional.

3.1.2 Objetivos da Pesquisa

Normalmente os objetivos da pesquisa são classificados como sendo: pesquisa exploratória, pesquisa descritiva e pesquisa explicativa.

Para Gil (2008, p. 28) as pesquisas descritivas “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis.”

Deste modo, o presente estudo enquadra-se como uma pesquisa descritiva ao buscar os objetivos específicos que estão ligados a exposição de determinados fatos, como a estrutura administrativa do governo, um conjunto de leis e até mesmo as fases do processo da política pública.

Por outro lado, este estudo também pode ser identificado como sendo uma pesquisa explicativa, e quanto a isso Gil (2008, p. 28) assinala serem aquelas que “têm como preocupação identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas.”

A utilização da pesquisa exploratória concentra-se sobremaneira no momento de analisar o processo de formação da agenda, que acaba por explicar como um determinado conjunto de fatores (fenômeno) influencia em um conjunto de pessoas – utilizando o modelo de fluxos múltiplos – para explicar como surgiu a origem de uma determinada política pública, como ela se expandiu e chamou a atenção dos gestores públicos e como ela chegou ao seu ápice de atenção por parte dos poderes executivo e legislativo e da sociedade civil organizada

De posse da explicação de como o fenômeno passou por estas fases será possível apresentar propostas de melhorias para o processo de formação desta agenda.

3.2 Delineamento da Pesquisa

O delineamento da pesquisa é entendido aqui como sendo o ‘passo a passo’ percorrido para o desenvolvimento da pesquisa. Entretanto, vale neste momento destacar como cada um dos objetivos específicos serão respondidos.

Para Gil (2008, p. 49):

delineamento refere-se ao planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto a sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados. [...] Constitui-se, pois, o delineamento a etapa em que o pesquisador passa a considerar a **aplicação dos métodos** discretos, ou seja, daqueles que proporcionam os meios técnicos para a investigação.

Gil (2008) ainda observa que a parte fundamental do delineamento se refere aos procedimentos de coleta de dados, podendo ser via papel/web (documental e bibliográfica) ou por meio de pessoas (pesquisa experimental, pesquisa *ex-post-facto*, levantamento, estudo de campo e estudo de caso).

Primeiramente, quanto à coleta de dados que se viabilizou por meio da **pesquisa documental**. Conforme Gil (2008, p. 51) a principal característica desta forma de pesquisa é que suas fontes não receberam tratamento analítico, enquanto as fontes bibliográficas já passaram por análises teóricas de outros pesquisadores e autores. Ou seja, nesta pesquisa, para a caracterização dos processos de formação da agenda, bem como da legislação e dos registros históricos utilizou-se a pesquisa documental.

As fontes documentais utilizadas nesta pesquisa são:

- a) Atas das reuniões do FEMPE-SC;
- b) Processo de tramitação das minutas dos projetos de LC no Governo;
- c) Atas das Comissões e do Plenário da ALESC;
- d) Artigos de jornal publicados pelos membros;
- e) Fotos publicadas em mídias sociais ou páginas web; e
- f) Fotos do arquivo pessoal do pesquisador.

Pelo distanciamento temporal da legislação aprovada em 2014, registra-se que o pesquisador não havia ingressado no mestrado naquele período e nem almejava realizar registros científicos daquela situação, sendo que o caso se mostrou oportuno somente no decorrer do curso. Deste modo, esta pesquisa não

pode ser considerada como uma pesquisa-ação por não poder influenciar mais naquele fenômeno específico.

Pelo mesmo motivo do distanciamento temporal, esta pesquisa, em determinada medida pode ser enquadrada como **ex-post-facto**, conforme a explicação de Vergara (1990, p. 7) é uma investigação cujo “pesquisador não pode controlar variáveis independentes, seja porque suas manifestações já ocorreram, porque as variáveis não são manipuláveis.”

Por outro lado, esta pesquisa também não pode ser enquadrada como observação participante, visto que pelo seu rigor metodológico seria necessário a escolha de variáveis *a priori* ou ao menos as teorias que circunscrevem o fenômeno em análise. Portanto, esta pesquisa ainda pode ser identificada como **relato de experiência** do pesquisador aliando-se aos outros métodos disponíveis.

Diante da escolha do método qualitativo, cabe também assinalar que para estratégia geral desta pesquisa adotou-se o estudo de caso. Para Yin (2001, p. 32) um “**estudo de caso** é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.”

Godoy (1995, p. 25) adiciona que o estudo de caso “visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular.”

Nesta pesquisa o estudo de caso é empregado para buscar compreender em profundidade o fenômeno do processo de formação de agenda que resultou na aprovação do Estatuto Estadual das Micro e Pequenas Empresas do Estado de Santa Catarina, criado pela Lei Complementar Estadual nº 631/2014.

Sobre o estudo de caso para pesquisa social Chizzotti (1991, p. 120) afirma:

O caso é tomado como unidade significativa do todo e, por isso, suficiente tanto para fundamentar um julgamento fidedigno quanto propor uma intervenção. É considerado também como um marco de referência de complexas condições socioculturais que envolvem uma situação e tanto retrata uma realidade quanto revela a multiplicidade de aspectos globais, presentes em uma dada situação.

Neste sentido, observa-se que a realização desta pesquisa perpassa por um grande conjunto de instituições, de cunho público e privado, que cercam um fenômeno (formação de agenda) em uma dada situação, que gravitou em torno da estrutura de funcionamento governamental do objeto de pesquisa (micro e pequenas empresas), isto é, gravitou em torno do Fórum Estadual das Micro e Pequenas

Empresas de Santa Catarina (FEMPE-SC), órgão colegiado da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável.

Duarte (2004, p. 214-215) argumenta que:

não é porque um pesquisador opta pela adoção de um método qualitativo que ele tem, necessariamente, que recorrer a entrevistas (sejam elas de que natureza for). Podemos fazer observações de campo e tomar nossos registros como fonte; podemos recorrer a documentos (escritos, registrados em áudio ou vídeo, pictóricos etc.); podemos fazer fotografias ou vídeo-gravações de situações significativas; podemos trabalhar com *check lists*, grupos focais, questionários, entre outras possibilidades. **O que dá o caráter qualitativo não é necessariamente o recurso de que se faz uso, mas o referencial teórico/metodológico eleito para a construção do objeto de pesquisa e para a análise** do material coletado no trabalho de campo.

Denzin e Lincoln (2006, p. 19) informam que tecnicamente o foco da pesquisa qualitativa requer “o uso de **múltiplos métodos**, ou da triangulação, reflete uma tentativa de assegurar uma compreensão em profundidade do fenômeno em questão.” Estes autores citam Flick (1998, p. 231) para tratar da triangulação observam que:

A melhor maneira então de compreendermos a combinação de uma multiplicidade de práticas metodológicas, materiais empíricos, perspectivas e observadores em um único estudo é como uma estratégia que acrescenta rigor, fôlego, complexidade, riqueza e profundidade a qualquer investigação.

Por isso, a sua descrição requer uma certa segmentação dos métodos para cada tipo de achado:

- a) Caracterizar a Política Pública – fonte documental, legislação, recortes de jornal, observação participante e registros fotográficos;
- b) Etapas do Processo no Ciclo – fonte bibliográfica, relato de experiência e interpretação do contexto; e
- c) Formação da Agenda – fonte documental, legislação, registros fotográficos, observação participantes e entrevistas.

Zappellini e Feuerschütte (2014, p. 246-247) apresentam como conceito básico sobre **triangulação** como sendo um procedimento que é caracterizado pela combinação de “diferentes métodos de coleta e de análise de dados, diferentes populações/sujeitos (ou amostras/objetos), diferentes perspectivas teóricas e diferentes momentos no tempo” com a finalidade de permitir ao pesquisador materializar suas conclusões sobre um fenômeno investigado.

Diante das diferentes visões de um mesmo cenário Denzin e Lincoln (2006, p. 20, destaques dos autores) ressaltam que:

O produto do trabalho do *bricoleur* interpretativo é uma *bricolagem* complexa (que lembra uma colcha), uma colagem ou uma montagem reflexiva – um conjunto de imagens e de representações mutáveis, interligadas. Essa estrutura interpretativa é como uma colcha, um texto de performance, uma sequência de representações que ligam partes ao todo.

Sobre os procedimentos empregados por analistas de políticas públicas Lasswell (1970, p. 12-13) observou que:

Por causa da grande quantidade de dados que devem ser utilizados em ligação com a maioria das questões políticas, analistas políticos contemporâneos empregam muitas técnicas diferentes para escolher o que deve ser disponibilizado (e o modo de apresentação) em seu próprio foco de atenção.

A classificação da abordagem de pesquisas que empregam mais de um viés de análise, como é o caso desta pesquisa, torna-se complexa se for descrita de forma global pela multiplicidade de abordagens necessárias para compreender o fenômeno da 'formação de agenda de governo'. Deste modo, cabe revelar em quais pontos houve triangulação da pesquisa quanto:

- a) aos métodos: fonte documental, relato de experiência e entrevistas;
- b) à população: executivo, legislativo e entidades privadas.
- c) aos diferentes momentos no tempo:
 - i. Fluxo de Problemas (2011-2012)
 - ii. Fluxo de Políticas (2012-2013)
 - iii. Fluxo Político (2013-2014)
 - iv. Janela de Oportunidade (2014)

Na busca por descrever os procedimentos adotados nesta pesquisa, cabem explanar quanto aos conceitos, que perpassam pela entrevista semiestruturada, pela pesquisa documental e observação participante.

Nesta pesquisa utiliza-se a **entrevista semiestruturada**, que devido a suas possibilidades de subjetividade, informa-se que estas buscam restringiram-se às dimensões de análise, com as respectivas categorias e variáveis; entretanto ocorrem momentos não estruturados nas entrevistas a fim de desvelar achados pouco explorados pelo modelo vigente.

Sobre a entrevista, Duarte (2004, p. 215) observa que são utilizadas quando é preciso “mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos

sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente explicitados.” Ainda acrescenta que permite ao pesquisador o mergulho em profundidade sobre o objeto de pesquisa e que de acordo com os sujeitos escolhidos oportuniza “descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo”.

Observa-se que devido ao extremo cuidado necessário para a realização de entrevistas semiestruturadas, este procedimento foi precedido de: a) uma clara definição do objeto sob análise; b) revisão bibliográfica a respeito da teoria utilizada; c) revisão de base empírica para conhecer o terreno sob o qual se está atuando; d) experiência pessoal do pesquisador na área investigada; e) treino do roteiro de entrevista para introjeção e passar ar de naturalidade no momento da investigação. Deste modo, informa-se que o roteiro de entrevista semiestruturada está disposto no Anexo J desta pesquisa.

Dessa forma, explanadas as características de delineamento da pesquisa, cabe apresentar a sua população e amostra.

3.3 População e Amostra

O primeiro fator para identificar a população e a amostra – para realização das entrevistas – a ser detectada nesta pesquisa perpassa pelo período temporal, que para aprovar o Estatuto Estadual das MPEs, concentrou-se entre os anos de 2012 até 2014.

Para buscar aprofundar na compreensão sobre as três fases básicas – fluxo de problemas (debates), fluxo de políticas públicas e fluxo político (aprovação do projeto de lei) – buscou-se selecionar interlocutores junto ao poder executivo, legislativo e às entidades.

Como o PLC nº 003/2014 foi gestado no âmbito do FEMPE-SC. Portanto, a população desta pesquisa corresponde este órgão colegiado especificamente para os grupos do poder executivo e das entidades de representação das MPEs, descritos no Anexo K.

Soma-se a esta população os membros do processo legislativo (político) que fizeram parte das comissões onde tramitaram o PLC 003/2014. Assim, tem-se os seguintes membros da ALESC que correspondem à toda a população da pesquisa para investigar o fenômeno de formação de agenda do Estatuto Estadual das MPEs:

Quadro 15: Comissões do Poder Legislativo que o PLC 003/2014 tramitou.

Comissão	Presidente	Agente Principal	Período
1ª Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)	Marcos Vieira (PSDB)	Relator Silvio Dreveck (PP)	12/03/14
2ª Comissão de Finanças e Tributação (CFT)	Gilmar Knaesel (PSDB)	Relator Darci de Matos (PSD)	15/04/14
		Vista ao Dirceu Dresch (PT)	16/04/14
3ª Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTS)	Mauro de Nadal (PMDB)	Redistribuído ao Relator por abdicação do relator indicado Silvio Dreveck (PP)	23/04/14
		Vista ao Valdir Cobalchini (PMDB)	29/04/14
4ª Comissão de Economia, Ciência, Tecnologia, Minas e Energia (CET)	José Milton Scheffer (PP)	Avocado pelo Presidente da Comissão, José Milton Scheffer (PP)	06/05/14 - 07/05/14

Fonte: ALESC (2014a).

Devido à característica especializada do fenômeno, o pesquisador identificou os principais participantes do processo de formação desta agenda. Deste modo, esta pesquisa adotou a “amostragem por acessibilidade ou por conveniência”, que conforme Gil (2008, p. 94):

é destituída de qualquer rigor estatístico. O pesquisador seleciona os elementos a que tem acesso, admitindo que estes possam, de alguma forma, representar o universo. Aplica-se este tipo de amostragem em estudos exploratórios ou qualitativos, onde não é requerido elevado nível de precisão.

Soma-se ao processo de amostragem por acessibilidade, a escolha intencional, sendo selecionados prioritariamente os entrevistados devido ao protagonismo individual dentro do processo, sendo separados por subgrupos com as respectivas participações no processo de formação da agenda das MPEs:

a) Grupo do Poder Legislativo:

- i. Deputado Dirceu Dresch (PT) – Vice-presidente da Frente Parlamentar das MPEs e realizou um pedido de vistas na Comissão de Finanças e Tributação, e membro do FEMPE-SC.
- ii. Deputado Silvio Dreveck (PP) – Líder do governo, relator na Comissão de Constituição e Justiça, e relator na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público.

b) Grupo do Poder Executivo:

- i. Carlos Harger (SDS) – presidente do FEMPE-SC, Diretor de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (DIMP).
- ii. André Emiliano Uba (SDS) – Procurador e Consultor Jurídico da SDS.

c) Grupo das Entidades:

- i. Diogo Henrique Otero (FAMPESC) – presidente da Fampesc no período de 2014 a 2016, e membro do FEMPE-SC.

- ii. André Gadizinski (FACISC) – vice-presidente da FACISC, e membro do FEMPE-SC.
- iii. Elder Arceno (FECOMÉRCIO-SC) – Assessor Legislativo da Entidade, e membro do FEMPE-SC.
- iv. Rosi Dedekind (AJORPEME, de Joinville) – Presidente da Ajorpeme em 2014 (a maior associação de MPEs da América Latina), e membro do FEMPE-SC.

Registre-se a ordem cronológica das entrevistas no seguinte quadro:

Quadro 16: Relação de Entrevistas para a Pesquisa.

Grupo	Nome	Local	Data	Horário	Duração
Governo	Carlos Harger	ALESC	04/06/19	11h00	28min
Entidade	André Gaidzinski	Escritório	04/06/19	17h00	42min
Entidade	Elder Arceno	FECOMÉRCIO-SC	06/06/19	15h30	1h01min
Governo	André Emiliano Uba	PGE-SC	06/06/19	17h30	21min
Entidade	Rosi Dedekind	Empresa	07/06/19	17h00	31min
Legislativo	Silvio Dreveck	ALESC	11/06/19	11h00	32min
Legislativo	Direceu Dresch	ALESC	11/06/19	12h30	31min

Fonte: Elaborado pelo Autor (2019)

Neste momento também é importante identificar outras lideranças que foram selecionadas *a priori*, porém não foram entrevistadas por motivo de acessibilidade do pesquisador:

d) Grupo do Poder Legislativo:

- i. Darci de Matos (PSD) – Presidente da Frente Parlamentar das MPEs, relator na Comissão de Finanças e Tributação, e membro do FEMPE-SC.

e) Grupo do Poder Executivo:

- i. Luiz Carlos Feitoza (SEF) – Gerente do Simples Estadual (GESimples), e membro do FEMPE-SC

f) Grupo das Entidades:

- i. Márcio Manoel da Silveira (FAMPESC) – presidente da FAMPESC no período de 2009 a 2014, e membro do FEMPE-SC.
- ii. Sérgio Alexandre Medeiros (FCDL-SC) – presidente da FCDL-SC, e membro do FEMPE-SC.
- iii. Fábio Braga (Ampe Metropolitana) – Presidente da Ampe Metropolitana, e membro do FEMPE-SC.

Quanto a (falta de) acessibilidade aos sujeitos do fenômeno, decorre justamente pelo fato de ser uma pesquisa *ex-post-facto*, que conforme observa Gil (2008, p. 54) “não é possível designar aleatoriamente sujeitos e tratamentos a

grupos experimentais”. Além disso, cabe também reconhecer os desafios de desenvolvimento de uma pesquisa que está eivada de percepções divergentes.

Registre-se que de acordo com a percepção do pesquisador, bem como a validação do ex-Presidente do FEMPE-SC (ex-Diretor da DIMP/SDS) que foi consultado para montar esta lista, estes foram os agentes que tiveram maior intensidade de participação nas fases do processo; independente se o desejo era pelo sucesso ou insucesso do PLC 003/2014 na sua forma original.

Em suma, foram entrevistados 8 agentes protagonistas do processo de formação desta agenda, sendo 2 do poder legislativo estadual, 2 do poder executivo estadual e 4 das entidades de representação empresarial.

3.4 Técnicas e Instrumento de Coleta

O primeiro ponto importante quanto a coleta de dados é quanto ao relato de experiência, o que em certa medida pode se assemelhar a uma observação assistemática, que para as autoras “consiste na participação real do pesquisador com a comunidade ou grupo (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 190).

Ainda quanto à caracterização da técnica de pesquisa, registra-se que no momento do fenômeno o pesquisador não dispunha de esquemas teóricos para a investigação – bem como ocorreu na vida real (e não laboratório) e ainda pode ser qualificada como uma participação natural (e não artificial).

Registre-se que, apesar de não ser informado à época do fenômeno que havia uma pesquisa em decurso – os entrevistados para esta pesquisa consentiram o uso das gravações para fins de pesquisa acadêmica e publicação de seus nomes. A maioria dos pesquisadores ressaltou que é muito importante que a sociedade conheça com clareza como se formulam políticas públicas e como as leis são aprovadas para haver uma aproximação entre políticos e a sociedade.

Primeiramente, registra-se que todas as entrevistas ocorreram na forma pessoal “face-a-face”, possibilitando maior empatia do entrevistado com o fenômeno da formação da agenda. No mesmo sentido, todas as entrevistas foram realizadas no endereço indicado pelo entrevistado de tal modo que se sentissem o mais confortável possível.

Quanto aos equipamentos, foi utilizado um *smartfone* para gravação das entrevistas, sempre com a autorização do entrevistado, posteriormente a uma breve

explicação do que estava sendo investigado com os devidos registros da origem do pesquisador e de sua finalidade. Como material auxiliar foram utilizados: um computador que ficava de posse do pesquisador com o conteúdo da entrevista; e um tablet com o mesmo conteúdo da entrevista para que o entrevistado acompanhasse as perguntas e os devidos registros para reforçar as lembranças.

Como técnica para reavivar as lembranças dos entrevistados foram apresentadas fotografias (junto de cada pergunta), retiradas de suas próprias redes sociais, das redes sociais da instituição, dos meios jornalísticos e de registros pessoais ou de terceiros para que viesse à memória os momentos mais importantes. Com esta técnica buscou-se não só evidenciar a familiaridade com o fenômeno, mas sobretudo desvelar os momentos que ocorrem por trás dos registros fotográficos.

Registre-se que em outra tentativa de pesquisa, utilizando a técnica de coleta de dados por meio de entrevista, acerca do fenômeno formação da agenda nacional para MPEs verificou-se que por não ter utilizado o registro fotográfico os entrevistados relataram não lembrar do que aconteceu, ou informar que não sabia do que se tratava, ou mesmo expor que não havia participado do processo. Fato que obrigou o pesquisador a abortar a pesquisa nacional, mesmo tendo conhecimento *a priori* de que os entrevistados tinham forte participação no processo de formação daquela agenda.

As entrevistas podem ser classificadas como aberta, estruturada e semiestruturada. As suas diferenças geram consequências específicas no processo de análise. Enquanto a entrevista estruturada oportuniza a comparação das respostas dos entrevistados, a entrevista aberta visa explorar fatos e fenômenos ainda inexplicados.

Quanto à entrevista semiestruturada, Boni e Quaresma (2005, p. 75) informam que:

combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal. O entrevistador deve ficar atento para dirigir, no momento que achar oportuno, a discussão para o assunto que o interessa fazendo perguntas adicionais para elucidar questões que não ficaram claras ou ajudar a recompor o contexto da entrevista, caso o informante tenha “fugido” ao tema ou tenha dificuldades com ele. Esse tipo de entrevista é muito utilizado quando se deseja delimitar o volume das informações, obtendo assim um direcionamento maior para o tema, intervindo a fim de que os objetivos sejam alcançados.

Deste modo, nesta pesquisa utilizou-se da entrevista semiestruturada como um dos principais métodos de coleta de dados – disposto no Anexo J, possibilitando a comparação entre as respostas referente às dimensões em análise com base no Modelo de Fluxos Múltiplos. Por outro lado, viabilizou-se achados pouco explorados de acordo com o nível de participação do entrevistado com a finalidade de encontrar indícios para proporcionar ao pesquisador vislumbrar soluções e propostas para o fenômeno da formação de agenda para MPEs em Santa Catarina.

Ressalta-se ainda que cada um dos subgrupos de entrevistados tem uma visão mais profunda sobre os momentos em que tiveram maior participação, por isso, foram realizadas perguntas adicionais para ‘tapar os buracos da colcha de retalhos’, conforme orientados pelas autoras Denzin e Lincoln (2006, p. 20) quanto ao processo de pesquisa qualitativa.

3.5 Dimensões de Análise

As dimensões de análise desta pesquisa concentram-se, no quadro de referencial teórico apontado pelo Modelo de Fluxos Múltiplos, de Kingdon.

Tão importante quanto compreender as dimensões e variáveis para descrever e interpretar o fenômeno investigado é reunir as teorias em torno de uma plataforma fluida que faça sentido para o entrevistado, e assim despertar suas lembranças de forma histórica.

Para cumprir com esta expectativa, optou-se por organizar as dimensões e variáveis distribuídas nas fases do ciclo de políticas públicas no quadro a seguir, contemplando o ciclo de políticas públicas e o modelo de fluxos múltiplos:

Quadro 17: Codificação do Modelo de Fluxos Múltiplos (B).

Fases	Dimensões	Variáveis do MFM	Variáveis do Ciclo de PP
Reunião no FEMPE-SC	1. Fluxo dos Problemas [<i>Problem Stream</i>]	1.1 Indicadores 1.2 Feedback 1.3 Eventos Focais 1.4 Crises	1.1 Questão 1.1.1 Expansão 1.1.2 Legitimação 1.2 Problema 1.2.1 Negação do Problema
Tramitação no Poder Executivo	2. Fluxo de Políticas Públicas [<i>Policy Stream</i>]	2.1 Viabilidade Técnica 2.2 Custos Toleráveis 2.3 Aceitação da Comunidade 2.4 Atores Invisíveis	2.1 Níveis da Agenda 2.1.1 Universo da Agenda 2.1.2 Agenda Sistemática 2.1.3 Agenda Governamental 2.1.4 Agenda de Decisão 2.2 Carona na Agenda
			2.3 Formulação de Alternativas 2.3.1 Estabelecimento da Agenda 2.3.2 Conjunto de Alternativas 2.3.3 Especificação de Alternativas 2.3.4 Escolha entre as Alternativas
Tramitação no Poder Legislativo	3. Fluxo da Política [<i>Politic Stream</i>]	3.1 Forças Políticas Organizadas 3.2 Mudanças no Governo 3.3 Humor Nacional 3.4 Atores Visíveis	--
	4. Empreendedores das Políticas [<i>Policy Entrepreneur</i>]	4.1 Acessos 4.2 Recursos 4.3 Estratégias: <i>framing, salami tactics, symbols affect priming</i>	--
	5. Janela de Oportunidades [<i>Policy Windows</i>]	5.1 Convergência de Fluxos: consequente, doutrinal 5.2 Estilo de Decisão: Maior Cuidado, Menor Cuidado	--
	6. Agenda Setting	6.1 Acesso na Agenda 6.2 Resultado da Agenda	6.1 Negação da Agenda 6.2 Coincidência da Agenda

Fonte: Kingdon (2014), Zahariadis (2007, p. 71), Dery (2000).

De posse destas informações será possível descrever e explicar o processo de formação de agenda do Estatuto Estadual das MPES, oportunizando ao pesquisador propor medidas de melhoria para o processo.

Essa é uma lei viva, ela está sempre em processo de construção. É uma lei que veio para ficar pela sua importância na simplificação de processos em um país onde a burocracia costuma produzir obras-primas em complicação (Afif Domingos).

4. BASE EMPÍRICA – AS MPEs

Esta seção dedica-se, sobretudo, ao conhecimento das políticas para micro e pequenas empresas no Brasil. Para isto, cabe esmiuçar os pressupostos: históricos, econômicos, políticos e sociais, especialmente, aprofundando o conhecimento jurídico-normativo sobre este segmento da sociedade.

Antes mesmo destas políticas estruturantes do Estatuto Nacional das MPEs de 2006 ou dos Estatutos Federais em 1984 e 1999, que agregaram um conjunto de leis, normas e regras para disciplinar o funcionamento econômico das empresas de micro e pequeno porte, outras ações foram empreendidas pela Administração Pública no sentido de promover políticas públicas para favorecer este segmento econômico e social.

Recorda-se do Decreto nº 83.740, de 1979, que instituiu o Programa Nacional de Desburocratização focalizando sobretudo nas micro e pequenas empresas, ou pela criação do Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (CEBRAE) por meio de Ato do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1972.

Como primeiro registro, encontrado nesta pesquisa sobre políticas para empresas de pequeno porte em âmbito brasileiro ocorreu na década de 50, na gestão do Presidente Getúlio Vargas (1950-1954), quando o Sr. Alberto Guerreiro Ramos ocupou o cargo de Secretário do Grupo Executivo de Amparo à Pequena e Média Indústria, no BNDE, conforme consta em seu currículo (CÂMARA DE DEPUTADOS, 2018).

Esta volta ao passado serve como fonte de reflexão e contextualização de que este objeto de pesquisa (as micro e pequenas empresas) não é isolado no tempo, sejam pelos atores, pelas instituições, pelos grupos constituídos e até mesmo pelas normas. Sobretudo, recebe fortes influências do nível federal.

Ainda assim observa-se que estas ações governamentais não são exclusivas do Brasil, mas reflexos de ações internacionais, tais como: a criação em 1953 do *Small Business Administration* (SBA), órgão com uma função semelhante ao

SEBRAE; implantação em 1932 de *The Reconstruction Finance Corporation*, uma política de crédito em 1932 direcionada aos pequenos negócios. Na Europa, recentemente foi publicada Recomendação da Comissão 2003/361/CE da União Europeia relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas, em 2003.

Neste ponto cabe ressaltar que a definição do que é uma pequena empresa é de grande relevância para o setor público poder identificar os critérios de elegibilidade e prioridade para programar os serviços do Governo. Por isso, importa distinguir como outros países definem o porte das empresas para caracterizar como enxergam este segmento econômico.

No caso da recomendação da União Europeia (2003) tem-se as definições:

- a) Microempresa: até 10 pessoas e EU\$ 2 milhões/ano;
- b) Pequena Empresa: até 50 pessoas e EU\$ 10 milhões/ano;
- c) Média Empresa: até 250 pessoas e EU\$ 50 milhões/ano;

A definição do que é uma pequena empresa nos Estados Unidos da América é bastante complexa, dependendo principalmente do número de empregados, faturamento dos últimos anos e setor da empresa (SBA, 2019, p. 5), mas também depende do tipo de órgão de governo, do serviço requisitado e da política vigente (PATRIOT SOFTWARE SMALL BUSINESS, 2017), por exemplo:

- a) Para contratos com o governo, créditos ou seguros: até 500 funcionários;
- b) Cuidados com a saúde dos funcionários: até 100 funcionários; e
- c) Impostos e taxas: até US\$ 10 milhões/ano.

Objetivamente, este estudo cerca o Estatuto Nacional das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, aprovado por meio da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que materializa os esforços históricos e sociais na unificação nacional de um tratamento favorecido, diferenciado e simplificado (TFDS) para as micro e pequenas empresas em um documento/legislação.

Em face aos desafios anteriormente explanados na Base Teórica desta dissertação, cabe descrever em que contexto se encontra a formulação de políticas públicas direcionadas às MPEs. Para isto, serão descritos os dados básicos e definições referente a este segmento, ressaltando sua importância para a administração pública, perpassando pelo histórico de sua Legislação, e então apresentar a atual estrutura de governança do Estatuto Nacional das MPEs.

As micro e pequenas empresas (MPEs) produzem impactos consideráveis no cenário nacional, conforme Karkashe (2009, p. 11) a:

sua influência e importância transcendem o campo da economia: propiciam alternativa atenuante ao desemprego (e problemas decorrentes); democratizam o capital e domínio da tecnologia; auxiliam a descentralização da economia, propiciando novas oportunidades de desenvolvimento às regiões menos favorecidas; constituem instrumento de afirmação de soberania econômica.

4.1 Definição de Micro e Pequenas Empresas

Primordialmente, acentua-se que as MPEs são criadas com a finalidade primária de obtenção de renda e lucro de um empresário e/ou sócios. Por conseguinte, a aquisição de equipamentos e a contratação de empregados é o segundo estágio de desenvolvimento para atingir a maturidade e buscar novas conquistas.

A definição do porte de uma empresa diferencia-se de acordo com o país, e comumente é baseada no número de empregados, no seu faturamento e até no tipo de atividade que desempenha.

Spinola (2002) lembra que o Código alemão do comércio foi o primeiro a instituir um regime especial para os pequenos comerciantes, sendo que em 1897 trazia em seu conteúdo os comerciantes plenos ou normais e os pequenos comerciantes, declarando que a estes não se aplicavam os termos firma, registro comercial, livros de comércio e mandato mercantil.

No Brasil, os primeiros registros do termo “Microempresa” foram encontrados no Diário de Pernambuco (1973, p. 6), em 10 de novembro de 1973, na área de economia, onde foi apresentada a seguinte matéria:

Ilustração 05: Primeiros registros do termo Microempresa.

NAI promoverá encontro com líderes de pequenas empresas

Com o objetivo de promover integração e relacionamento entre empresários, além de treinamento básico que lhes proporcione absorver as novas técnicas de trabalho que serão ministradas em forma de assessoria, nas próprias empresas, o Núcleo de Assistência Industrial — NAI — realizará hoje e nos dias 17 e 24, o I Encontro entre Clientes do Programa de Microempresa.

Hoje, primeiro dia de reuniões, haverá palestra sobre "O papel da Pequena Empresa no Desenvolvimento", seguindo-se a apresentação dos problemas da empresa, a cargo de cada participante, e de suas autobiografias. A segunda etapa do Encontro consta-

rá de análises individuais sobre os caminhos encontrados para a solução desses problemas e escolha de casos (para estudo), cuja discussão, em conjunto, indicará o remédio recomendado sob o ponto de vista técnico; apresentação e debate de trabalhos efetuados na turma.

Por último, será feito um seminário sobre um dos trabalhos selecionados entre os problemas apresentados pelos empresários no primeiro dia do Encontro. Um técnico do NAI fará palestra sobre o tema escolhido. Após os debates, um dos participantes promoverá apreciação de um problema vivido por ele, relacionado com o tema.

Fonte: Diário de Pernambuco (1973, p. 6).

Em jornal de circulação a nível nacional foi encontrado pela primeira vez o registro do termo microempresa na Folha de São Paulo (1977, p. 6), em 29 de agosto de 1977, na área de economia, com o seguinte teor:

Ilustração 06: Primeiros registros com o termo Microempresa, com fins lucrativos.

Microempresas seriam solução

PORTO ALEGRE (Sucursal) — O presidente do Badesul (Banco de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul), Ary Burguer, defendeu o fortalecimento das microempresas como alternativa para o surgimento de pequenas e médias empresas saudáveis em termos gerenciais e administrativos.

A afirmação de Ary Burguer feita na Fundação de Economia e Estatística, durante palestra que proferiu aos participantes do III-Seminário de Informação Econômica para jornalistas, quando analisou a importância do desenvolvimento empresarial no Brasil.

Na ocasião Burguer citou como exemplo da sua teoria, o fato de serem necessários apenas Cr\$ 33 mil de investimentos numa micro empresa para geração de um novo emprego, enquanto, numa siderúrgica, são necessários investimentos de Cr\$ 1,5 milhão para cada novo emprego.

Esses dados, segundo disse, foram apresentados ao Banco Mundial, que já pensa em estabelecer um programa. Em nível nacional, de apoio à microempresas, semelhante ao executado no Rio Grande do Sul, pelo Badesul.

Fonte: Folha de São Paulo (1977, p. 6).

Ressalta-se que nesta primeira menção na Folha de São Paulo já cita sobre o incentivo à microempresa no sentido de gerar empregos. No âmbito jurídico e legal,

a primeira vez que o termo microempresa foi utilizado foi na Lei Federal nº 7.256/1984, conhecido como o primeiro estatuto das micro e pequenas empresas.

Porém as diversas organizações públicas e privadas, frequentemente, utilizam diferentes conceitos para buscar definir o porte empresarial. Por exemplo, o setor bancário pondera outras métricas como potencial de crédito, o segmento ambiental irá avaliar o potencial poluidor, o corpo de bombeiros irá observar a complexidade do imóvel e se este apresenta possibilidade de causar algum incidente, as companhias de água e luz podem mensurar pelo grau de consumo. Isto é, cada órgão da administração pública irá atentar para sua própria finalidade.

Atualmente, no Brasil, o porte empresarial é definido pela Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o **Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**, dispondo da seguinte forma:

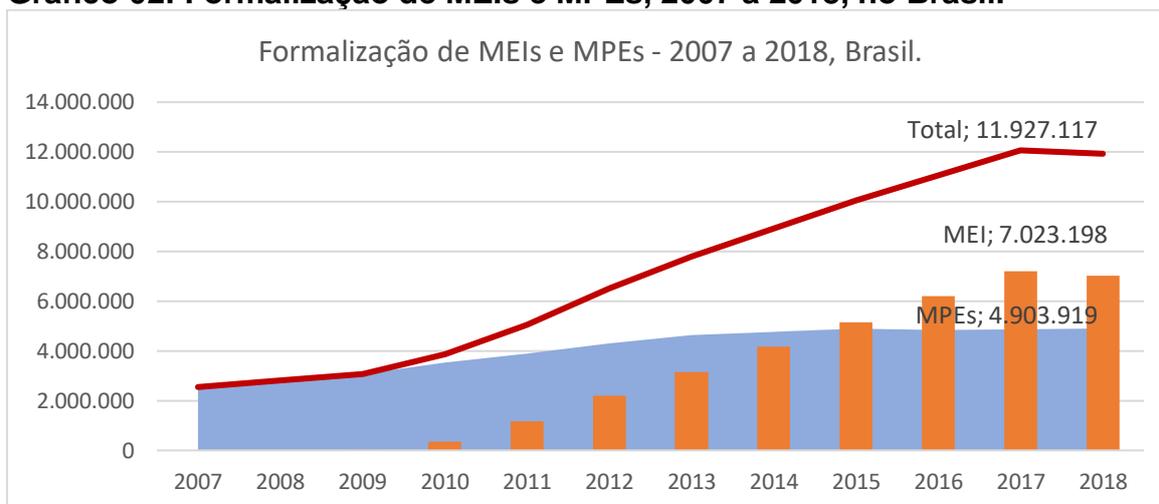
- a) Microempreendedor Individual (MEI) pode ter faturamento anual de R\$ 81 mil, podendo ter até um empregado;
- b) Microempresa (ME) poderá ter faturamento anual de até R\$ 360 mil;
- c) Empresa de Pequeno Porte (EPP) poderá ter faturamento anual entre R\$ 360 mil e R\$ 4,8 milhões.

Além do porte, este Estatuto – aqui considerado o objeto central da pesquisa –apresenta basicamente toda a política pública nacional para micro e pequenas empresas. Esta legislação atende por vários nomes: Estatuto Nacional, Estatuto das MPEs, LC 123, Simples Nacional e Super Simples, sendo estes dois últimos mais direcionados às regras tributárias.

4.2 Estatísticas e Importância das MPEs

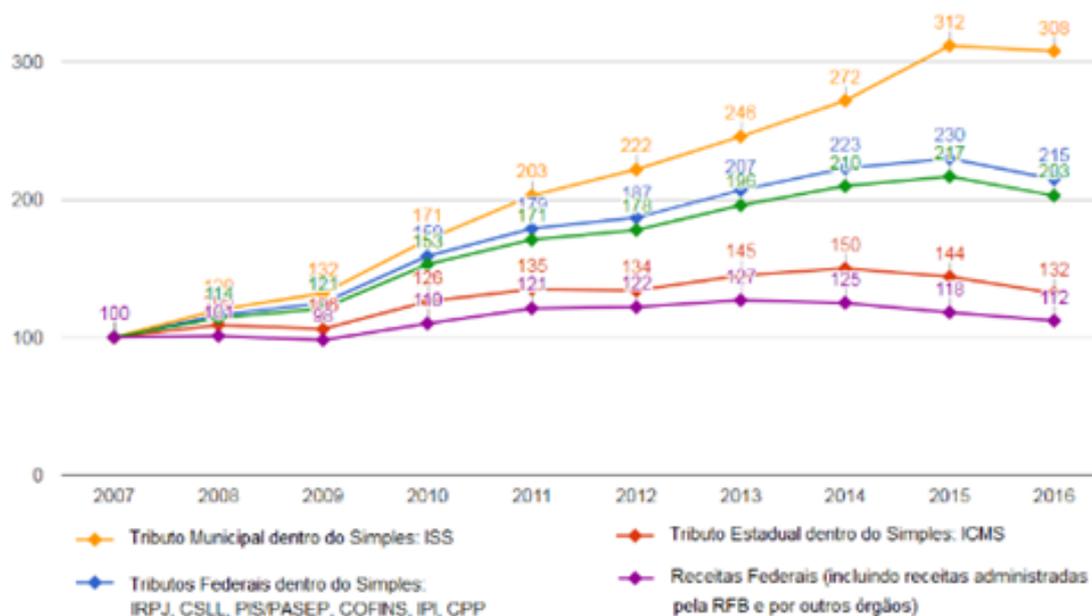
De acordo com dados da Receita Federal do Brasil (RFB, 2018) com base no mês de junho de cada ano, as MPEs atingiram o total de 11,9 milhões de empresas. Conforme o gráfico de barras que segue identificou-se um forte crescimento dos microempreendedores individuais (MEIs) desde o seu início em 2009, atingindo um quantitativo total de pouco mais de 7 milhões em junho de 2018.

Além disso, no gráfico de área verifica-se uma estagnação no volume de MPEs a partir de 2013, com crescimento percentual médio de 1,1% a.a., em contrapartida os MEIs crescem em média 9% a.a. no mesmo período.

Gráfico 02: Formalização de MEIs e MPEs, 2007 a 2018, no Brasil.

Fonte: RFB (2018a).

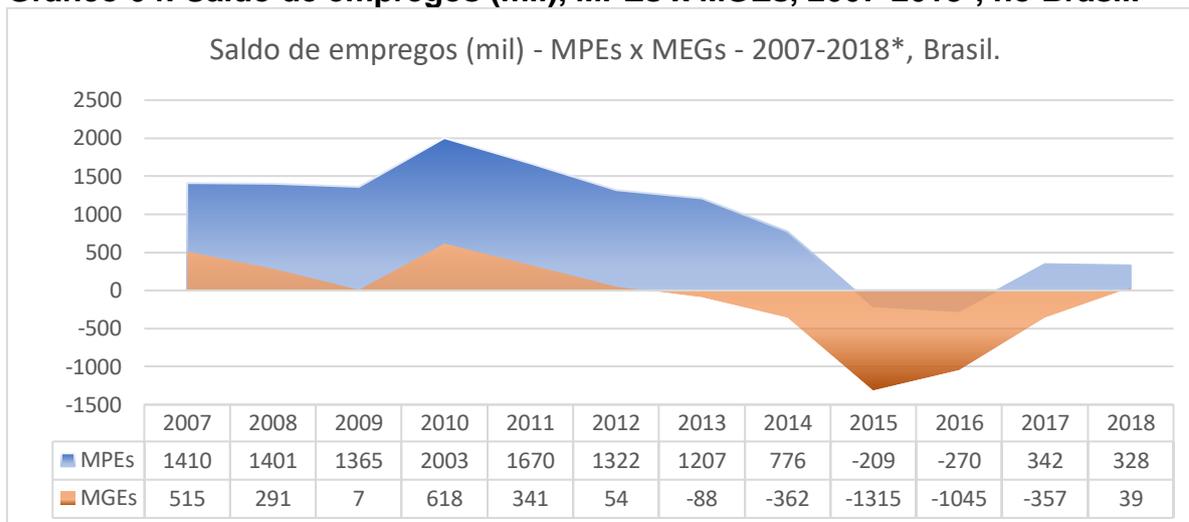
Um dos maiores questionamentos quanto ao Simples Nacional é quanto a sua viabilidade de arrecadação, devido a um tratamento tributário diferenciado para MPEs. Entretanto, o SEBRAE (2016a) realizou análises nas bases de dados da RFB, que evidenciam o crescimento das receitas tributárias arrecadadas por dentro do Simples são superiores às outras modalidades de receitas arrecadadas pela União, das quais destacam-se: a) 208% de aumento no ISS para Municípios, pelo Simples Nacional; b) 115% de aumento em impostos Federais (IRPJ, CSLL, PIS/PASEP, COFINS, IPI, CPP), pelo Simples Nacional; e c) 32% de aumento do tributo de ICMS para Estados, pelo Simples Nacional.

Gráfico 03: Evolução da Arrecadação – do Simples Nacional, 2007 - 2016.

Fonte: Observatório da Lei Geral (2018).

Observa-se que o gráfico que acima apresenta a evolução da arrecadação dos tributos incluídos no Simples Nacional e as Receitas Federais, considerando os valores corrigidos pelo IPCA até agosto/2016. Base 2007 = 100.

Considerando o indicador mais importante que é a geração de empregos, mesmo no momento da mais longa crise econômica do Brasil, as MPEs têm respondido com saldo líquido de empregos muito superiores aos das médias e grandes empresas (MGEs). Especificamente, para os últimos onze anos tem-se a seguinte perspectiva demonstrada pelo gráfico de áreas acompanhado dos dados em tabela:

Gráfico 04: Saldo de empregos (mil), MPEs x MGEs, 2007-2018*, no Brasil.

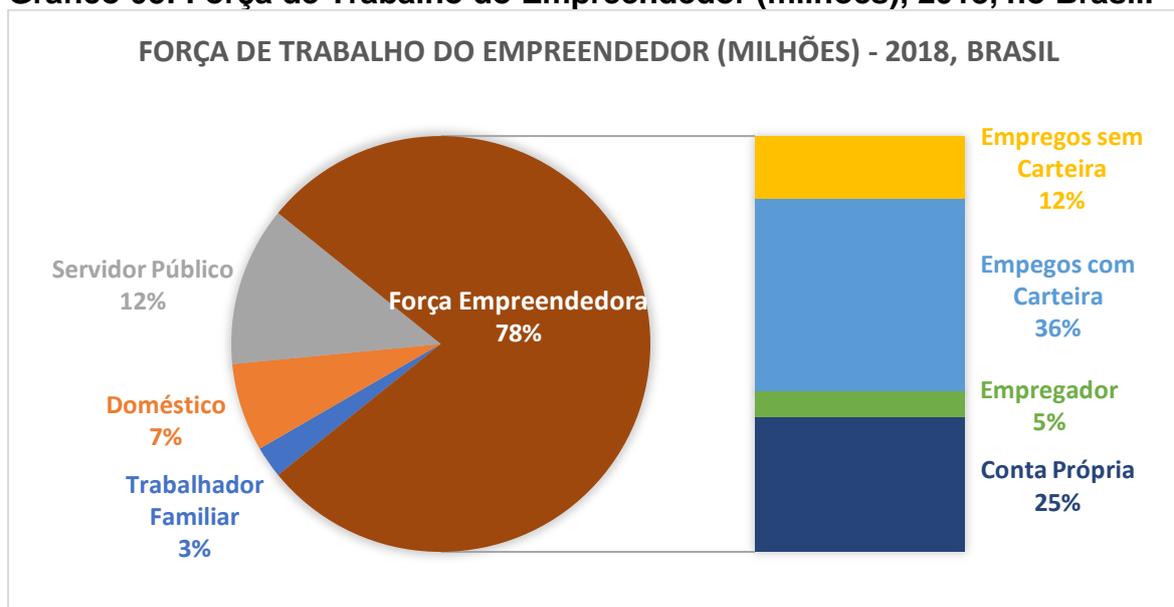
Fonte: Adaptado do SEBRAE (2018a, p. 6).

Nota (*): Até maio de 2018.

Sobre o gráfico, importa ressaltar que as políticas públicas para MPEs, especificamente o Estatuto Nacional das MPEs, afetaram profundamente este segmento econômico a ponto de nos últimos onze anos ter gerado um saldo líquido **positivo de 11,3 milhões** de empregos, enquanto as MGEs apresentaram um saldo líquido **negativo de 1,3 milhões** de empregos, ambos dados com registros formais com Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS).

Ainda convém verificar que, em condições desfavoráveis as MPEs representam um colchão social de manutenção de empregos, especialmente, no período de 2009 a 2014 quando o saldo continuou positivo. Mais recentemente se recuperou em 2017 voltando a ter saldo positivo, de acordo com o gráfico acima. Já nos cinco primeiros meses de 2018 as MPEs registraram saldo líquido positivo de 328.031 empregos e as MGEs 38.816 (SEBRAE, 2018a, p. 4).

Para compreender a dimensão destes 11 milhões de novos empregos gerados pelas MPEs dispostos acima, vale apresentar os dados da PNAD Contínua, do 1º trimestre de 2018, apresentado no gráfico que segue, identificando a força de trabalho. Deste modo, das 90,6 milhões de pessoas que estão empregadas no Brasil, o contingente de 70,9 milhões (78,3%) está diretamente relacionado à força de trabalho empreendedora. A cifra fica mais bem comparada se identificarmos que atualmente 10,7 milhões de pessoas que estão trabalhando ainda não tem registro na CTPS, além disso, destaca-se que 14,7 milhões estão em busca de emprego.

Gráfico 05: Força de Trabalho do Empreendedor (milhões), 2018, no Brasil.

Fonte: IBGE (2018).

Apesar da expressiva função das MPEs na manutenção e geração de novos empregos o mesmo não se pode dizer quanto às exportações, que apresentam valores abaixo dos aceitáveis no mercado internacional, sobretudo, ocasionada por uma série de barreiras e políticas públicas não regulamentadas pelo ente Federal dispostas nos art. 49-A do Estatuto Nacional das MPEs. Assim, demonstra-se uma participação nas exportações abaixo de 0,6% em valores reais.

Tabela 02: Valor exportado por porte das empresas (US\$ milhões).

Tamanho	2009	2012	2015	2016	Var. % - 2015-2016	Part. % em 2016
Micro	59,6	69,3	66,5	75,3	13,3	0,04%
Pequena	803,8	972,7	873,4	922,3	5,6	0,50%
MPE	863,5	1042	939,9	997,7	6,1	0,54%
Média	8337,8	10247,6	12207,2	13571,8	11,2	7,34%
Grande	143506,7	230780,9	177486,7	169383,2	-4,6	91,56%
Não classificada	-	5,8	185,2	1044,3	464,0	0,56%
Total	152.708,0	242.076,3	190.818,9	184.997,0	-3,1	100,00%

Fonte: Adaptado de SEBRAE (2017c, p. 18).

Para consolidar os dados comparativamente, verifica-se que as MPEs representam 99% das empresas, 54% dos empregos, que em 2015 registravam 16.899.289 empregos, de um total de 31.374.748 com CTPS (SEBRAE, 2017b, p. 20) e conforme gráfico acima tem participação nas exportações abaixo de 0,6%.

Em síntese, os números demonstram que para a administração pública existem fortes motivos para buscar a promoção da Políticas Públicas para MPEs:

- Oportunidade de empreender e obter renda própria;
- Aumento de receitas tributárias para Municípios, Estados e União;
- Geração de empregos e ocupações;
- Manutenção de empregos no interior;
- Desenvolvimento regional e local (evitando migrações e litoralização);
- Inovação em setores emergentes; e
- Colchão social para crises econômicas.

Diante destes números contundentes da participação das MPEs na economia fica latente a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas adequadas e muito bem delineadas para manter e gerar novos benefícios sociais. Para isso, apresenta-se sinteticamente quais os principais desafios internos e externos enfrentados pelas MPEs para que se conheça sua realidade diária.

Em análise de escopo geral e macroeconômico, o gerente de políticas públicas do SEBRAE, Bruno Quick (2016, p. 3-4) avaliou que o ambiente econômico no Brasil é hostil para as MPEs, apresentando os seguintes obstáculos no contexto externo às empresas: a) Alta carga tributária; b) Burocracia em excesso; c) Falta de crédito acessível; d) Alto custo de formalização; e) Elevada informalidade; f) Alta mortalidade precoce; g) Empreendedorismo por necessidade; h) Baixa competitividade; e i) Concorrência predatória.

Portanto, já delineados os dados básicos, as definições, as estatísticas que ressaltam a importância das MPEs para a sociedade brasileira e para a administração pública, bem como apresentados os principais fatores internos de sobrevivência e destacados os fatores externos que influenciam diretamente na mortalidade, insta ressaltar a política pública que influencia este segmento empresarial.

Quadro 18: Histórico da Legislação para MPEs no âmbito Nacional.

Ano	Legislação	Preâmbulo ou Conteúdo
1965	Criado por Ato	Res. 166/65, que cria o Programa de Financiamento às Pequenas e Médias Empresas (FIPEME).
1972	Cria por Ato	Ata do BNDE de constituição da Sociedade Civil “Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa – CEBRAE.”
1976	DL nº 1.452	Concede incentivo a projetos prioritários para a economia nacional e dá outras providências.

1978	DL nº 1.621	Concede incentivos à capitalização da empresa privada nacional e ao financiamento da pequena e média empresa de regiões menos desenvolvidas e dá outras providências.
1979	Decreto nº 83.740	Institui o Programa Nacional de Desburocratização e dá outras providências.
1980	DL nº 1.780	Concede isenção do imposto sobre a renda às empresas de pequeno porte e dispensa obrigações acessórias.
1984	Decreto nº 90.414	Dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento das Micro, Pequena e Média Empresas, e dá outras providências.
1984	Lei nº 7.256	Estabelece normas integrantes do Estatuto da Microempresa, Relativas ao Tratamento Diferenciado, Simplificado e Favorecido, nos Campos Administrativo, Tributário, Previdenciário, Trabalhista, Creditício e de Desenvolvimento Empresarial.
1994	Lei nº 8.864	Estabelece normas para as microempresas (ME), e Empresas de Pequeno Porte (EPP), relativas ao tratamento diferenciado e simplificado, nos campos administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista; creditício e de desenvolvimento empresarial.
1996	Lei nº 9.317	Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – SIMPLES.
1999	Lei nº 9.841	Estatuto (Federal) da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.
2000	Decreto nº 3.474	Regulamenta Estatuto das MPEs. Cria o Fórum Permanente das MPEs
2003	EC nº 42	- Unificou a tributação. - Permite o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado somente por Lei Complementar.
2006	LC nº 123	Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. - Unifica as normas e procedimentos. - SIMPLES NACIONAL.
2007	LC nº 127	- Empresas de serviços entram no Simples Nacional - Parcelamento de débitos.
2007	Lei nº 11.598	Cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM.
2008	LC nº 128	- Cria o Microempreendedor Individual (MEI). - Cria o Agente de Desenvolvimento Local. - Tratamento diferenciado para Compras Públicas.
2009	LC nº 133	- Inclui outros serviços no Simples Nacional
2011	LC nº 139	- Isenta o MEI de Taxas (Zero). - Reajusta o teto de receita das MPEs. - Altera procedimentos de abertura, registro, funcionamento.
2014	LC nº 147	- Blindar o MEI. - Ajustar o registro, abertura e alterações. - Aumento do teto de faturamento. - Mais de 81 Alterações no Estatuto.
2016	LC nº 154	- Permite MEI trabalhar em casa.
2016	LC nº 155	- Investidor-Anjo. - Tributação com alíquota progressiva para MPEs. - Empreendedor rural pode ser MEI.
2017	Lei nº 13.467	Lei 5.542/1943, Art. 899. § 9º O valor do depósito recursal será reduzido pela metade para entidades sem fins lucrativos, empregadores domésticos, microempreendedores individuais, microempresas e empresas de pequeno porte.
2019	LC nº 167	- Empresa Simples de Crédito - Inova Simples (Empresa Simples de Inovação ou Startups)
2019	LC nº 186	- Novo enquadramento ao Simples das MPEs que aderiram ao PertSN (Programa Especial de Regularização Tributária do Simples Nacional).

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

A primeira ação efetiva que pode ser considerada uma política pública do

governo Federal no sentido de promover o tratamento favorecido para os pequenos negócios ocorreu via BNDE por meio da Resolução nº 166/1965 que criou o Programa de Financiamento às Pequenas e Médias Empresas (FIPEME) com finalidades específicas (BNDES, 1965, p. 97).

Implantação ou expansão de pequenas e médias indústrias, compreendendo:

- a) aquisição de máquinas e equipamentos de fabricação nacional;
- b) importação de máquinas e equipamentos;
- c) despesas de montagem e instalações;
- d) obras de construção civil.

Excluem-se dos financiamentos:

- a) capital de giro (inclusive aquisição de matéria prima); e
- b) financiamento de dívida.

Observa-se que o FIPEME, de 1965, acima descrito é direcionado exclusivamente aos pequenos negócios, entretanto o FINAME, de 1964 continha metas para as pequenas indústrias, bem como o FUNGIRO, de 1966, também continha metas específicas para as pequenas empresas. Portanto, na sua gênese o BNDES foi um banco de fomento aos pequenos negócios que ao longo do tempo mudou suas estratégias de desenvolvimento nacional (BNDE, 2010).

Como primeira ação institucional no Brasil verifica-se o ato gerencial de criação do Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (CEBRAE) no sentido de buscar um tratamento especial para as pequenas e médias empresas no Brasil. Assim, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), órgão vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, em 05 de julho de 1972, instituiu o CEBRAE como figura de sociedade civil sem fins lucrativos, com as seguintes finalidades:

I - Assistência para prestação de serviços de organização empresarial em todos os seus aspectos, notadamente, o tecnológico, econômico, financeiro e administrativo;

II - Assistência para formação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal técnico-administrativo e de dirigentes de empresas;

III - Assistência para realização de pesquisas, no campo das Ciências Sociais e outros, relacionadas com a organização e as atividades das empresas;

IV - Implantação de um sistema brasileiro de assistência à pequena e média empresa. (BNDE, 1972, p. 2600).

Após 2 anos da criação do CEBRAE os serviços começam a se expandir por todo Brasil, conforme Memorial do SEBRAE (2019):

Começa o esforço para implantar a rede de agentes, facilitado pela existência de diversas instituições estaduais, como os NAIs (no Nordeste); o Instituto Brasileiro de Assistência Gerencial de Santa Catarina (IBAGESC); o Conselho de Economia e Desenvolvimento Industrial (CEDIN/BA); o

Instituto de Desenvolvimento Econômico Gerencial (IDEG/RJ); o Instituto Paranaense de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (IPAG); o Instituto de Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo (Ideies) e o CEAG/MG. Os agentes estaduais passam a se chamar Centro de Assistência Gerencial (CEAG) e em dois anos o CEBRAE marca presença em 16 estados com 20 instituições conveniadas.

Por conseguinte, ainda na década de 70, contata-se como uma das primeiras aparições na forma jurídica do tratamento favorecido à pequena empresa **no campo creditício federal**, quando o Presidente Ernesto Geisel publicou o Decreto-Lei Federal nº 1.452/1976 com a finalidade de desenvolver setores da economia nacional e de promover o desenvolvimento para as pequenas e médias empresas, conforme expresso no art. 4º “Consideram-se prioritários os projetos relativos aos setores de atividade econômica abaixo discriminados, além daqueles que visem ao desenvolvimento das pequenas e médias empresas, comerciais e industriais: [...]”

Naquela ocasião a definição da média empresa foi definida pelo patrimônio não superior a “1.000.000 (um milhão) de ORTN’s”. Para compreender o quanto isso significa atualmente, o valor foi corrigido e chegou-se a aproximadamente R\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil reais) como referência, com base no sistema de conversão da Justiça Federal, da seção de Goiás (2018), de março de 1976 para março de 2018.

Como consequência, verificou-se também outras ações específicas no campo creditício federal, quando o Presidente Ernesto Geisel publicou o Decreto-Lei Federal nº 1.621/1978, visando conceder “incentivos à *capitalização* da empresa privada nacional e ao financiamento da pequena e média empresa de regiões menos desenvolvidas”, portanto, aliando questões de cunho regional de ocupação do espaço geográfico nacional, via concessão de créditos por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), assim, incentivando especificamente as regiões norte e nordeste. Observa-se que este segundo decreto-lei tomou como conceito de pequena e média empresa os valores referentes no primeiro decreto-lei, ou seja, passou-se a adotar um valor padrão para designar o porte empresarial – mesmo que de forma incipiente.

Contata-se como uma das primeiras aparições do tratamento favorecido no **campo administrativo** à microempresa no campo administrativo federal, quando o Presidente João Figueiredo publicou o Decreto Federal nº 83.740/1979, instituindo o ‘Programa Nacional de Desburocratização’, onde especificava como um de seus objetivos no art. 3º

f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado;

Como consequência deste decreto no ano seguinte, por meio do decreto-lei Federal nº 1.780/1980 com a finalidade de conceder “isenção do imposto sobre a renda às **empresas de pequeno porte** e dispensa obrigações acessórias.” Neste ponto parece ter começado o tratamento simplificado para as pequenas empresas.

No mesmo ímpeto, em 07 de novembro de 1984, por meio do Decreto Federal nº 90.414/1984 o presidente João Figueiredo criou “na estrutura do Ministério da Indústria e do Comércio (MIC), o **Conselho de Desenvolvimento das Micro, Pequena e Média Empresas**, como órgão de deliberação colegiada, cabendo-lhe as funções de formular, orientar e coordenar a política nacional de desenvolvimento das empresas de menor porte”. Observa-se ainda que neste mesmo decreto o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), então como sociedade civil sem fins lucrativos, passou a ser órgão vinculado do MIC. Conselho que foi extinto em 1989, durante a presidência de José Sarney.

O consenso é construído, às vezes muito rapidamente, cortando muitos e diversos interesses.
(John W. Kingdon)

6. CONCLUSÕES

Este capítulo divide-se em três partes ao traçar, primeiramente, as considerações gerais, para partir para Propostas de melhoria para o processo de formação da política pública e por fim apontar considerações para outros trabalhos.

6.1 Considerações gerais

Cabe destacar neste momento os principais achados quanto a caracterização e análise relativos à pesquisa sobre o fenômeno de formação da agenda da política pública para micro e pequenas empresas.

Isto é, caracterizar a estrutura de funcionamento das da Política Pública para MPEs, além de investigar o fenômeno da formação da agenda, dentro das dimensões do modelo de Fluxos Múltiplos.

6.1.1 *Estrutura e Funcionamento da Política Pública para MPEs*

Primeiramente, conforme alertado por Frey (2000) este trabalho buscou compreender tanto a pesquisa sobre as **estruturas e instituições**, bem como a forma de funcionamento destas instituições.

Portanto, como primeiro ponto a ser destacado é que existe uma íntima relação entre as estruturas de funcionamento e gestão do tratamento favorecido, diferenciado e simplificado do nível Federal e do Estadual. Especificamente, os fóruns – FPMPE e FEMPE-SC – buscam produzir resultados similares formando com os outros fóruns estaduais uma rede de inteligência para a regulamentação desta temática, congregada essencialmente no Estatuto Nacional para MPEs (LC 123/2006) e nos Estatutos Nacionais para MPEs.

Observou-se ainda que existe um forte vínculo das estruturas estadual e federal para buscar soluções aos problemas comuns, porém não há uma hierarquia (ou obrigação) quanto às temáticas a serem desenvolvidas. Isto é, existe uma independência de atuação do Estado com relação ao conteúdo do Estatuto Estadual

das MPEs, porém costuma-se obedecer a mesma ordem e conteúdo do Estatuto Nacional.

Além disso, com a ocorrência das trocas de informações quanto às melhores práticas adotadas pelos estados federados sobre o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado, os Fóruns Estaduais ocuparam um espaço importante neste cenário, sobretudo, quando o Fórum Nacional promovia os eventos direcionados para estas trocas.

Para representar este emaranhado de relações de maneira básica pode-se recorrer ao clássico Diagrama de Paul Baran (1964), que pela estrutura de comunicação e relacionamento verificada, os Fóruns normalmente se caracterizam como uma rede descentralizada na formação de Agenda para MPEs.

Ilustração 39: Diagrama de Paul Baran sobre Rede de Distribuição.



Fonte: Baran (1964).

Quanto a política pública – nominada de Estatuto das MPEs – verificou-se que esta surgiu a nível federal na década de 80 e que se consolidando na Lei Complementar Federal nº 123/2006. Diante do insucesso de sua aplicação nos formatos anteriores. Deste modo, o Fórum Permanente das MPEs (FPMPE Nacional) adotou a estratégia, explicitamente em 2012, de incentivar os Fóruns Estaduais a regulamentarem a LC 123/2006 nos Estados, descentralizando as ações desta política pública.

No que tange às demandas divergentes, conforme alerta Souza (2013) é necessário considerar as tensões existentes entre os grupos de interesse e revelando as forças contraditórias a respeito de determinados problemas sociais, assim buscando influenciar o governo sobre uma determinada decisão; o que para este caso ficou evidenciada a tensão existente entre os anseios da sociedade civil organizada e alguns órgãos de governo, em especial a Secretaria de Estado da

Fazenda (SEF) no processo de institucionalizar uma política de crédito para micro e pequenas empresas, com juros subsidiados pelo governo.

6.1.2 Processo de Formação da Agenda

Ressalta-se que a formação desta agenda, de maneira organizada e institucionalizada, teve início com a criação da estrutura administrativa da DIMP/SDS, em julho de 2011, que foi reforçada pelas preferências pessoais dos burocratas nomeados (em cargos comissionados) para conduzir políticas públicas regulatórias.

Este processo foi catalisado pela onda de oportunidades de regulamentação da LC 123/06 nos níveis regionais, bem como pelo incentivo institucional do governo federal pela regulamentação de políticas a nível regional, assim pavimentando o cenário para a criação do Estatuto Estadual das MPEs de Santa Catarina.

Mediante a estrutura de funcionamento do tratamento favorecido, diferenciado e simplificado por meio do FEMPE-SC, em agosto de 2011, iniciou-se uma série de ações organizada para movimentar as instituições (órgãos de governo e sociedade civil organizada) em torno de uma agenda geral de trabalho para as micro e pequenas empresas catarinenses. Posteriormente, os legisladores (políticos) foram incluídos nos processos de negociação à medida que a necessidade foi demandada por um processo legislativo para a aprovação de lei complementar estadual.

Portanto, verificou-se que a origem do Estatuto das MPEs em Santa Catarina, surgiu de quatro fatores essenciais:

- a) Formação da estrutura administrativa da DIMP/SDS;
- b) Viés preferencial dos burocratas da administração pública;
- c) Oportunidade que surgia como uma onda de legislação estadual; e
- d) Necessidade de regulamentação do Estatuto Nacional nos Estados.

Sobre o Modelo de Fluxos Múltiplos, perpassando pelas dimensões de Problemas, Políticas Públicas, Política e Janela de Oportunidades foram constatadas peculiaridades no processo que merecem o devido registro.

No **Fluxo de Problemas** (*Problem Stream*), constatou-se que a principal instituição demandante, que listava (de forma organizada) os problemas a serem resolvidos pela administração pública foi a FAMPESC, por meio do Manifesto das

MPEs de Santa Catarina, que teve sua primeira edição em 2009 no formato de uma carta – também conhecida como Carta de Piratuba. Este manifesto teve forte evolução, saindo de uma carta com 3 páginas entregue em 2011 até chegar a uma cartilha com 40 páginas, entregue em 2014.

Apesar da FACISC possuir o documento formal de demandas, nominado de Voz Única, e a FIESC possuir a Carta da Indústria, e a FECOMÉRCIO-SC dispor da Agenda Legislativa do Comércio, considera-se que estes três documentos – formalmente constituídos e divulgados – não focavam nos problemas das MPEs, mas de aspectos gerais do segmento econômico e empresarial, chegando até a infraestrutura.

Em agosto de 2012, na reunião plenária do Fórum Estadual das MPEs (FEMPE-SC) adotou-se a estratégia aumentar o número de participantes do órgão colegiado, congregando uma maior diversidade de entidades de representação local, bem como aumentar o escopo de órgãos públicos participantes do Fórum.

Conferiu-se que a maioria das reuniões plenárias do FEMPE-SC ocorreu em conjunto com os eventos do ENCONAMPE – Congresso das MPEs, organizado pela FAMPESC, por oportunizar a coleta do maior número de demandas qualificadas com uma participação dilatada de membros e convidados das reuniões plenárias, abrangendo inclusive as associações de MPEs (AMPES).

Quanto a detecção dos problemas da sociedade, por parte da administração pública constatou-se que teve início a partir das reuniões do FEMPE-SC, sem o conhecimento específico do Secretário de Estado do Desenvolvimento Econômico Sustentável ou do Governador do Estado. Deste modo, identifica-se que esta pode ser considerada uma declaração (*statement*) implícita da vontade do governo realizada pelos burocratas de baixo nível (*street level bureaucracy*), perfazendo os níveis de codificação da política pública, apontados por Birkland (2015, p. 204) que na passou pelas seguintes fases evolutivas:

- a) Mudança sutis no entendimento. Coletado problemas do segmento na plenária FEMPE-SC de Balneário Camboriú, em julho de 2012;
- b) Padrões de comportamento. Formulação da Agenda Estratégica das MPEs de Santa Catarina – apresentada na plenária do FEMPE-SC de Jaraguá do Sul, em novembro de 2012.

- c) Procedimentos. Análises formais das Legislações disponíveis a nível estadual, e de outros Estados para possibilitar a formulação do Estatuto Estadual das MPEs de Santa Catarina; e
- d) Estatuto. Aprovação por meio da Lei Complementar estadual nº 631, em 11 de maio de 2014.

Ao buscar descrever as soluções para o Estatuto Estadual das MPEs em Santa Catarina, esta política pública enquadra-se no formato *bottom-up*, isto é, a partir dos burocratas e sociedade civil organizada para o nível estratégico do Governo do Estado.

De maneira geral constatou-se que ao canalizar as demandas do segmento de MPEs para dentro do FEMPE-SC a origem da pauta ficou diluída entre as entidades do que participavam do Fórum, especialmente aquelas participantes do COFEM. Assim, a influência da FAMPESC junto do Governo foi dissolvida, cedendo aos burocratas da DIMP/SDS o espaço de diálogo desta temática (mesmo que limitadamente ou ilegitimamente) no cenário político-institucional, distorcendo os papéis de ambos no processo de formação da Agenda para Micro e Pequenas Empresas em Santa Catarina.

Explica-se que a DIMP/SDS, por ser órgão de governo, deveria ter estar no papel de mediar a questão e não concentrar/dominar a pauta. Enquanto a FAMPESC passou a ser uma apoiadora (até janeiro de 2014) das pautas colocadas pela DIMP/SDS visando a institucionalização da mudança por meio de lei.

Assim, ao observar a Dimensão do Fluxo de Problemas as variáveis, do modelo de Kingdon e Zahariadis, que se destacaram foram de *feedback* de outros Estatutos e do Manifesto das MPEs, mas especialmente pela realização de *eventos focais*, atraindo a atenção da administração pública e da sociedade para a questão das MPEs; conforme relatado no decorrer da pesquisa e apresentado por meio de fotos de eventos especializados.

No que tange ao **Fluxo das Políticas Públicas** (*Policy Stream*) para MPEs em Santa Catarina, constatou-se um forte clima de divergência entre as Secretarias de Governo – especialmente, a SDS e a SEF – sendo que a primeira propunha uma política pública com demandas da base, enquanto a segunda bloqueava a agenda de forma sistemática para mitigar os espaços de barganha para potenciais brechas de benefícios tributários por meio de lei complementar para as MPEs.

Quanto a minuta do projeto de lei complementar do Estatuto Estadual verificou-se que em 27 de março de 2012 já possuía sua forma preliminar – antes da coleta de demandas nas reuniões do FEMPE-SC em Balneário Camboriú de julho de 2012, e muito antes do desenho da Agenda Estratégica das MPEs de SC, via reunião do FEMPE-SC em Jaraguá do Sul de novembro de 2012. Ou seja, o processo de formulação das alternativas de solução ocorria paralelamente em duas vertentes:

- a) Estudo técnico-comparado com outras Legislações Estaduais, utilizando a equipe interna da DIMP sem consultar a sociedade; e
- b) Apreciação das demandas da sociedade civil organizada por meio do FEMPE-SC, para a formação de uma Agenda para MPEs.

Apesar dos estudos preparatórios, a aposta de uma viabilidade técnica ao tramitar o processo pela primeira vez no Governo (09/05/2013 – 18/09/2013), a Secretaria da Fazenda apresentou fortes restrições e conservadorismo quanto ao texto da minuta do projeto de lei, ameaçando arquivá-lo ou não dar uma resposta, o que tornaria o processo indefinido.

Deste modo, por uma intervenção da SDS – devido a ampla aceitação deste projeto por parte das entidades de representação do segmento econômico que aguardavam pelo projeto que já estava amplamente divulgado, o cenário foi revertido por meio de sucessivos argumentos.

Entretanto, pelas negociações realizadas entre SDS e SEF o primeiro projeto (amplamente aceito) foi arquivado e muitas partes foram suprimidas ou alteradas para que obtivesse o parecer favorável da SEF, o que tornou o projeto “menos aceito” pela sociedade civil organizada. Especificamente, a FAMPESC e uma parcela das Ampes (e suas lideranças) passaram a atuar para tentar intervir no processo, mas sem sucesso – tanto dentro do Governo como no Legislativo. Por outro lado, as demais entidades ligadas ao COFEM aceitaram o projeto como sendo o melhor a ser feito. Portanto, contata-se que a SEF foi a principal bloqueadora do Estatuto das MPEs em Santa Catarina,

Constatou-se que as entidades de representação não foram chamadas para participar das negociações junto ao poder executivo estadual deste segundo projeto para evitar o acirramento com relação a esta Agenda, diferentemente do que ocorria nível federal com projeto em tramitação no Congresso. Portanto, os servidores do

governo estadual buscaram a estratégia de evitar por todos os meios as intervenções da sociedade civil organizada e minimizar os conflitos por meio da concessão dos pedidos da SEF. Situação que pode ser controlada até a chegada do processo na ALESC.

Portanto, somente na tramitação de uma segunda minuta de projeto de lei complementar – por demanda da Secretaria da Fazenda – os custos foram considerados para completar a tríade de Kingdon e Zahariadis: Viabilidade técnica, Aceitação pela Comunidade, e Custos toleráveis.

Pela análise de *backward mapping*, do ponto de vista da janela de oportunidades, constatou-se que as tensões entre as SDS e a SEF eram infladas basicamente por 3 motivos:

- a) Motivos técnico e fiscais, devido ao decreto nº 1.357, de 28 janeiro, revogados em 24 de maio de 2013;
- b) Motivos técnicos e institucionais, quando ao protocolar a minuta do projeto do Estatuto em 09 de maio a SDS recebeu orientação pela rejeição do projeto em 18 de setembro de 2019; e
- c) Motivos político-eleitorais na disputa de poder, buscando restringir o crescimento do Secretário Paulo Bornhausen (PSB), quando o projeto foi retardado entre 07 de fevereiro e 07 de março em 2014.

Assim, no que diz respeito às dimensões de análise do Modelo de Fluxos Múltiplos é possível constatar que a primeira minuta do projeto de lei possuía Ampla Aceitação da Comunidade, porém foi reformulada nos quesitos Viabilidade Técnica e nos Custos Toleráveis. Já no segundo projeto o processo se inverteu, ou seja, o projeto estava viável tecnicamente e com custos toleráveis, porém com menor índice de aceitação da comunidade.

Foi verificado que neste caminho o projeto com as demandas originárias da sociedade civil organizada foi fortemente dilapidado, o que fez com que a equipe da DIMP/SDS percebesse que o cenário a frente (*forward mapping*) pudesse ser bastante desfavorável quando o projeto chegasse ao cenário político, ou seja, na fase de tramitação nas comissões da ALESC, o que de fato ocorreu.

Ao aplicar a pesquisa com o modelo de Kingdon, em uma política pública regional no Brasil, uma das reflexões mais instigantes é que: a principal barreira surgiu de um item que deveria ter cunho técnico (custos toleráveis), e o bloqueador

que trazia maior ameaça residia dentro do próprio governo (SEF). Este fato torna o modelo de análise mais complexo por misturar fatores de origem política no processo de formação da políticas públicas.

Divergindo do que apregoa a teoria do Modelo de Fluxos Múltiplos, a **Janela de Oportunidade** (*Policy Window*) com as devidas convergências dos três fluxos e forte aparição da influência do Empreendedor de Políticas Públicas (*Policy Entrepreneur*), este projeto teve uma “janela forçada” antes mesmo de entrar na fase de negociações na Assembleia Legislativa.

A janela de oportunidade se abriu devido a uma demanda/oportunidade gerada pelo Ministro da Micro e Pequena Empresa Guilherme Afif Domingos para realização de um grande evento da Caravana da Simplificação. Pelo lado do ministro pedia-se apoio dos Deputados Federais para aprovar o PLP 221/2012, que já passava por sérios conflitos no Congresso. Já pelo lado do FEMPE-SC buscava-se o apoio das Lideranças Empresariais e Lideranças Políticas para a provação da minuta do projeto de lei (que ainda estava tramitando dentro do Governo Estadual) e subsequente apoio político pela aprovação do projeto na ALESC.

Em certa medida é possível vislumbrar que o PLC 003/2014 (estadual) pegou carona no PLP 221/2012 (federal), visto que o primeiro se aproveitou momentaneamente do segundo para inflar sua agenda no momento da Janela de Oportunidades.

Ainda na janela de oportunidades foi formado um pacto entre as entidades que participavam do FEMPE-SC e da SDS para que o projeto fosse aprovado o mais rápido possível dentro da ALESC, assim, permitindo (ou forçando) a convergência de ideias, ou pelo menos da maioria das ideias. Fatos estes que tiveram amplo registro fotográfico neste trabalho.

Assim, constatou-se que a janela de oportunidades se abriu antes do Fluxo Político. Este fato foi reforçado devido ao projeto de lei ter sido aprovado sem qualquer emenda ou alteração obtendo aprovação pela unanimidade dos deputados presentes nos dois turnos de votação, bem como nas votações dos destaques ao projeto. Ainda assim, constatou-se uma pressa incomum na última comissão ao tramitar o projeto em apenas 1 (um) dia.

No **Fluxo Político**, constatou-se por registros antecedentes (*backward mapping*) que os Deputados Estaduais dispunham de forte cizânia, especialmente pela disputa de espaço entre o Presidente da Frente Parlamentar das MPEs da

ALESC, Deputado Darci de Matos (PSD), e seu vice-presidente Deputado Dirceu Dresch (PT) – mesmo quando se tratava de um projeto de lei de apenas uma página em com temática consolidada pela LC 123/2006.

Com vistas a este histórico, ao adentar na arena política da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina (ALESC) mesmo com uma forte expansão da agenda, ainda assim dois Deputados pediram vistas ao projeto para intentar a colocação de emendas, o que foi dissuadido pelas entidades de representação que pressionaram pela aprovação do projeto devido a ampla aceitação e ao pacto realizado no âmbito do FEMPE-SC, buscando a aprovação do projeto de lei no menor tempo possível, evitando que este adentrasse no período eleitoral, o que fatalmente ocasionaria disputas político-ideológicas ao invés de ter seu papel técnico de política regulatória econômica.

Especificamente, o primeiro pedido de vista ao projeto ocorreu pela vontade/ideologia do Deputado Dirceu Dresch (PT), que foi dissuadido com convencimento técnico do secretário executivo do FEMPE-SC, servidor da própria secretaria, dando explicação de que era o melhor a ser feito naquele momento. Já o segundo pedido de vista teve influência da FAMPESC e de algumas Ampes para que o projeto fosse obstruído e emendado por diversos motivos – desde a demanda legítima (crédito subsidiado) até a disputa de poder (político) que se estabelecia com a DIMP/SDS pelo domínio da Agenda. Entretanto, esta segunda intenção de emenda foi dissuadida pelas outras Federações ligadas ao COFEM que buscavam pela aprovação do projeto na forma como estava colocado.

Neste sentido, observou-se que no fluxo político, apregoado por John Kingdon, não teve influência advindas de mudanças no governo e nem por um humor nacional, mas que foi gerado por forças políticas organizadas, advindas de uma parcela (legítima) das entidades de representação descontentes com a perda de força política durante o processo.

No fluxo de Empreendedor de Políticas Públicas, diferentemente do que observa a teoria de Kingdon, um burocrata foi apontado pelos entrevistados, como central neste processo, na figura do Diretor Harger da DIMP/SDS.

Constatou-se como principal diferencial para atingir este posto o acesso às informações privilegiadas e a estratégia de unificar as entidades em um interesse comum, além da experiência do servidor por ter atuado como assessor parlamentar

na Assembleia Legislativa, reconhecendo o cenário político de maneira natural, o que viabilizou negociações e argumentações mais exitosas durante o processo.

Dentre as possíveis estratégias a serem adotadas, duas foram essenciais. A primeira foi de transformar o Estatuto em uma conquista **simbólica** da união das entidades de representação para promover um ambiente econômico favorável aos negócios – apesar de a grande maioria não ter lido o projeto e desconhecer seu conteúdo. A segunda tática adotada foi a de **fragmentação das etapas**, visto que a coleta de demandas foi feita em paralelo à formulação da política pública, e da mesma forma os demandantes da política pública foram isolados da participação da tramitação no âmbito do governo estadual. Por outro lado, foi informado aos deputados da ALESC que o projeto havia sido produzido pela própria sociedade civil organizada, assim conferindo ao projeto uma áurea de isenção e legitimidade.

Por fim, quanto às variáveis da dimensão política constatou-se que não houve influência com base no humor nacional e nem nas mudanças do governo, mas sim de Forças Políticas Organizadas em torno do FEMPE-SC, e mediadas pelo Empreendedor de Políticas Públicas.

6.2 Proposta de Melhorias

Como propostas de melhorias quanto ao processo de formação da Agenda das MPEs de Santa Catarina, propõe-se para as próximas alterações do Estatuto Estadual das MPEs de Santa Catarina, que a minuta do projeto de lei seja colocada à disposição da sociedade civil organizada por meio da internet, desde o início de sua confecção, para que o processo tenha mais transparência e permita a participação das diferentes fontes de interesse.

Por outro lado, requer-se que o projeto de lei de alteração (ou de regulamentação) do Estado tenha uma maior participação das entidades quanto ao seu conteúdo para que saibam não apenas argumentar e defender esta Agenda, mas sobretudo que ajudem a implementar a política pública que tem um espectro muito vasto, haja vista a redução do quadro de funcionários públicos originada de uma onda liberal em contraposição ao período anterior de social democracia pelo qual o Brasil passou nas últimas décadas.

Quanto a apresentação das demandas propõe-se que a liderança da Agenda das MPEs retorne às entidades legítimas – ou seja, retorne às Ampes representadas

pela FAMPESC. Visto que a diluição da pauta em muitas instituições faz com que a atenção à questão também fique diluída e perca força de negociação para consecução de futuras políticas públicas junto às instâncias governança do segmento: Fóruns, Comitês, Frentes, Câmaras direcionadas ao segmento das MPEs.

Sobretudo, orienta-se que o equilíbrio entre o Fluxo de Problemas e os Fluxos de Soluções e Político sejam mediados de forma mais transparente, para que todos os partícipes do processo tenham conhecimento real dos trâmites envolvidos dentro do Governo e na ALESC.

Orienta-se que a equipe do FEMPE-SC no Estado não se desvincule do FPMPE Nacional, visto que o sistema de normas funciona como uma rede de alimentação e retroalimentação, com os devidos alinhamentos normativos federal, estadual e municipal. A desvinculação ou individualização desta pactuação entre entes federativos gera danos normativos muito difíceis de serem revertidos trazendo maior complexidade no sistema regulatório que afeta diretamente o ambiente econômico das micro e pequenas empresas.

Por fim, assumindo que o processo de alteração desta política regulatória, orienta-se que as próximas regulamentações a nível estadual considerem estudos das normas advindas da União Europeia e/ou EUA, visto que o recente acordo comercial em processo de firmamento com o MERCOSUL dispõe de curto espaço de tempo para esta espécie de política (regulatória) restando apenas 10 anos para uma completa integração, e por isso as MPEs precisam dispor de um ambiente econômico favorável que às coloque em posição de competição com os ambientes mais organizados de outros países.

6.3 Considerações para Outros Estudos

Primeiramente, quanto às relações existentes entre as estruturas de defesa e ação da formação da agenda das políticas públicas para MPEs sugere-se aprofundamento quanto as suas redes de relacionamento, a fim de acelerar os processos de troca sobre as melhores práticas de políticas públicas a serem formadas e implementadas em âmbito nacional e regional. Para isto, um ponto de partida pode ser a temática de teorias de rede para formação de políticas públicas.

Apresenta-se oportuna a realização de pesquisa que considerem a formação de políticas públicas por meio da *street level bureaucrats*, ou formação *bottom up*, mais especificamente o processo de formação de políticas públicas a partir de múltiplos comitês, conselhos e fóruns para identificar padrões de comportamento de órgãos e instituições no Brasil.

Por fim, vislumbra-se uma grande oportunidade de pesquisas e estudos de legislações comparadas com a União Europeia para que as MPEs possam estar preparadas para quando o mercado estiver plenamente aberto daqui 10 anos.

REFERÊNCIAS

ALESC. **Projeto de Lei estadual nº 135, de 03 de maio de 2007**. Fica a Administração Pública Estadual obrigada a conceder tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas.

_____. **Projeto de Lei estadual nº 387, de 28 de agosto de 2007**. Fica o Poder Executivo Estadual obrigada a conceder tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas.

_____. **Dresch promove ação para fomentar adesão de trabalhadores informais ao MEI**. Florianópolis, Agência AL, 16 jun. 2009.

_____. **Dresch presta homenagem à FAMPESC**. Florianópolis, Agência AL, 21 maio 2010.

_____. **Ata da 24ª Sessão Especial, da 2ª Sessão Legislativa da 17ª Legislatura**. Diário Oficial da ALESC, 04 set. 2012.

_____. **Ata da 15ª Sessão Ordinária, da 3ª Sessão Legislativa, da 17ª Legislatura**. Diário Oficial ALESC, 14 abr. 2014

_____. **Empresários cobram revisão do Decreto do ICMS**. Florianópolis, Agência AL, 20 fev. 2013a.

_____. **Empresários cobram revisão do Decreto do ICMS**. Em reunião com governo, Ana Paula reitera pedido de revogação do decreto que modifica ICMS em SC. Florianópolis, Agência AL, 20 fev. 2013b.

_____. **Projeto de Lei Complementar Estadual nº 003, de 11 de março de 2014**, que institui o Estatuto Estadual da Microempresa, da Empresa de Pequeno Porte, do Microempreendedor Individual e da Empresa Individual.

_____. **Retrospectiva 2014**: relembre as principais ações do Poder Legislativo. Florianópolis, Agência AL. 18 dez. 2014b.

AMBONI, Nério; SECCHI, Leonardo. FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. **Estrutura e Forma do Projeto de Pesquisa e da Dissertação do Mestrado Profissional em Administração**. 2. ed. Florianópolis: UDESC, [2013] 2017.

AN JARAGUÁ. **Melhores Práticas**. Jaraguá do Sul, 01 nov. 2013. Economia.

ANDERSON, James E. **Public Policymaking: an introduction**. 5. ed. Boston: Houghton Mifflin Company, 2003.

ANVISA. **Medida Provisória da Liberdade Econômica**. 13 jun. 2019. ALBUQUERQUE, Kelvia. Perspectivas para análise de impacto regulatório. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=9cJk-TYto5o&t=4740s>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

ARRETCHE, Marta. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, fev. 2003.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. **The American Political Science Review**, v. 56, Issue 4, p. 947-952, dez. 1962.

BARAN, Paul. On Distributed Communications: I. Introduction to distributed communication networks. **Memorandum prepared for the United States Air Force Project RAND**, ago, 1964, p. 2.

BDTD. **Pesquisa de termos das teses e dissertações**. Disponível em: <<http://btdt.ibict.br/vufind/>>. Acesso em: 01 set. 2018.

BIRKLAND, Thomas A. Agenda Setting in Public Policy. In: FISCHER, Frank; MILLER,

Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of Public Policy Analysis**: theory, politics, and methods. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007.

_____. BIRKLAND, Thomas A. **An Introduction to the Policy Process**: theories, concepts, and models of policy making. 3. ed. London: Routledge, 2015.

BNDE. Resolução nº 166, de 05 de março de 1965.

_____. **Ata de Constituição da Sociedade Civil “Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa – CEBRAE”**, Diário Oficial da União. 05 jul. 1972. p. 2600-2602.

BNDES. Revista do BNDE: Fundos Especiais do BNDE. Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, dez. p. 97-100, 1965.

_____. O plano de Metas e o Papel do BNDE. **Memórias do Desenvolvimento.** v. 4, n. 4, p. 45-87, set. 2010.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevista: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica de Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan.-jul. 2005.

BORGES, Alexandre Walmott. **O Preâmbulo como Elemento de Interpretação da Ordem Econômica da Constituição.** Florianópolis: Santa Catarina, 2000. p. 315. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Doutorado.

BORNHAUSEN, Paulo Roberto Barreto. **Xô CPMF!**: a história de uma vitória da sociedade. Florianópolis: [s/n], 2010.

_____. **Postagem durante os eventos do Estatuto Estadual das MPES de Santa Catarina.** Florianópolis, 11 mar. 2014. Facebook.

CAIRNEY, Paul; JONES, Michale. D. Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? **The Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, p. 37-58, 2016

CAIRNEY, Paul. **5 Images of the Policy Process.** United Kingdon, Politics & Public Policy, 10 jul. 2017.

CÂMARA DE DIRIGENTES E LOJISTAS DE FLORIANÓPOLIS. Colombo Aplaudido de Pé Pelos Varejistas ao Anunciar Fim do Decreto 1.357. Blumenau. FCDL-SC. 24 maio 2013.

CÂMARA DE DEPUTADOS. Biografia de Guerreiro Ramos - PTB/GB. Disponível: <http://www2.camara.leg.br/deputados/pesquisa/layouts_deputados_biografia?pk=122101&ti po=0>. em: Acesso em: 01 ago. 2018.

_____. **Ata da Quinta Reunião Ordinária da Subcomissão de Princípios Gerais, Intervenção do Estado, Regime da Propriedade do Subsolo e da Atividade Econômica.** Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento), 18 abr. 1987a.

_____. **Ata da Vigésima Quarta Reunião Ordinária da Comissão da Ordem Social.** Diário da Assembleia Nacional Constituinte (Suplemento), 22 maio 1987b.

_____. **Frente acompanhará aplicação de lei sobre microempresas.** Brasília: Câmara Federal: 14 mar.

_____. **PLP 591, de 03 de agosto de 2010.** Altera a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a Lei nº 11.101, de 9 de fevereiro de 2005 e dá outras providências

_____. **PLP nº 87, de 15 de agosto de 2011.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. Transformado na Lei Complementar 139/2011.

_____. **PLP nº 221, de 07, novembro de 2012.** Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e dá outras providências

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo e formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 1º sem. 2006.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1991.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. **The Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, nov. 1971.

CONTÁBEIS. **Lei Geral Estadual beneficiará micro e pequenas empresas**. 19 jul. 2011.

CNI; IBOPE. **Problemas e prioridades para 2018**. Desemprego, corrupção e saúde são principais problemas do Brasil. Retratos da Sociedade Brasileira Nº 14. ano 7, n. 41, jan. 2018.

DAHL, Robert A. The concept of power. **Behavioral Science**, v. 2, n. 3, p. 201-215, 1957.

DELEON, Peter; VOGENBECK, Danielle M. The Policy Sciences at the Crossroads. p. 3-14. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Orgs.). **Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods**. CRC Press: Boca Raton, 2007.

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia da ciência**. São Paulo: Atlas, 1984.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna (Org.). Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna (Org.). **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: teorias e abordagens**. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DERY, David. Agenda Setting and Problem Definition. **Policy Studies**, v. 21, n. 1, p. 37-47, fev. 2000.

DIÁRIO DE PERNAMBUCO. **NAI promoverá encontro cmo líderes de pequenas empresas**. Recife, Ano 149, nº 304, 10 nov. 1973. Economia e Finanças. p. 6.

DIÁRIO CATARINENSE. **Negócios Reforçados**. Estatuto para pequenas e micros ganha versão final. Florianópolis: Diário Catarinense, 25 abr. 2013. p. 25.

_____. **Junta**. Florianópolis, 15 jan. 2013a. Política.

_____. **A Escolha**. Florianópolis, 25 jan. 2013b. Política.

_____. **Xô, ICMS!** Moacir Pereira. Florianópolis, 25 fev. 2013c. Política.

_____. **Micro e Pequenas: Estado discute lei própria**. Florianópolis, 15 abr. 2013d. Economia, p. 12.

_____. **Aliados**. Florianópolis, 12 jul. 2013e. Política.

_____. **O Quarteto**. Florianópolis, 03 ago. 2013f. Política.

_____. **Santa Catarina tem o DNA Empreendedor, diz o Ministro**. 10 mar. 2014a.

_____. **Para os Micro**. Florianópolis. Moacir Pereira, 12 mar. 2014b. Política.

DIÁRIOS APP. **Santa Catarina na Pole Position**. Florianópolis. 12 mar. 2014. Disponível em: <<http://diariosapp.com.br/news/antes-tarde.html>>. Acesso em: 06 dez. 2018.

DICIONÁRIO DE DIREITO. **Estatuto**. Disponível em: <<https://dicionariodireito.com.br/estatuto>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

DICIONÁRIO PRIBERAM DA LÍNGUA PORTUGUESA. **Agenda**, Disponível em: <<https://www.priberam.pt/dlpo/agenda>>. Acesso em: 09 nov. 2017.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar Revista [Online]**, n. 24, p. 213-225, 2004.

ESTADÃO. **De Sarney a Bolsonaro, veja os Ministérios de Cada Gestão**: após pico de 39 ministérios na gestão Dilma, Jair Bolsonaro enxuga pastas. Bruno Ponceano. 01 jan. 2019.

EUROPEAN COMMISSION. **Growth**: Entrepreneurship and Small and Medium-sized Enterprises (SMEs). Disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/smes_en>. Acesso em: 01 jul. 2018.

FAMPESC. **Carta ao Secretário Paulo Bornhausen contendo Manifesto das Micro e Pequenas Empresas de Santa Catarina**. Lages: FAMPESC, 30 out. 2011.

_____. **Manifesto da Micro e Pequena Empresa e do Empreendedor Individual de 2010**. Rio do Sul: FAMPESC, 2010.

_____. **Manifesto da Micro e Pequena Empresa e do Empreendedor Individual de 2014**. Florianópolis: FAMPESC, 2014.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração Pública e Políticas Públicas. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 813-836, maio/jun. 2011.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciência Sociais - RBCS**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, fev. 2003.

FGV/CPDOC. **Cláudio Vignatti**. Disponível em: <<http://www.fgv.br/Cpdoc/Acervo/dicionarios/verbete-biografico/vignatti-claudio>>. Acesso em: 01 maio 2018.

FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Orgs.). **Handbook of Public Policy Analysis**: theory, politics, and methods. CRC Press: Boca Raton, 2007.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Microempresas seriam a solução**. São Paulo, Ano 51, nº 17.680. 29 ago. 1977. Economia, p. 6.

_____. **Para Mansueto, acordo sobre emenda está mais próximo**. São Paulo, Ano 68, nº 10.275. 25 jun. 1988. Economia, p. 32.

FÓRUM PERMANENTE DA MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE (FPMPE). **Oficina de Planejamento dos Fóruns Regionais**. Brasília: FPMPE, 08 dez. 2010.

_____. **Reunião de Sensibilização da Agenda Nacional de Desenvolvimento e Competitividade das MPes**. Curitiba: FPMPE: 21 jan. 2013.

FÓRUM PERMANENTE DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE DO ESTADO DO PARANÁ (FOPEME-PR). **Programação do 1º Seminário Nacional dos Fóruns Estaduais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Curitiba: FPMPE, 20 nov. 2013.

_____. **Registro fotográfico do 1º Seminário Nacional dos Fóruns Estaduais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte**. Curitiba: FPMPE, 20 nov. 2013.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativas: tipos fundamentais. **RAE Artigos**, São Paulo. v. 35, n. 3, maio/jun. 1995. p. 20-29.

GOODNOW, Frank. **Politics and Administration: a study in government**. New York: The Macmillan Company, 1900.

HAASE, Diane L.; DAVIS Anthony. S. 2017 Developing and supporting quality nursery facilities and staff are necessary to meet global forest and landscape restoration needs, **Reforesta**. v. 4, p. 69-93, 2017.

HENRY, Nicholas. Paradigms of Public Administration. **Public Administration Review (PAR)**, v. 35, n. 4, p. 378-386, jul./ago. 1975.

HILL, Michael James. **The Public Policy Process**. 4. ed. Harlow, England: Pearson Longman, 2005.

HOWLETT, Michael, MCCONNELL, Allan; PERL, Anthony. Forum Section: Theoretically Refining the Multiple Streams Framework Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory. **European Journal of Political Research**, n. 54, p. 419-434, 2015.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: publicação completa**. Tabela 2.1. 18 maio 2018.

JANN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. p. 43-62. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Orgs.). **Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods**. CRC Press: Boca Raton, 2007.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R., Representation and Agenda Setting. **The Policy Studies Journal**, v. 32, n. 1, p. 1-24, 13 fev. 2004.

JONES, Michael D.; PETERSON, Holly L.; PIERCE, Jonathan J.; HERWEG Nicole; BERNAL, Amiel; RANEY, Holly Lamberta; ZAHARIADIS, Nikolaos. A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta-Review. **The Policy Studies Journal**, v. 44, n. 1, p. 13-36, 2016.

JORNAL DA CÂMARA. **Vignatti quer aprovar antes do recesso proposta que isenta microempresários de impostos**. 10 jul. 2008.

KARKASHE, Sergio. **Princípio do Tratamento Favorecido: o direito das empresas de pequeno porte a uma carga tributária menor**. Dissertação de Mestrado em Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR), 2009.

KIMREY, Christopher M. Opportunities in Crisis and Catastrophe: The Issue-Attention Cycle and Political Reality. **Homeland Security Affairs**. v. 12, n. 1, 2016.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Dicionário de administração**. São Paulo: Saraiva, 2004.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LASSWELL, Harold D. Emerging Conception of the Policy Sciences. **Policy Sciences**, v. 1, n. 1, p. 3-14, spring 1970.

LONGMAN. **Dictionary of Contemporary English: the complete guide to written and spoken English**. 3. ed. Essex: Longman, 1995.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4. p. 298-331, jul./ago. 1972.

MAJONE, Giandomenico. **Evidence, Argument, and Persuasion in Policy Process**. New Haven: Yale University Press, 1989.

_____. Agenda Setting. p. 228-250. In: MORAN, Michael; REIN, Marin; GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford/UK: Oxford University Press, 2006.

MCCOMBS, Maxwell E.; SHAW, Donald L. The Agenda-Setting Function of Mass Media. **Public Opinion Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 176-187, 01 jan. 1972,

MDIC. **Agenda Nacional de Desenvolvimento e Competitividade das MPes**. Brasília: MDIC, 2013.

MORAN, Michael; REIN, Marin; GOODIN, Robert E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford/UK: Oxford University Press, 2006.

ND JOINVILLE. **Estatuto das Micro e Pequenas Empresas**. Joinville, 13 mar. 2014. Economia.

OBSERVATÓRIO DA LEI GERAL. **Evolução das Médias Mensais de Arrecadação - Simples Nacional e Receitas Federais**. Disponível em: <<http://www.leigeral.com.br/numeros/indicadores-das-mpes/detalhes/15-evolucao-das-medias-mensais-de-arrecadacao-simples-nacional-e-receitas-federais>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

PACHECO, Claudio Gonçalves. O Simples Nacional e os princípios constitucionais. **Universitas/JUS**, v. 23, n. 2, p. 65-91, jul./dez. 2012.

PATRIOT SOFTWARE SMALL BUSINESS. **What is Considered a Small Business?** 2017.

PODER 360. **Dilma**: Não acho que quem ganhar ou quem perder, nem quem ganhar ou perder. 29. set. 2010. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=fVZywErGTc8>>. Acesso em: 01 jul. 2019

QUICK, Bruno. Os Desafios do Simples Nacional. **Seminário 10 Anos do Simples Nacional** – no caminho da reforma tributária. Rio de Janeiro: FGV/SEBRAE, dez. 2016.

RAQUEL, Izabela. **Governança Pública**: a consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas. Dissertação de Mestrado. Florianópolis, UFSC, 2012.

REVISTA EXPRESSIVA. **Formação da Mesa de Cerimônias no 41º Enconampe**. Lages, 31 out. 2011.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). **Estatísticas do Simples Nacional**. Disponível em: <<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Aplicacoes/ATBHE/estatisticasSinac.app/Default.aspx>>. Acesso em: 26 jun. 2018a.

RICHARDSON, Roberto J. **Pesquisa Social**: Métodos e Técnicas. São Paulo: Atlas, 2007.

ROCHEFORT, David A. Agenda-setting. In: BERMAN, Evan M.; RABIN, Jack. (Orgs.) **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**. Vol. 1, 2. ed. Boca Raton, FL: CRC Press, p. 71-75, 2008.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para Aprender Políticas Públicas**. Volume 1: conceitos e teorias. Brasília: Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas (IGEPP), 2013.

SANTINONI, Ercílio. **A Importância dos Fóruns Regionais na Criação de Ambientes Favoráveis ao Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas**. Curitiba, 20 nov. 2012. 1º Seminário Nacional dos Fóruns Estaduais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

SCHATTSCHEIDER, Elmer Eric. **The Semi-sovereign People**. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press, 1960.

SCHNEIDER, Anne. Policy design and transfer. p. 217-228. In: ARARAL Jr., Eduardo; FRITZEN, Sott; HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WU, Xun. **Routledge Handbook of Public Policy**. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2013.

SEBRAE. **Evolução das Médias Mensais de Arrecadação – do Simples Nacional e Receitas Federais, entre 2007 e 2016**. Portal da Lei Geral 2016a.

_____. **Sobrevivência das empresas no Brasil**. BEDÊ, Marco Aurélio (Coord.). Brasília: SEBRAE, 2016b.

_____. **O Empreendedorismo e o Mercado de Trabalho**. Relatório especial. Brasília: SEBRAE, 2017b.

_____. **As Micro e Pequenas Empresas na Exportação Brasileira**. Brasil: 2009-2016, Fonseca, Paulo Jorge de Paiva. Brasília: SEBRAE, 2017c.

_____. **Análise CAGED - maio 2018**. Brasília: SEBRAE, 2018a.

_____. **Folder do Sistema CEBRAE com os agentes pelo Brasil na década de 70**.

Memorial SEBRAE. Disponível em:

<<https://memorial.sebrae.com.br/historia/?ano=1974#lg=1&slide=1>>. Acesso em: 01 maio 2019.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SMALL BUSINESS ADMINISTRATION (SBA). **About the SBA**: History. Disponível em: <<https://www.sba.gov/about-sba/what-we-do/history>>. Acesso em: 01 jul. 2018

_____. **Small Business Size Standards**: a historical analysis of contemporary issues. Congressional Research Service. Fev. 2019.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

_____. Apresentação: estado e política pública – de que estamos falando? **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1-2, p. 9-10, 2013.

SPINOLA, André Silva. **Breves considerações sobre a microempresa no Direito Brasileiro**. Thomson Reuterus Checkpoint Fiscosoft. 2002. Disponível em: <http://www.fiscosoft.com.br/main_online_frame.php?page=index.php?PID=101051>. Acesso em: 04 ago. 2018.

STONE, Deborah. **Policy Paradox**. The Art of Political Decision Making. 3. ed. Nova Iorque: W. W. Norton & Company, 2002

ÚLTIMA HORA. **Beltrão acha saída para desemprego**. Rio de Janeiro, ano 32, nº 10.929, 26 mar. 1982. p. 6.

UNIÃO EUROPEIA. **Recomendação da Comissão da União Europeia 2003/361/CE**, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas. 06 maio 2003.

VEJA. Dilma Bate **Recorde de Partidos Aliados e Ministérios**: presidente fатиou as 39 pastas da Esplanada entre dez legendas. 2 jan. 2015.

VERGARA, Sylvia Constant. Tipos de Pesquisa em Administração. **Cadernos EBAP**. nº 52. Rio de Janeiro: FGV/EBAP, 1990.

WAGNER, Peter. Public Policy, Social Science, and the State: an historical perspective. p. 29-40. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (Orgs.). **Handbook of Public Policy Analysis**: theory, politics, and methods. CRC Press: Boca Raton, 2007.

WEIBLE, Christopher M.. Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. **The Policy Studies Journal**, v. 36, n. 4, p. 615-635, 2008.

WEISS, Janet A. The powers of problem definition: the case of government paperwork. **Policy Science**, v. 22, n. 2, p. 97-121, maio 1989.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001

ZAHARIADIS, Nikolaos. The Multiple Streams Framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, Paul A. **Theories of the Policy Process**. Westview Press. p. 65-92. 2007.

ZAPPELLINI, Marcello Beckert; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. O Uso da Triangulação na Pesquisa Científica Brasileira em Administração. **Administração: Ensino e Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 241-273, abr./maio/jun. 2005.

ZAPPELLINI, Marcello Beckert Montagem de Agenda no Comitê Itajaí: Uma Aplicação do Modelo de Kingdon. **Revista de Administração Contemporânea - RAC**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 6, p. 795-812, nov./dez. 2014.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevistas (em desenvolvimento)

ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Esta pesquisa tem objetivo de identificar a Formação da Agenda do Estatuto Estadual das MPEs, com foco nas etapas do processo da Lei Complementar nº 631/2014. Este projeto é pré-requisito para o Mestrado Profissional da Pós-Graduação em Administração, da Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), com orientação do Prof. Dr. Leandro Costa Schmitz, e desenvolvida pelo pesquisador Luciano Sergio Michelan.

Preâmbulo: Sabemos que o Estatuto Estadual das MPEs (LC 631/06) teve seu início gestado no Fórum Estadual Permanente de Micro e Pequenas Empresas. Especificamente (FEMPE-SC). O Estatuto foi aprovado com 52 artigos em 13 capítulos, sem qualquer emenda na ALESC (porém com 2 pedidos de vista nas Comissões). Este processo que ocorreu entre 2012 e 2014 exigiu grandes esforços de negociação, tanto na **apresentação de demandas**, quanto nas **propostas de soluções**, na tramitação do projeto dentro do governo e na ALESC junto às Comissões da Casa.

A – IDENTIFICAÇÃO DO ATOR

- 1) Por quanto tempo você trabalhou com o segmento de MPEs?
1.1) Já trabalhou no governo (ou no Legislativo) anteriormente? Em que período?

B – APRESENTAÇÃO DA DEMANDA (PROBLEMA/QUESTÕES)

- 2) Você ou sua entidade/órgão já apresentou/recebeu alguma lista de demandas ao Governo Estadual?
2.1) Quem apresentou a pauta? Quem recebeu a pauta? Como foi a situação?
2.2) Foi aproveitado algum momento específico, como eventos ou foi uma reunião?
2.3) A forma de apresentação foi escrita ou verbal?
2.4) O conteúdo possuía embasamento em indicadores? Apresentava alguma melhoria no Estatuto (feedback ou inovação)? O conteúdo possuía o relato de algum case?
2.5) A demanda aproveitou algum momento de crise? (Eleição, Pibinho, Desemprego)

C) APRESENTAÇÃO DA SOLUÇÃO (minuta do Projeto de Lei)

- 3) Quais demandas e propostas foram levadas a sério pelo governo? (Diretrizes Estratégicas das MPEs)
3.1) Aquelas demandas foram levadas para o debate no FEMPE-SC?
3.2) Você sabe quem faz a redação técnica da minuta do projeto e Lei? Você participou?
3.3) Fica concentrado nas lideranças, escondido pelo governo ou debatidos amplamente em Fóruns, Câmaras e Comitês?
3.4) Você participou de algumas destas avaliações do projeto de lei? Foram avaliadas questões orçamentárias ou custos envolvidos no projeto de lei? São avaliadas a capacidade de execução do governo ou legalidade da proposta? Em quais momentos?
3.5) Como foi o processo de tramitação dentro do Governo? Alguma secretaria apresentou resistência? Qual e por quê? Você participou desta fase?

D) MOMENTO DE OPORTUNIDADE

- 4) Momento
4.1) O Momento de oportunidade foi constituído de um único dia (evento) ou foram vários dias (eventos)?
- **Mobilização** para a Assinatura, na reunião do FEMPE-SC (24/02/2014).
 - **Assinatura** do PLC pelo Governador, na reunião extraordinária do FEMPE-SC (11/03/2014).

- **Chegada** do PLC na ALESC, na reunião extraordinária do FEMPE-SC e Frente Parlamentar (11/03/2014):
 - **Aprovação** do Estatuto na ALESC (11/05/2014):
 - **Sanção** pelo governador Raimundo Colombo (21/05/2014):
- 4.2) Convergência de Fluxos
- Consequente (racional)
 - Doutrinal (político e ideológico)
- 4.3) Estilo de Decisão
- Maior cuidado
 - Menor Cuidado

E) ARENA POLÍTICA

- 5) Sabemos que existem políticos que influenciaram no processo de tramitação do PLC 003/2014 na ALESC. Você conhece as lideranças? Pode citar seus nomes?
- 5.1) Quais políticos tiveram maior influência na LC 631/2014?
- 5.2) Quem apresentou emendas ao PLC para mudar o Estatuto? Governo ou o Legislativo?
- 5.3) No caso da LC 631/14 houve dois pedidos de vista. O primeiro foi do Dep. Dirceu Dresch (PT) na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), enquanto o Dep. Darci de Matos (Líder do PSD) era o relator. Você tem ideia como as coisas se desenvolveram naquele? Foi algum pedido de Entidade? Era uma questão de espaço político? Oposição?
- 5.4) O segundo pedido de vistas em gabinete veio da parte do Dep. Valdir Cobalchini (PMDB), enquanto o Dep. Silvio Dreveck (PP) era o relator na Comissão de Trabalho. Era uma posição da bancada do PMDB ou o Deputado sofreu alguma influência externa? Você lembra de mais algum detalhe?
- 5.5) Você lembra como estava o humor na ALESC naquela época?
- 5.6) Havia acirramento entre partidos (PMDB, PSD e PP) para as eleições de outubro de 2014? O Clima nacional com a reeleição da Dilma/Temer era fator complicador?
- 5.7) A mudança de partido do Paulo Bornhausen para o PSB, em 2013, influenciou neste processo na ALESC?
- 5.8) Quais foram os principais grupos de pressão pela aprovação no ALESC?
- 5.9) Quais Entidades (FAMPESC, FIESC, FECOMÉRCIO, FACISC, FCDL, CRC-SC, Ampes, etc.)? Quais eram os principais o nome dos Assessores?
- 5.10) Houve trabalho contra o projeto ou retardou? Algum grupo ficou rachado? Qual?

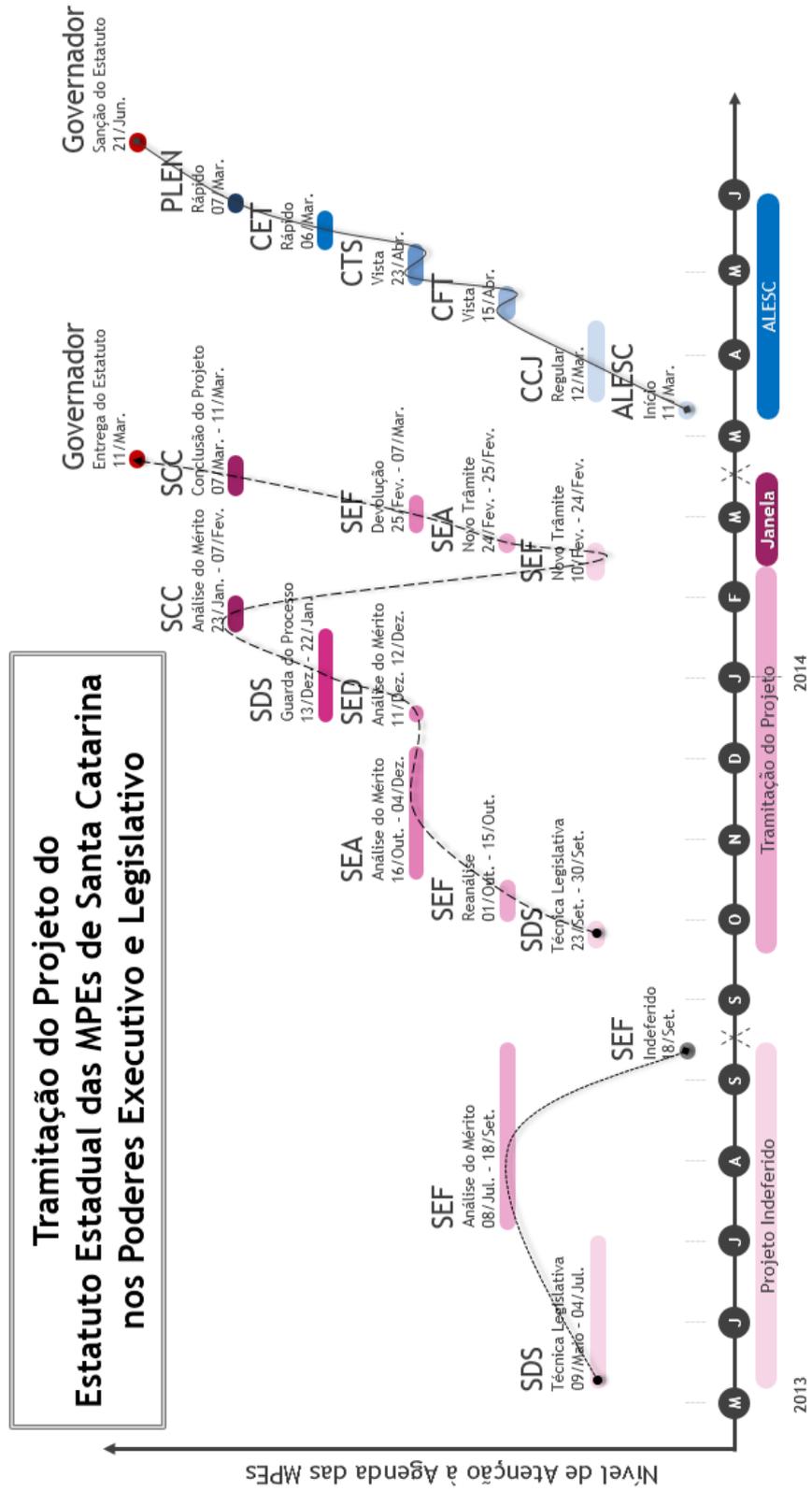
F) EMPREENDEDOR DE POLÍTICAS

- 6) Sabemos que há lideranças em cada segmento que influenciaram na aprovação deste tipo de Projeto de Lei. Você pode identificar 3 lideranças das Entidades? 3 lideranças no Governo? 3 lideranças no Legislativo? Qual a principal liderança em cada lugar?
- 6.1) Quem teve influência primordial (imprescindível) na condução de todo o processo?
- 6.2) Quais os principais diferenciais desta liderança?
- 6.3) Esta liderança possuía acesso à informação privilegiada? Que tipo?
- 6.4) Possuía acesso a outras lideranças? Quem? (Executivo, Legislativo, Entidades).
- 6.5) Que tipos de recursos esta liderança possuía?
- 6.6) Que tipo de estratégias esta(s) liderança(s) adotaram para aprovar o projeto de lei? (framing, salami tatics, symbols, medias)

G) APROVAÇÃO DA AGENDA

- 7) Por fim, foi necessário um consenso para aprovação dos projetos de lei?
- 7.1) Houve muitas perdas de ideias no meio do caminho? Quais foram as maiores perdas?
- 7.2) Mais ganharam que perderam? Por quê? Quem foram os principais opositores?
- 7.3) Dos temas que ficaram para trás quais foram os motivos? Custo, execução ou falta de vontade política?
- 7.4) Gostaria de fazer mais algum comentário?

APÊNDICE B – Atenção à Questão da Agenda das MPEs de SC



ANEXOS

<p>ANEXO A</p> 	<p>ANEXO B</p> 	<p>ANEXO C</p> 
<p>ANEXO D</p> 	<p>ANEXO E</p> 	<p>ANEXO F</p> 
<p>ANEXO G</p> 	<p>ANEXO H</p> 	<p>ANEXO I</p> 
<p>ANEXO J</p> 	<p>ANEXO K</p> 	<p>ANEXO L</p> 

ANEXO A – Ata de Constituição do CEBRAE (atual SEBRAE), 05/07/1972.

ANEXO B – Tramitação de PL de Compras Públicas para MPEs, na ALESC.

ANEXO C – Tramitação do Estatuto Estadual das MPEs de SC na ALESC.

ANEXO D – Ofício e Exposição de Motivos do PLC 003/2014.

ANEXO E – Primeira Matéria sobre o Estatuto Estadual do Maranhão.

ANEXO F – World Café – Material de Orientação para o Debate.

ANEXO G – Ofício do Manifesto das MPEs de Santa Catarina, da FAMPESC.

ANEXO H – Demandas Originadas no FEMPE-SC.

ANEXO I – Diretrizes Estratégicas das MPEs Catarinenses.

ANEXO J – Estados com Estatuto, Fórum, CGSIM e Compras.

ANEXO K – Designação dos Membros do FEMPE-SC, Portaria nº 70, de 2013.

ANEXO L – Matérias e Artigos na Janela de Oportunidades.