

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Laura Guerra Pinheiro Reis

A FORMAÇÃO EMPREENDEDORA COMO POLÍTICA PÚBLICA EM MINAS  
GERAIS? UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA  
ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2020.

Belo Horizonte

2020

Laura Guerra Pinheiro Reis

A FORMAÇÃO EMPREENDEDORA COMO POLÍTICA PÚBLICA EM MINAS  
GERAIS? UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA  
ENTRE OS ANOS DE 2015 E 2020.

Monografia apresentada ao Curso de  
Graduação em Administração Pública da Escola  
de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho  
da Fundação João Pinheiro, como requisito  
parcial para obtenção do título de Especialista  
em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientador: Prof. Me. Marcos Arcanjo de Assis

Belo Horizonte  
2020

R375f Reis, Laura Guerra Pinheiro.  
A formação empreendedora como política pública em Minas Gerais? [manuscrito] : um estudo sobre o processo de formação da agenda entre os anos de 2015 e 2020. / Laura Guerra Pinheiro Reis. – 2020.  
[13], 125 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2020.

Orientador: Marcos Arcanjo de Assis

Bibliografia: f. 114-119

1. Políticas públicas – Minas Gerais. 2. Empreendedorismo – Minas Gerais. 3. Ensino médio – Política educacional – Minas Gerais. I. Assis, Marcos Arcanjo de. II. Título.

CDU 35(815.1)

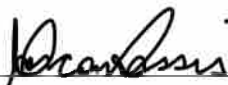
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Laura Guerra Pinheiro Reis

**A FORMAÇÃO EMPREENDEDORA COMO POLÍTICA PÚBLICA EM MINAS GERAIS?  
UM ESTUDO SOBRE O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA ENTRE OS ANOS DE  
2015 E 2020.**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

**Aprovada na Banca Examinadora**



---

Prof. Me. Marcos Arcanjo de Assis (Orientador) – Fundação João Pinheiro  
**Bruno Lazzarotti Diniz  
Costa**

Assinado de forma digital por Bruno Lazzarotti Diniz Costa  
DN: cn=Bruno Lazzarotti Diniz Costa, o, ou=Escola de  
Governo, email=bruno.diniz@fjp.mg.gov.br, c=BR  
Dados: 2020.08.10 12:08:52 -03'00'

---

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



---

Prof. Me. Thiago Bernardo Borges (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 03 de agosto de 2020.

Aos meus pais e avós,  
*Por uma herança imensurável.*

## AGRADECIMENTOS

Ao final deste trabalho que simboliza o término de uma jornada, sou grata a todas as pessoas e instituições que de alguma forma inspiraram e apoiaram esta empreitada.

Primeiramente agradeço imensamente aos meus pais e aos meus avós, por serem fonte de inspiração inesgotável e me por me proporcionarem tantas oportunidades e aprendizados. Agradeço ainda pela paciência empreendida ao longo deste último ano para me ouvir falar, todos os dias, sobre os desafios e descobertas proporcionados pela execução deste trabalho.

Ao Gabriell, meu parceiro de todas as horas, agradeço pelos incentivos e pelas palavras de carinho e apoio ao longo desta jornada. Obrigada por seu meu porto seguro!

Em especial, agradeço ao Marcos Arcanjo, meu orientador e amigo, pelos direcionamentos e conselhos que tornaram esta jornada tranquila, divertida e prazerosa. Obrigada por acreditar nas minhas loucuras e no potencial deste trabalho, dando asas à minha criatividade! Sem você, nada disso seria possível!

Aos mestres, colegas e amigos da Fundação João Pinheiro, agradeço por me proporcionarem momentos ricos em aprendizados e desafios que me permitiram crescer e amadurecer enquanto profissional e pessoa. Aos colegas e amigos da SEDE, da *Enterprising UP* e do Movimento Empresa Júnior, obrigada por despertarem em mim a paixão pela educação empreendedora, tema deste trabalho, vocês são incríveis!

Agradeço ainda aos entrevistados que tornaram possível a execução desta monografia, por compartilharem comigo tantas aventuras, conquistas e desafios. A vocês, toda à minha gratidão e respeito!

Por fim, faço novamente um agradecimento especial ao meu pai, Bruno, pelo suporte dado à execução deste trabalho. Muito obrigada pelas infinitas dicas, críticas e puxões de orelha e ainda pelas várias noites de bate-papo, nas nossas “festinhas”, compartilhando experiências e pontos de vista. Muito obrigada por manter os meus pés no chão, facilitando a conclusão deste trabalho.

“A cada jornada, um aprendizado pessoal e humano, quando encerrávamos e por muitas vezes eu ia de carro até a casa de cada um entregá-los eu conhecia uma nova história de batalha que travavam no dia a dia. Eu, a escola e agora o projeto éramos na vida daqueles alunos o porto seguro, a certeza de um abraço ou até mesmo de um ombro para chorar e desabafar. Aos poucos vi cada um vivenciando aquela oportunidade como um desafio de vida.

Passavam noites estudando planilhas e cálculos, alunos que eu considerava extremamente desinteressados por tudo e que por muitas vezes reprovei, demonstravam habilidades que jamais vivenciariam, se não através deste projeto. Aos poucos os pais e comunidade escolar foram se envolvendo; a família crescendo e a torcida também.

Vi alunos extremamente carentes se ajudando para pagar o ônibus para que o outro não perdesse jornada, vi meninos extremamente tímidos e introspectivos trabalhando em grupo, falando em público. Pais emocionados com a evolução de seus filhos...

Experiência única vivenciada.”

*Relato de uma professora, Projeto Meu Primeiro Negócio  
Varginha, MG  
2017*

## RESUMO

Ainda pouco explorada no âmbito das políticas públicas, a formação empreendedora tem conquistado espaço no Brasil, a partir da inserção do empreendedorismo como um dos eixos estruturantes dos itinerários formativos no currículo do ensino médio em 2018. Em Minas Gerais, o tema é explorado no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico por meio dos seguintes projetos: *Startups and Entrepreneurship Ecosystem Development* (SEED), Agentes de Inovação, Meu Primeiro Negócio (MPN), *Startup* Universitário (SU) e *JA Startup*. Assim, abraçando o recente debate em torno do assunto e compreendendo a etapa de formação de agenda como crucial ao desenvolvimento de políticas públicas efetivas, o presente trabalho tem como objetivo analisar o processo de formação e manutenção da agenda de políticas públicas de formação empreendedora da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (SEDE), entre os anos de 2015 e 2020, identificando os principais atores envolvidos neste processo e seus papéis, bem como os elementos que criaram “janelas de oportunidade” para a inserção da temática no conjunto de temas relevantes da SEDE/MG e para a construção e manutenção dos projetos governamentais no marco dessa agenda. Para isso, utilizou-se o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1995) como referência metodológica para a sistematização da análise apoiada sobre quatro dimensões: os atores, o fluxo dos problemas, o fluxo da política e o fluxo das soluções. Foram observados quatro momentos e movimentos que compõem essa história que teve início em 2015, com a ascensão do tema ao status de agenda, passando pelo amadurecimento da temática e a formação da agenda em 2016, mantida com modificações pontuais em 2019 e iniciando um processo de inflexão em 2020, após mudanças institucionais na SEDE/MG. Destaca-se a participação de empreendedores da *San Pedro Valley*, assim como outros atores privados e políticos de alto escalão nos períodos de formação e estabilidade da agenda. Além disso, observa-se também menor intensidade na participação do fluxo dos problemas frente às demais dimensões observadas.

Palavras-chave: Formação Empreendedora. Políticas Públicas. Formação de agenda.

## ABSTRACT

*Entrepreneurial education is a topic still little explored by public policies and government institutions at Brazil. However, it has been gaining more focus after it was approved as a guideline to high school education by the Brazilian Ministry of Education (MEC) in 2018. In the state of Minas Gerais, the topic is explored by a few projects: Startups and Entrepreneurship Ecosystem Development (SEED), Agentes de Inovação, Meu Primeiro Negócio (MPN), Startup Universitário (SU) and JA Startup. Therefore, acknowledging the importance of this debate nowadays and how the process of agenda setting is relevant to the making of good policy, this research aims to analyse the agenda setting process around entrepreneurial education at the Secretary of State of Economic Development of Minas Gerais (SEDE/MG), between 2015 and 2020, in order to identify its most important players and their roles in the same process. Furthermore, it also aims to identify the variables responsible for creating the policy window that allowed entrepreneurial education to obtain the agenda status and made possible for government to create and maintain projects around this subject. In order to make this investigation possible, the Multiple Streams Model by Kingdon (1995) was used as a methodological reference to this research, supporting four analysis dimensions: the players, the problem stream, the political stream and the policy stream. As a result, four movements were identified in the history of this agenda, starting at 2015 with the identification of entrepreneurial education as a matter of government attention leading to 2016, 2017 and 2018 with the agenda setting that suffered some adjustment in 2019 and started to lose significance during the first few months of 2020, after dealing with some obstacles at SEDE/MG. San Pedro Valley's entrepreneurs and other private players and political actors were identified as lead players during the process of agenda setting. Besides that, the less intense participation of the problem stream also stands out.*

*Keywords: Entrepreneurial Education. Entrepreneurship Education. Enterprise Education. Public Policies. Agenda Setting.*

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Visão geral dos termos e definições atualmente usados para trabalhar a formação empreendedora .....	23
Figura 2: Estrutura Social da Hélice Tríplice .....	37
Figura 3: O Modelo dos Múltiplos Fluxos .....	49
Figura 4: O Modelo do Equilíbrio Pontuado .....	55
Figura 5: Cadeia de Desenvolvimento do Ecossistema de Inovação, Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação em 2019 .....	73
Figura 6: Alinhamento da SUBINOVA junto aos objetivos da SEDE/MG para 2020.	80
Figura 7: Síntese ilustrada – O momento 1 (2015) e o movimento de inserção da questão na agenda governamental.....	91
Figura 8: Síntese ilustrada - O momento 2 (2016-2018) e o movimento de formação da agenda de Formação Empreendedora.....	100
Figura 9: Síntese ilustrada - O momento 3 (2019) e o movimento de manutenção realinhada da agenda.....	107
Figura 10: Síntese ilustrada - O momento 4 (2020) e o movimento de inflexão da agenda .....	111
Figura 11: Os quatro momentos e movimento da agenda de Formação Empreendedora na SEDE/MG (2015-2020).....	116

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Exemplos de conhecimentos, habilidades e atitudes empreendedoras ...	25
Quadro 2: Principais razões que justificam a relevância e importância da educação empreendedora .....	28
Quadro 3: O Quadro Analítico .....	52
Quadro 4: Comparando os modelos de formação de agenda: o modelo dos Múltiplos Fluxos e o modelo do Equilíbrio Pontuado .....	56
Quadro 5: O papel do empreendedor de políticas públicas nos modelos de formação de agenda .....	60
Quadro 6: Síntese da análise dos projetos de formação empreendedora 2015-2018 .....	72
Quadro 7: Síntese da análise dos projetos de formação empreendedora 2019-2020 .....	77
Quadro 8: Relação dos entrevistados .....	86
Quadro 9: Objetivos estruturantes da Estratégia de Investigação e Inovação de Portugal para uma Especialização Inteligente.....	94
Quadro 10: Exemplos dos indicadores considerados pela equipe em 2019 como mecanismo do “Fluxo dos problemas” .....	105

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABStartups – Associação Brasileira de *Startups*
- ANPEI – Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras
- BNCC – Base Nacional Curricular Comum
- CT&I – Ciência Tecnologia e Inovação
- FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
- FEJEMG – Federação das Empresas Juniores do Estado de Minas Gerais
- FINIT – Feira Internacional de Negócios, Inovação e Tecnologia
- GEM – *Global Entrepreneurship Monitor*
- JAMG – *Junior Achievement* Minas Gerais
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação
- MEC – Ministério da Educação
- MPN – Meu Primeiro Negócio
- ONU – Organização das Nações Unidas
- P&D – Pesquisa e desenvolvimento
- PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
- PT – Partido dos Trabalhadores
- SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
- SECTES – Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
- SEDECTES – Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
- SEE – Secretaria de Estado de Educação
- SEED – *Startups and Entrepreneurship Ecosystem Development*
- SIMI – Sistema Mineiro de Inovação
- SINT – Superintendência de Inovação Tecnológica
- SPV – *San Pedro Valley*
- SU – *Startup* Universitário
- SUBINOVA – Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação
- UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO .....	13
2	SITUANDO A FORMAÇÃO EMPREENDEDORA: CONCEITOS, FINALIDADES E CRÍTICAS .....	21
2.1	Educação ou Formação Empreendedora? Nuances e justificativas .....	21
2.1.1	A formação empreendedora no Brasil .....	29
2.2	Nem tanto ao céu assim: críticas à Formação Empreendedora.....	31
2.3	Diretrizes para a inserção da Formação Empreendedora no setor público: a formação de um ecossistema .....	34
3	O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL.....	40
3.1	Políticas públicas: um campo de estudos e muitos conceitos.....	40
3.2	A formulação de políticas públicas como etapa pré-decisória.....	43
3.2.1	O modelo dos Múltiplos Fluxos.....	45
3.2.1.1	O quadro analítico.....	51
3.2.2	O modelo do Equilíbrio Pontuado .....	53
3.2.3	As funções dos empreendedores de políticas públicas .....	58
4	A FORMAÇÃO EMPREENDEDORA NA SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS ENTRE 2015 E 2020 ....	62
4.1	A primeira onda de projetos: gestão 2015-2018 .....	63
4.2	Rupturas e continuidades dos projetos: gestão 2019-2020 .....	72
4.3	A Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais e a agenda de formação empreendedora .....	80
5	A AGENDA DE FORMAÇÃO EMPREENDEDORA À LUZ DO MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: MOMENTOS E MOVIMENTOS .....	84
5.1	Nota metodológica .....	85
5.2	Os quatro momentos e movimentos da agenda: uma análise cronológica ..	87
5.2.1	O momento 1 (2015) e o movimento de inserção da questão na agenda governamental: a mídia, os empreendedores e a persuasão .....	87
5.2.2	O momento 2 (2016-2018) e o movimento de formação da agenda: autoridades políticas, burocracia e empreendedores, uma janela de oportunidade? .....	92
5.2.3	O momento 3 (2019) e o movimento de manutenção realinhada da agenda: a persistência da trajetória e a configuração de uma janela para mudanças pontuais .....	101
5.2.4	O momento 4 (2020) e o movimento de inflexão da agenda: novos objetivos, novas lideranças e um futuro incerto .....	109
5.3	A dinâmica da agenda de formação empreendedora em resumo.....	112

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	117
	REFERÊNCIAS .....	126
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: GESTÃO 2015-2018 .....	132
	APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: GESTÃO 2019-2020 .....	133
	APÊNDICE C – RESULTADOS ALCANÇADOS PELOS PROJETOS ENTRE 2013 E 2019. ....	135

## 1 INTRODUÇÃO

No campo de estudos sobre empreendedorismo e inovação muito se discute acerca da definição do termo “empreendedor”. Esta varia desde a concepção aplicada à ruptura criativa da ordem econômica proposta, apresentada por Schumpeter (1984, *apud* CAPELLA, 2014), à ideia de que o empreendedor é o agente que promove e participa ativamente de quaisquer processos que promovam a ruptura da configuração institucional vigente, seja ela econômica ou não. Nesta perspectiva, o empreendedor é essencialmente um inovador, independentemente do contexto que ele escolha para colocar esta habilidade para uso.

Seguindo este mesmo raciocínio, a formação empreendedora se apresenta, junto à literatura correspondente, como uma proposta pedagógica que busca, não apenas formar futuros donos de negócios, mas, essencialmente, desenvolver junto aos alunos competências empreendedoras para que estes possam “melhorar a qualidade de vida coletiva, valorizando a liberdade, a saúde, a democracia, a cidadania e a renda de todos” (AMORIM, 2018, *s.p.*).

Nesta esteira, Dolabela (2003, *apud* AMORIM, 2018) defende que o papel da formação empreendedora é preparar os alunos para que saibam criar projetos e construir relações para executá-los usando a criatividade, a autonomia e propondo reflexões como ferramentas para alcançar a transformação social. Outras razões para justificar a aplicação da formação empreendedora em múltiplos contextos versam sobre a criação de emprego e o desenvolvimento econômico e o estímulo ao engajamento e à criatividade, assim como a superação de desafios sociais, sendo estes últimos argumentos bastante utilizados para abordar o assunto em contexto escolar.

Amplamente difundida em âmbito internacional, especialmente em instituições de ensino superior, a formação empreendedora tem ganhado espaço ao longo da última década, orientando a execução de mais de 60 iniciativas, entre cursos e programas de aceleração para empreendedores, no *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), nos Estados Unidos, entre 2014 e 2015 (ENDEAVOR; SEBRAE, 2016). Entretanto, autores como Lackéus (2015) e Dolabela (2003, *apud* AMORIM, 2018) - principal referência do tema no Brasil - destacam a importância de trabalhar este assunto desde a educação básica, reforçando o seu debate em contexto escolar.

Soma-se a isso, as recomendações de especialistas para melhoria do ambiente empreendedor no Brasil, apontadas na pesquisa “Empreendedorismo no Brasil 2018” realizada pelo projeto *Global Entrepreneurship Monitor (GEM)* em parceria com outras instituições<sup>1</sup>. O estudo indica o incentivo à ampliação da formação empreendedora para todos os níveis do percurso formativo, tais como:

1. Maior difusão da educação empreendedora nas escolas, desenvolvendo práticas que estimulem o empreendedorismo infanto-juvenil.
2. Além da elevação da qualidade da educação, de forma geral, é necessária a inclusão da temática do empreendedorismo nos diferentes níveis do percurso formativo, com início no ensino fundamental e estendendo-se até o ensino de formação superior, em níveis de graduação e pós-graduação. Ao longo dessa formação, os discentes participantes desses programas poderão discernir, de forma mais assertiva, seus interesses e condições objetivas para se tornar um empreendedor ou não (GEM, 2018, p. 23).

Somando a este fato a tendência de mudanças no mercado de trabalho, acompanhando a evolução tecnológica, e as recentes discussões em torno das “profissões do futuro”, que entrarão em cena exigindo novas habilidades, a formação empreendedora, tema deste trabalho, é identificada enquanto aliada ao desenvolvimento do empreendedorismo nacional e à preparação dos estudantes para este novo período. Logo, reconhecendo a importância do tema a Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) da Organização das Nações Unidas (ONU), elaborou diretrizes para o desenvolvimento da formação empreendedora pelo setor público, aproximando-a das instituições governamentais.

Como exemplo desta aproximação, verifica-se que a formação empreendedora ganhou destaque no âmbito das políticas públicas no Brasil após a publicação da Lei Federal nº 13.415/2017 que modifica a Lei nº 9.394/1996, também conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), especialmente por meio do seu Art. 36, que inclui os itinerários formativos como parte do currículo do ensino médio:

Art. 36. O currículo do ensino médio será composto pela Base Nacional Comum Curricular e por itinerários formativos, que deverão ser organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino, a saber: I - linguagens e suas tecnologias; II - matemática e suas tecnologias; III - ciências da natureza e suas tecnologias; IV - ciências humanas e sociais aplicadas; V - formação técnica e profissional (BRASIL, 2017).

---

<sup>1</sup> Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade (IBQP), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e a Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Em 2018, os itinerários formativos foram regulamentados pela portaria nº 1.432, publicada no Diário Oficial da União pelo Ministério da Educação, que trouxe o empreendedorismo com um dos seus quatro eixos estruturantes, buscando “criar oportunidades para que os estudantes vivenciem experiências educativas profundamente associadas à realidade contemporânea, que promovam a sua formação pessoal, profissional e cidadã” (BRASIL, 2018).

Já em Minas Gerais, a formação empreendedora ganhou destaque no âmbito da atual Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE)<sup>2</sup>, por meio dos seguintes projetos: *Startups and Entrepreneurship Ecosystem Development* (SEED), Agentes de Inovação, Meu Primeiro Negócio (MPN), *Startup* Universitário (SU) e *JA Startup*. Apesar do SEED ter surgido ao longo da gestão do governo PSDB (2011-2014), é na gestão 2015-2018 que a formação empreendedora conquista mais espaço no âmbito das políticas públicas do estado e passa a se concentrar na então SEDECTES, por meio da criação do Agentes de Inovação, MPN e SU. Em 2019, manteve-se, ao menos formalmente, presente no planejamento do atual governo (NOVO) (MINAS GERAIS, 2018a, 2018b, 2018g, 2019c). É esse aquecimento da agenda, provocado a partir de 2015, que delimita o objeto de estudo dessa pesquisa e seu recorte temporal: a agenda das políticas públicas de formação empreendedora na SEDE, entre 2015 e 2020.

A respeito do campo de estudos sobre políticas públicas, estas são o conjunto de ações adotado pelo governo para tratar um tema específico e, sua análise é comumente realizada a partir da sistematização do seu processo de produção (ideação, implementação e avaliação), por meio do ciclo das políticas públicas, um esquema visual que permite o sequenciamento deste processo em etapas. Em geral, os esquemas as dividem em: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção (SECCHI, 2012).

Reconhecendo as três primeiras etapas como pré-decisórias, a pesquisa dá destaque à etapa de formação de agenda de políticas de formação empreendedora uma vez que,

---

<sup>2</sup> Durante o período temporal recortado para esta análise, a Secretaria possuiu dois outros nomes que serão explorados ao longo do trabalho.

a forma como o problema é compreendido pelos atores políticos e a maneira pela qual ele é definido, na fase de agenda, orientará todo o debate que permeará as escolhas no processo decisório e influenciará as ações nos momentos de implementação e avaliação (CAPELLA, 2018, p.9-10)

Logo, reconhecendo a importância desta etapa para o ciclo de vida de uma política pública, alguns modelos buscam compreender os fatores que influenciam sobre o processo que transforma uma questão pública em interesse do governo, passando a compor uma das estratégias de sua agenda. O modelo dos Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon (2006), principal referência teórico-metodológica deste trabalho, compreende o processo de formação da agenda como produto de três fluxos. São eles: o fluxo dos problemas, o fluxo da política e o fluxo das soluções, evidenciando como determinados atores e mecanismos incidem no processo político, influenciando o conjunto de temas relevantes para as autoridades governamentais.

Considerando a relevância dos estudos da formação da agenda para a compreensão do funcionamento das políticas públicas e dado o destaque conquistado pela formação empreendedora no âmbito das políticas públicas do governo de Minas Gerais, esta pesquisa indaga, de modo geral: como se caracterizou o processo de formação e manutenção da agenda governamental da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico sobre a questão da formação empreendedora entre os anos de 2015 e 2020?

Por conseguinte, é importante destacar que esta pergunta é composta por outras igualmente essenciais e que fazem parte o processo investigativo. Logo, dentro deste problema, cabe perguntar quais foram os atores envolvidos no processo de formação da agenda e quais as suas capacidades de influência, assim como investigar como os fluxos se movimentaram durante o período e, novamente, que influência tiveram no processo. Para além disso, cabe também levantar como as eleições que ocorreram durante o período destacado influenciaram a sua manutenção ou as mudanças ocorridas ao longo desses anos, bem como outros fatores internos e externos ao governo, incluindo a portaria nº 1.432 do MEC, que de alguma forma podem ter desempenhado papel significativo sobre a agenda ao longo destes anos. Ademais, destaca-se ainda a intenção de compreender o que motivou o “boom” de projetos de formação empreendedora entre 2015 e 2018, fato curioso ao levar-se em consideração as configurações partidárias e ideológicas dos partidos que estiveram no governo nos últimos 5 anos.

Na sequência, verifica-se que enquanto um estudo sobre a etapa de formação da agenda governamental, o presente trabalho se apresenta enquanto uma “análise da política”, em contraposição a outros estudos que se apresentam como “análise para a política”. Ramos (*et al.*, 2012) distingue que o primeiro tipo de perspectiva analítica “representa a atividade acadêmica que objetiva um melhor entendimento do processo político” (RAMOS *et al.*, 2012, p. 1274), enquanto a segunda se apresenta de forma instrumental ou prática, voltando-se à solução de problemas sociais. Explorando, portanto, o âmbito da ciência política, este trabalho pode auxiliar os gestores públicos no que tange a familiarização e a compreensão das relações políticas que se materializam na fase de formulação das políticas públicas. Enquanto parte de um campo multidisciplinar, muitas vezes os estudos em políticas públicas falham ao não buscar equilibrar as considerações trazidas pelos componentes políticos do ciclo de vida da *policy* e, conseqüentemente, deixam de oferecer orientações aos gestores sobre como lidar com eles na prática (WU *et al.*, 2014). Busca-se, portanto, evitar esta falha aqui.

Segundo Wu (*et al.*, 2014) existem dois defeitos fundamentais acometidos sobre o processo de formulação ainda na etapa de formação da agenda:

1. muitos problemas públicos críticos não chegam às agendas de políticas oficiais, enquanto muitas preocupações relativamente menores chegam; e
2. o mau enquadramento dos problemas públicos leva à preocupação com soluções ineficazes e/ou inúteis, que impedem a consideração de soluções alternativas com potencial para resolver o problema (WU *et al.*, 2014, p.29).

Isto pois, existe uma percepção generalizada, derivada das teorias da tradicionais da administração pública, de que a atuação dos gestores públicos está circunscrita a competências administrativas e organizacionais, deixando de lado considerações políticas e técnicas que são fundamentais no processo de formação da agenda, uma vez que essas são mais associadas aos governantes eleitos. De modo mais específico, este trabalho procura evitar seguir essa direção. Logo, Wu (*et al.*, 2014) apresenta um quadro orientado para a ação composto por três camadas - funções, perspectivas e competências - que objetiva orientar a atuação do gestor público junto ao processo de políticas públicas (WU *et al.*, 2014).

Segundo este quadro, as etapas do ciclo de políticas públicas são funções a serem desempenhadas pelos gestores e, cada função depende da adoção de uma

perspectiva que permita o desempenho de seu papel junto a ela. No que tange a formação de agenda, por exemplo, Wu (*et al.*, 2014) destaca que os gestores públicos precisam saber identificar os atores envolvidos em determinado contexto, suas ideologias, interesses e relações, de modo a estarem em sintonia com a dinâmica política intrínseca às políticas públicas, alcançando sucesso no desempenho desta função. Portanto, os gestores públicos precisam acionar, neste momento, uma perspectiva política de análise da situação profissional, contando ainda com o apoio da perspicácia, acionando um conjunto de conhecimentos e experiências no processo de políticas públicas que permita que o gestor saiba julgar o que vai ou não funcionar para determinada política (WU *et al.*, 2014). Nesta linha, ao se propor analisar o processo político em torno da agenda das políticas públicas de formação empreendedora no Estado de Minas Gerais, o presente trabalho possui essa utilidade prática.

Trata-se, deste modo, de um trabalho que explora a fronteira entre o campo de estudos da administração pública e da ciência política, buscando ilustrar como essas áreas trabalham juntas no âmbito das políticas públicas, evidenciando o caráter multidisciplinar deste objeto. Na esfera acadêmica, este estudo ainda se motiva pelo interesse e a utilidade de explorar os possíveis limites e pontos fortes da aplicação e da atualidade do modelo dos Múltiplos Fluxos para o estudo dos processos de formação da agenda, especialmente na análise de uma política contemporânea, neste caso, a formação empreendedora, tema ainda pouco explorado junto a instituições governamentais.

Neste contexto, buscando responder ao questionamento apresentado, este trabalho tem como objetivo geral, analisar o processo de formação e manutenção da agenda de políticas públicas de formação empreendedora da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais, entre os anos de 2015 e 2020, identificando os principais atores envolvidos neste processo e seus papéis, bem como os elementos que criaram “janelas de oportunidade” para a inserção da temática no conjunto de temas relevantes da SEDE e para a construção e manutenção dos projetos governamentais no marco dessa agenda. Os objetivos específicos são:

- a) Revisar as noções apresentadas por variados autores sobre políticas públicas e o processo de formação de agenda governamental, enquanto primeira etapa no ciclo de políticas públicas, e sua relevância para a agenda de decisões e posterior elaboração da política;
- b) Revisar as perspectivas sobre o que é a formação empreendedora e sua relevância atualmente, como ela se insere em contexto escolar, além das críticas que a circundam;
- c) Contextualizar a formação empreendedora junto ao setor público a partir da formação de ecossistemas enquanto ferramenta de apoio para a operacionalização da agenda;
- d) Mapear e apresentar o histórico de projetos ligados à formação empreendedora na agenda da SEDE, no período compreendido entre 2015 e 2020, com vistas a materializar o objeto deste trabalho a partir da relação de seus objetivos junto aos conceitos do objeto trabalhado;
- e) Compreender quem são os atores envolvidos na agenda de formação empreendedora em Minas Gerais e qual a sua influência sobre o processo de tomada de decisão;
- f) Identificar se há fatores externos ao governo que influenciam também na agenda de formação empreendedora do estado;
- g) A partir da identificação e compreensão dos atores e demais fatores envolvidos no processo, identificar como eles se relacionam para configuração da dinâmica política necessária ao ingresso da formação empreendedora na agenda governamental, sua manutenção ao longo do período proposto e o seu papel junto à agenda de decisões.

Para tanto, realizou-se uma pesquisa descritiva de natureza essencialmente qualitativa, apoiada sobre quadro técnicas de coleta de dados: a pesquisa bibliográfica, com o objetivo de contextualizar o objeto deste trabalho junto aos campos de conhecimentos pertinentes; a pesquisa documental, com vistas a

caracterizar a agenda de formação empreendedora em Minas Gerais, a partir de documentos internos disponibilizados pela SEDE; as entrevistas semiestruturadas junto a atores chaves que atuaram sobre a agenda entre os anos de 2015 e 2020; e a análise de dados secundários, que se apresenta de forma complementar à sistematização dos dados coletados a partir das entrevistas. As informações obtidas por meio destas foram ainda sistematizadas a partir de dimensões e subdimensões do quadro analítico construído para este trabalho, a partir do modelo dos Múltiplos Fluxos apresentado por Kingdon (2006).

A monografia está organizada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O próximo apresenta os conceitos e debates em torno da formação empreendedora em seu campo de análise nacional e internacional, contextualizando-a, ainda, no âmbito do setor público. O terceiro capítulo discorre sobre o campo das políticas públicas e a etapa de formação da agenda governamental enquanto parte do processo de formulação destas, apresentando também o Modelo dos Múltiplos Fluxos como referência metodológica desta pesquisa. Já o Capítulo 4 aprofunda na especificação do objeto de análise, descrevendo os projetos que instrumentalizam a agenda de formação empreendedora na SEDE no período de análise. Por fim, no Capítulo 5 discutem-se os achados da pesquisa, evidenciando como a agenda se configurou e sua dinâmica ao longo do tempo. Identificou-se quatro momentos e movimentos dessa dinâmica: em 2015, a inserção da questão junto à agenda governamental; entre 2016 e 2018, a formação da agenda de formação empreendedora; sua manutenção, com algumas mudanças pontuais, em 2019; e, por fim, sua inflexão em 2020.

## **2 SITUANDO A FORMAÇÃO EMPREENDEDORA: CONCEITOS, FINALIDADES E CRÍTICAS**

Este capítulo tem como objetivo apresentar a formação empreendedora, tema deste trabalho, a partir da literatura que a trabalha enquanto objeto de estudo. Assim serão apresentados os variados conceitos acerca do tema, acima como os debates e críticas que o circundam, tanto no Brasil, como internacionalmente. Esta revisão é importante para este trabalho porque situa conceitualmente a formação empreendedora enquanto objeto de análise da pesquisa. É, portanto, etapa fundamental para posteriormente compreender como a questão/problema se tornou uma prioridade pública e passou a ser tematizado no bojo do processo de produção de políticas públicas no governo de Minas Gerais, campo que será explorado nos capítulos seguintes.

### **2.1 Educação ou Formação Empreendedora? Nuances e justificativas**

Segundo Lackéus (2015), a formação empreendedora é um assunto que tem ganhado cada vez mais destaque ao longo das últimas décadas. Entre os efeitos observados com a sua implementação o autor destaca o crescimento econômico e a criação de empregos, mas também o desenvolvimento pessoal e maior engajamento escolar. Entretanto, muitos desafios ainda precisam ser superados para que estes efeitos possam ganhar escala, entre eles: estruturas escolares e professores despreparados, e a falta de uma definição clara sobre a formação empreendedora dentro de seu campo de estudos. Assim, serão apresentados nesta seção, alguns conceitos que buscam significar a formação empreendedora, as principais justificativas trabalhadas para sua implementação e alguns desafios observados.

Observa-se que os efeitos mencionados por Lackéus, variam de uma perspectiva macro, falando em crescimento econômico, à uma perspectiva individual, que abraça a formação empreendedora enquanto uma oportunidade para formar estudantes mais criativos, proativos, orientados pela ação e inovadores, promovendo um crescimento pessoal. Esta variação também pode ser observada entre os conceitos que trabalham o tema, entretanto, é importante destacar que esta revisão se apoia em uma literatura majoritariamente estrangeira e escrita na língua inglesa onde vários termos são encontrados para referir-se à formação empreendedora, entre eles: *enterprise education*, *entrepreneurship education* e *entrepreneurial education*.

Assim, na intenção de preservar seus diferentes significados, estas expressões serão mantidas em inglês ao longo deste trabalho.

Segundo Lackéus (2015), *enterprise education* se refere à formação empreendedora voltada para o desenvolvimento pessoal, a formação de um *mindset* e habilidades específicas, enquanto *entrepreneurship education* é focada na formação para abertura de um negócio e ao autoemprego. Entretanto o conceito mais abrangente entende a formação empreendedora como *entrepreneurial education*, focada tanto no desenvolvimento pessoal de habilidades, atitudes e formação de *mindset*, quanto no desenvolvimento de futuros empreendedores capacitados a abrir negócios (ERKKILA, 2000, *apud* LACKÉUS, 2015). Observa-se que educação empreendedora e formação empreendedora são termos sinônimos e serão tratados como tal ao longo deste trabalho.

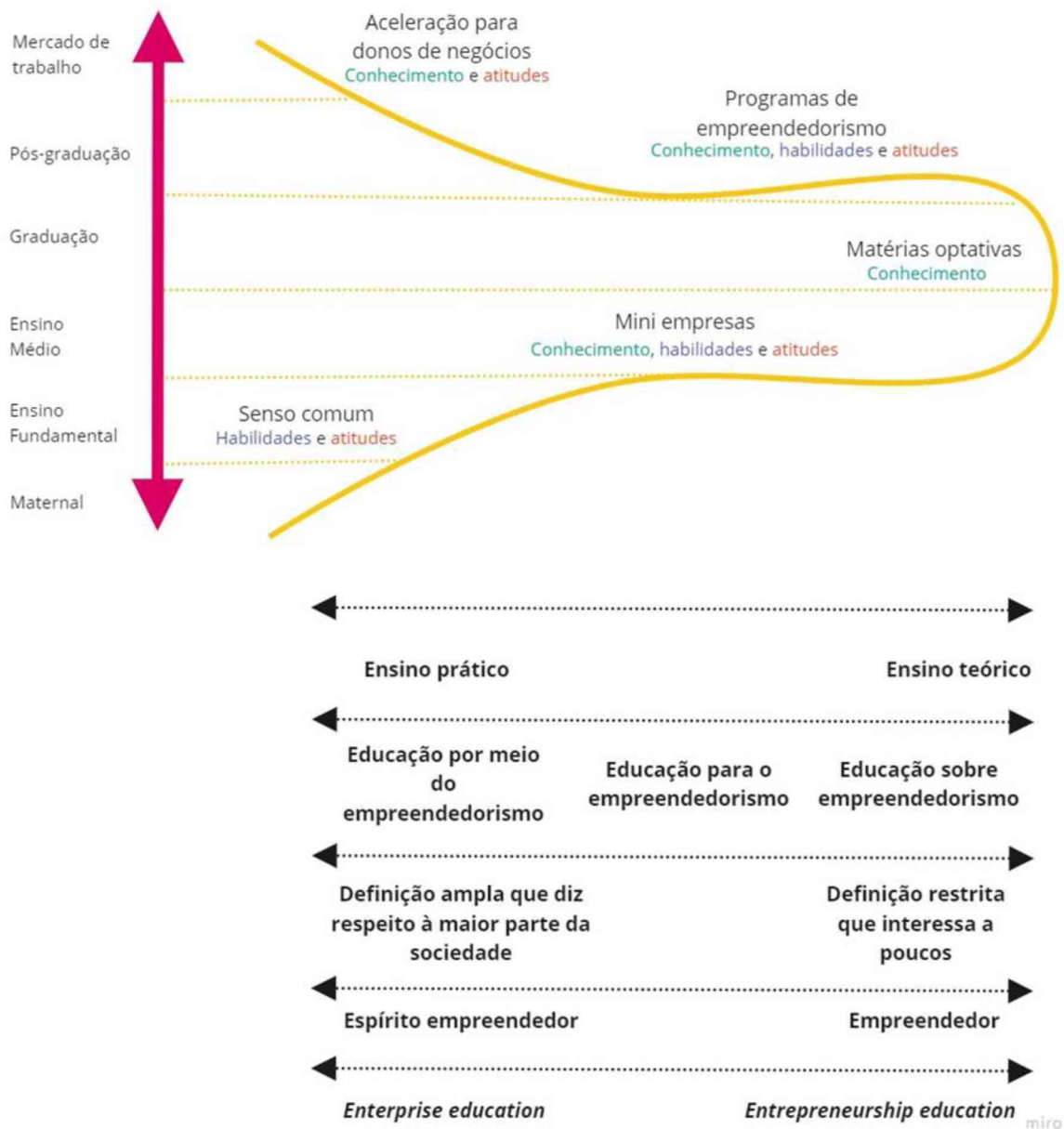
Outro conceito de educação empreendedora é proposto pela Fundação Dinamarquesa de Empreendedorismo, como uma educação que “contém métodos e atividades que sustentam a criação de conhecimento, competências e experiências que possibilitam aos estudantes dar início e participar de processos de criação de valor empreendedor”<sup>3</sup> (MOBERG *et al.*, 2012, *apud* LACKÉUS, 2015, p. 11, tradução própria). No entanto, para fins deste trabalho serão considerados os três conceitos apresentados anteriormente.

A figura abaixo apresenta uma síntese dos variados conceitos aplicados à formação empreendedora no campo de estudos internacional, além de situar estes conceitos junto aos seus principais objetivos e contextos em que serão aplicados.

---

<sup>3</sup> *Content, methods and activities supporting the creation of knowledge, competencies and experiences that make it possible for students to initiate and participate in entrepreneurial value creating processes.* (MOBERG *et al.*, 2012, *apud* LACKÉUS, 2015, p. 11).

Figura 1: Visão geral dos termos e definições atualmente usados para trabalhar a formação empreendedora



Fonte: LACKEUS, 2015, p. 8. Tradução própria.

A partir da figura acima é possível identificar que, enquanto o conceito de *enterprise education* é mais aplicado junto à educação básica, formando o que chamam de “espírito empreendedor”, e posteriormente complementa a formação de um empreendedor profissional, a *entrepreneurship education* é mais aplicada durante a graduação e pós-graduação, sendo possível supor que, no Brasil, este conceito também poderia ser trabalhado em cursos técnicos. Para além disso, destaca-se que em contexto escolar e profissional, o assunto é abordado por meio da prática, enquanto em instituições de ensino superior é mais comum aprender sobre o tema

por meio de exposições teóricas. Ainda sobre a abordagem do assunto, verifica-se na figura que em contexto escolar, especialmente no ensino fundamental, é mais comum trabalhar a formação empreendedora por meio de um ensino que utiliza o empreendedorismo como ferramenta de aprendizagem, sugerindo uma metodologia baseada na ação e na experimentação, aplicável a todos os alunos (LACKÉUS 2015).

Logo, é possível observar que a despeito das nuances dos conceitos apresentados, o objetivo principal da educação empreendedora é formar indivíduos que possuam algum nível de competências empreendedoras, definidas como, “[...] conhecimento, habilidades e atitudes que afetam a disponibilidade e a habilidade de performar o trabalho empreendedor de adicionar valor a partir da criatividade”<sup>4</sup> (LACKÉUS, 2015, p. 12, tradução própria). Neste caso, não importa a finalidade posterior para qual o indivíduo colocará tais conhecimentos, habilidades e atitudes para uso. Alguns deles estão dispostos no quadro 1, pelo qual se observa, que, de modo geral, variam entre habilidades não cognitivas, como a proatividade ou a criatividade, à conhecimentos práticos e cognitivos que de fato são aplicáveis à gestão de um negócio, como conhecimento em *marketing* e gestão financeira.

---

<sup>4</sup> [...] knowledge, skills and attitudes that affect the willingness and ability to perform the entrepreneurial job of new value creation. (LACKÉUS, 2015, p. 12).

Quadro 1: Exemplos de conhecimentos, habilidades e atitudes empreendedoras

<b>Categoria</b>	<b>Subcategoria</b>	<b>Interpretação</b>
<b>Conhecimentos</b>	Modelos mentais	Conhecimento sobre conseguir executar tarefas sem acesso à modelos de probabilidade, riscos e recursos.
	Conhecimento aplicado	Conhecimento básico de empreendedorismo, como criar valor, geração de ideias, oportunidades, contabilidade, finanças, tecnologia, <i>marketing</i> etc.
	Autoconhecimento	Capacidade de identificar se o seu perfil é adequado ao perfil de um empreendedor.
<b>Habilidades</b>	Habilidades em <i>marketing</i>	Capacidade de conduzir uma pesquisa de mercado, acessar o <i>marketplace</i> , de realizar campanhas de marketing, de persuadir e tornar pessoas empolgadas com suas ideias, de lidar com clientes e comunicar uma estratégia.
	Habilidades de pesquisa e gerenciamento de recursos	Capacidade de criar um modelo de negócios, um plano de financiamento, obter o financiamento e garantir acesso a recursos.
	Visão para oportunidades	Habilidade de reconhecer e agir sobre oportunidades, além de desenvolvê-las.
	Habilidades interpessoais	Liderança, motivar outros, gerenciar equipes, saber ouvir, resolver conflitos e socializar.
	Habilidades de aprendizado	Capacidade de aprender fazendo, adaptar-se a novas situações e de saber lidar com a incerteza.
	Habilidades estratégicas	Saber definir prioridades e focar em objetivos, definir uma visão, desenvolver uma estratégia e identificar os melhores parceiros.

<b>Atitudes</b>	Paixão empreendedora	Necessidade de alcançar grandes conquistas (“eu quero”).
	Ser eficiente	Acreditar na capacidade de entregar grandes resultados (“eu consigo”).
	Identidade empreendedora	Valores pessoais (“eu sou”).
	Proatividade	Ser proativo e executor (“eu faço”).
	Tolerância quanto a incertezas	Saber lidar com riscos e ambiguidades. Ser aberto para surpresas e mudanças repentinas (“eu desafio”).
	Capacidade de inovar	Ser visionário, inovador, criativo, “quebrador de regras” (“eu crio”).
	Perseverança	Habilidade de superar circunstâncias adversas (“eu supero”).

Fonte: LACKÉUS, 2015, p. 13. Adaptado e traduzido pela autora.

Por fim, discute-se ainda acerca dos argumentos utilizados para justificar a aplicação da formação empreendedora. Estes estão diretamente associados aos efeitos do tema apontados por Lackéus (2015) e apresentados no início desta seção. O quadro 2 aponta estes argumentos contextualizando-os junto ao ambiente em que são mais utilizados, sendo eles a escola ou fora dela. Dessa forma, observa-se que os argumentos usados para a aplicar fora do contexto escolar, giram em torno do desenvolvimento econômico, focando na geração de empregos, produção de renda e a promoção de um mercado mais inovador. Já em contexto escolar, a aplicação da formação empreendedora é justificada uma vez que estimula o engajamento do aluno e a criatividade além de ajudar a superar desafios sociais.

Para além disso, o quadro ainda aponta que os primeiros argumentos apresentados são mais utilizados na literatura sobre formação empreendedora, porém não são adequados para o surgimento de abordagens pedagógicas sobre o assunto. Enquanto os argumentos seguintes são menos utilizados para apresentar o tema, pois ilustram efeitos observados mais recentemente, a partir da aplicação da formação empreendedora, mas são mais promissores para sua inserção junto ao contexto escolar. Os argumentos estão organizados no quadro em 3 colunas, sendo a primeira aplicada à nível pessoal, a segunda, organizacional e a terceira, pensando em sociedade. Dessa forma, o quadro ilustra, por exemplo, que a criação de emprego é uma das razões mais apontadas na literatura para justificar a formação empreendedora e, à nível pessoal, argumenta-se que ela é necessária, pois “precisa-se de mais indivíduos dispostos e capazes de promover a criação de mais empregos” (LACKEÚS, 2015, p.18).

Quadro 2: Principais razões que justificam a relevância e importância da educação empreendedora

	Nível individual	Nível organizacional	Nível social
Razões mais comumente ditas para justificar a educação empreendedora, mas menos eficientes no contexto escolar.			
<b>Criação de emprego</b>	Precisa-se de mais indivíduos dispostos e capazes de promover a criação de mais empregos.	Organizações em expansão, resultam em mais emprego.	Inovação e empreendedorismo são o primeiro caminho para o crescimento e a criação de emprego.
<b>Sucesso econômico</b>	Empreendedorismo pode trazer sucesso econômico a nível pessoal.	Mudanças organizacionais são essenciais para que qualquer negócio consiga manter seu sucesso a longo prazo.	Processos de renovação são fundamentais para manter a vitalidade da economia.
<b>Globalização, inovação e renovação</b>	As pessoas necessitam de habilidades empreendedoras para ter sucesso no mundo que está em constante mudança.	Negócios empreendedores desempenham um papel essencial em mudar a estrutura de mercado.	Mercados desregulados e flexíveis dependem de pessoas altamente habilidosas.
Razões raramente ditas para justificar a educação empreendedora, mas promissoras para uso em contexto escolar.			
<b>Alegria, engajamento e criatividade</b>	Criações/ criação de valor / criatividade é fonte de alegria e orgulho para as pessoas.	A alegria e criatividade dos funcionários são essenciais à sua <i>performance</i> em qualquer organização.	A riqueza econômica das nações se relaciona com a alegria de seus cidadãos.
<b>Desafios sociais</b>	As pessoas podem fazer a diferença na sociedade, e grupos marginalizados podem alcançar sucesso econômico.	Grandes corporações podem cooperar com pequenas iniciativas de empreendedorismo social para criar valor social.	O empreendedorismo social consegue abordar problemas sociais que o mercado econômico deixou de lado.

FONTE: LACKÉUS, 2015, p. 18. Tradução própria.

Por fim, entendendo que o ponto de vista adotado sobre o tema irá interferir nos objetivos educacionais e seus métodos de ensino, verifica-se ainda que é possível associar os argumentos apresentados, no quadro acima, aos conceitos de *enterprise* e *entrepreneurship education*, relacionando o conteúdo exposto nesta seção. Observa-se que os argumentos apresentados como adequados ao contexto escolar se aproximam mais do objetivo da *enterprise education*, enquanto os argumentos associados ao desenvolvimento econômico apresentam uma relação mais direta com o conceito de *entrepreneurship education*, uma vez que a criação de novos negócios empreendedores afetará diretamente a economia.

### 2.1.1 A formação empreendedora no Brasil

No Brasil, o trabalho de Dolabela (2003) citado por Amorim (2018) é referência para o tema da educação empreendedora. Segundo o autor, pela primeira vez na história, o conteúdo que se aprende fora da escola rapidamente supera o aprendizado em sala de aula. Isto pois, o conhecimento tecnológico é renovado em poucos anos e, portanto, é necessário renovar o aprendizado de forma constante. Dessa forma, destaca que o aluno deve ser o protagonista do processo de aprendizado, de modo a “a proceder como faz o empreendedor na vida real: fazendo, errando, corrigindo rumos, criando.” (SCHAEFER; MINELLO, 2016, p. 64). Para tanto, metodologias que possibilitam o “aprender fazendo” são o caminho para a implementação da educação empreendedora, especialmente de forma interdisciplinar e não apenas com a criação de uma disciplina focalizada. Neste sentido, Schaefer e Minello (2016), resgatam Freire (2002) para ilustrar que o aprendizado deve ser centrado no aluno e não apenas um processo de transferência de conhecimento pelo professor: “deve estar atento ao fato de que saber ensinar não é transferir conhecimentos, mas criar as possibilidades para sua própria produção ou construção” (FREIRE, 2002, *apud* SCHAEFER; MINELLO, 2016, p. 65).

Seguindo esta lógica, Dolabela desenvolve a ideia da “Pedagogia Empreendedora”, uma metodologia por meio da qual as respostas, que se constituem como o centro da tarefa empreendedora, serão construídas pelos alunos e, portanto, cabe ao professor fazer as perguntas certas, em um papel de facilitador. Assim, a Pedagogia Empreendedora, está focada não só na construção de habilidades, mas também na capacidade do aluno em desenvolver projetos – chamados, na metodologia, de sonhos – e transformar o mundo a partir da construção de relações que auxiliem na execução destes sonhos. Para o autor, “todos nascemos empreendedores e, se deixamos de sê-lo mais tarde, isso se deve à exposição a valores antiempreendedores na educação, nas relações sociais, no figurino cultural conservador a que somos submetidos” (DOLABELA, 2003, *apud* AMORIM, 2018, s.p.). Assim, Dolabela acredita que a educação empreendedora vai além de conteúdos instrumentais, se apoiando principalmente sobre fatores motivacionais e habilidade comportamentais (AMORIM, 2018).

Ele [o aluno] deve ter autoria e, também, ser protagonista do enredo que criou. A ação de buscar realizar seu sonho está impregnada pela emoção,

que irá mobilizar e motivar a aquisição dos recursos necessários, internos e externos (DOLABELA, 2008, *apud* SCHAEFER; MINELLO, 2016, p. 65-66).

Defende, deste modo, que a metodologia seja aplicada desde a educação básica até o ensino superior, nutrindo nos alunos, desde cedo, as habilidades propensas ao empreendedorismo, para que não sejam “contaminados” pelos valores antiempreendedores, aos quais se refere. Para Dolabela, a Pedagogia Empreendedora, também conhecida como Teoria Empreendedora dos Sonhos, responde a seguinte questão: “como apresentar a questão sonhar e buscar realizar sonhos aos alunos, série por série, e introduzi-la aos espaços curriculares existentes” (DOLABELA, 2003, *apud* AMORIM, 2018, s.p.). Para tanto, precisa enfrentar o desafio de compreender a capacidade do aluno em lidar com seus sonhos e realizações para então encontrar meios e linguagens que o levem a concretização desse sonho, “afinal, o que é mesmo relevante para a Pedagogia Empreendedora, é melhorar a qualidade de vida coletiva, valorizando a liberdade, a saúde, a democracia, a cidadania e a renda de todos” (AMORIM, 2018, s.p.).

A metodologia destaca, portanto, a essencialidade do papel da escola como uma ferramenta de transformação social a partir da construção de uma relação questionadora e reflexiva junto ao aluno, que o incentive a enxergar possibilidades e abrir novos caminhos de forma autônoma e criativa. Observa-se então, que a formação empreendedora pretende propor uma nova forma de ensino, indo além da simples proposição de uma nova disciplina, de modo a tornar o sistema educacional mais dinâmico e que privilegia o conhecimento integrado, de modo a potencializar a autonomia, criatividade, o senso crítico e a predisposição ao empreendedorismo de cada aluno. Para tanto, são necessários professores capazes de articular tantas habilidades e saberes em prol de uma educação mais sensível às demandas da coletividade e que prepare os estudantes para o mundo em mudança (SCHAEFER; MINELLO, 2016).

Não obstante, Schaefer e Minello (2016), apontam que Henrique e Cunha (2008) elaboraram algumas recomendações para a implementação da educação empreendedora nas instituições de ensino brasileiras. São elas:

- As instituições de ensino devem implantar o ensino de empreendedorismo em suas grades curriculares em sinergia com metodologias e práticas didático-pedagógicas específicas e mais eficazes para seu aprendizado;
- Os docentes devem estabelecer um equilíbrio entre o papel de facilitador do processo de aprendizagem e o de professor;

- Experiências prévias e o trabalho em pequenas empresas ou em consultorias juniores (na graduação) auxiliam o aluno no processo de aprender a empreender (HENRIQUE; CUNHA, 2008 apud SCHAEFER; MINELLO, 2016, p. 68).

Por fim, cabe ainda destacar que o debate em torno da formação empreendedora no Brasil ganhou destaque recentemente com a inclusão do ensino para o empreendedorismo, como diretriz ao ensino médio, na Base Nacional Curricular Comum (BNCC). Segundo o Ministério da Educação (MEC), “a escola que acolhe a juventude” precisa se estruturar de maneira a:

- proporcionar uma cultura favorável ao desenvolvimento de atitudes, capacidades e valores que promovam o empreendedorismo (criatividade, inovação, organização, planejamento, responsabilidade, liderança, colaboração, visão de futuro, assunção de riscos, resiliência e curiosidade científica, entre outros), entendido como competência essencial ao desenvolvimento pessoal, à cidadania ativa, à inclusão social e à empregabilidade;
- prever o suporte aos jovens para que reconheçam suas potencialidades e vocações, identifiquem perspectivas e possibilidades, construam aspirações e metas de formação e inserção profissional presentes e/ou futuras, e desenvolvam uma postura empreendedora, ética e responsável para transitar no mundo do trabalho e na sociedade em geral (MEC, 2018, p. 466).

Ainda segundo o MEC (2018),

atualmente, as transformações na sociedade são grandes, especialmente em razão do uso de novas tecnologias. Observamos transformações nas formas de participação dos trabalhadores nos diversos setores da produção, a diversificação das relações de trabalho, a oscilação nas taxas de ocupação, emprego e desemprego, o uso do trabalho intermitente, a desconcentração dos locais de trabalho, e o aumento global da riqueza, suas diferentes formas de concentração e distribuição, e seus efeitos sobre as desigualdades sociais. Há hoje mais espaço para o empreendedorismo individual, em todas as classes sociais (MEC, 2018, p. 568).

Dessa forma, se observa uma recente valorização da temática junto a instituições governamentais, o que promove o seu debate à nível nacional. Entretanto, apesar dos recentes avanços, Schaefer e Minello (2016) destacam que “a educação empreendedora ainda carece de uma discussão mais embasada e sólida, que auxilie no seu amadurecimento e norteamto, e estimule a sua disseminação de forma mais eficaz” (SCHAEFER; MINELLO, 2016, p. 61). Logo, faz-se necessário ainda, apresentar algumas lacunas e críticas do debate em torno da formação empreendedora, objeto desta pesquisa.

## **2.2 Nem tanto ao céu assim: críticas à Formação Empreendedora**

Uma primeira crítica dá luz a certa visão turva sobre o potencial de exclusão da proposta de educação empreendedora. É possível observar que o conceito de

*enterprise education* trabalhado por Lackéus (2015), trabalha com um alargamento da noção de empreendedorismo ao entendê-lo como uma postura de vida, referente ao comportamento e personalidade dos indivíduos. Para fundamentar essa noção, Colbari (2008) destaca que a socialização ocorre em um contexto social e cultural, de modo que o interesse pelo empreendedorismo é incentivado pela cultura empreendedora ao redor dos indivíduos, que constrói junto a eles suas ações, sendo a capacidade empreendedora, portanto, um produto natural da socialização neste contexto (COLBARI, 2008). Logo, o emprego de “*enterprise education*” como significado de formação empreendedora, depende, para Colbari, de uma socialização junto à cultura empreendedora.

Neste sentido, autores como Guerra e Teodósio (2014), apontam para a relevância da análise dos fatores externos à escola, enquanto essenciais para compreensão do desenvolvimento alcançado pelo aluno. Estes influenciam nas escolhas e conquistas dos indivíduos e, reconhecendo a desigualdade de oportunidades presente hoje no Brasil, entre elas o fato de que nem todos os indivíduos serão socializados junto à cultura empreendedora, o discurso meritocrático que permeia a educação empreendedora e mais ainda a pedagogia empreendedora, se mostra utópico e excludente para os críticos.

Outra crítica chama atenção para o potencial alienante e seu caráter ilusório da educação empreendedora. Em alusão à Teoria empreendedora dos Sonhos de Dolabela (2003), Coan (2011) chama a atenção para a questão dos sonhos que desloca o caráter formativo da educação das relações sociais para as relações privadas.

A questão da individualização das iniciativas que consiste em jogar para o indivíduo a tarefa de sua autorrealização, também é algo que merece maior atenção, uma vez que se trata de uma ideologia que serve para legitimar a ordem vigente, não tem poder explicativo da realidade, porém, serve para acomodar as pessoas (COAN, 2011, p. 227).

Centrada no sonho individual enquanto objeto para a formação do aluno, a pedagogia empreendedora, como apresentado, espera transformar a realidade coletiva, outro ponto criticado por Coan (2011) que questiona o idealismo dessa proposta, uma vez que o autor não faz menção à luta de classes e outros conflitos postos pelo capitalismo.

O pensamento de clivagem idealista e liberal fica mais evidente quando o autor afirma que o sonho coletivo consiste em melhorar a vida das pessoas, de todas as pessoas, tanto no presente como no futuro. Processo que se daria por meio da inclusão social ou acesso das massas marginalizadas à cidadania “abstrata”, por meio da prática do empreendedorismo capaz de gerar e distribuir renda, conhecimento, poder e riqueza. No caso, o sonho deve subjugar-se à ética, promover cidadania, a cooperação, a democracia, a humanidade [...] O autor afirma que todos devem usufruir das riquezas produzidas, terem qualidade de vida. No entanto, é sabido de sua impossibilidade dentro da sociabilidade do capital que se move por outros interesses que não o de distribuir a riqueza socialmente produzida (COAN, 2011, p. 231).

Retomando às críticas voltadas à conceituação de educação empreendedora, chama atenção também aquelas que apontam sua limitação disciplinar: a maior parte das produções acerca do tema são de autoria de engenheiros ou profissionais da área da computação e inovação, raramente pesquisadores em educação, o que explica a ausência de produções que levam em consideração questões já exploradas por este campo de estudos. Apesar disso, há uma apropriação de termos e conceitos educacionais, como termo “pedagogia”, o que elucida uma visão reducionista do processo educacional como mero ensino ou treinamento prático, conforme já apresentado neste capítulo.

Por fim, vale ressaltar a crítica que questiona a aplicação da formação empreendedora como resposta à crise do desemprego. Esta se contrapõe aos argumentos de que o empreendedorismo seria uma saída lógica para esta questão, polemizando ainda o incentivo ao auto emprego, potencialmente avesso aos direitos dos trabalhadores (COAN, 2011).

A educação para o empreendedorismo intenta ajustar os indivíduos à sociedade da forma como está constituída, com a promessa de que com o desenvolvimento de suas potencialidades empreendedoras o indivíduo obterá sucesso, omitindo sistematicamente os problemas presentes na sociedade atual, inclusive, pondo-os como desafios que devem ser superados pelo espírito de iniciativa e proatividade (COAN, 2011, p. 50-51).

Destaca-se que os apontamentos trazidos nessa seção ilustram, em parte, as lacunas presentes nas discussões sobre o tema, além de elucidar certo caráter idealista que permeia a tematização sobre a formação empreendedora e que foi apontado por Coan. Para além disso, verificou-se que a aplicação deste tema é influenciada pelas instituições que o colocam em perspectiva. Logo, a seção a seguir busca aproximá-lo do setor público, situando as instituições governamentais junto ao tema e, portanto, aproximando-o do caso em análise nesta pesquisa: a formação empreendedora no governo de Minas Gerais, o que será apresentado no capítulo 4.

### **2.3 Diretrizes para a inserção da Formação Empreendedora no setor público: a formação de um ecossistema**

A Conferência sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)<sup>5</sup> (2011) aponta quatro eixos essenciais ao desenvolvimento da educação empreendedora pelo setor público: i) a incorporação do empreendedorismo na educação e treinamento; ii) o desenvolvimento curricular; iii) o desenvolvimento do professor; e, iv) o engajamento com o setor privado. Entendendo que não existe idade mínima para começar a aprender sobre empreendedorismo, a Conferência argumenta que incorporar a educação empreendedora como parte do sistema formal de ensino, do nível básico ao superior, é um comprometimento do governo com a intenção de ampliar os resultados alcançados por cursos paralelos (eixo 1).

Para tanto, é necessário que os currículos sejam adaptados (eixo 2), se aproximando ao máximo da realidade local, trazendo exemplos e estudos de casos que permitem que os alunos se identifiquem com o material. Além disso, devem incluir a representação de gênero, raça e classe, além de contemplar também empreendimentos rurais e informais como parte do material e destacar a abordagem multidisciplinar do tema, entendendo que qualquer área pode empreender. A Conferência ainda sugere que quanto mais novo for o público de determinado programa de educação empreendedora, mais o seu currículo deve estar focado em desenvolver em habilidades básicas, tais como, autoconfiança e liderança e, dessa forma, torna-se essencial a manutenção de uma classe de professores preparados a ensinar empreendedorismo a todos os alunos (eixo 3), capazes de despertar o entusiasmo e a compreensão destes (UNCTAD, 2011).

A UNCTAD (2011) ainda destaca que parcerias com o setor privado (eixo 4) podem ser a receita de sucesso para devida adaptação da educação empreendedora, haja visto o desenvolvimento alcançado por este setor na temática, além da necessidade de estruturar um ecossistema confiável e que promova a cooperação local em prol do empreendedorismo. Nesse sentido, o ecossistema empreendedor poderá contribuir com o desenvolvimento de capital social, inovação e propriedade intelectual, além da obtenção de fontes de financiamento. E o fará por meio de um alto nível de coordenação e interação entre seus principais atores

---

<sup>5</sup> Pertencente à Organização das Nações Unidas (ONU).

(pequenas, médias e grandes empresas, formuladores de políticas públicas e instituições formais e informais de ensino) (UNCTAD, 2011).

Para tanto, é essencial que o governo assegure o controle deste ecossistema por meio de regulação apropriada. Essa relação governo, indústria e instituições de ensino - mais especificamente universidades, neste caso - é descrita pelo modelo da Hélice Tríplice. Apresentado por Etzkowitz e Zhou (2017), o modelo desenha as interações entre essas três esferas institucionais primárias, com o objetivo de promover o desenvolvimento, por meio da inovação e do empreendedorismo, a nível regional. Este modelo é reconhecido no contexto dos estudos sobre inovação – compreendida como “a reconfiguração de elementos em uma combinação mais produtiva” (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017, p. 30) – e empreendedorismo por explicar o desenvolvimento de parques tecnológicos, em especial, do Vale do Silício, na Califórnia.

A Hélice Tríplice é um processo em desenvolvimento contínuo; sua meta é criar um ecossistema para inovação e empreendedorismo. Uma Hélice Tríplice é a verdadeira dinâmica e processo que resultarão em um ecossistema de inovação<sup>6</sup>. (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017, p. 25).

O modelo ainda ajuda a entender como o papel do governo é essencial para o desenvolvimento da universidade empreendedora ao buscar explicar as relações institucionais presentes entre suas esferas por meio de uma relação trilateral que possibilita mediações, coalizões e vínculos indiretos. Para tanto, se apoia na ideia de que a universidade está assumindo um papel protagonista junto à sociedade civil, assim como o governo e a indústria possuem desde o século XVIII.

A tese da Hélice Tríplice é que a universidade está deixando de ter um papel social secundário, ainda que importante, de prover ensino superior e pesquisa, e está assumindo um papel primordial equivalente ao da indústria e do governo como geradora de novas indústrias e empresas. A Universidade Empreendedora, exemplificada pelo MIT e Stanford, [...] vai se tomando um formato acadêmico cada vez mais significativo (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017, p. 23).

Assim o modelo destaca que, apesar da ideia da universidade enquanto polo disseminador de conhecimento ser bem aceita pela sociedade, o que é um ingrediente essencial à inovação promovida pelas indústrias, o modelo da Hélice

---

<sup>6</sup> Segundo a Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras (ANPEI), um ecossistema de inovação é “um conjunto de fatores que estimula a interação e cooperação” (ANPEI, 2019, s.p.). Esta definição permite trabalhar este ecossistema como sinônimo ao ecossistema empreendedor apresentado pela UNCTAD e, portanto, ambos serão adotados neste trabalho.

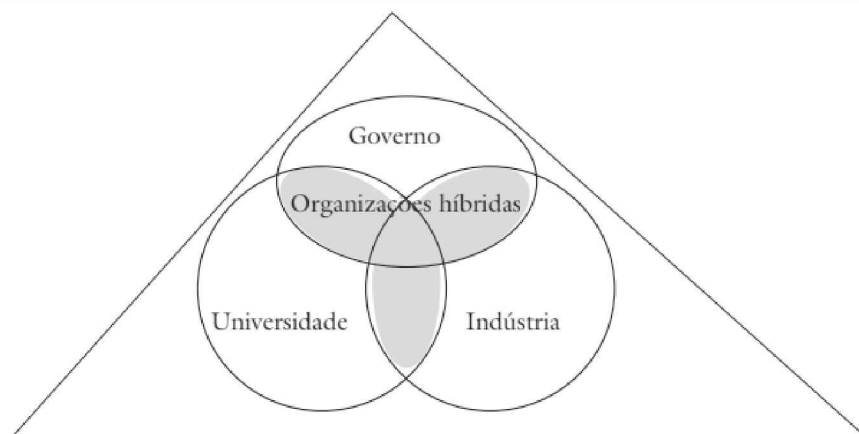
Tríplice “foca a universidade como fonte de empreendedorismo, tecnologia e inovação, bem como de pesquisa crítica, educação e preservação e renovação do patrimônio cultural” (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017, p. 25), atribuindo destaque a esta esfera.

Ao contrário das previsões pessimistas de declínio acadêmico, a tese da Hélice Tríplice sustenta que a universidade aprimora a si mesma e o seu papel na sociedade ao integrar numa relação produtiva novas missões às antigas e vice-versa. O mundo acadêmico está entrando na era da universidade empreendedora (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017, p. 25).

A partir deste movimento, é possível analisar as relações presentes no modelo, entendendo a universidade, o governo e a indústria como parceiros relativamente iguais (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). A Hélice Tríplice apresenta fronteiras porosas, como pode ser observada na figura 2, proporcionando maior cooperação entre as instituições. Esta dinâmica pode ser melhor compreendida a partir do caso do Vale do Silício, onde é possível verificar que, segundo Etzkowitz e Zhou, o parque teve seu desenvolvimento inicial sustentado pelo financiamento de pesquisas pelo governo, em especial durante o pré Segunda Guerra, com a corrida em busca de nova tecnologia, quando obteve destaque a Universidade de *Stanford*, que permitiu o desenvolvimento de empresas com rápido crescimento (ou *startups*) após os anos de conflito. Como exemplo, os autores citam o grupo de pesquisa da Universidade de Stanford que foi financiado pelo Projeto de Pesquisa Avançada de Defesa (DARPA) do governo americano. Este grupo deveria solucionar um problema de busca apresentado pelo governo americano que, posteriormente, veio a ser solucionado pela *Google*, empresa fundada por dois estudantes que integraram esta pesquisa.

Assim, é possível observar como o governo pode auxiliar no desenvolvimento da universidade empreendedora, do mesmo modo que, a interação trilateral facilita a formação do ecossistema sugerido pela UNCTAD, composto não apenas pelas três esferas do governo, mas por suas organizações híbridas, como por exemplo as *startups*, ou ainda, as aceleradoras, os investidores ou as firmas de capital de risco, se aproximando dos atores privados citados pela Conferência. Estas são apresentadas no modelo como produto da cooperação possibilitada pelas fronteiras porosas e estão ilustradas na figura abaixo que representa o ecossistema.

Figura 2: Estrutura Social da Hélice Tríplice



Fonte: ETZKOWITZ; ZHOU, 2017, p. 41.

Ainda sobre as relações presentes no modelo, Etzkowitz e Zhou destacam que, para sustentar a dinamicidade atribuída ao modelo, são necessários conhecimento, consenso e inovação. Dessa forma, o conhecimento, quando apropriado no intuito de gerar renda, passa a ser reconhecido como força motora que gera novos rendimentos. Paralelamente, quando a universidade, o governo e a indústria se reúnem para discutir problemas e potencialidades regionais e há consenso entre esses atores, pode surgir espaço para inovação e empreendedorismo. Neste momento, “o palco está pronto para a adaptação e invenção de novas metodologias para o desenvolvimento econômico e social” (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017, p. 30), incentivando a inovação a partir do conhecimento que foi apropriado.

No entanto, com o objetivo de viabilizar esta interação, os autores ainda destacam que os três protagonistas precisam desempenhar alguns papéis individuais. A indústria é então responsável pela produção e o governo pela regulação das relações, buscando intercâmbios estáveis como um moderador. Já a universidade ganha destaque com seus alunos, cujo ingresso é regular e, portanto, traz continuamente novas ideias “em contraste com as unidades de P&D das empresas e dos laboratórios governamentais que tendem a se ossificar, sem o “fluxo de capital humano”, que é parte intrínseca da universidade” (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017, p. 31). O uso do conhecimento como força produtiva é o princípio da universidade empreendedora,

motor-chave em uma economia baseada no conhecimento e um importante tracionador do desenvolvimento social. Em uma sociedade baseada no conhecimento, ela se tornou uma esfera institucional primária no mesmo nível

que a indústria e o governo. É uma peça fundamental para desenvolver o espaço do conhecimento e, cada vez mais, os espaços de inovação e de consenso (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017, p. 33).

Portanto, unindo as recomendações apresentadas pela UNCTAD (2011) à estrutura institucional ideal apresentada pelo modelo da Hélice Tríplice, verifica-se que o arranjo dado pelos protagonistas, indústria, governo e universidade, favorece a formação do ecossistema empreendedor, apontado pela Conferência como um dos eixos essenciais para desenvolvimento da educação empreendedora pelo setor público. Nesse sentido, o setor público deve atuar como mediador deste ecossistema e como protagonista frente aos demais eixos apontados pela UNCTAD, com o objetivo de promover efetivamente a educação empreendedora enquanto política pública.

Por fim, associa-se ainda o fomento ao ecossistema com a promoção de uma cultura empreendedora, elemento essencial para o sucesso dessa forma de educação, uma vez que as relações sociais e o contexto onde um indivíduo se insere influenciam em seu desenvolvimento pessoal. Logo, se o ambiente onde ele está inserido nutre relações empreendedoras, a eficácia do aprendizado é potencializada, conforme apontado também na primeira crítica levantada na seção anterior.

Assim, este capítulo discutiu a formação empreendedora em seu campo conceitual, trazendo à tona o debate nacional e internacional sobre o assunto, o que possibilitou ainda situar o tema junto às críticas que o circundam, apontando para seu potencial exclusivo, entre outras lacunas. Definiu-se ainda que, serão usados ao longo deste trabalho os conceitos de *enterprise education*, *entrepreneurship education* e *entrepreneurial education* para se referir ao objeto desta pesquisa de forma mais específica, quando necessário.

Ademais, discutiu-se também as diretrizes apontadas internacionalmente para aplicação da formação empreendedora pelo setor público, associando a elas a teoria da Hélice Tríplice para formação de um ecossistema, revisão importante para este trabalho, pois, conforme será apresentado no capítulo 4, a operacionalização da agenda de formação empreendedora pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, ao longo dos últimos 5 anos, possui uma trajetória apoiada na formação e manutenção de ecossistemas empreendedores. Este processo, portanto, se faz presente nos objetivos dos projetos analisados no Capítulo 4 e ainda irá se mostrar relevante junto à análise do processo de formação e manutenção da agenda de

formação empreendedora, realizada no Capítulo 5. Para tanto, o capítulo a seguir tem como objetivo explorar o campo das políticas públicas, para que os capítulos posteriores possam trazer a análise do tema à luz destes conhecimentos.

### **3 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DA AGENDA GOVERNAMENTAL**

Este capítulo tem como objetivo constituir um arcabouço teórico sobre o campo de estudos das políticas públicas, de modo a orientar metodologicamente as discussões a serem realizadas durante o trabalho. Assim ele propõe uma revisão acerca dos múltiplos conceitos para políticas públicas, buscando situar a discussão junto ao campo da ciência política, especialmente. Posteriormente, traz informações acerca do ciclo das políticas públicas com foco sobre as etapas pré-decisórias que antecedem sua implementação, trazendo ainda uma exposição mais aprofundada sobre os dois principais modelos de formação de agenda, o modelo dos Múltiplos Fluxos e o modelo do Equilíbrio Pontuado, além de levantar críticas, similaridades e diferenças sobre ambos. Ademais, o capítulo ainda traz uma revisão de estudos que aplicaram o modelo dos Múltiplos Fluxos e um enfoque sobre a atuação dos empreendedores de políticas públicas, buscando, principalmente, fundamentar a construção do quadro analítico que orientará este trabalho.

#### **3.1 Políticas públicas: um campo de estudos e muitos conceitos**

A relação entre política pública, anteriormente tida como uma área da produção acadêmica nos Estados Unidos com maior enfoque sobre a ação dos governos e Estado, surge com a Guerra Fria e a necessidade de compreender melhor este papel, acompanhada da valorização da tecnocracia, como resposta às demandas trazidas pela guerra (SOUZA, 2006). Neste contexto, a política pública passa a ser compreendida como ferramenta ao processo decisório governamental, inaugurando um novo enfoque sobre este campo de estudos a ser explorado por cientistas.

Segundo Saravia (2006), transformações no campo da tecnologia, economia e administração ao longo dos anos 80, tornaram complexa a dinâmica estatal, de modo a valorizar a política pública como instrumento de análise do funcionamento da máquina do estado, sem descartar os sistemas de planejamento, muito valorizados na década de 50, porém tidos, posteriormente, como muito racionais e lineares. Assim, “o processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças de contexto” (SARAVIA, 2006, p. 28).

A produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a

identificação das características das agências públicas 'fazedoras' de política; dos atores participantes desse processo de 'fazer' políticas; as inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo (VIANA, 1996 *apud* SARAIVA, 2006).

Este conceito procura abraçar a dinamicidade atribuída ao campo de estudos de políticas públicas a partir dos conflitos situados ao final do século 20, destacando a necessidade de compreender a política pública não apenas como instrumento estatal, mas inserido em uma estrutura onde os sistemas políticos e as relações que ali se estabelecem corroboram com a sua materialização. Neste sentido, a distinção entre política (*politics*) e política pública (*policy*), torna-se essencial para compreensão do campo.

Rua (2009) compreende *politics* enquanto as atividades políticas, ou seja, "o uso de procedimentos diversos que expressam relações de poder e se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas" (RUA, 2009, p. 18). Já o termo *policy*, abraça a ideia da formulação de propostas que tem como foco a coletividade e se propõe a mobilizar interesses e conflitos, é "a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política" (RUA, 2009, p. 19). Portanto, para a autora, políticas públicas são um subproduto da política.

Partindo desta conclusão, o debate em torno da política pública dentro do campo da ciência política, em especial, se apoia, recentemente, sobre as teorias do neoinstitucionalismo. Este movimento, segundo Marques (2013), trouxe centralidade às instituições que representam um conjunto de regras e pautam as relações que orientam o comportamento do Estado, inclusive junto à formulação de políticas públicas.

Sob o ponto de vista propositivo, ao final desses deslocamentos a produção de políticas públicas se parece menos com uma atividade de *design*, na qual o encontro de uma idéia formulada perfeitamente é o objetivo central, e mais com um artesanato, no qual o mais importante é a adequação das soluções aos problemas, mas também às condições locais em termos de implementação e de atores presentes (MARQUES, 2013, p. 18).

Dessa forma, alguns autores se propuseram ao desafio de conceituar políticas públicas de fato, não se ausentando da análise do campo e suas complexidades. Para Reis (2010), "chama-se política pública a todo o conjunto sistemático de ações e procedimentos inter-relacionados, publicamente adotado por autoridade governamental com o propósito de lidar rotineiramente com algum tema

específico” (REIS, 2010, p. 1). O autor reconhece ainda que, o exercício da autoridade governamental envolve trabalhar interesses, valores ou juízos conflitantes e que, portanto, a apropriação estratégica do arranjo institucional deve ser premissa da análise sobre políticas públicas, e não hipótese, compreendendo-o como intrínseco ao sistema político. Paralelamente, Saravia (2006) destaca que “o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado” (SARAVIA, 2006, p. 29). Entretanto diz ainda que o modelo racional de análise permanece vigente e atribui ao “*status*” do modelo normativo a sua aceitação. Para Saravia (2006), política pública, segundo uma perspectiva operacional, é

um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

Por fim, Secchi (2012) conceitua política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2012, p. 2). Entendendo o objeto de forma ampla, o autor afirma que não há consenso em como conceituá-lo e levanta três principais conflitos, dos quais dois estão ilustrados nos conceitos anteriores trabalhados neste capítulo. O primeiro deles diz respeito ao protagonismo no estabelecimento das políticas públicas. Enquanto a abordagem estatista compreende que políticas públicas é monopólio de atores estatais, a abordagem multicêntrica defende que múltiplos atores, juntamente aos atores estatais, podem ser protagonistas no processo de estabelecimento e que, portanto, o que determina o caráter “público” da política é a natureza do problema que ela busca enfrentar.

Observa-se que o conceito apresentado por Reis (2010), se aproxima da abordagem estatista, não refutando, no entanto, a participação de outros atores durante o processo de elaboração e implementação da política, pois, segundo Secchi (2012), esta abordagem define que somente o privilégio de estabelecê-las e liderá-las está conferido apenas ao Estado.

O segundo conflito diz respeito à compreensão de que a política pública também pode ser a omissão ou negligência, significado contemplado no conceito de Saravia (2006). Entretanto, para Secchi (2012) o que se tem nestes momentos é a ausência de políticas públicas que atendam à demanda identificada, pois

compreendê-la como omissão, “seria impossível visualizar a implementação da política pública, bem como seria impossível distinguir entre impactos da política pública e o curso natural das coisas, a casualidade” (SECCHI, 2012, p. 6).

Logo, assume-se o estudo das políticas públicas como um campo holístico e multidisciplinar que o compreende desde a perspectiva política, olhando sobre a atuação do governo, até o entendimento de seus resultados, por meio da avaliação, que já se apresenta como um produto da econometria dado o uso de técnicas qualitativas de análise, passando também pela sociologia, geografia, antropologia e tantas outras. Por conseguinte, se observa que não há uma definição unívoca para políticas públicas, podendo assumir diferentes interpretações. Entretanto, observa-se que todas reconhecem o papel do governo e que o todo é mais importante que a soma das partes, se referindo ao papel desempenhado por indivíduos, instituições e ideologias na construção desta (SOUZA, 2006).

Ainda, Souza (2006) resume política pública e o seu processo de formulação como:

o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p.26).

### **3.2 A formulação de políticas públicas como etapa pré-decisória**

Apresentada no trecho acima por Souza (2006), a formulação de políticas públicas é compreendida como uma das etapas presentes nos ciclos de políticas. Este pode ser definido como “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2012, p. 33). Ou seja, o ciclo é uma representação simplificada da relação lógica e processual do funcionamento de uma política, desde a identificação do problema que a motiva até sua avaliação após a execução. Para Marques (2013), ele se apresenta como uma importante ferramenta descritiva “que pode fornecer um primeiro mapeamento da configuração de cada política específica, a ser complexificado após a compreensão dos detalhes que cercam a política sob estudo” (MARQUES, 2013, p. 8-9).

Secchi (2012) restringe o ciclo a sete fases, sendo elas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. A primeira fase, ilustra o processo de identificação do problema público que será objeto da política. Um problema, segundo Secchi (2012), é a diferença entre o status quo e a situação ideal almejada e, uma vez identificado por um ator governamental que tenha interesse em sua resolução, ele entrará para a lista de prioridades. Esta lista compõe a agenda governamental, objeto da segunda fase do ciclo. Nela, os problemas serão ordenados pelo poder público de forma a identificar aqueles que deseja enfrentar, a partir da análise de uma série de variáveis, entre elas: recursos disponíveis, apoio de grupos de interesse, grau de resolubilidade e competência (SECCHI, 2012).

A partir de então, serão formuladas possíveis soluções ao problema, pensando em estratégias para alcance dos objetivos desejadas. Este processo é identificado no ciclo proposto por Secchi (2012) como a etapa de formulação de alternativas que, por sua vez, subsidiará a fase seguinte, onde os atores decidirão a melhor solução, entre as disponíveis, para enfrentamento da situação. A partir de então a estratégia escolhida será colocada em prática na etapa de implementação que corresponde à fase de número 5 deste modelo. Por fim, a etapa de avaliação corresponde à “fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou” (SECCHI, 2012, p. 49). A avaliação permitirá aos atores responsáveis, decidir quanto a extinção, ou não, da política, encerrando o ciclo apresentado por Secchi (2012).

Cabe destacar que, tal como os conceitos apresentados na seção anterior, os modelos de ciclos de políticas públicas são muitos e diversos. Para Rua (2009), por exemplo, o ciclo é composto de cinco fases, sendo elas: a formação da agenda, que incorpora as duas primeiras etapas apresentadas por Secchi (2012); a formação das alternativas; a tomada de decisões; a implementação, acompanhado do monitoramento; e a avaliação. Entretanto, para este trabalho, destacam-se as fases iniciais de ambos os modelos, sendo elas a formação da agenda e a formação de alternativas.

Seguindo o sequenciamento proposto por Secchi (2012), entende-se as três primeiras etapas como pré-decisórias, ou seja, antecedem o processo de tomada de decisão que culminará no início do desenho da política pública. Logo, compreende-se que essas etapas desempenham papel crucial na compreensão do status quo que poderá ser modificado pela política a ser desenhada. Entretanto, processos pré-decisórios se configuram como uma área particularmente imprecisa, reforçando a essencialidade do trabalho desempenhado durante essas etapas e a necessidade de se compreendê-las, como destacado abaixo.

A forma como o problema é compreendido pelos atores políticos e a maneira pela qual ele é definido, na fase de agenda, orientará todo o debate que permeará as escolhas no processo decisório e influenciará as ações nos momentos de implementação e avaliação (CAPELLA, 2018, p.9-10).

Os estudos sobre a formação da agenda governamental, buscam compreender melhor porque alguns itens alcançam essa posição de destaque, enquanto outros são descartados e não chegam a compor a estratégia de governo. Para tanto, diferentes modelos buscam compreender quais fatores influenciam neste processo de formação e como eles se relacionam, viabilizando este processo de tomada de decisão. Entre eles se destacam o Modelo dos Múltiplos Fluxos (KINGDON, 2006) e o Modelo do Equilíbrio Pontuado (BAUMGARTNER E JONES, 1993).

### **3.2.1 O modelo dos Múltiplos Fluxos**

O Modelo dos Múltiplos Fluxos entende a agenda como “a lista de temas ou problemas que são alvos em dado momento de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (KINGDON, 2006, p. 222). Nesse sentido busca compreender como o processo de formação da agenda determina o foco de atenção que reduz essa lista, assim como, porque ela está suscetível a mudanças.

Para Kingdon (2006) existem 3 fluxos por meio dos quais os participantes ou atores, influenciam a agenda. Eles são: o fluxo dos problemas, o das soluções e o da política. O fluxo dos problemas opera na conversão de situações sociais mais diversas em problemas, o que ocorre quando os participantes passam a acreditar que precisam fazer algo para mudar tais situações. Três mecanismos podem operar essa conversão. Primeiramente tem-se os indicadores, geralmente usados para avaliar a

magnitude de uma situação, apontando a alta incidência de uma doença ou o alto custo de um programa, por exemplo, o que dá destaque à pauta avaliada. Os eventos-foco (segundo mecanismo) podem ser compreendidos como um desastre, uma crise ou uma experiência pessoal que trazem destaque à determinada situação que, por hora, pode ser apenas passageira se não acompanhada por mais informações que sustentem que o fato é realmente um problema. O terceiro mecanismo é o feedback, ou seja, o resultado de políticas já existentes, através de avaliação ou reclamações, por exemplo. Logo, observa-se que “o reconhecimento de problemas é um passo crítico para o estabelecimento de agendas. As chances de uma dada proposta ou de um certo tema assumir lugar de destaque em uma agenda são decididamente maiores se elas estiverem associadas a um problema importante” (KINGDON, 2006, p. 228).

O fluxo das soluções, por sua vez, é formado por um conjunto de alternativas (ou soluções) disponíveis para solucionar o problema. Entretanto problemas e soluções nem sempre andam juntos, como aponta o autor: “as pessoas não necessariamente resolvem problemas. (...) Em vez disso, elas geralmente criam soluções, e, então, procuram problemas para os quais possam apresentar suas soluções” (KINGDON, 2003, apud CAPELLA, 2012, p. 91). As soluções surgem em comunidades compostas por especialistas, como pesquisadores, funcionários públicos, parlamentares e outros, que compartilham interesse em determinada área, onde serão difundidas e confrontadas por outras alternativas e somente as consideradas tecnicamente viáveis sobreviverão. Nas comunidades se formam a consciência de determinado grupo em prol da solução em questão, o alinhamento que posteriormente irá favorecê-la, dado que a solução já contará com maior aceitação do público, apresentando, portanto, maior receptividade e factibilidade para a implementação. Cabe ainda destacar que no fluxo das soluções, a persuasão é tida como meio para difusão das ideias, processo que não ocorre organicamente e depende da mobilização dos participantes (KINGDON, 2006).

Por fim, o fluxo da política ocorre de forma independente aos fluxos anteriores e descreve eventos políticos que evoluem segundo suas próprias regras, também interferindo na formação da agenda. Eleições, início de um novo governo, novas configurações partidárias ou ideológicas são, para Kingdon (2006), exemplos de mudanças que ocorrem na atmosfera política e colaboram com a dinâmica do fluxo, onde a negociação é o principal meio para a obtenção do consenso, que elevará

determinada situação à problema relevante na agenda governamental. Nesse sentido, destacam-se a criação de emendas, a realização de concessões e formação de alianças políticas, como formas de construir soluções melhores aceitas, dado que o interesse organizado é uma ferramenta com potencial de influência na formação da agenda, sendo, no entanto, sobreposta pelo interesse nacional e as eleições, caso entrem em conflito no momento do estabelecimento desta (KINGDON, 2006).

Assim, observa-se que Kingdon (2006) defende que cada um dos fluxos possui dinâmica própria e, portanto, “jogam” segundo suas próprias regras. Entretanto em alguns momentos os três fluxos convergem entre si e, “nesse 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”. (CAPELLA, 2012, p. 95). Esse momento é chamado de janela de oportunidade, uma vez que, como descrito pela autora, indicadores, eventos e feedbacks apontam para a urgência de algum problema e o clima nacional ou eventos políticos favorecem passam a favorecer mudanças, surge então a oportunidade para que os especialistas confrontem a situação com suas ideias, trazendo as soluções como resposta aos eventos.

Logo, percebe-se que, segundo o modelo dos múltiplos fluxos, o fluxo dos problemas e o fluxo da política são protagonistas na formação da janela de oportunidade, enquanto o fluxo das soluções se apresenta à situação quando os formuladores de políticas públicas passam a buscar respostas ao problema identificado, ou quando, numa lógica inversa, os políticos demonstram interesse em encontrar problemas para enquadrar suas propostas de políticas. Entretanto, é a junção dos três fluxos que promove de fato a mudança na agenda, conquistando a atenção dos participantes, fato que chama a atenção para a essencialidade do fluxo das soluções para a formação da agenda de decisões, uma vez que, aquelas soluções já difundidas em uma comunidade e com maior aceitação do público, tem maiores chances de serem implementadas com sucesso, o que leva a alternativa apresentada por este fluxo ao topo dessa agenda, colocando-a como prioridade. Logo, defensores de uma ideia aguardarão a janela para apresentá-la aos demais participantes e encampá-la como ação (CAPELLA, 2012).

Por exemplo, os problemas que chegam às agendas de decisões sem propostas de soluções não têm as mesmas chances de serem deliberadas do que aquelas que incluem propostas de solução. E propostas sem apoio político têm menos probabilidade de serem decididas do que aquelas que têm apoio. (KINGDON, 2006, p. 234).

Igualmente essenciais no processo de ascensão de uma ideia ao topo da agenda são os participantes do processo pré-decisório. Kingdon (2006) destaca a participação de presidentes e funcionários públicos de alto escalão, parlamentares, agentes da mídia, partidos políticos e comitês de campanha, os quais chama de atores visíveis, isso pois são aqueles que chamam atenção da imprensa e do público no geral. Nesse sentido, esse grupo de atores exerce maior influência sobre a formação da agenda, quando comparado ao grupo dos atores invisíveis: grupo dos “não-governamentais”, que inclui, acadêmicos, burocratas de carreira, funcionários do Congresso e outros participantes que não fazem parte do governo, uma vez que, as eleições atribuem maior representatividade e, conseqüentemente, maior capacidade de influência à maioria dos atores visíveis (KINGDON, 2006).

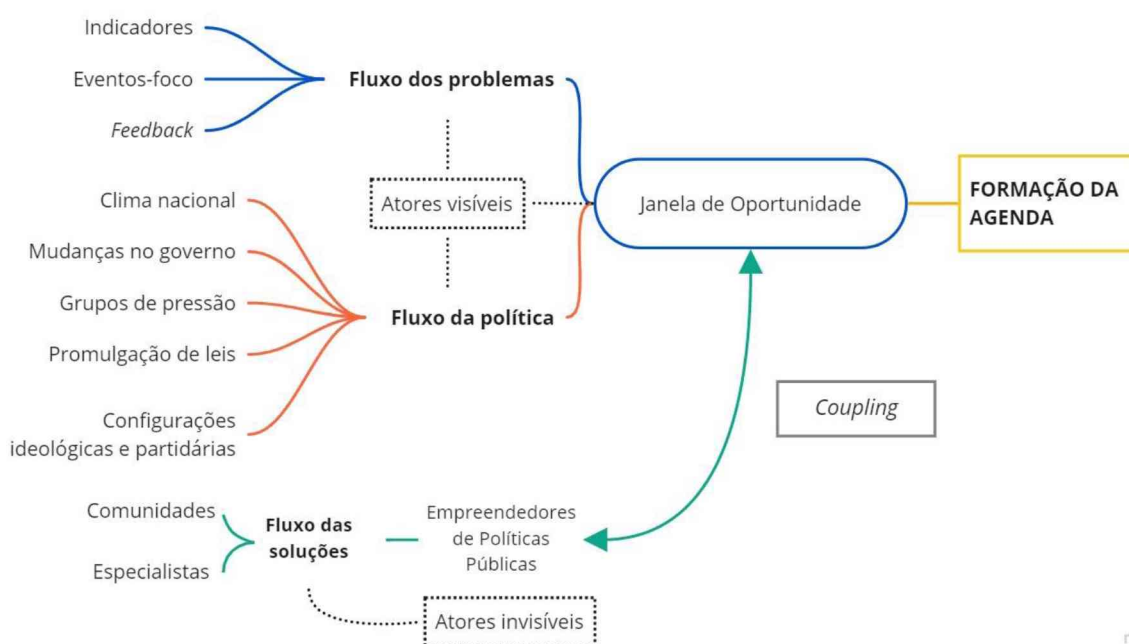
O grupo de atores invisíveis também forma a comunidade destacada na apresentação do fluxo de soluções (KINGDON, 2006). São os especialistas geradores, defensores e propagadores de ideias que trabalharão para que as soluções se apresentem à agenda no momento da abertura da janela de oportunidade. Logo, são protagonistas na escolha de alternativas e, portanto, possuem maior destaque na agenda de decisões (CAPELLA, 2012).

Por fim, em seu modelo, Kingdon (2006) ainda apresenta a noção dos empreendedores de políticas públicas, que, segundo o autor, são indivíduos “dispostos a investir seus recursos - tempo, energia, reputação, dinheiro - para promover uma posição em troca de antecipação de ganhos futuros na forma de benefícios materiais, orientados para suas metas ou solidários.” (KINGDON, 2003, apud CAPELLA, 2012, p. 97). Os empreendedores se destacam por suas habilidades em negociação ao defender soluções junto ao processo de formulação de políticas públicas e, portanto, desempenham um papel fundamental na conexão dos três fluxos, unindo soluções a problemas e conseguindo usufruir no clima político nacional, a fim de aproveitar a oportunidade de transformar sua ideia em ação. Ou seja, sem o

empreendedor a conexão não acontecem e a janela se fecha sem encontrar uma saída (CAPELLA, 2012).

A imagem abaixo ilustra o Modelo dos Múltiplos Fluxos, especialmente a reunião destes pelos empreendedores no momento de abertura da janela de oportunidade:

Figura 3: O Modelo dos Múltiplos Fluxos



FONTE: CAPELLA, 2012. Elaboração própria.

Como exemplo da aplicação deste modelo enquanto método investigativo, Fonseca e Medina (2018), buscaram compreender os fatores que levaram a incorporação da pauta de promoção da saúde na agenda governamental do estado da Bahia entre os anos de 2007 e 2014, reconhecendo que durante esse período houve um “distanciamento entre a agenda e a execução das proposições, considerando a apreciação de documentos oficiais” (FONSECA; MEDINA, 2018, p. 303). Com análise documental e entrevistas com atores chaves, o estudo evidenciou que a agenda se formou a partir de uma escolha de alternativas apoiada essencialmente no fluxo político, devido principalmente à formalização da Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS), em 2006, apresentando assim, baixa correspondência ao fluxo dos problemas. A escolha foi protagonizada pelos empreendedores de políticas públicas, neste caso os membros do alto escalão da Secretaria Estadual de Saúde que eram detentores dos meios de persuasão.

Teixeira e Ornelas (2018), também fazem uso do mesmo modelo para avaliar como ocorreu “a entrada do Projeto Teias [Território Integrado de Atenção à Saúde] nas agendas públicas do município do Rio de Janeiro, do estado e da União, formulado pela Fundação Oswaldo Cruz e destinada à população do Complexo de Manguinhos” (TEIXEIRA; ORNELAS, 2018, p. 179). Por meio de sua análise os autores verificaram que, novamente, assim como no estudo de Fonseca e Medina (2018), o fluxo da política foi o principal responsável pela inclusão do tema na agenda, a partir de fatores como as organizações das forças políticas em Manguinhos devido à chegada do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na região e o fato de um defensor do território integrado como solução ideal aos problemas do setor de saúde ocupar cargo estratégico no Ministério da Saúde. Esses fatores sustentaram também a elevação dos fatores identificados nos fluxos dos problemas de “problemas potenciais” para “problemas iminentes”, permitindo assim a abertura da janela de oportunidade para surgimento do projeto TEIAS.

Por fim, Capella (2012) faz um apanhado de críticas ao modelo de Kingdon, destacando a importância de reconhecer a complementaridade entre distintos modelos de análise dos mesmos processos, uma vez que as críticas a um muitas vezes são o ponto de partida para o trabalho de outro. No caso do Modelo dos Múltiplos Fluxos, as críticas de maior destaque dizem respeito à sua estrutura: existe um certo nível de estabilidade no encontro entre os fluxos diante do fato das soluções serem limitadas, assim como as questões nem sempre serem caracterizadas como problemas, por exemplo.

Diante disso, uma alternativa pode estar disponível, mas não alcançar a agenda por falta de condições políticas favoráveis a este movimento, ou ainda, uma janela de oportunidades abrir e fechar sem encontrar a solução que a resolva. Nesse sentido existe uma seletividade que limita as possibilidades de mudança (CAPELLA, 2012). Além dessa, outra crítica diz respeito a ausência de uma discussão sobre o papel das instituições e a influência exercida por essas sobre a agenda, segundo Mucciraroni (1992):

Mesmo supondo que exista um processo de que lembre o modelo da lata do lixo<sup>7</sup>, ainda precisaremos investigar especificamente quais os tipos de

---

<sup>7</sup> Apresentado por Cohen (1972), o modelo da lata de lixo pressupõe que não há uma sequência exata de etapas para lidar com um problema. Entende-se que as alternativas estão em “uma lata de lixo” e

estruturas institucionais que facilitam ou limitam os diversos problemas e soluções em seu caminho até a agenda (...) deve haver uma capacidade institucional pré-existente que sirva como base para os esforços dos reformadores quando as variáveis situacionais (problemas, soluções e condições políticas) forem favoráveis a suas ideias. (MUCCIARONI, 1992, apud CAPPELLA, 2012, p. 110).

Dessa forma, o Modelo do Equilíbrio Pontuado busca aprimorar as ideias discutidas por Kingdon, incorporando as críticas apontadas acima e será apresentado na próxima subseção. Entretanto, optou-se, para fins desta pesquisa, apoiar a análise pretendida sobre o Modelo dos Múltiplos Fluxos, entendendo que a dimensão institucional traz complexidades inerentes à sua estrutura e, portanto, carece de uma análise a parte que não pode ser contemplada nesta pesquisa. Para tanto, foi elaborado um quadro analítico, apresentado a seguir, que permitirá a sistematização das informações coletadas, aproximando a análise, trazida no capítulo 5, do modelo escolhido.

### **3.2.1.1 O quadro analítico**

O quadro possui quatro dimensões: (1) Atores; (2) Fluxo dos problemas; (3) Fluxo da política; (4) Fluxo das soluções, cada qual contendo subdimensões, seguindo o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2006).

A primeira dimensão de análise identifica e categoriza os atores protagonistas na agenda de Formação Empreendedora na SEDE/MG como visíveis ou invisíveis para sinalizar o papel de cada um no processo de formação e manutenção da agenda. É importante destacar que essa dimensão é transversal às outras três, sendo, portanto, necessário tematizá-la primeiro de modo a suportar os demais elementos analíticos.

A segunda e a terceira dimensões dizem respeito aos fluxos “do problema” e “da política” que podem se conectar para formar a janela de oportunidade para ingresso da formação empreendedora na agenda do Estado de Minas Gerais, identificando os fatores que permitiram, ou não, a convergência entre estes fluxos. Segundo Kingdon (2006), tal convergência viabiliza a formação de uma nova agenda, ou ainda uma modificação, porém destaca-se a importância da análise dos fluxos

---

que, portanto, são organizadas de forma anárquica e não sequenciais. Existem vários problemas e poucas soluções (SOUZA, 2006).

individualmente para verificar como seus mecanismos específicos de operação (as subdimensões do quadro 3) interferiram no processo, e para compreender os movimentos de manutenção da agenda que independem da atuação simultânea destes dois fluxos.

Por fim, a quarta dimensão tematiza o “fluxo das soluções”, ou alternativas de instrumentalização da agenda, com foco na análise das comunidades de especialistas implicados na questão da Formação Empreendedora por meio de seus argumentos de defesa, e na atuação dos empreendedores de políticas públicas, protagonistas no processo de identificação da janela de oportunidade e de viabilização da solução para formação da agenda, segundo Kingdon (2006). Além disso, essa dimensão suporta a análise das possíveis mudanças que podem ter ocorrido neste processo ao longo do tempo. Abaixo, o modelo analítico completo:

Quadro 3: O Quadro Analítico

<b>Dimensões</b>	<b>Descrição</b>	<b>Subdimensões</b>	<b>Operacionalização</b>
<b>Atores</b>	Atuantes sobre os três fluxos do modelo de Kingdon, são os participantes do processo de formação da agenda.	Atores visíveis	Identificar quais são os atores protagonistas na agenda de Formação Empreendedora e qual o papel desempenhado por cada um.
		Atores invisíveis	
<b>Fluxo dos problemas</b>	Segundo o modelo dos Múltiplos Fluxos, busca compreender como questões configuram-se em problemas durante o processo decisório em torno da agenda governamental e, para tanto, depende da interpretação de alguns mecanismos.	Indicadores	Identificar e analisar a existência dos mecanismos que podem amparar as razões que levaram à qualificação de uma questão a um problema, que sustente a agenda analisada.
		Eventos-foco	
		Feedback	
<b>Fluxo da política</b>	Composto pela dimensão política, este fluxo segue sua própria dinâmica, independentemente da identificação de problemas ou soluções. Nele coalizões podem ser obtidas por meio de barganhas e negociações políticas que, influenciadas por alguns elementos, podem auxiliar na promoção uma questão ao status de agenda.	Clima nacional	Identificar e analisar quais dos elementos identificados como subdimensões desempenharam algum papel na formação de um consenso político que influenciou a agenda de formação empreendedora.
		Mudanças no governo	
		Grupos de pressão	
		Promulgação de leis	
		Configurações partidárias ou ideológicas	

<b>Fluxo das soluções</b>	Contempla, alternativas e soluções sobre “o que fazer” a respeito de qualquer situação. A elaboração destas independe da percepção de um problema específico e são geradas em comunidades onde, por meio da persuasão, algumas conquistarão aceitação e receptividade do público de modo, estando mais propensas a chegarem à agenda governamental.	Comunidades	Identificar e analisar as principais comunidades e as alternativas que nelas circulam sobre Formação Empreendedora, observando, principalmente, as empresas privadas do ramo, além de compreender quem eram e como atuaram os empreendedores nos momentos de <i>coupling</i> da agenda.
		Empreendedores de políticas públicas	

Fonte: CAPELLA (2006); KINGDON (1995), elaboração própria.

### 3.2.2 O modelo do Equilíbrio Pontuado

Com o objetivo de aprofundar a análise sobre o processo de formação de agenda e ampliar o conhecimento acerca do campo, Baumgartner e Jones (1993) apresentam o Modelo do Equilíbrio Pontuado, buscando, entre outros motivos, explicar, de forma mais clara, porque “os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala” (BAUMGARTNER & JONES, 1999, *apud* CAPELLA, 2012, p. 111).

Para os autores, mudanças incrementais ocorrem na agenda durante os períodos de estabilidade, no entanto são os feedbacks positivos (que se originam dentro das comunidades de especialistas, tal como mencionado por Kingdon que provocam momentos de rápida mudança, onde novas ideias rapidamente se tornam populares e de disseminam. Esse movimento é descrito pelos autores como uma curva em forma de S, dado que em um primeiro momento a adoção das ideias é lenta e gradual, atingindo uma velocidade maior no momento de sua disseminação, para posteriormente atingir um ponto de saturação. (CAPELLA, 2012).

O fundamento do modelo é a noção de que as instituições exercem influência sobre o processo de formação de agenda. Logo, segundo Baumgartner e Jones (1993), algumas questões políticas são organizadas em subsistemas, similares às comunidades de Kingdon, onde estão os especialistas, enquanto outras acabam sendo discutidas no macrossistema (onde estão os líderes governamentais), de onde passam a compor a agenda. Por operarem segundo a racionalidade limitada, para conseguirem lidar com a multiplicidade de questões, os líderes governamentais

delegam algumas aos subsistemas, mantendo junto a eles apenas as que julgam protagonistas. Logo, os subsistemas operam de forma similar às comunidades, de modo que, ideias serão discutidas em um espaço aberto ao feedback negativo, de modo a buscar algum consenso, enquanto o macrossistema é caracterizado pela macropolítica de fato, onde está a agenda governamental.

Nesse sentido, para que uma questão alcance a agenda, ela precisa ascender de um subsistema ao macrossistema, chamando a atenção dos líderes e alcançando a aceitação desejada. Para tanto, é de interesse dos participantes estabelecer um consenso em torno da ideia defendida, para que essa alcance a ascensão desejada, na contramão das demais alternativas, demandando assim um monopólio em torno da ideia. Um monopólio “é um tipo de subsistema definido como um conjunto de atores que compartilham um entendimento específico sobre uma questão, unidos por um interesse predominante” (CAPELLA, 2018, p. 51). Este é sustentado pelo arranjo institucional que, por sua vez, é orientado pela “imagem de política”<sup>8</sup>, ideia intimamente associada à manutenção do monopólio, uma vez compreendido que, se a alternativa tem uma boa imagem junto ao subsistema, o monopólio se perpetua até que haja uma divergência. Portanto, as “imagens de políticas” são,

ideias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, e contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macrossistema. (CAPELLA, 2012, p. 112).

Porém, para que as imagens chamem a atenção dos participantes, como esperado, elas dependem de informações empíricas e apelos emocionais. Da mesma forma como apresentado no Modelo dos Múltiplos Fluxos, as questões não se apresentam imediatamente como problemas, da mesma forma que não vêm acompanhadas de suas respectivas soluções. Logo, torna-se necessária a figura do empreendedor que irá advogar a favor da alternativa, defendida por grupos de interesse, de modo a garantir o seu monopólio no subsistema, usando das informações e da persuasão como ferramentas para incentivar a promoção da mudança. Entretanto, complementando o modelo anterior, Baumgartner e Jones (1993) afirmam que a defesa das soluções depende do contexto institucional, o que

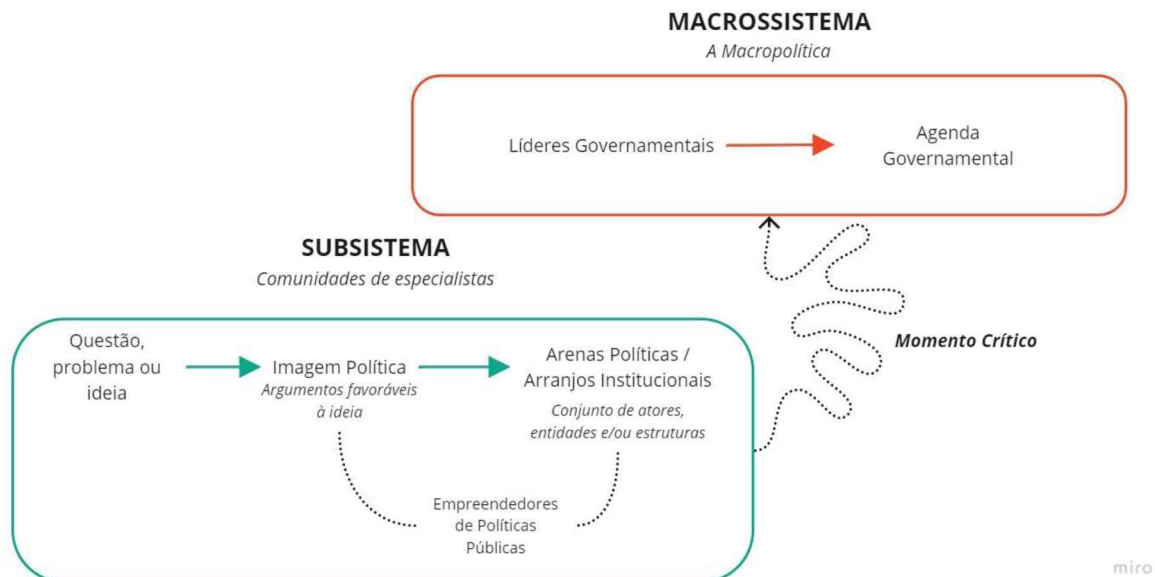
---

<sup>8</sup> No original, *policy image*.

chama de “arenas de políticas”<sup>9</sup>, que as circundam. As instituições podem ser favoráveis ou contrárias a ideias e, portanto, a busca por essas instituições amigas é complementar ao processo de formação da “imagem de política”. (CAPELLA, 2012).

Portanto, entende-se que em um subsistema predominam os monopólios, de modo a manter o equilíbrio e as mudanças incrementais, uma vez que as imagens foram disseminadas e aceitas pelas instituições que o compõem. Porém, quando uma ideia ascende ao macrosistema, configura um “momento crítico”, segundo o Modelo do Equilíbrio Pontuado, pois o equilíbrio é então pontuado por um momento de rápida mudança, uma vez que “ao contrário dos subsistemas, os macrosistemas políticos caracterizam-se por intensas e rápidas mudanças, diversos entendimentos sobre uma mesma política (diferentes policy images) e feedback positivo”. (CAPELLA, 2012, p. 115). Paralelamente, os momentos críticos podem modificar as “imagens de políticas” e os arranjos institucionais em tornos destas modificações que trazem novos arranjos ao subsistema, resultando em um novo período de equilíbrio, que aos poucos tende a voltar a estabilidade (CAPELLA, 2012).

Figura 4: O Modelo do Equilíbrio Pontuado



Fonte: CAPELLA, 2012. Elaboração Própria.

Assim, percebe-se que o Modelo do Equilíbrio Pontuado traz maior destaque às situações que culminam em mudanças expressivas na agenda ao incluir os complexos conceitos de “imagem de política” e “arena de política” na análise sobre

<sup>9</sup> No original, *policy venue*.

o processo de formação da agenda. Neste sentido, ele atualiza e complementa a proposta de Kingdon. O quadro abaixo sintetiza e compara os componentes e aportes analíticos dos modelos.

Quadro 4: Comparando os modelos de formação de agenda: o modelo dos Múltiplos Fluxos e o modelo do Equilíbrio Pontuado

	<b>Modelo dos Múltiplos Fluxos - Kingdon (2003)</b>	<b>Modelo do Equilíbrio Pontuado - Baumgartner e Jones (1993)</b>
<b>Problemas</b>	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social.</p> <p>Definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas.</p> <p>Problemas são representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos relacionam condições a problemas.</p>	<p>Não há vínculo causal entre problemas e soluções.</p> <p>Condições não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construídos (<i>policy images</i>) e difundidos.</p> <p>Definição de problemas é essencial para mobilizar a atenção em torno de uma questão.</p> <p>Problemas são representados por meio de componentes empíricos e valorativos (<i>tone</i>): números, estatísticas, argumentação, histórias causais.</p>
<b>Soluções</b>	<p>Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.</p> <p>Geradas nas comunidades (<i>policy communities</i>), difundem-se e espalham-se (<i>bandwagon</i>), no processo de amaciamento (<i>soften up</i>).</p> <p>Soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas têm maiores chances de chegar à agenda.</p>	<p>Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema.</p> <p>Geradas nos subsistemas, difundem-se e espalham-se rapidamente (<i>bandwagon</i>).</p> <p>Soluções que têm imagens fortemente vinculadas a uma instituição e representam valores políticos (<i>policy images</i>), têm maiores chances de uma chegar ao macro-sistema.</p>
<b>Dinâmica político-institucional</b>	<p>O contexto político cria o “solo fértil” para problemas e soluções.</p> <p>“Clima nacional”, forças políticas organizadas e mudanças no governo são fatores que afetam a agenda.</p> <p>Idéias, e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.</p>	<p>O contexto político e institucional exerce influência sobre a definição de problemas e soluções.</p> <p>Imagens sustentam arranjos institucionais (<i>policy venues</i>), incentivando ou restringindo a mudança na agenda.</p> <p>Disputa em torno da <i>policy image</i> é fundamental na luta política.</p>

<b>Atores</b>	<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda. Alta burocracia e legislativo também afetam a agenda.</p> <p>Grupos de interesse atuam mais no sentido de bloquear questões do que de levá-las à agenda.</p> <p>A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.</p>	<p>O presidente exerce influência decisiva sobre a agenda.</p> <p>Grupos de interesse desempenham papel importante na definição das questões.</p> <p>A mídia direciona a atenção dos indivíduos, sendo fundamental à formação da agenda.</p>
<b>Mudança na agenda</b>	<p>Oportunidades de mudança (<i>windows</i>) possibilitam ao empreendedor (<i>policy entrepreneur</i>) efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política (<i>coupling</i>), mudando a agenda.</p>	<p>Momentos críticos, em que uma questão chega ao macro-sistema, favorecem rápidas mudanças (<i>punctuations</i>) em subsistemas anteriormente estáveis. Policy entrepreneurs, imagens compartilhadas (<i>policy image</i>) e a questão institucional são fundamentais neste processo.</p>

FONTE: CAPELLA, 2012, p. 119-120.

É importante destacar que a revisão do Modelo dos Múltiplos Fluxos e do Modelo do Equilíbrio Pontuado, apresentada até o momento, tiveram como objetivo fundamentar a estruturação do quadro analítico apresentado. Este está apoiado essencialmente sobre os elementos que compõem o primeiro modelo apresentado. Entretanto a revisão do segundo também é necessária, uma vez que se apresenta de forma complementar ao estudo de Kingdon e, portanto, auxilia no desenvolvimento de um olhar crítico sobre a ferramenta, entendendo que essa se trata de uma simplificação, conforme destacado por Marques (2013). Para além disso, destaca-se ainda a importância deste olhar, haja vista a intenção de verificar os limites do modelo junto à uma política contemporânea – a formação empreendedora –, exposta na introdução deste trabalho.

Ainda, é possível observar que em ambos os modelos trabalhados no quadro 4, os empreendedores de políticas públicas desempenham um papel fundamental, seja na difusão de ideias ou no processo de mudança de agenda. Logo, devido a centralidade deste ator junto aos modelos, torna-se importante detalhar um pouco mais a essencialidade de seu papel no processo de formação da agenda, uma vez que, provavelmente, também se apresentarão como protagonistas na análise pretendida para este trabalho. Assim, o conceito de empreendedores de políticas públicas será explorado na subseção a seguir.

### 3.2.3 As funções dos empreendedores de políticas públicas

O conceito de empreendedor evoluiu a partir da noção apresentada por Schumpeter (1984) onde “é aquele que altera a ordem econômica existente por meio da “destruição criativa” (SCHUMPETER, 1984, apud CAPELLA, 2014, p. 487), concluindo que o empreendedor é “o agente que inicia processos de mudança que rompem com a configuração institucional existente, além de participar ativamente do processo de implementação dessa mudança.” (CAPELLA, 2014, p. 488).

Partindo dessa definição, o empreendedor, no Modelo dos Múltiplos Fluxos, investe recursos em determinadas ideias dentro de uma comunidade política, almejando futuros ganhos. São exemplos destes ganhos: os concretos pessoais ou benefícios materiais; a propagação de valores sobre uma determinada política, caracterizado pela promoção de determinada ideologia; e, os benefícios solidários, que descreve o prazer de alguns empreendedores em simplesmente fazer parte do jogo, advogar pela causa e tomar frente da ação. Para tanto, o empreendedor de Kingdon (2006) deve dominar o assunto em discussão, ou seja, o campo de estudos da ideia, e ter créditos diante da comunidade. Além da habilidade de fala, conexões políticas e habilidades de negociação para promover a difusão da ideia são necessárias. Por fim, precisa ter persistência, pois os recursos necessários para mobilização do processo de mudanças muitas vezes envolvem renunciar ao tempo e às necessidades pessoais (CAPELLA, 2014). Logo, motivados pelos possíveis ganhos e usufruindo de tais características, os empreendedores no modelo dos múltiplos fluxos, são

“surfistas esperando pela grande onda”, equilibrando seu senso de oportunidade e destreza com as forças externas. Indivíduos não têm poder de controlar as ondas, assim como não podem controlar eventos e estruturas. No entanto, podem se equilibrar sobre as ondas, da mesma forma como podem antecipar oportunidades e tirar proveito destas. Assim, na busca de seus propósitos, os empreendedores unem soluções, problemas e contexto político, aproveitando as oportunidades que se apresentam e operando um papel central no modelo. (CAPELLA, 2014, p. 491).

No modelo do Equilíbrio Pontuado, não há grandes diferenças no que tange às características e ganhos do empreendedor. Entretanto, ele dialogará com mais com as instituições em busca da melhor arena política para defesa e manutenção de uma ideia, assim como para a construção da “imagem política” em torno dessa alternativa. Assim, busca garantir o seu monopólio para ascensão desta solução ao

macrossistema. Portanto, neste modelo, o papel dos empreendedores é essencial na promoção das mudanças de agenda (CAPELLA, 2014).

Cabe ainda destacar que os empreendedores podem fazer parte de qualquer rede de atores que se organize em torno de uma política, dentro ou fora da estrutura governamental. Entretanto, é fundamental que ele faça parte de uma rede. Para Capela, “não há como considerar a atuação de um empreendedor desvinculado de redes sociais, de comunidades diretamente envolvidas com a questão relacionada à política e da própria rede em que esse empreendedor circula” (CAPELLA, 2014, p. 502).

O quadro abaixo reúne os conceitos de empreendedor de políticas públicas para ambos os modelos, sintetizando a análise sobre suas duas principais funções: defender ideias e promover mudanças nas políticas.

Quadro 5: O papel do empreendedor de políticas públicas nos modelos de formação de agenda<sup>10</sup>

	<b>Múltiplos Fluxos</b>	<b>Equilíbrio Pontuado</b>
<b>Conceito de ideias</b>	<p>Problemas (enquadramento; relações causais; indicadores; eventos...).</p> <p>Ideias como “enquadramento”</p> <p>Soluções (viabilidade técnica; aceitação; custos);</p> <p>Ideias como “programas”.</p>	<p>Problemas (enquadramento (<i>tone</i>); relações causais; indicadores; eventos...);</p> <p>Ideias como “enquadramento”;</p> <p>Soluções (viabilidade técnica; aceitação; custos);</p> <p>Ideias como “programas”;</p> <p>Estrutura institucional associada às ideias (monopólio).</p>
<b>Atuação do empreendedor: defesa de ideias</b>	<p>Definição estratégica dos problemas;</p> <p>Estruturação dos debates relativo às soluções;</p> <p>Apresentação e defesa de ideias sobre problemas e soluções;</p> <p>Ideias como “paradigmas” e como “sentimentos públicos”.</p>	<p>Definição estratégica dos problemas;</p> <p>Estruturação dos debates relativos às soluções;</p> <p>Apresentação e defesa de ideias sobre problemas e soluções;</p> <p>Estabelecimento de bases institucionais de apoio às ideias;</p> <p>Ideias como “paradigmas” e como “sentimentos públicos”.</p>
<b>Atuação do empreendedor: mudanças nas políticas</b>	<p>Conexão entre problemas, soluções e contexto político (<i>coupling</i>).</p>	<p>Criação e manutenção dos monopólios de políticas: definição de imagens e de estruturas institucionais.</p>

FONTE: CAPELLA, 2014, p. 500.

Por fim, é possível destacar que a atuação empreendedora, enquanto parte, das formulações teóricas discutidas neste capítulo, atua sobre a formulação de políticas públicas, se estendendo desde a formação da agenda até a seleção de alternativas, participando do processo de tomada de decisão e de mudanças em organizações públicas. Capella (2014), ainda afirma que a análise sobre o papel dos empreendedores estimula a compreensão sobre os processos decisórios, seus resultados e impactos sobre a implementação de políticas públicas. Logo,

<sup>10</sup> Na fonte, este quadro possui uma quarta coluna que ilustra o empreendedor de políticas públicas segundo o modelo de coalizões.

compreendendo que o objetivo deste trabalho contempla a análise dos processos de formação e manutenção da agenda de formação empreendedora, ao longo de certo período, torna-se imprescindível a revisão sobre esta rede de atores.

Assim, até aqui foram apresentados os variados conceitos que circundam a formação empreendedora, assim como as teorias a colocam em contexto junto ao setor público, abrindo o caminho para a definição da agenda de formação empreendedora enquanto objeto deste trabalho. Para além disso, foram discutidas as principais formulações teóricas que constituem o campo de estudos de políticas públicas, essencialmente a etapa de formulação, dando destaque aos modelos de formação de agenda governamental, obtendo informações que possibilitam, então, a compreensão e a sistematização da análise pretendida neste trabalho na forma do quadro analítico apresentado. O capítulo seguinte irá apresentar os projetos que instrumentalizam a agenda, permitindo a materialização do objeto desta pesquisa: a agenda de formação empreendedora na SEDE.

#### 4 A FORMAÇÃO EMPREENDEDORA NA SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS ENTRE 2015 E 2020

Como mencionado, adota-se neste trabalho os conceitos de *enterprise education*, *entrepreneurship education* e *entrepreneurial education*, apresentados por Lackéus (2015), para trabalhar a formação empreendedora. Dessa forma, ela está voltada para o desenvolvimento de habilidades pessoais, atitudes e *mindset* empreendedor, e para a abertura de novos negócios. Esse foi o critério de escolha para a apresentação, neste capítulo, dos projetos da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (SEDE) que compõem a agenda de formação empreendedora, ou seja, os que objetivam capacitar pessoas em algum dos elementos apontados pelos conceitos.

Apesar da pauta já ter se configurado como objetivo de outros projetos anteriores a 2015 no governo de Minas Gerais, como o Programa Mineiro de Empreendedorismo na Pós Graduação<sup>11</sup>, é somente na gestão 2015 - 2018 que as iniciativas que trabalham a agenda em questão ganham escala na então Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDECTES), o que justifica o ponto de partida temporal da análise dos projetos.

A apresentação que se segue foi realizada a partir do levantamento e pesquisa de documentos do órgão - SEDE/MG -, além da revisão bibliográfica, com o objetivo de mapear o histórico de pautas ligadas à agenda de formação empreendedora da Secretaria no período, compreendendo o raciocínio e os argumentos que construíram cada projeto e porque eles instrumentalizam a agenda. Para tanto, considerou-se os objetivos gerais e específicos de cada, além das respectivas justificativas de projeto, encontrados em documentos internos do órgão. Além disso, observou-se também os Planos Plurianuais de Ação Governamental (PPAG)<sup>12</sup>, correspondentes aos anos analisados, com o objetivo de registrar situar a

---

<sup>11</sup> Iniciado no ano de 2011, o programa recebeu o Prêmio Nacional de Empreendedorismo Inovador, promovido pela Anprotec, como Melhor Programa de Disseminação da Cultura Empreendedora. Tinha entre os seus objetivos “desenvolver uma cultura de empreendedorismo e inovação junto a mestrandos e doutorandos das universidades de Minas Gerais”, (MINAS GERAIS, s.d.) por meio de capacitações e eventos.

<sup>12</sup> Organizado em programas e ações, o PPAG é o instrumento de planejamento de governo a médio prazo com duração de 4 anos, sendo o primeiro ano correspondente ao segundo ano de governo do governador eleito e o quarto o primeiro ano de mandato do governador seguinte. Ele evidencia as políticas públicas que serão executadas, além de apontar suas respectivas metas financeiras e físicas (MINAS GERAIS, 2019b).

agenda no planejamento formal do governo. Destaca-se a importância deste levantamento para a definição e materialização da agenda de formação empreendedora na SEDE, enquanto objeto dessa pesquisa. Para além disso, é essencial para orientação da pesquisa empírica, desenvolvida no Capítulo 5, uma vez que permite o conhecimento mínimo necessário sobre o assunto, de modo a viabilizar a elaboração dos roteiros de entrevista e a condução do processo.

O capítulo se estrutura da seguinte maneira. Primeiramente serão apresentados os projetos que instrumentalizaram a agenda de formação empreendedora durante a gestão 2015-2018, relacionando-os aos três conceitos trabalhados no capítulo anterior. Em um segundo momento, será apresentado como estes projetos se encontram após a troca de governo, suas eventuais alterações, além daquilo que foi mantido, assim como a criação de novos projetos na gestão atual, permitindo verificar como se encontra a agenda em 2020.

#### **4.1 A primeira onda de projetos: gestão 2015-2018**

Analisando primeiramente a gestão 2015 - 2018, verifica-se a existência de quatro projetos de formação empreendedora. Neste período, a agenda foi instrumentalizada a partir da execução do *Startups and Entrepreneurship Ecosystem Development* (SEED), projeto executado na gestão anterior (2011-2014) pelo Escritório de Prioridades Estratégicas<sup>13</sup>, que passou a fazer parte do programa Minas Digital, de responsabilidade da SEDECTES. Ainda, foram criados os programas Meu Primeiro Negócio (MPN) e *Startup* Universitário (SU) (também incorporado ao programa Minas Digital), ambos iniciados em 2017, segundo o Relatório de Atividades *Junior Achievement* Minas Gerais (JAMG) 2018 (JAMG, 2018) e o Edital de chamamento público programa *Startup* Universitário Nº 001/2017 (MINAS GERAIS, 2017). Por último, também se somou à agenda o projeto Agentes de Inovação, executado pela Diretoria de Inovação Social e Ambiental, que pôde fortalecer e trazer maior capilaridade aos demais projetos mencionados.

---

<sup>13</sup> Criado em 2011 e encerrado em 2015, foi um órgão do Governo de Minas Gerais com a missão colaborador com os demais órgãos do Governo do Estado por meio da análise e gestão de informações e da alocação de profissionais qualificados para atuarem na execução dos projetos estratégicos do Governo.

O Programa Minas Digital é identificado no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2016-2019, como o programa de número 116 que traz como objetivo

Estimular o desenvolvimento econômico e social sustentável a fim de reduzir as desigualdades regionais, através do empreendedorismo de base tecnológica e da inovação, por meio da construção de políticas públicas visando à implementação e a manutenção de ambientes de inovação e de ferramentas que possam contribuir ao estabelecimento de novos produtos de alta complexidade e valor estratégico para o Estado, de acordo com os conceitos e oportunidades da nova economia (MINAS GERAIS, 2018f, p.23).

Contemplado por este programa, o SEED tinha como objetivo geral “acelerar o desenvolvimento do ecossistema local de *startups* para multiplicar os empreendedores que transformam o Estado” (MINAS GERAIS, 2018b, p. 4). Trata-se, ainda hoje, de uma aceleradora de *startups* financiada exclusivamente por recursos públicos. Sua metodologia inclui a disponibilização de capital semente<sup>14</sup> de valor variável em até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e posterior capacitação apoiada na formação empreendedora e aceleração de negócios. Inclui mentorias sobre temas como vendas, *marketing*, planejamento financeiro e estratégia, além de eventos, *workshops*, cursos e treinamentos que trabalhem, entre outros temas, “cultura e educação empreendedora, para preparar e formar os novos empreendedores [...] e fomento à inovação, criatividade e experimentação” (MINAS GERAIS, 2018b, p. 11). Eram objetivos específicos do projeto e, portanto, os resultados esperados, segundo o Relatório Descritivo SEED 2018:

1. Fomentar o empreendedorismo tecnológico, atraindo e mantendo no Estado capital humano e projetos de negócio com alto potencial de crescimento;
2. Estimular o desenvolvimento da inovação tecnológica no ambiente produtivo, induzindo a cultura de inovação no Estado;

---

<sup>14</sup> “O capital semente é um tipo de financiamento em longo prazo concebido por fundos de investimento [...] A finalidade desse investimento é cobrir despesas iniciais, como o desenvolvimento do produto ou serviço, realização de pesquisas de mercado, captação de recursos humanos e a finalização do plano de negócio. Além disso, os recursos também são usados para garantir a estabilidade da empresa até que ela se torne sustentável. O capital semente também pode ser aplicado em empreendimentos que já possuem uma oferta definida e têm uma pequena cartela de clientes. Nesse caso, o investimento é feito para expandir a estrutura, a produção e o consumo, bem como estabelecer essas *startups* no mercado e atraírem o interesse de fundos com maior poder de investimento” (ABStartups, 2017).

3. Promover a agregação de valor na atividade econômica, por meio do incentivo à transformação de conhecimento em negócios de maior valor e conteúdo tecnológico;

4. Apoiar a criação e o desenvolvimento de *startups* no Estado;

5. Potencializar a interação, a formação de redes e a transferência de conhecimentos, habilidades e melhores práticas entre os empreendedores apoiados, bem como entre eles e o ecossistema local de *startups*;

6. Inspirar os empreendedores locais a valorizar casos de sucesso e de fracasso, compartilhar ideias, assumir riscos e pensar globalmente;

7. Aproximar os empreendedores locais dos polos mundiais de inovação;

8. Incentivar o surgimento de casos de sucesso que tenham efeito demonstrativo e multiplicador.

Assim, observa-se que o projeto versa, predominantemente, sobre a concepção mais restrita da formação empreendedora (*entrepreneurship education*), atuando para a abertura de novos negócios. Mais especificamente, observa-se que os objetivos específicos 1, 2, 3 e 4 estão diretamente associados às razões expostas no quadro 2 do Capítulo 2 como as mais comumente apontadas para justificar a implementação da educação empreendedora, especialmente fora do contexto escolar, sendo elas a criação de emprego, o sucesso econômico e a globalização, inovação e renovação (LACKÉUS, 2015). Isso sinaliza o alinhamento do SEED junto à pauta. O projeto já executou cinco rodadas entre 2013 e 2018.

Voltando ao programa Minas Digital, encontra-se entre os seus objetivos estratégicos, o seguinte texto:

- Ampliar a sinergia e o alinhamento com os programas federais das áreas de C, T&I<sup>15</sup> e das atividades de graduação e pós-graduação;
- Ampliar e fortalecer a interação entre os setores produtivos e acadêmico-científico para impulsionar os processos de inovação e potencializar recursos e esforços;
- [...]
- Superar as desigualdades científicas e/ou tecnológicas a fim de desenvolver novas centralidades nos territórios (MINAS GERAIS, 2018f, p. 313).

---

<sup>15</sup> Ciência, tecnologia e inovação.

Observa-se que estes objetivos compartilham a intenção de contribuir com o desenvolvimento do ensino superior no que tange a produção científica com vistas à inovação e à transferência de tecnologia, de forma a contribuir ainda com a indústria e conseqüentemente com o desenvolvimento econômico e social do estado a partir da nova economia, como destacado no objetivo geral do mesmo programa. Sendo a universidade uma das três hélices do modelo da Hélice Tríplice discutido por Etzkowitz e Zhou (2017) e, lembrando do seu papel de destaque dentro da teoria, é plausível compreender que a elaboração do programa está apoiada nos conceitos discutidos por estes autores.

O projeto *Startup* Universitário, também incorporado ao programa, estava intimamente associado a esses objetivos. Criado em 2017, o SU compreendia que “para fortalecer o empreendedorismo inovador e os seus efeitos regionais positivos, a geração de inovação tecnológica no âmbito da academia pode ser uma possibilidade profícua” (MINAS GERAIS, 2017, p. 9). Com vistas a alcançar o desenvolvimento econômico e assumindo o empreendedorismo como alternativa para tal, o projeto tinha como objetivo geral

desenvolver o comportamento empreendedor em alunos da graduação, pós-graduação e em professores universitários das redes público e privada do Estado de Minas Gerais estimulando a criação de projetos e negócios empreendedores, inovadores e que envolvam ciência e tecnologia dentro das Universidades (MINAS GERAIS, 2017. p. 7).

Para tanto, o projeto buscava capacitar professores e alunos das universidades mineiras, por meio da educação empreendedora. Isto pois o projeto entende que “através do estímulo à cultura empreendedora, a realização de projetos e as conexões proporcionadas pelo empreendedorismo o *Startup* Universitário tem como visão ajudar a formar profissionais com comportamento empreendedor para gerir diversas atividades, projetos e empresas no estado e no país” (MINAS GERAIS, 2017, p. 7), assumindo aqui o conceito de *enterprise education*, colocado por Lackéus (2015). Não obstante, o projeto também abraça o conceito de *entrepreneurship education*, na expectativa de incentivar a criação de *startups* nascidas nas universidades, valorizando o empreendedorismo como alternativa viável de carreira profissional. Assim, o projeto procura atingir também todas as razões apontadas no Quadro 2, que justificam o ensino da formação empreendedora, se adequando, portanto, ao conceito de *entrepreneurial education*, apontado por Erkkila (2000).

Ao criar as condições para o desenvolvimento de inovação tecnológica e empreendedora em instituições de ensino superior, o programa contribui de maneira significativa com a geração de *startups*. Ademais, ao estimular o protagonismo, a capacidade de mobilização e o surgimento de ideias inovadoras na busca soluções e novas oportunidades, o programa também contribui com a formação de estudantes que buscam o caminho do empreendedorismo e da inovação ao oferecer a oportunidade de desenvolver o pensamento transdisciplinar incentivando grupos mistos (de estudantes oriundos de áreas distintas) e a elaboração de planos de negócios de qualquer área do conhecimento. (MINAS GERAIS, 2017, p.9).

A metodologia do projeto inclui mentorias e capacitações, direcionadas para o planejamento e elaboração de projetos exequíveis para incentivar o empreendedorismo nas universidades, seguido de uma fase de aceleração para eventuais *startups* oriundas da fase anterior. Destaca-se que os projetos não necessariamente precisam resultar na criação de modelos de negócio, podendo os planos de trabalho resultar na criação e oferta de disciplinas, eventos e workshops relacionados ao tema, além da criação de empresas juniores<sup>16</sup> (MINAS GERAIS, 2017).

Os objetivos específicos do projeto eram os seguintes (MINAS GERAIS, 2017, p. 7-8):

1. Fomentar e desenvolver a cultura empreendedora nos alunos da rede pública e privada de Minas Gerais;
2. Despertar e subsidiar o protagonismo, a autonomia e a proatividade de alunos da graduação, pós-graduação e professores para a criação de projetos empreendedores e inovadores empresariais, sociais e tecnológicos.
3. Estimular a geração de *startups* entre estudantes da rede pública e privada em Minas Gerais através da capacitação de alunos da graduação, pós-graduação e professores.
4. Estimular o pensamento interdisciplinar;
5. Aumentar a densidade de *startups* provenientes de ambientes universitários;

---

<sup>16</sup> Empresas juniores são associações sem fins lucrativos formadas por alunos do ensino superior, com o objetivo de colocar em prática a teoria aprendida em cada curso. As empresas juniores são regulamentadas no Brasil, por meio da Lei 3.267/2016.

6. Diversificar o ecossistema mineiro de inovação e o empreendedorismo com o surgimento de projetos, *startups* e empreendedores com soluções envolvendo ciência e alta tecnologia;

7. Estimular a transferência de tecnologia;

8. Apoiar e viabilizar o desenvolvimento de projetos exequíveis.

9. Estimular e apoiar a criação de programas de longo prazo e espaços que promovam a cultura empreendedora, a inovação e a transferência de tecnologia nas instituições de ensino superior pública e privada do Estado de Minas Gerais.

10. Promover e subsidiar a expansão da cultura empreendedora nas instituições de ensino superior pública e privada do Estado de Minas Gerais.

Também desenvolvido em contexto escolar, o projeto Meu Primeiro Negócio teve início em 2017 e tinha como público-alvo alunos de ensino médio da rede pública estadual. Diferentemente do SEED e SU, durante a análise dos relatórios do MPN correspondentes à gestão 2015-2018, não foram encontrados os objetivos geral e específicos do projeto discriminados. Entretanto, estes puderam ser percebidos a partir da análise das demais partes dos documentos. Dessa forma, depreende-se que o projeto tinha como objetivo “promover a cultura empreendedora entre os estudantes do ensino médio de escolas estaduais” (JAMG, 2018, p.3) na intenção de “proporcionar uma visão clara do mundo dos negócios e o acesso ao mercado de trabalho” (MINAS GERAIS, 2018c, s.p.).

Para tanto, o projeto promovia, em parceria com a Associação *Junior Achievement*, a criação de empresas simuladas, ou miniempresas, a partir de mentorias e capacitações promovidas por professores da rede estadual selecionados e capacitados pela equipe do projeto<sup>17</sup>, além de uma rede de mentores voluntários. Assim, durante a execução do MPN era dada ao aluno a oportunidade de vivenciar o processo de idealização e operacionalização de um negócio.

Ao prepará-los para o ingresso num mercado globalizado e altamente competitivo, o Programa Meu Primeiro Negócio busca promover uma formação continuada que transcende o ambiente escolar e estimula o protagonismo, a capacidade de mobilização, surgimento de ideias inovadoras

---

<sup>17</sup> Cabe aqui apontar a participação da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE) como colaboradora na execução do projeto, haja visto sua participação na seleção das escolas participantes e na remuneração dos professores selecionados.

na busca soluções e novas oportunidades. Desse modo, espera-se que os jovens possam aproveitar as oportunidades de integração no mercado de trabalho ou na criação de novos negócios, contribuindo assim, para o desenvolvimento econômico do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2018c, s.p.).

Ao final do projeto, espera-se desenvolver nos alunos as seguintes características, consideradas como “características empreendedoras”, que lembram as habilidades empreendedoras enumeradas no Quadro 1 (MINAS GERAIS, 2018d, p.4):

1. A busca de oportunidade e iniciativa (antecipar aos fatos e criar novas oportunidades de negócios);
2. Aprender a correr riscos calculados (assumir desafios ou riscos moderados e responder pessoalmente por eles);
3. Despertar o senso de exigência de qualidade e eficiência (decisão de atingir sempre as expectativas, prazos, padrões de qualidade);
4. Persistência (enfrentar obstáculos com decisão);
5. Comprometimento (com o cliente e o com o empresário);
6. Busca por informações (pesquisas, consultas especializadas);
7. Estabelecer metas, planejar e monitorar de forma sistemática;
8. Construir redes de contatos (desenvolver e manter relações comerciais);
9. Desenvolver independência e autoconfiança (busca pela autonomia em relação a normas e procedimentos para o alcance do sucesso).

Novamente, os conceitos de formação empreendedora trabalhados no Capítulo 2 são contemplados na elaboração deste projeto, dado que este versa, ao mesmo tempo, sobre a expectativa de capacitar jovens para a abertura de novos negócios que futuramente possam contribuir com o desenvolvimento econômico e espera poder formar habilidades e atitudes que resultem em um jovem protagonista e criativo, que não necessariamente desejará empreender, mas estará mais preparado para o ingresso no mercado de trabalho moderno, tratando portanto da *entrepreneurial education*. Logo, observa-se que, diferentemente do que foi apontado ao SU, o MPN busca trabalhar apenas as razões destacas no Quadro 2, como adequadas ao

contexto escolar, ainda que as demais possam aparecer indiretamente junto ao projeto.

Para encerrar a análise sobre os projetos enumerados da gestão 2015-2018, observa-se ainda o projeto Agentes de Inovação e a sua relação com a agenda de formação empreendedora. Este tinha como objetivo geral “disseminar a ciência, a tecnologia, a inovação, a sustentabilidade e o empreendedorismo” (MINAS GERAIS, 2018a, p. 6) e, como objetivos específicos o texto que segue a seguir (MINAS GERAIS, 2018a, p. 7):

1. Promoção de ações de C, T&I nos territórios;
2. Aumento da capilaridade das ações da SEDECTES no interior do estado;
3. Fortalecimento das comunidades e dos ecossistemas de inovação de Minas Gerais;
4. Geração de novos negócios e ações de empreendedorismo nas regiões de Minas;
5. Promoção do desenvolvimento regional sustentável;
6. Geração de impacto econômico, social e ambiental em Minas Gerais.

Diferentemente dos demais projetos analisados até o momento, o Agentes de Inovação não mantém, em seu desenho, uma relação direta com a pauta de formação empreendedora. Pode-se colocar que o objetivo específico 4 está associado à ideia de formar novos empreendedores, entretanto esta é apenas uma suposição, haja vista que existem outras formas de gerar novos negócios. Entretanto, semelhante à forma como foi apontado na análise do SEED, este mesmo objetivo se aproxima das razões expostas no quadro 2 como as mais comumente apontadas para justificar a implementação da educação empreendedora, o que pode justificar o fato da promoção da educação empreendedora estar entre os benefícios qualitativos obtidos por meio do projeto, segundo a Revista da Diretoria de Inovação Social e Ambiental (MINAS GERAIS, 2018a).

Como o próprio nome do projeto já aponta, sua execução contou com a seleção de 47 agentes de inovação que foram estrategicamente selecionados e

distribuídos, de modo a cobrir quase todo o território mineiro, para promover “a cultura empreendedora e inovação tecnológica nas cidades do interior por meio de diversos projetos com o apoio do governo do estado de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2018a, p. 6).

Dessa forma, puderam não somente fomentar novos negócios, como auxiliaram o ecossistema de inovação e empreendedorismo por todo o estado ao fortalecerem as ações e demais projetos da secretaria. Um exemplo foi o projeto Meu Primeiro Negócio que, em sua primeira rodada, contou com o auxílio dos agentes para movimentar os alunos em 70 cidades mineiras (MINAS GERAIS, 2018a). Entre as ações desenvolvidas pelos agentes, se destacam as mais de 50 edições do *Startup Weekend*<sup>18</sup>, iniciativa de formação empreendedora, além de outros eventos e workshops relacionados ao tema. Assim, verifica-se que, apesar do projeto não ter como objetivo principal o fomento da formação empreendedora, ao colaborar com o desenvolvimento do ecossistema, conforme trabalhado no Capítulo 2, sua execução contribuiu com a disseminação da agenda, alcançando a formação empreendedora enquanto produto e se aproximando do conceito de *entrepreneurial education*.

---

<sup>18</sup> “O *Startup Weekend* é o maior evento de Startups no mundo e consiste em um final de semana intensivo que reúne jovens estudantes e empreendedores de várias áreas como gestão, comunicação, marketing, tecnologia e outras, para criarem protótipos de empresas ou projetos, em apenas 54 horas” (MINAS GERAIS, 2018a, p. 21).

Quadro 6: Síntese da análise dos projetos de formação empreendedora 2015-2018

Nome do projeto	Síntese dos objetivos	Alinhamento do projeto aos conceitos apresentados por Lackéus (2015).	Alinhamento do projeto junto aos argumentos apontados no Quadro 2.
<b>SEED</b>	Fomentar o empreendedorismo tecnológico, promovendo a formação de um ecossistema que compartilhe conhecimentos e aprendizados, buscando transformar a economia mineira.	<i>Entrepreneurship education</i>	Criação de emprego, sucesso econômico e globalização, inovação e renovação.
<b>SU</b>	Incentivar o comportamento empreendedor em alunos e professores das IES, por meio do fomento à criação de iniciativas e negócios inovadores.	<i>Entrepreneurial education</i>	Criação de emprego, sucesso econômico, globalização, inovação e renovação, alegria, engajamento e criatividade e desafios sociais.
<b>MPN</b>	Promover a cultura empreendedora nas escolas estaduais de modo a possibilitar aos alunos o desenvolvimento de habilidades empreendedoras.	<i>Entrepreneurial education</i>	Alegria, engajamento e criatividade e desafios sociais.
<b>Agentes de Inovação</b>	Fomentar a ciência, tecnologia, inovação, sustentabilidade e empreendedorismo por meio da formação de ecossistemas regionais.	<i>Entrepreneurial education</i>	Criação de emprego, sucesso econômico, globalização, inovação e renovação, alegria, engajamento e criatividade e desafios sociais.

Fonte: elaboração própria.

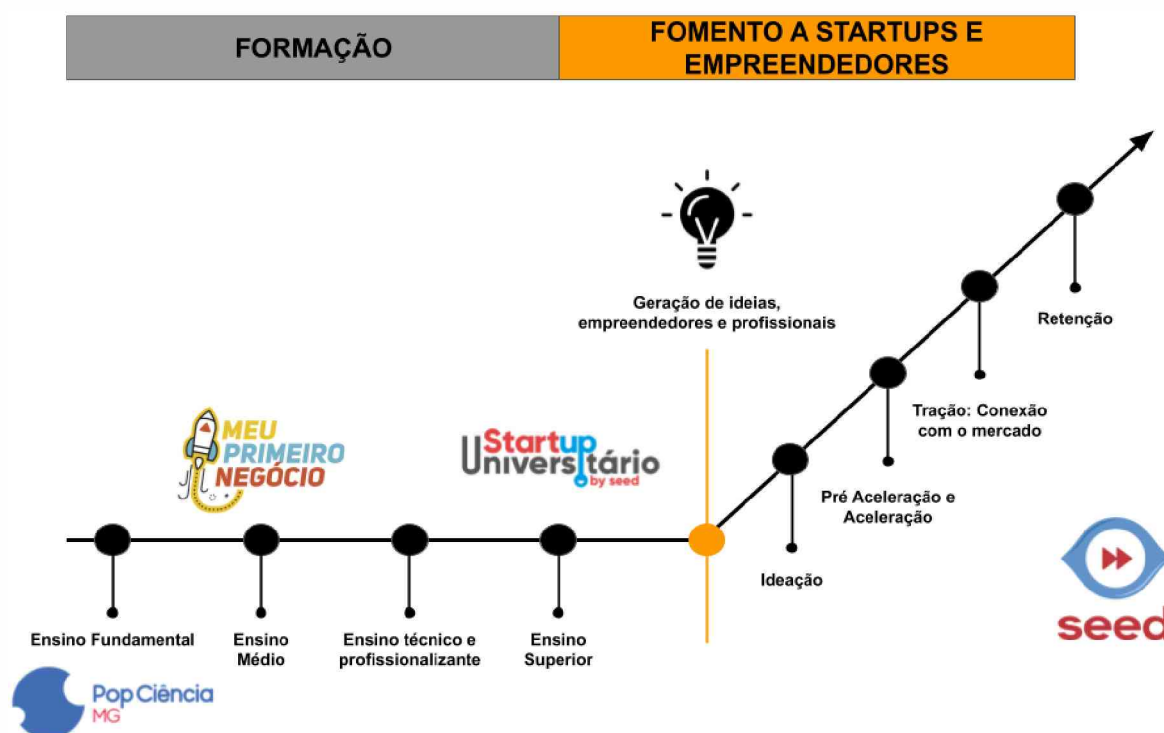
#### 4.2 Rupturas e continuidades dos projetos: gestão 2019-2020

Com o início da gestão 2019-2022, optou-se por dar continuidade ao SEED, MPN e SU, enquanto políticas da agenda de formação empreendedora, sob responsabilidade da Superintendência de Inovação Tecnológica (SINT)<sup>19</sup>, sendo o primeiro de responsabilidade da Diretoria de Fomento ao Ecossistema de Inovação (DECIN) e os demais incumbências da Diretoria de Indústria Criativa e Formação Empreendedora (DICE).

<sup>19</sup> Estrutura orgânica da administração pública estadual, segundo disposto no Art. 7, inc. VIII do Decreto N° 47.686, de julho de 2019.

A respeito dessa divisão entre as diretorias, dois fatos chamam a atenção: primeiramente, observa-se a mudança do espaço institucional permitindo a centralização dos projetos de formação empreendedora. Em segundo lugar, observa-se que a separação dos projetos até então identificados, entre as diretorias citadas, parece estar relacionada ao objetivo geral e sua relação com a formação empreendedora, entendendo que o SU e o MPN abordam a formação de habilidades empreendedoras, abraçando o conceito de *enterprise education* proposto por Lackéus (2000), e etapas anteriores ao processo de ideação de um modelo de negócios, enquanto o SEED tem como foco a aceleração de negócios. Esta lógica está ilustrada na figura abaixo:

Figura 5: Cadeia de Desenvolvimento do Ecossistema de Inovação, Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação em 2019



Fonte: MINAS GERAIS, 2019c. Elaboração própria.

A Cadeia de Desenvolvimento do Ecossistema de Inovação faz parte do planejamento estratégico 2019 da Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação (SUBINOVA), da qual fazem parte a superintendência e diretorias mencionadas acima. Na imagem é possível observar que o início da cadeia, que ilustra a etapa de formação, apresenta 3 projetos, entre eles o Pop Ciência (POP) também de responsabilidade da DICE. É importante destacar que este terceiro projeto não será

analisado neste capítulo, pois ele nunca chegou a ser executado enquanto uma política de formação empreendedora, pois, até o final da gestão 2015-2018, o POP tinha como foco “divulgar e popularizar a ciência e tecnologia no âmbito do Estado de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2018a, p.45). Para a gestão 2019 o projeto foi reformulado, passando a compor a estratégia da SUBINOVA e a agenda de formação empreendedora, mas, antes que sua execução pudesse ter início, ele foi descontinuado (MINAS GERAIS, 2020).

Ao longo do ano de 2019 os projetos que permaneceram na agenda foram revisados e reformulados, sendo que as principais modificações estratégicas ocorreram na elaboração dos objetivos do *Startup* Universitário e do Meu Primeiro Negócio. O objetivo geral do MPN passou a ser “desenvolver competências empreendedoras em estudantes no ensino médio por meio da criação e gestão de negócios” (MINAS GERAIS, 2019e, p. 16), enquanto os objetivos específicos foram reduzidos para “ampliar o conhecimento de professores da rede pública acerca do empreendedorismo e gestão de negócios” e “proporcionar experiências empreendedoras nos alunos de ensino médio das escolas públicas de Minas Gerais” (MINAS GERAIS, 2019e, p. 16). A mudança nos objetivos especificou melhor o foco do programa, concentrando mais sobre a concepção de *enterprise education*, apresentada por Lackéus (2015).

Quanto ao SU, tem-se como novo objetivo geral:

despertar e desenvolver o comportamento empreendedor nos alunos e professores de IES do estado de Minas Gerais, estimulando a criação de novos negócios de base tecnológica que envolvam ciência e inovação, e oferecendo capacitação especializada direcionada para que os professores participantes do projeto promovam um plano de ação para propiciar a cultura de empreendedorismo nos ecossistemas universitários (MINAS GERAIS, 2019f, s.p.)

Ao contrário do efeito produzido com as modificações dos objetivos do MPN, a nova intenção do SU foi ampliada, incluindo na grande estratégia do projeto a capacitação dos professores, anteriormente apenas constatada na metodologia do SU. Com a elevação dessa atividade ao objetivo do geral do projeto pode-se constatar um esforço por parte da secretaria de tornar a formação mais perene, de modo que os professores, uma vez capacitados, possam dar continuidade à formação empreendedora promovida durante a participação da IES na edição do projeto, não estando limitada somente a este período de duração. Essa modificação também

reflete nos novos objetivos específicos, conforme o texto a seguir (MINAS GERAIS, 2019f, s.p.):

1. Fomentar e desenvolver a cultura empreendedora nas IES públicas e privadas do Estado de Minas Gerais;
2. Capacitar os professores universitários com métodos e ferramentas empreendedoras, provendo a disseminação, o engajamento e a perpetuação de um ecossistema de empreendedorismo e de inovação nas Instituições em que atuam;
3. Apoiar os professores universitários a desenvolverem, junto aos alunos, comportamento empreendedor;
4. Estimular a geração e o desenvolvimento de negócios exequíveis pelos alunos das instituições participantes do projeto;
5. Apoiar a IES a estimular em sua comunidade a criação e o desenvolvimento de ideias inovadoras e empreendedoras;
6. Aumentar o número de disciplinas de empreendedorismo na grade curricular das IES mineiras;
7. Sensibilizar os alunos sobre a importância de desenvolver comportamentos e atitudes empreendedoras;
8. Diversificar e adensar o ecossistema de inovação e desenvolver a economia do estado de Minas Gerais, através do surgimento de negócios envolvendo soluções em ciência, tecnologia e inovação.

As modificações promovidas no *Startup* Universitário, entretanto, não modificam a forma como o projeto se relaciona com os conceitos de formação empreendedora trabalhados neste trabalho.

Ainda em 2019, outro projeto que fez parte da agenda de formação empreendedora foi o *JA Startup*, iniciativa desenvolvida pela empresa *StartSe* em parceria com a *Junior Achievement*, na intenção de “levar empreendedorismo e inovação para dentro de escolas.” (MINAS GERAIS, 2019a). O *JA Startup* chegou à SEDE por meio do Governador Romeu Zema que, em articulação com a *StartSe*, trouxe a oportunidade de aplicação da metodologia para duas escolas estaduais,

como forma de um projeto piloto, segundo consta no relatório do projeto (MINAS GERAIS, 2019a).

Em formato similar ao do trabalho proposto pelo projeto Meu Primeiro Negócio, o *JA Startup*, em sua versão tradicional, é desenvolvido durante um período de 8 semanas. Nesta versão, o modelo foi reduzido para ocorrer em formato imersivo durante apenas quatro dias, contando ainda com um momento posterior onde os alunos tiveram a oportunidade de apresentar os projetos desenvolvidos, quando foram recebidos pelo Governador Romeu Zema.

O formato tradicional do programa é executado em 8 semanas, ensinando aos jovens o *mindset* necessário para o mercado de trabalho do futuro a partir de conceitos ligados às novas tecnologias para detecção de oportunidades e solução de problemas. Durante esse período, os alunos têm acesso a mentores voluntários que, dentro do programa, ensinam como desenvolver habilidades empreendedoras e como trabalhar metodologias úteis na criação de modelos de negócios inovadores, usando a metodologia *startup*. (MINAS GERAIS, 2019a, s.p.).

A partir da descrição acima, observa-se que o *JA Startup*, assim como os demais projetos analisados, está de acordo com o conceito de *enterprise education*, trabalhado por Lackeús (2015), ou seja, com a formação voltada para o desenvolvimento de habilidades pessoais, atitudes e *mindset* empreendedor e, portanto, soma-se à agenda. Entretanto, destaca-se ainda como objetivo do projeto: “ensinar aos jovens de Ensino Médio os conceitos e as ferramentas para criarem e desenvolverem *startups* (MINAS GERAIS, 2020, s.p.), aproximando-o também da formação para abertura de negócios. Abaixo, o quadro síntese dos projetos programados, até então, para a gestão 2019-2022.

Quadro 7: Síntese da análise dos projetos de formação empreendedora 2019-2020

Nome do projeto	Síntese dos objetivos	Alinhamento do projeto aos conceitos apresentados por Lackéus (2015).	Alinhamento do projeto junto aos argumentos apontados no Quadro 2.
<b>SEED</b>	Fomentar o empreendedorismo tecnológico, promovendo a formação de um ecossistema que compartilhe conhecimentos e aprendizados, buscando transformar a economia mineira.	<i>Entrepreneurship education.</i>	Criação de emprego, sucesso econômico e globalização, inovação e renovação.
<b>SU</b>	Incentivar o comportamento empreendedor em alunos e professores das IES, por meio de capacitações para a criação de iniciativas e negócios inovadores.	<i>Entrepreneurial education.</i>	Criação de emprego, sucesso econômico, globalização, inovação e renovação, alegria, engajamento e criatividade e desafios sociais.
<b>MPN</b>	Promover a cultura empreendedora nas escolas estaduais de modo a possibilitar aos alunos e professores o desenvolvimento de habilidades empreendedoras.	<i>Enterprise education</i>	Alegria, engajamento e criatividade e desafios sociais.
<b>JA Startup</b>	Fomentar a inovação junto aos alunos das escolas estaduais, ao trabalhar metodologias e ferramentas para a elaboração de <i>startups</i> .	<i>Entrepreneurial education</i>	Criação de emprego, sucesso econômico, globalização, inovação e renovação, alegria, engajamento e criatividade e desafios sociais.

Fonte: elaboração própria.

Ao final do ano, com a saída do então Secretário da pasta, Manoel Vítor de Mendonça, a estratégia da SEDE-MG foi revisitada e então sugeriu-se pela descontinuidade do MPN, da mesma forma que ocorreu com o POP. Assim, para 2020 espera-se conseguir executar o SEED e o SU como políticas da agenda de formação empreendedora, além de uma possível nova rodada do *JA Startup*, agora para mais escolas (MINAS GERAIS, 2020).

O PPAG 2020 planeja a execução desses projetos, por meio do programa 068 “#AceleraMinas - desenvolvimento de políticas de ciência, tecnologia e inovação”, ação 4320 “Apoio à gestão de projetos de inovação tecnológica”. A finalidade desta

ação, conforme citado a seguir, permite verificar a presença da formação empreendedora no planejamento da agenda governamental.

Realizar a gestão dos projetos que viabilizem a execução e funcionamento das ações executadas pela superintendência, quais sejam: Simi - Sistema Mineiro de Inovação, Seed - Desenvolvimento do ecossistema de empreendedorismo e *startups*, formação empreendedora e MG criativa (MINAS GERAIS, 2019b, p. 220).

Já o objetivo do Programa é

contribuir para a aplicação da ciência, tecnologia e inovação com foco no desenvolvimento econômico, gerando condições para criação, expansão e fixação de empresas de base tecnológica em MG, incentivando a integração entre academia e mercado e o fortalecimento da cultura de inovação e empreendedorismo em MG, fomentando pesquisas e desenvolvimento de conhecimento e tecnologias de maior valor agregado (MINAS GERAIS, 2019b, p. 220).

Dois de seus indicadores são o “total de pedidos de patentes depositados por Minas Gerais” e “taxa de crescimento do PIB de minas gerais (%)”, o que aproxima a agenda da discussão sobre transferência de tecnologia e crescimento econômico, trazendo o modelo da Hélice Tríplice, para o centro da estratégia da superintendência novamente, assim como aconteceu com o programa Minas Digital.

Assim, conclui-se que a agenda de formação empreendedora se apresenta como instrumento ao fomento do modelo da Hélice Tríplice, uma vez que a formação de jovens junto ao empreendedorismo favorece a estruturação da “universidade empreendedora”, trabalhada pelo modelo e essencial para o sucesso da estrutura social apresentada pelos autores. A Hélice Tríplice apareceu como integrante da SEDE em ambos os governos e, portanto, permite depreender que o modelo é essencial para a construção de políticas perenes de ciência, tecnologia e inovação que abraçam a agenda de formação empreendedora.

Seguindo a ideia de trazer maior perenidade à política de formação empreendedora, as modificações propostas para o SU e o MPN em 2019, ao trazer maior foco à capacitação de professores, parecem andar na mesma direção, fortalecendo a agenda, o que sugere que o Estado tem a intenção de que a pauta seja trabalhada no sistema de ensino de forma orgânica, independentemente de novos editais.

Nesse sentido, a primeira parte da Cadeia de Desenvolvimento do Ecossistema de Inovação, correspondente à etapa de formação, também sugere a

busca por uma maior consolidação da estratégia de formação empreendedora, uma vez que constrói uma linha de formação sequencial que, ao focar essencialmente na concepção mais abrangente da agenda (*enterprise e entrepreneurial education*), espera formar alunos criativos e protagonistas que se tornarão agentes importantes na manutenção da “universidade empreendedora” de que trata o modelo da Hélice Tríplice. Para além disso, ao incluir a educação básica, a cadeia está alinhada à recomendação da UNCTAD de ampliar a linguagem para todos os níveis educacionais buscando ampliar os resultados alcançados pela educação empreendedora em IES.

Entretanto, na contramão do raciocínio até então observado, a estratégia para o ano de 2020 parece, até o momento, romper com este movimento de fortalecimento da instrumentalização da agenda em questão, observado a descontinuidade de projetos como o Pop Ciência e Meu Primeiro Negócio, componentes da Cadeia que se apresentava como principal estratégia até 2019. A partir de então o foco sobre a formação empreendedora parece deslocar de uma concepção mais abrangente para a lógica da *entrepreneurship education*, voltando-se para a abertura de novos negócios e focando na transferência de tecnologia quanto principal estratégia de governo para a pauta. Essa observação é reforçada pela nova estratégia da SEDE-MG apresentada em documento interno (MINAS GERAIS, 2020), pois entendendo que a agenda de formação empreendedora compõe a estratégia da Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação e esta, por sua vez, é vista como instrumento para se alcançar os macro objetivos da SEDE - desestatização, desburocratização e atração de investimentos é natural que a agenda seja adequada de forma a favorecer o alcance destes. A figura 6 abaixo ilustra essa observação.

Figura 6: Alinhamento da SUBINOVA junto aos objetivos da SEDE/MG para 2020.



FONTE: MINAS GERAIS, 2020.

Para finalizar a análise do planejamento da agenda de formação empreendedora e sua execução junto à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico cabe ainda analisar as ações previstas no PPAG para a Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG), haja vista a Lei Estadual 22.929/2018. O tópico a seguir traz a análise dessas ações com o objetivo de verificar a presença da agenda junto ao planejamento governamental durante a gestão 2015-2018 e a intenção de manutenção da agenda para o ano de 2020, apesar da mudança de estratégia, complementando a análise dos programas e ações realizadas até aqui, sob responsabilidade da Secretaria.

#### **4.3 A Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais e a agenda de formação empreendedora**

No que diz respeito à execução dos projetos mencionados neste capítulo, no Art. 17, §1, inc. I da Lei Estadual 22.929/2018 tem-se que 40% do 1% (no mínimo) da receita corrente ordinária do Estado destinados à Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) devem ser destinados a projetos desenvolvidos por instituições estaduais. Deste montante, 65% devem ser destinados ao custeio de programas e projetos em ciência, tecnologia e inovação sob responsabilidade da SEDE, entre eles, os projetos executados pela SINT. Para tanto os projetos são

submetidos para aprovação através de chamadas da FAPEMIG que detém administração privada deste recurso.

Assim, observa-se no PPAG a existência de ações programadas para uso deste recurso. Os projetos realizados durante a gestão 2015-2018 e durante o ano de 2019 têm o orçamento vinculado à ação de número 4498 - Apoio a projetos especiais, que registra como sua finalidade “apoiar projetos de ciência, tecnologia e inovação desenvolvidos pelos institutos de ciência e tecnologia e instituições do estado que atuam na área científica, tecnológica e de inovação” (MINAS GERAIS, 2018f, p. 336). Entre os anos de 2016 a 2019 essa ação foi mantida com pequenas alterações em sua redação que, no entanto, não comprometeram o seu objetivo final, por isso não valem ser mencionadas aqui.

Já o PPAG 2020 traz em sua estrutura, sob responsabilidade da FAPEMIG, ações destrinchadas que correspondem aos projetos aqui trabalhados e, portanto, à agenda de formação empreendedora. São elas, a ação de número 1031- Formação Empreendedora e a ação de número 1034 - SEED desenvolvimento do ecossistema de empreendedorismo e *startups*, que têm como finalidade, respectivamente:

Impulsionar a cultura empreendedora, de inovação científica e tecnológica no cotidiano dos estudantes do ensino fundamental e médio do estado de minas gerais. pretende-se, por meio do fomento à educação empreendedora associada a ciência e tecnologia, preparar os jovens para atuarem nas chamadas profissões do futuro, contribuir para o processo de construção da cidadania e da inclusão social e criar bases para o desenvolvimento da educação e, conseqüentemente, da economia e da indústria mineira (MINAS GERAIS, 2019b, p. 228).

Diversificar a economia mineira através do apoio ao desenvolvimento de empreendedores, negócios inovadores e de empresas de base tecnológica com alto potencial de crescimento em minas gerais, bem como por meio da atração deste perfil de empresas para o estado e da realização de conexões entre soluções tecnológicas e desafio públicos e privados (MINAS GERAIS, 2019b, p. 230).

Vale ainda destacar que a ação 1031 tem como público alvo estudantes do ensino fundamental e médio da rede pública e privada do estado, enquanto o da ação de número 1034 corresponde a empreendedores, *startups*, aceleradoras, incubadoras, professores universitários, instituições de ensino superior, fundos de investimento, pré-aceleradoras, instituições públicas, empresas de médio e grande porte. Além destas, outras ações que possuem a FAPEMIG como unidade responsável podem abraçar projetos de formação empreendedora, porém não possuem a pauta como objetivo principal. Logo, reforça-se a presença da agenda no

planejamento formal do governo de modo a sustentar sua existência entre 2016 e 2019 e apoiar a intenção de mantê-la para o ano de 2020 e anos subsequentes.

Assim esse capítulo discutiu os projetos que compuseram a agenda de formação empreendedora na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, durante o período proposto para análise, auxiliando na definição do objeto desta pesquisa. Dessa forma, procurou analisar os objetivos destes de modo a associá-los aos conceitos de formação empreendedora trabalhados no Capítulo 2, destacando não apenas a relação dos projetos junto às finalidades de cada conceito, como a relação destes com as razões trabalhadas no quadro 2, permitindo a interpretação dos argumentos utilizados pelo governo para trabalhar a formação empreendedora e ainda, seu alinhamento junto à teoria.

Para além disso, este capítulo permitiu também verificar a importância do fomento ao ecossistema de empreendedorismo e inovação para a agenda de formação empreendedora, uma vez que este movimento se faz presente entre os objetivos de diversos projetos que compõem a agenda, assim como levantado no Capítulo 2. Ainda, percebe-se que a teoria da Hélice Tríplice se faz bastante presente na construção do planejamento formal da agenda por meio dos programas identificados no PPAG, destacando sua importância para o alcance e manutenção dos objetivos propostos pela agenda.

Por fim, destaca-se ainda certo descolamento dos projetos da SEDE, e seus objetivos, da apresentação conceitual de formação empreendedora trazida na figura 1 do Capítulo 2. Isto pois, enquanto a figura aponta o ensino prático e a educação por meio do empreendedorismo como instrumentos para aplicação da educação empreendedora apenas no ensino fundamental e após o ensino superior, a SEDE os aplica em todos os seus projetos, estando presente ao longo de todo o processo formativo. Ademais, a figura sugere a aplicação do conceito de *entrepreneurship education* como mais comum para o ensino superior, entretanto o SU também aplica o conceito de *enterprise education*, estando, portanto, alinhado à ambos (*entrepreneurial education*). Essas observações sinalizam uma aproximação da interpretação do Estado sobre formação empreendedora à concepção trabalhada por Dolabela (2003, *apud* AMORIM, 2018), uma vez que ambos compreendem que este tema deve ser trabalhado de forma prática em todos os níveis educacionais,

abordando ainda a ideia de projetos individuais e coletivos. Ainda, as múltiplas possibilidades de aplicação dos conceitos e metodologias e a forma como foram agrupados e reagrupados nos projetos e, em 2019, no redesenho destes, reforçam o que foi apontado por Schaefer e Minello (2016) no Capítulo 2: a educação empreendedora ainda carece de discussões mais sólidas que busquem nortear sua aplicação e a definição do tema enquanto uma proposta pedagógica.

Ao longo deste capítulo, observou-se que alguns projetos que compuseram a agenda entre 2015 e 2020, concluíram seu ciclo de vida, em pontos diferentes do tempo, enquanto outros permanecem no âmbito do planejamento. Assim, o próximo capítulo buscará responder como se caracterizou o processo de formação e manutenção da agenda de Formação Empreendedora, adicionando à história desta, e de seus projetos, como se deu as interferências dos fluxos e atores, seguindo o Modelo dos Múltiplos Fluxos, apresentado no Capítulo 3.

## **5 A AGENDA DE FORMAÇÃO EMPREENDEDORA À LUZ DO MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS: MOMENTOS E MOVIMENTOS**

Neste capítulo analisa-se o processo de formação e manutenção da agenda de formação empreendedora na SEDE/MG entre os anos de 2015 e 2020, à luz do modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2006). Evidencia-se os fatores que interferiram neste processo, na intenção de identificar os principais atores envolvidos e seus papéis, bem como os elementos que criaram “janelas de oportunidade” para a inserção da temática no conjunto de temas relevantes da SEDE e para a construção e manutenção dos projetos governamentais no marco dessa agenda, conforme exposto na introdução.

Para tanto, o caminho explorado até aqui fundamentou teoricamente a análise a ser apresentada na seção 5.2. O Capítulo 2 explorou o tema da formação empreendedora, com o objetivo de situar e discutir os variados conceitos que o circundam, mostrando as múltiplas interpretações e críticas. Procurando aproximar as discussões em torno da formação empreendedora no governo, o Capítulo 2 situou ainda a questão sob a ótica do setor público, trazendo colaborações de organizações internacionais a respeito de sua aplicabilidade por órgãos governamentais, além de destacar como pode, supostamente, contribuir de forma sistêmica com a produção de conhecimento e com o desenvolvimento econômico, e o papel do governo nesta dinâmica. Este capítulo é particularmente importante pois situa a formação empreendedora como objeto de interesse do Estado, mas ainda pouco explorado pelo campo das políticas públicas, sendo, portanto, necessário o esforço de tentar aproximá-la deste contexto, apoiando a análise pretendida.

Dando seguimento, o Capítulo 3 trouxe informações acerca do ciclo de políticas públicas, situando a etapa de formação de agenda como pré-decisória, ou seja, anterior à escolha de alternativas que levará à tomada de decisão sobre o desenho da política que será implementada. Assim, com o foco nesta etapa, o capítulo discute ainda os conceitos e pressupostos dos principais modelos de formação de agenda, o modelo dos Múltiplos Fluxos e o modelo do Equilíbrio Pontuado, além de levantar críticas, diferenças e similaridades existentes entre ambos e apresentar estudos recentes que aplicaram o primeiro. O objetivo foi fundamentar teoricamente a estruturação do quadro analítico de operacionalização da pesquisa realizada.

Por fim, no Capítulo 4 definiu-se e tangibilizou-se a agenda de formação empreendedora do Estado de Minas Gerais a partir de uma análise documental que dialoga com as revisões teóricas trazidas até o momento, de modo a definir do que a agenda trata e quais os seus objetivos, a partir da compreensão e seleção dos projetos que a instrumentalizam. O capítulo aplica junto a estes os conceitos de formação empreendedora adotados neste trabalho, além de trazer uma revisão histórica dos projetos que compõe essa agenda na SEDE/MG entre 2015 e 2020, período selecionado para análise.

Assim, para dar prosseguimento ao caminho traçado até aqui, discute-se a metodologia e técnicas de coleta e análise de dados utilizados.

### **5.1 Nota metodológica**

Este é um estudo descritivo, uma vez que coleta, observa e analisa informações sobre um fenômeno – a agenda de formação empreendedora em Minas Gerais, – além de estabelecer relações entre variáveis apoiada sobre um modelo teórico do campo das ciências sociais (GIL, 2002). A abordagem metodológica de aproximação e análise do objeto é qualitativa utilizando quatro técnicas de coleta de dados: a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, as entrevistas semiestruturadas e a análise de dados secundários que se apresenta de forma complementar à sistematização dos dados coletados a partir das entrevistas.

As entrevistas semiestruturadas, enquanto técnica de coletas de dados, é caracterizada pelo uso de roteiros orientados para respostas abertas, permitindo ao entrevistado discorrer livremente sobre a pergunta colocada, além de possibilitar certo grau de liberdade ao entrevistador para reformular a proposição das perguntas, além de acrescentar ou retirar indagações do roteiro a depender da evolução da entrevista e do perfil do entrevistado, buscando uma troca afetiva e maior espontaneidade nas respostas coletadas (CORTES, 1998).

Para este trabalho foram elaborados dois roteiros sendo o primeiro direcionado aos entrevistados que trabalharam durante a gestão 2015 - 2018, e o segundo aos entrevistados que compõem o quadro de pessoal da gestão atual, ambos disponibilizados nos apêndices deste trabalho. Assim, foram realizadas oito entrevistas com atores envolvidos diretamente com a agenda de formação

empreendedora na SEDE/MG, sendo que 5 atuaram entre 2015-2018 e, 3 entre 2019-2020, conforme a relação de entrevistados disposta no quadro 8. Os entrevistados foram selecionados por trabalharem diretamente nas equipes responsáveis pelos projetos que instrumentalizam a agenda, sendo todos ex ou atuais atores governamentais, integrantes da Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, que manteve o nome, apesar das reformas na estrutura organizacional da Secretaria, conforme discutido no Capítulo 4.

Quadro 8: Relação dos entrevistados

<b>Entrevistado</b>	<b>Gestão</b>	<b>Nível de atuação no contexto</b>
<b>Entrevistado A</b>	2015 -2018	Estratégico
<b>Entrevistado B</b>	2015 -2018	Estratégico
<b>Entrevistado C</b>	2015 -2018	Técnico
<b>Entrevistado D</b>	2015 -2018	Técnico
<b>Entrevistado E</b>	2015 -2018	Técnico
<b>Entrevistado F</b>	2019 - 2022	Estratégico
<b>Entrevistado G</b>	2019 - 2022	Estratégico
<b>Entrevistado H</b>	2019 - 2022	Técnico

Fonte: elaboração própria.

Destaca-se que não foi possível estabelecer contato com todos os entrevistados previstos inicialmente, porém eles foram prontamente substituídos obedecendo sugestões dos demais entrevistados, com exceção de um integrante da gestão atual, cujo substituto também não pôde ser alcançado. Ainda, a categoria “nível de atuação no contexto” apresentada no quadro 8 procura identificar a posição do entrevistado na secretaria sem prejudicar o anonimato de todos, sendo aqueles identificados como “Estratégicos”, ocupantes de cargos comissionados, ou seja, posições de liderança, como a posição de subsecretário, superintendente ou diretor. Já os “Técnicos” compunham as equipes das superintendências ou diretorias vinculadas à subsecretaria. Todas as entrevistas foram realizadas virtualmente por meio da Plataforma *Zoom* de videoconferências, devido à circunstância de isolamento social imposta pela pandemia da COVID - 19, vigente durante o período de realização das entrevistas, entre os dias 27 de abril e 09 de junho de 2020.

Para construção dos roteiros de entrevista (que constam no Apêndice A e B) e para organização da análise dos dados primários coletados, utilizou-se o quadro analítico elaborado para este trabalho e apresentado no capítulo 3.

## **5.2 Os quatro momentos e movimentos da agenda: uma análise cronológica**

Após a realização da pesquisa documental e das entrevistas, foi possível identificar quatro momentos e movimentos entre os anos de 2015 e 2020 que evidenciam mudanças e/ou períodos de estabilidade na agenda analisada, sejam provocados pela abertura de novas janelas de oportunidade ou pela alternância de governo, fatores que, segundo Kingdon (2006), interferem no processo, ou sejam ainda pelos momentos de *coupling* e, conseqüentemente, da atuação dos empreendedores de políticas públicas.

Assim, esta seção será organizada seguindo estes momentos e movimentos do processo de constituição e manutenção da agenda de Formação Empreendedora na SEDE/MG. Tem-se como intenção sistematizar as informações coletadas nas entrevistas junto às dimensões e subdimensões do quadro analítico. Cabe ainda destacar que a análise aqui pretendida se apoia essencialmente sobre as percepções dos entrevistados, enquanto atores envolvidos, acerca dos eventos que compõem o processo da agenda em questão, se apresentando enquanto evidências científicas.

### **5.2.1 O momento 1 (2015) e o movimento de inserção da questão na agenda governamental: a mídia, os empreendedores e a persuasão**

Como apontado no Capítulo 4, o *Startups and Entrepreneurship Ecosystem Development* (SEED) foi criado ainda na gestão do governo Antônio Anastasia (PSDB), anterior ao início do período considerado na pesquisa, e fazia parte do Escritório de Prioridades Estratégicas. Com a mudança de governo de 2015 e a entrada do governo Fernando Pimentel, do Partido dos Trabalhadores (PT) e o fim do Escritório, o SEED, que havia acabado de encerrar uma rodada ao final do ano anterior, teve o seu fim anunciado de forma abrupta logo no início da nova gestão que já estava empenhada em conhecer os projetos realizados anteriormente e “não perder a história”, segundo conta o Entrevistado A. Ele relatou ter decidido manter algumas pessoas estratégicas na secretaria, com o objetivo de compreender os últimos anos,

pois, em suas palavras “a maioria dos projetos são feitos por pessoas e elas que ditam o caminho” (Entrevistado A).

Segundo o mesmo entrevistado, enquanto o governo buscava identificar quais projetos estavam alinhados às novas diretrizes e, portanto, seriam mantidos, o SEED não possuía mais orçamento, o que implicou no encerramento do contrato de aluguel do espaço de execução do projeto, culminando em seu fechamento “do dia para a noite”.

Os empreendedores do SEED, segundo o contrato com o governo, ainda tinham direito ao uso do espaço e o espaço foi fechado de uma hora para a outra [...]. E aí foi um momento de muita dor para quem estava envolvido e isso fez muito barulho (Entrevistado A).

O barulho ao qual o entrevistado se refere diz respeito às diversas notícias veiculadas na mídia daquele momento sobre o episódio, especulando o futuro do projeto que se apresentava de maneira incerta. Os jornais da cidade de Belo Horizonte O Tempo<sup>20</sup> e Estado de Minas<sup>21</sup> noticiaram a situação, dando voz a empreendedores que ocupavam o espaço naquele momento ou que já haviam passado pelo programa. Além destes, o programa recebia apoio de empreendedores internacionais, de outros estados e, especialmente, os integrantes da *San Pedro Valley*<sup>22</sup> (SPV), como contam os entrevistados A e B.

Havia empreendedores do mundo inteiro gravando vídeo para falar mal do governo e isso [o fechamento da sede do SEED] saiu em jornais do mundo inteiro, chamando muita atenção (Entrevistado A).

Quando o governo assume, os empreendedores da *San Pedro Valley* já estavam muito bravos [com a possibilidade de encerramento do projeto] pois ele havia sido o berço de muitas *startups* da SPV e, portanto, incentivaram os meios de comunicação a falar mal do governo dizendo que uma iniciativa exitosa havia sido cortada (Entrevistado B).

O Entrevistado A, em referência à sua experiência, diz que “como o governo lida com muitos problemas, ele prioriza onde tem mais barulho, que nem sempre é onde gera mais resultado, mas o barulho precisa ser atendido”. Como

<sup>20</sup> “Escritório do Seed é fechado e pega empreendedores de surpresa”, escrito por Juliana Baeta e publicado no jornal O Tempo no dia 31 de março de 2015.

<sup>21</sup> “Seed fecha as portas em Minas Gerais e *startups* são ‘despejadas’”, escrito por Lígia Aguilhar e publicado no jornal Estado de Minas no dia 30 de março de 2015.

<sup>22</sup> Comunidade de *startups* em Belo Horizonte, que engloba mais de 300 empresas e 2000 profissionais, principalmente nos bairros São Pedro, Santo Antônio e Savassi. Surgiu como uma brincadeira entre quatro empreendedores da cidade mineira sócios fundadores da Samba *Tech*, Sympla, Hotmart e *Rock Content*. Seu nome faz referência ao Vale do Silício, situado na Califórnia, Estados Unidos (*Rock Content, s.d.*).

consequência do barulho, as lideranças decidiram pela continuidade do SEED como projeto vitrine da Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação como parte da ainda Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES). Essa decisão norteou o trabalho que seria realizado a partir de então. O entrevistado atribui a conquista deste norte à aproximação com os empreendedores da *San Pedro Valley* que assumiram o papel de articuladores do projeto e dos outros que viriam a surgir a partir de então.

Observa-se, portanto, que a incorporação do SEED à estratégia da Secretaria, que em 2016 passa a se chamar SEDECTES<sup>23</sup>, identifica o marco inicial para a agenda de Formação Empreendedora nesse período. Apesar da mudança de governo, assumido por um grupo político de oposição ao anterior, e da descontinuidade do projeto decorrente do encerramento natural de uma de suas rodadas, a repercussão na mídia (ator visível) sobre o fechamento do espaço e o movimento de persuasão dos empreendedores (atores invisíveis) envolvidos influenciaram a decisão de continuidade da iniciativa, fator que insere a questão na agenda governamental da nova gestão. Dois elementos devem ser destacados aqui.

Primeiro, Kingdon (2006) indica que a persuasão é um instrumento para a difusão de ideias e a obtenção de adeptos sensibilizados em torno delas dentro das comunidades. Logo, é possível identificar que entre os empreendedores da SPV, enquanto atores invisíveis, já havia o consenso sobre a importância do SEED como aceleradora pública do ecossistema mineiro e, constituíram assim, um grupo coeso em defesa da manutenção do projeto. Dessa forma se destacaram como um grupo de interesses, uma comunidade elemento importante para acionar o “Fluxo das soluções” no processo de formação da agenda.

Segundo, os atores visíveis, para Kingdon (2006), possuem maior protagonismo para visibilizar uma questão, de modo que este ganhe espaço na agenda governamental. Assim, os empreendedores da SPV acionaram a mídia como interlocutora da causa, o que chamou a atenção do alto escalão do governo estadual. Enquanto um grupo coeso de especialistas e, portanto, uma comunidade, sinalizaram haver congruência entre os objetivos do SEED e os valores compartilhados entre atores relevantes do campo de execução da agenda, tornando possível identificá-los

---

<sup>23</sup> Criada pela Lei 22.257/2016, no ano seguinte.

também, a partir como um “grupo de pressão” que, mantendo interesses próprios e compartilhados e sem enfrentar resistência de outros grupos, advogaram pela causa.

Assim, o apoio e movimento dos empreendedores que já haviam participado do SEED, assim como dos empreendedores da *San Pedro Valley* permitiram o acionamento do “Fluxo da política” e, nele, o desenvolvimento de um ambiente favorável à proposta da agenda de Formação Empreendedora no período. Além disso, o entrevistado B afirmou que “as pessoas” pareciam valorizar a inserção do novo governo no ecossistema de inovação e fomento à *startups*, proporcionando maior visibilidade política e *status*, o que “alimentava o ego” das lideranças, nas palavras do mesmo entrevistado. Esta “receptividade popular” pareceu auxiliar também o desenvolvimento deste ambiente propício ao fomento da agenda, mesmo não sendo um mecanismo presente no modelo de Kingdon (2006). Além destas, o ingresso de novas lideranças à frente da Secretaria e a ausência de diretrizes governamentais parecem ter facilitado o desenvolvimento da pauta e a priorização da questão naquele momento.

A ordem destes eventos sugere que a comunidade, seguindo uma dinâmica própria e independentemente da percepção de um problema específico, apresentou sua ideia sem a abertura de uma janela de oportunidade o que, para Kingdon (2006), se materializa quando há o encontro do fluxo da política com o fluxo dos problemas. Isso porque não foi identificado nos dados coletados a influência dos mecanismos que operam esse fluxo nesse primeiro momento.

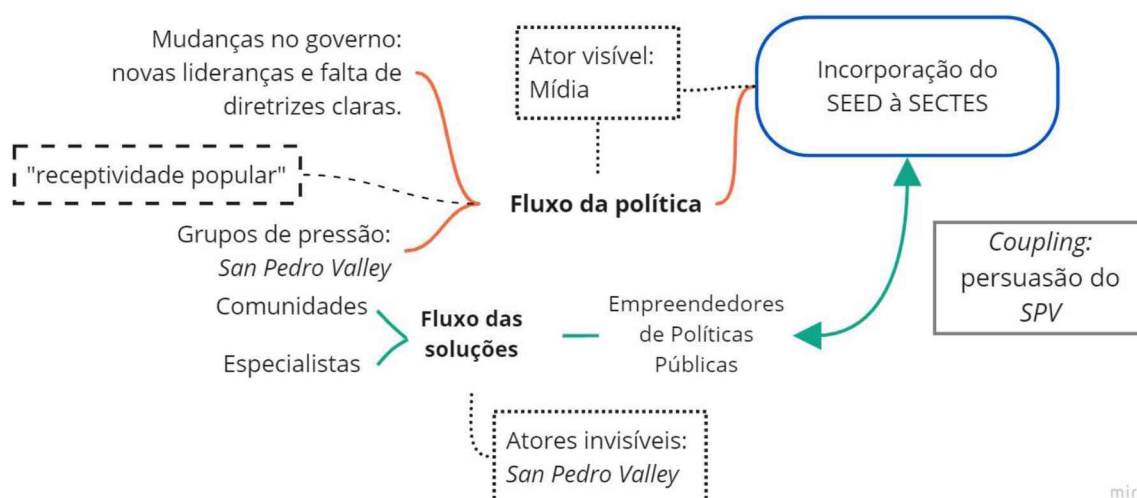
Entretanto, a ausência da convergência entre os fluxos não invalida a influência dos atores invisíveis enquanto “empreendedores de políticas públicas”, na mobilização do “Fluxo das soluções”, uma vez que acionaram o mecanismo do *coupling* para conseguir a atenção das lideranças governamentais. Além disso, é possível identificar na atuação destes atores a busca por ganhos concretos, como apontado por Kingdon (2006), como benefícios pessoais, a difusão de valores em prol de uma ideologia ou ainda benefícios solidários, característica dos empreendedores de políticas públicas. Esta consideração pode ser ilustrada com a fala do Entrevistado A.

Com a necessidade, eu me aproximei da *San Pedro Valley*. Quando o projeto chega havia um desgaste desse pessoal com o governo e eu fiquei responsável por reverter essa situação. Assim consegui orçamento e nós

lançamos uma nova rodada do SEED e do dia pra noite eu consegui envolver este pessoal, até porque eles estava com dificuldades para conseguir local para executar o encerramento de um projeto que estavam rodando e, como um já havia conquistado o orçamento do programa mas não podia dar dinheiro para eles, eu uni o evento deles ao evento de lançamento do SEED. Assim, em um movimento único trouxemos eles para perto do negócio (Entrevistado A).

Entretanto, a ausência da janela não permite apontar este movimento como correspondente à formação da agenda de fato. Percebe-se, portanto, o destaque do fluxo das soluções no momento de incorporação do SEED à estratégia da SECTES, identificado como pontapé para a formação agenda de educação empreendedora entre 2015 e 2020. A figura 7 – elaborada a partir da figura 3 – busca sintetizar o movimento observado nesta subseção, ilustrando este destaque a partir da atuação dos empreendedores da *San Pedro Valley* que exploraram integralmente os mecanismos deste fluxo favorecidos ainda, pelo ambiente favorável proporcionado pelo “Fluxo da política” a partir dos mecanismos ilustrados. O ano de 2015 seguiu orientado pela aproximação da secretaria junto aos empreendedores da *San Pedro Valley*, que trouxeram a concepção de *entrepreneurship* education à secretaria, e envolvido nos preparativos para lançamento de uma nova rodada do projeto, que ocorreu em 2016. A próxima subseção dá continuidade à este movimento aprofundando sobre a participação dos demais fluxo para ilustrar o amadurecimento da questão na SEDE, até a formação da agenda de Formação Empreendedora.

Figura 7: Síntese ilustrada – O momento 1 (2015) e o movimento de inserção da questão na agenda governamental



Fonte: elaboração própria.

### 5.2.2 O momento 2 (2016-2018) e o movimento de formação da agenda: autoridades políticas, burocracia e empreendedores, uma janela de oportunidade?

Como exposto pelo entrevistado A, a incorporação do SEED à estratégia da secretaria deu norte ao trabalho a ser desenvolvido em torno da questão a partir de 2015, inserindo-a na agenda do novo governo. Os dois anos que seguiram foram essenciais para o amadurecimento da pauta e a compreensão de seus objetivos, a partir da identificação dos problemas que ela buscava intervir. A aproximação com os empreendedores trouxe novas visões e até mesmo uma mudança no modo de trabalhar na secretaria, como apontam alguns entrevistados.

O governo estava começando a pensar em inovação com o SEED, mas não tinha outra coisa, era apenas um programa e não completa o ciclo [de inovação]. Era legal, mas não suficiente. Havia também um ambiente muito favorável de inovação com Méliuz, Hotmart, Sympla, *Rock Content*, com uma galera sangue no olho, afinal estavam começando e não eram empresas grandes ainda e mantínhamos encontros informais, de um jeito que o governo nunca havia feito antes. Éramos um time de sentar na mesa do bar, criar grupo de *WhatsApp* e nós ajudamos esse ecossistema (Entrevistado A).

Eu tenho certeza absoluta de que [a vinda do SEED] mudou o que era a secretaria, porque os empreendedores eram uma galera que pensava diferente [...]. Trouxeram uma cara mais jovem e mais inovadora para a secretaria, fazendo conexões também com a FAPEMIG, por exemplo, que era um pessoal que já tinha novidades para agregar [...] Foi um exercício de capacitação de todos para entender o que era essa dinâmica nova que estava chegando, mudou o jeito de pensar (Entrevistado C).

Este novo jeito de pensar parece motivar o grupo de atores invisíveis da secretaria, identificados por Kingdon (2006) como burocratas de carreira. O papel destes atores será apresentado e analisado ainda nesta seção. A respeito das novas visões mencionadas, o governo começou a realizar missões, nome das viagens que realizavam para conhecer outros ecossistemas de inovação em busca de inspiração para o fomento dele em Minas Gerais, fato que contribuiu com o amadurecimento da agenda. Como conta o entrevistado B, o Porto Digital<sup>24</sup>, em Recife, e a política Portugal 2020<sup>25</sup> foram grandes referências para a secretaria modificar a concepção

<sup>24</sup> “O Porto Digital é um dos principais parques tecnológicos e ambientes de inovação do Brasil. Localizado no Recife, sua atuação se dá nos eixos de software e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e Economia Criativa (EC)” (portodigital.org, s.d.).

<sup>25</sup> Acordo de parceria promovido entre Portugal e alguns fundos europeus, que definiu princípios para a política de desenvolvimento econômico, social e territorial com o objetivo de promover o país entre 2014 e 2020.

de formação empreendedora que, até naquele momento, ainda era mais restrita, associada à abertura de novos negócios (*entrepreneurship education*).

É interessante observar que ambas experiências inspiradoras se apoiam na Teoria da Hélice Tríplice, discutida nos Capítulos 3 e 4, quando foi levantado que a mesma teoria apoiou a construção do programa Minas Digital, nessa gestão. Segundo ela, o fomento a interações orgânicas entre instituições de ensino superior, indústria e governo contribuem com o desenvolvimento, por meio da inovação e do empreendedorismo (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). O Porto Digital atribui à aplicação da teoria o sucesso da iniciativa, tornando-se um dos principais ambientes de inovação do país. Já o Portugal 2020 dialoga com a teoria por meio de algumas políticas que buscaram instrumentalizar e executar os objetivos temáticos apresentados pelo acordo. Entre elas, dá-se destaque à Estratégia de Investigação e Inovação de Portugal para uma Especialização Inteligente (EI&E) que apresenta cinco objetivos estruturantes. Desses, dois estão apresentados no quadro 9:

Quadro 9: Objetivos estruturantes da Estratégia de Investigação e Inovação de Portugal para uma Especialização Inteligente

Objetivo estruturante	Descrição
O fomento da cooperação entre instituições de P&D públicas e privadas e entre empresas, com o reforço da política de clusterização e a promoção da transferência e circulação do conhecimento, para melhoria do nível de intensidade tecnológica e de conhecimento dos bens e serviços produzidos.	O diagnóstico de uma população com baixo nível de qualificação, além da identificação de uma habilidade frágil para promover colaboração entre IES e empresas, somado ao desajuste entre as competências produzidas no sistema educativo e as necessidades do mercado, sinalizam para a necessidade de aumentar os níveis de agregação, cooperação e a interação econômica e científica.
O fomento do empreendedorismo, promovendo a criação do emprego e a qualificação de recursos humanos.	A promoção do empreendedorismo (partilha de risco, experiências e apoio a novas ideias) surge como um fator importante para combater a elevada taxa de desemprego, em especial de jovens qualificados. Para tanto, deve se assentar em três eixos: melhoria das competências, incluindo qualificação e treino, apostando na valorização dos recursos humanos (no âmbito de instituições de ensino superior), o acesso ao financiamento e o desenvolvimento de redes de suporte aos empreendedores que criem condições de assistência e suporte nos primeiros anos de vida.

Fonte: IAPMEI; I.P; FCT; COMPETE, 2014.

Após conhecer os objetivos da EI&I, durante a ida a Portugal, o governo amadureceu a compreensão que tinha em torno do problema que o SEED buscava responder, muito similar ao que foi exposto no segundo objetivo do quadro 9, especialmente no primeiro e terceiro eixo apresentados na descrição.

Não é o objetivo do SEED vender negócios. Nós ocupamos uma lacuna de gerar cultura, pois a startup que eu trago tem o objetivo de gerar conexão com Minas Gerais e aquelas que performam são eliminadas, porque ela já não tem como prioridade promover difusão. [...] O SEED tem um papel de gerar engajamento e ecossistema e, portanto, ocupa uma lacuna mais inicial (Entrevistado A).

Para além disso, o entrevistado A ainda cita uma viagem à Índia, realizada em 2016, como crucial para o entendimento de que a agenda poderia ser expandida para contemplar a ideia da formação empreendedora como desenvolvimento de habilidades e *mindset* empreendedor, assim como, a identificação de que tal formação poderia ser iniciada ainda na educação básica.

A Índia investiu em tecnologia na base para mudar a história do país. [...] Por mais que forma mão de obra em tecnologia, sempre falta e o número é muito menor do que precisa [...] então a Índia enxergou isso e levou a formação empreendedora para o básico, especialmente em codificação (Entrevistado A).

Portanto, estas viagens funcionaram como “eventos-focos”, mecanismos que operam o “fluxo dos problemas” (KINGDON, 2006) e proporcionaram experiências pessoais às lideranças que, ao conhecerem de perto outras políticas, foram inspirados a ampliar a compreensão sobre as estratégias de formação empreendedora, migrando do conceito de *entrepreneurship education* para *enterprise education*, ou ainda, *entrepreneurial education* (LACKÉUS, 2015), compreendendo ainda a importância da formação e fomento ao ecossistema empreendedor na manutenção e facilitação deste tema.

Se tinha uma startup, antes tinha que criar uma cultura de *startup* e investir nessa sequência (Entrevistado B).

Esse governo não investe em *startup*, ele investe em mentalidade de *startup*. Porque se a gente quer transformar Minas Gerais, do presidente, do governador ao *office-boy*, todos deveriam ter a cabeça de um empreendedor de *startup*. [...] Então o que eu estou vendendo aqui é um modelo de vida, investindo em uma transformação (Entrevistado A).

Quanto às demais subdimensões da dimensão “Fluxo do problemas”, o entrevistado D destaca que, “[a equipe] tinha alguns dados, mas era, ao meu ver, uma gestão muito mais de execução do que de planejamento ou estudos de como realmente está o ecossistema e isso pode afetar, pois as vezes você está atuando em uma área que tem outras necessidades” (Entrevistado D). Ou seja, a identificação de indicadores e/ou *feedback* não foi tratado como prioridade e portanto não incidiu muito no diagnóstico do problema, o que, para Kingdon (1995) pode ser um problema, pois eventos podem ser “passageiros se não forem acompanhados de uma indicação mais precisa de que há de fato um problema” (KINGDON, 1995, p. 227), sinalizando para uma possível fragilidade do diagnóstico realizado sobre o problema que a formação empreendedora busca resolver na secretaria.

Pelas entrevistas, o “Fluxo da política” não teve uma interferência mais direta na dinâmica da agenda neste momento. Entretanto, alguns acontecimentos próximos a lógica desse fluxo, que foram mencionados pelos atores entrevistados, devem ser destacados. Primeiramente, verifica-se que havia uma compreensão a respeito da cultura e modo de trabalhar na secretaria durante o momento que sinaliza para uma atuação voltada para a execução imediata em busca de impacto e visibilidade. Como dito pelo entrevistado D, “o governo era muito mão na massa, executor final, atuava diretamente sobre a execução dos projetos” e ainda, “tinha uma

pegada (sic) rápida de fazer um modelo para testar e depois testar com mais pessoas; era modelo *startup* dentro do governo”.

A gestão do conhecimento praticamente não teve, porque era uma equipe muito enxuta; ou parava para justificar os projetos ou fazia essa parte de mais ação, voltada para execução. [...] Foi muito mais uma experiência de prática do que de planejamento, mas não deixaram de ter entregas. Então os fins justificaram os meios? Não sei, talvez (Entrevistado D).

No entanto, não fica claro pelas entrevistas se esta forma de atuação era uma diretriz de governo, uma configuração ideológica ou simplesmente a cultura organizacional da equipe. Para além disso, parecia haver um entendimento comum entre mais de um dos entrevistados de que, era desejo do governo que a pauta de empreendedorismo fosse ampliada para além do seu público usual. Segundo o entrevistado B, “surgiu a ideia de ensinar empreendedorismo para a classe baixa”, sugerindo que tal ideia tenha vindo do partido, enquanto o entrevistado A afirma que “o movimento [empresendedor] era da elite e eu tinha um governo popular. Então eu precisava popularizar ele, ou seja, aumentar a bolha”, entretanto novamente não fica claro se esta era de fato uma diretriz ou apenas a interpretação dos gestores.

Assim, motivados pela ideia de popularizar a pauta e “aumentar a bolha”, pela “vontade” de atuar de forma executiva e similar aos empreendedores do SEED, emergente na secretaria, além das missões externas para conhecimento de políticas ligadas a agenda, criaram um ambiente favorável para a elaboração do projeto Agentes de Inovação, em março de 2017, contribuindo com a formação e instrumentalização da agenda de formação empreendedora de fato. Este projeto foi produto do protagonismo da equipe técnica da SUBINOVA (a burocracia) que, atuando como atores invisíveis, compreenderam que havia a necessidade de ampliar o fomento de ecossistemas e a formação empreendedora para além de Belo Horizonte. Assim, aplicaram questionários junto a atores do campo de inovação espalhados por todo o estado, onde tiveram acesso aos nomes das pessoas que, posteriormente, vieram a se tornar os agentes de projeto, integrando a equipe da subsecretaria como bolsistas. Entre estes nomes o Entrevistado C destaca um, cuja bolsa foi implementada antes das demais e que foi responsável por “dar a cara”, utilizando as palavras do entrevistado, ao programa, pois, segundo ele, essa pessoa tinha conhecimento para desenhar o que de fato se tornou o projeto. Antes da efetivação deste bolsista, a intenção era apenas apoiar iniciativas já existentes no interior (Entrevistado C).

Ou seja, enquanto atores invisíveis, a equipe recorreu aos especialistas em busca de uma alternativa mais convergente a nova compreensão do problema associado as políticas de formação empreendedora, o que configurou uma interferência do “fluxo das soluções” na dinâmica da agenda. Pode-se ainda dizer que os agentes atuaram enquanto empreendedores de políticas públicas ao apresentarem para a secretaria as demandas de cada região do estado, assim como as alternativas que desenvolveriam para atendê-las.

Paralelamente à elaboração do Agentes de Inovação, um evento motivou a proposição de outro projeto também em 2017, o Meu Primeiro Negócio, como componente da agenda de Formação Empreendedora, agora voltado para alunos em fase escolar, no Ensino Médio. Entretanto, dois entrevistados discordam sobre qual teria sido esse evento. Segundo o entrevistado B, o PT planejava a reeleição do então secretário da SEDECTES, Miguel Corrêa, nas eleições de 2018 como deputado federal e, para tanto, uma estratégia para isso seria um projeto vitrine para sua projeção. “Então foi passada aos superintendentes e subsecretários a tarefa de encontrar projetos para dar visibilidade [...] e foi aí que surgiu a ideia do Meu Primeiro Negócio” (Entrevistado B). Por outro lado, o entrevistado A conta que o projeto nasceu a partir de um pedido direto do Governador.

O Governador falou, “olha a educação só fica trabalhando com pauta negativa, [...] é a merenda que falta, professor que quer aumento”. Então ele passou para a gente a tarefa de levar um projeto inovador ao ensino médio (Entrevistado A).

A despeito da controvérsia, observa-se outro elemento de influência no movimento da agenda nesse período. Tanto o governador, como o Secretário e ainda o Partido podem ser considerados atores visíveis, segundo o modelo dos Múltiplos Fluxos. Dessa forma, o apoio de qualquer um deles para a inserção de um novo projeto junto à agenda é potente, visto que “o grupo de atores visíveis define a agenda enquanto o grupo de atores invisíveis tem maior poder de influência na escolha de alternativas” (KINGDON, 1995, p. 230). Esta lógica apresentada pelo autor se confirma na proposição do Meu Primeiro Negócio, pois, uma vez apresentada a demanda, a escolha do projeto que a atenderia foi desempenhada pelos atores invisíveis que, novamente, recorreram às comunidades para escolha da alternativa. A fala do entrevistado A verifica este movimento:

Eu estava lá em Portugal e vi um projeto chamado Miniempresa da *Junior Achievement* [...]. Na época eu fui no SEBRAE porque eles tinham lá também um modelo de ensino de empreendedorismo e eu mapeei, minha equipe mapeou, uns 3 ou 4 projetos, mas o da *Junior* foi o que mais me encantou e eu vi isso lá em Portugal. Com a demanda no radar, ao ver o modelo da *Junior* no evento, nós fomos atrás e conseguimos rodar (Entrevistado A).

Entretanto, o entrevistado E destaca que não havia diagnóstico ou clareza quanto a uma demanda das escolas por um projeto de formação empreendedora. Assim, o desenvolvimento do Meu Primeiro Negócio foi motivado pelo interesse dos atores visíveis somado a um movimento do “Fluxo das soluções”, realizado tanto pela equipe que, como um grupo de atores invisíveis, foi em busca de alternativas, como pela própria *Junior Achievement*, enquanto empreendedora de políticas públicas. Como conta o entrevistado E, “ a *Junior Achievement* sempre tentou vender projetos para a secretaria [...] e encontraram a oportunidade no evento [em Portugal]”, além disso ainda conta que “a diretoria estava deslocada, com projetos parados [...] e portanto o subsecretário, que já sabia da *Junior*, sugeriu “vamos fazer um projeto de formação empreendedora?” e aí começou tudo” (Entrevistado E).

O “tudo” a que se refere ao entrevistado E na citação acima se refere ao ciclo de inovação adotado como estratégia do Programa Minas Digital, descrito no Capítulo 4. Motivado pelas políticas descobertas nas missões – “eventos-foco” – que encampou a ideia de fomentar a “mentalidade de *startup*”, relacionada ao conceito de *enterprise education* vinculado a formação escolar (LACKÉUS, 2015), a Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação entendeu que seria necessário traçar uma trilha de desenvolvimento da inovação, unindo os conceitos e abraçando a ideia de *entrepreneurial education* também. Começando com o Meu Primeiro Negócio, no ensino médio, passando pelo Startup Universitário, também criado no período, com foco no ensino superior e, finalmente, chegando ao SEED, após a graduação e com o amadurecimento da ideia de desenvolver um negócio (MINAS GERAIS, 2018). Cabe destacar que esta trilha era composta ainda por outros projetos tais como as UAITECs, o HUB Minas Digital, o Sistema Mineiro de Inovação (SIMI) e a Feira Internacional de Negócios, Inovação e Tecnologia (FINIT) que não entram no escopo de análise deste trabalho por não estarem diretamente associados aos conceitos de formação empreendedora trabalhados para identificação da agenda.

No mundo ideal eles pensavam o seguinte: o SEED foi meio que obrigado a continuar porque eles tentaram fechar o programa, mas aí teve toda uma movimentação do ecossistema de Minas Gerais, né? A partir daí o pessoal

começou a pensar assim: “como que a gente faz para ter uma formação empreendedora que acompanhe do início até a graduação da pessoa, até o mercado de trabalho?” E aí foi criado o MPN e o SU, pensando que o MPN seria o primeiro contato da pessoa com empreendedorismo e daí ele iria para a graduação, onde isso seria fomentado, e o SEED seria a etapa final de formação (Entrevistado E).

Segundo o entrevistado A, o projeto *Startup* Universitário, também apresentado no Capítulo 4, foi criado para completar a trilha de formação, além de buscar atender uma demanda dos reitores das universidades mineiras que estavam pressionando a secretaria para obtenção de algum projeto direcionado às universidades. Este projeto novamente surgiu da iniciativa da burocracia envolvida (atores invisíveis), munidos de experiências pessoais no âmbito do ecossistema de inovação, conforme pode ser ilustrado na fala a seguir:

Estava no auge dos *Startups Weekends*, tinham *Hackathons* que estavam saindo da capital para o interior, e o governo quis apoiar algo similar (Entrevistado D).

Além disso, o entrevistado A também destaca o papel da Federação das Empresas Juniores do Estado de Minas Gerais (FEJEMG), enquanto maior do mundo, na consolidação de um ambiente universitário favorável à criação do *Startup* Universitário. É importante destacar que, no entanto, apesar de ter iniciado suas atividades o SU não rodou um edital inteiro durante esta gestão.

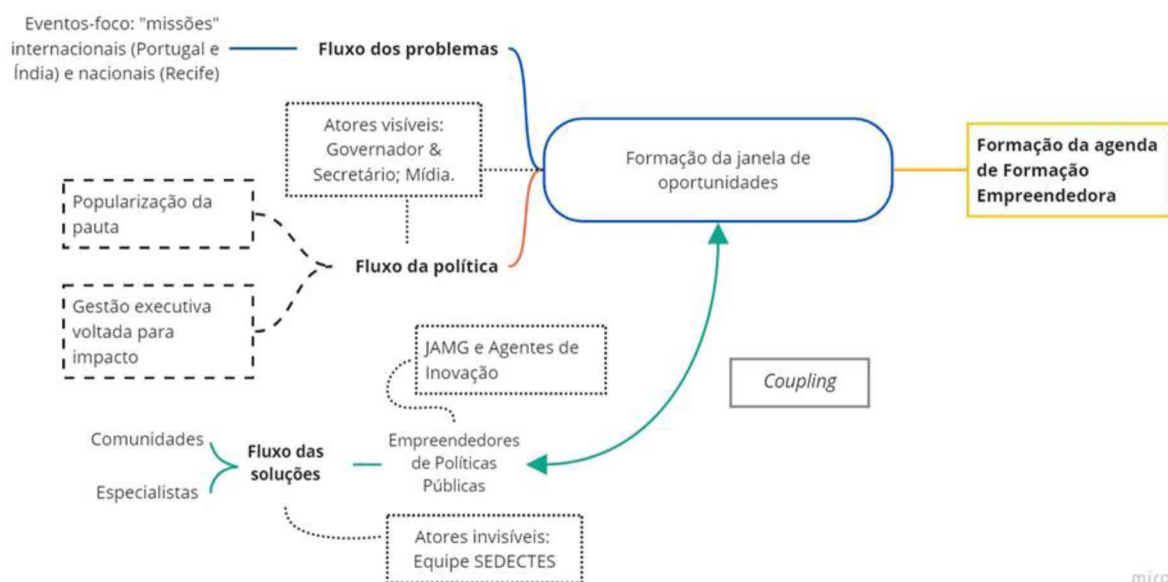
A confluência de todos esses mecanismos acionados pelos atores envolvidos formatou as estratégias componentes da agenda de Formação Empreendedora na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDECTES).

Era muito no sentido de “vamos tornar todo mundo empreendedor”, porque isso vai gerar emprego para o estado no futuro e vai voltar de inovação para o estado também. Sempre mantendo em mente quantas pessoas seriam impactadas (Entrevistado D).

Portanto, destaca-se também o papel das comunidades e dos atores invisíveis neste movimento de formação da agenda. Ainda, a despeito da ausência da verificação das subdimensões do “Fluxo da política”, verifica-se a presença de mecanismos não tradicionais próximos a este fluxo – a popularização das ações e a orientação executiva voltada ao impacto – que, somados ao diagnóstico identificado junto ao “Fluxo dos problemas” a partir dos eventos-foco, permite verificar a formação de uma janela de oportunidade que favoreceu o surgimento da agenda e o seu desdobramento nos projetos. Soma-se a este movimento, a atuação dos

empreendedores de políticas públicas e da burocracia, no âmbito do “Fluxo das soluções”, para formação do *coupling*. A figura 8 ilustra, portanto, os fluxos e mecanismos que possibilitaram a formação da agenda de Formação Empreendedora.

Figura 8: Síntese ilustrada - O momento 2 (2016-2018) e o movimento de formação da agenda de Formação Empreendedora



Fonte: elaboração própria.

Por fim, os atores visíveis, especialmente o alto escalão do governo<sup>26</sup>, desempenharam um papel fundamental na manutenção da agenda, uma vez que todos os projetos – com exceção do SU que ainda estava sendo montado – rodaram novos editais em 2018. Para além dele, a mídia também desempenha um papel similar. Isto pois, os projetos, especialmente o SEED, o Agentes de Inovação e o MPN, ganharam projeção em larga escala devido aos grandes resultados alcançados<sup>27</sup> trazendo visibilidade à secretaria. Ademais, a FINIT, evento de grande público, também auxiliou na promoção dos projetos e agenda, conquistando apoio junto ao ecossistema. Todo este sucesso alcançado, o entrevistado A atribui ao desempenho da equipe que, muito motivada e engajada, conseguiu entregar tudo que se propuseram a fazer. Cabe destacar ainda que, durante esse momento, a equipe era

<sup>26</sup> Neste momento, o Entrevistado E fez questão de destacar o apoio da então Secretária de Educação, Macaé Evaristo, à execução do MPN, uma vez que ela se fez presente em eventos realizados pelo projeto. Este apoio se destaca dos demais, pois a SEE não havia participado do processo de elaboração do projeto, somente sua execução, e, portanto, a presença da Secretária simbolizou uma validação e aprovação da iniciativa.

<sup>27</sup> Para mais informações, ver apêndice C.

composta majoritariamente por bolsistas e profissionais ocupantes de cargos de recrutamento amplo, na faixa de 20 a 30 e poucos anos de idade.

Num modelo onde você tem uma falta de estruturação e orquestração, as ações são feitas pelas pessoas. E cada vez mais, quando estamos no caos, vão se destacar pessoas [...]. Então eu acredito que boa parte das ações de empreendedorismo que aconteceram na nossa secretaria foi porque eu tinha um *mindset* de empresário e conseguimos fechar ali um time para trabalhar igual a uma empresa. No momento que o governo passava por um caos, onde poucas coisas prosperaram, isso chamou muita atenção. A pauta do empreendedorismo veio à tona, e poderia ter sido outra, por conta do movimento da *San Pedro Valley*. No poder público, eles partem da reação, porque é muita coisa para fazer [...] então o governo trabalha apagando incêndio, porque apagar incêndio chama mais atenção (Entrevistado A).

A gestão 2015-2018 se encerrou com a conquista de grandes resultados, deixando um legado quanto aos projetos de formação empreendedora a se trabalhado pela próxima gestão. Assim, a próxima subseção irá apresentar o primeiro ano após as eleições de 2018, com a posse de um novo governo, observando, entre outros elementos, as implicações deste evento sobre a manutenção da agenda.

### **5.2.3** O momento 3 (2019) e o movimento de manutenção realinhada da agenda: a persistência da trajetória e a configuração de uma janela para mudanças pontuais

Quando o partido NOVO chega ao governo em 2019, é confrontado com uma extensa bagagem de projetos e resultados da agenda de formação empreendedora na agora Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), construídos e alcançados pela gestão anterior. Segundo o entrevistado G, tanto o secretário quanto o subsecretário compartilhavam o entendimento de “não destruir marcas, por exemplo [...], manter o que era bom e repensar aquilo que era necessário”. Para além disso,

Tinham ganas de otimizar a subsecretaria, pois havia a ideia de que ela era muito inchada e quando você olhava a equipe de fato ela era. Na SINT, eram 183 pessoas em fevereiro do ano passado [2019], o que era um número substancial. Então a ideia era tentar trabalhar com economicidade para que a agenda fosse cumprida e não tentar desconstruir as coisas que haviam sido feitas (Entrevistado G).

Assim, houve uma redução significativa da equipe que, no entanto, não impactou a manutenção da agenda, pois as lideranças políticas estavam alinhadas à ideia de fomentar a formação de capital humano e, segundo o entrevistado G, existia um entendimento de que ela estava bastante relacionada ao desenvolvimento econômico, relação abordada pelo conceito de *entrepreneurship education* e

*entrepreneurial education*, além do quadro 2, no Capítulo 2. Dessa forma, optaram pela manutenção da trilha de desenvolvimento de formação empreendedora em curso.

A ideia da curva<sup>28</sup>, desde a formação de capital humano até a retenção de empresas em Minas Gerais, foi mantida. Então a SEDE atuaria nisso tudo e a formação empreendedora é parte fundamental dessa trilha, né? Especialmente, no primeiro quadrante, trabalhando desde o ensino médio até o ensino superior e depois dele junto às startups que estão em *early stage*, para poder gerar novos negócios e formar profissionais inovadores (Entrevistado G).

Eles queriam atuar muito sobre a parte inicial da curva, onde está o jovem e queriam apoiá-lo para se tornar um jovem empreendedor. E então, foram encontrando os projetos que se encaixavam ali, como o Meu Primeiro Negócio [...]. Depois ele atuava um pouco com o universitário, ajudando-o a desenvolver mais startups e a amadurecer o espírito empreendedor, para depois atuar com o cara que está desenvolvendo empresas para que desenvolva cada vez mais os seus processos. [...] Buscando depois gerar um retorno para Minas, fomentar empregos etc (Entrevistado H).

Ainda segundo os entrevistados, as lideranças, incluindo o governador, gostavam bastante do Meu Primeiro Negócio e do SEED, projetos que haviam alcançado grande visibilidade e destaque na gestão anterior e, portanto, tinham apoio de grandes atores integrantes ecossistema de inovação, em destaque a *San Pedro Valley*, além da mídia.

Tanto o secretário quanto o subsecretário foram fundamentais para a manutenção do SEED, SU e MPN. Quanto ao governador em si, acredito que ele também tenha sido fundamental, pois ele gosta bastante dessa pauta de formação de capital humano e trouxe, inclusive, parceiros para conversar com a gente, como a *StartSe*. Quanto ao SEED, especialmente, como o governador tem em sua base política os empreendedores do ecossistema, ele recebeu esses empreendedores no início de 2019 e eles tinham alguns pleitos relacionados ao ecossistema, e a continuação do SEED era um deles (Entrevistado G).

Novamente, a *San Pedro Valley* (ator invisível), com o apoio da mídia (ator visível) atuaram no processo, colaborando com a manutenção da agenda. Porém, em 2019, pode-se argumentar que estes mesmos empreendedores podem ser considerados atores visíveis, uma vez que, como exposto pelo entrevistado B, compunham a base política do governador e, portanto, possuíam maior poder de barganha para a manutenção da agenda. Este segundo grupo de atores ainda era composto pelas lideranças políticas que também defendiam a pauta e, portanto, deram apoio à continuidade da formação empreendedora.

---

<sup>28</sup> Ver figura 5.

Quanto ao “Fluxo da política”, observa-se que novamente é possível identificar a atuação dos empreendedores da *San Pedro Valley* como “Grupo de pressão”, pois se organizaram de forma coesa e, mantendo interesses próprios, defenderam a continuidade da agenda junto ao governador. O fato deste grupo estar alinhado ideologicamente ao governo contribui com a formação de um ambiente favorável à promoção da agenda, pois forma-se uma coalizão em prol de um mesmo objetivo. Ainda, pode-se destacar os mecanismos “Mudanças no governo” e “Configurações partidárias ou ideológicas” como importantes para a interferência desse fluxo nesse momento, pois a eleição de um partido mais afeto às ideias da agenda, favoreceu este processo.

Não obstante, o entrevistado G destaca que, apesar do apelo político pela manutenção da agenda com o fortalecimento da marca dos projetos havia uma inquietação da equipe quanto a ausência de indicadores de acompanhamento e resultados e um desejo de evidenciar que a agenda, de fato, atuava sobre algum problema público.

A gente sempre levou em consideração o apelo político, [...], mas queríamos entender o que os resultados mostravam para a gente, se aquela política fazia sentido ou não e também no *gap* que tinha para atender determinado público. Então, por exemplo, sabíamos que o *early stage*, o estágio inicial em que as empresas são formadas, ele é um gap, porque é muito arriscado colocar dinheiro e tem carência de capital privado neste ponto. [...] Então era muito claro que o SEED fazia sentido. E quando a gente fala do MPN e do *Startup* Universitário fazia muito sentido também porque quando a gente fala dos jovens empreendedores [...] a gente sabe que eles não tiveram matéria de empreendedorismo na escola [...] Então dar esse acesso é importante para que eles se tornem bons empreendedores [...] até pela questão de profissões do futuro (Entrevistado G).

Quanto mais cedo a universidade se empodera para ser este berço do empreendedorismo, menos o estado tem que colocar dinheiro depois também, então este era um foco nosso (Entrevistado G).

Assim, percebe-se que dois mecanismos, “indicadores” e “*feedback*”, do “fluxo dos problemas” se acionaram, buscando superar o diagnóstico e acompanhamento frágeis das políticas componentes da agenda na gestão anterior. No entanto, o mesmo entrevistado afirma que não havia números que indicavam os resultados dos projetos de modo a sustentar o processo de tomada de decisão pela manutenção da agenda e que este foi um esforço posterior realizado pela equipe. Entretanto, cabe aqui fazer uma observação sobre a disponibilidade destes resultados, pois a mídia, assim como os empreendedores, se apoiavam neles para

sustentar o argumento sobre a manutenção da agenda, ou seja, eles não estavam reunidos e apresentados para a nova gestão como uma avaliação, mas faziam parte da marca que auxiliou a decisão.

Entre os indicadores descobertos, que permitiram sustentar o diagnóstico apresentado pelo entrevistado G nos trechos acima, destacam-se os resultados apontados pela pesquisa “Empreendedorismo no Brasil 2018” do *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) e pela pesquisa “Empreendedorismo nas Universidades Brasileiras 2016” realizada pela Endeavor<sup>29</sup> em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). O quadro 10 apresenta um resumo dos principais resultados dessa pesquisa, que mostrou, de modo geral, que há um potencial no que diz respeito à formação empreendedora, uma vez que o número de empreendedores potenciais é expressivo, entretanto muitos não concluíram a formação escolar ou ainda não tiveram acesso à disciplinas ou iniciativas que os formassem para empreender, confirmando a importância da educação empreendedora.

---

<sup>29</sup> Organização de estímulo ao empreendedorismo e empreendedores de alto impacto, presente em 18 países, com foco em nações emergentes. Está no Brasil desde 2000 (ARAUJO, 2014).

Quadro 10: Exemplos dos indicadores considerados pela equipe em 2019 como mecanismo do “Fluxo dos problemas”

Fonte	Resultados
Empreendedorismo no Brasil 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 21,2 % dos empreendedores iniciais<sup>30</sup> em 2018 possuíam entre 18 e 24 anos;</li> <li>● 4,5 milhões de empreendedores iniciais possuem ensino fundamental incompleto;</li> <li>● 14,6% dos empreendedores estabelecidos<sup>31</sup> possuem renda familiar de até 1 salário mínimo, enquanto quase 35% dos mesmos empreendedores possui renda superior a 6 salários;</li> <li>● 33% da população sonha em ter o próprio negócio;</li> <li>● Para 40,5% dos especialistas<sup>32</sup>, o cenário brasileiro de “educação e capacitação” é um dos fatores negativos que pode influenciar a abertura e manutenção de novos negócios.</li> </ul>
Empreendedorismo nas Universidades Brasileiras 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 56% dos alunos empreendedores acreditam que iniciativas de empreendedorismo, como disciplinas, incubadoras e eventos são essenciais ao prepará-los para empreender;</li> <li>● somente 39% das universidades brasileiras promovem iniciativas de empreendedorismo;</li> <li>● 21% dos universitários brasileiros pretendem empreender no futuro.</li> </ul>

Fonte: GEM, 2018; ENDEAVOR, SEBRAE, 2016. Elaboração própria.

É importante destacar que este esforço na busca por indicadores foi motivado ainda pela necessidade de adaptação de alguns projetos que instrumentalizavam a agenda, para que se adequassem às diretrizes do novo governo, o que levou ao redesenho de alguns projetos, como apresentado no capítulo 4.

<sup>30</sup> “Indivíduos que estão envolvidos no planejamento, estruturação e são proprietários de um novo negócio, porém esse empreendimento ainda não pagou qualquer tipo de remuneração (salários ou pró-labores) aos seus proprietários por mais de três meses; e indivíduos que administram e também são proprietários de um novo negócio que, contrariamente aos nascentes, já remunerou os proprietários por um período superior a três meses e inferior a 42 meses (três anos e meio)” (GEM, 2018, p. 10).

<sup>31</sup> “Indivíduos que administram e são proprietários de negócios já consolidados que pagaram alguma remuneração aos seus proprietários por um período superior a 42 meses” (GEM, 2018, p. 10).

<sup>32</sup> “São profissionais do setor público ou privado, acadêmicos estudiosos, ou mesmo empreendedores que possuem elevado grau de experiência ou conhecimento acerca de determinadas condições que afetam o empreendedorismo” (GEM, 2018, p. 21).

[O que levou ao redesenho] foi absorver as diretrizes do governo, que era um governo liberal e que buscava gastar menos e com mais parceiros privados. Então buscar cada vez mais capital privado para a agenda de formação empreendedora era uma das nossas metas, e tentar ser sempre mais assertivo no que tangia a tecnologia e inovação (Entrevistado G).

Tais diretrizes são evidências da operação do mecanismo do “Configurações partidárias e ideológicas”, novamente acionando o “Fluxo da política”. Além deste, outro mecanismo que atuou sobre este fluxo foi a “Promulgação de leis”, como a Federal nº 13.415/2017 que modifica a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - 9.394/1996 (LDB), incluindo os itinerários formativos como parte do currículo do ensino médio. Estes foram posteriormente regulamentados pelo MEC, conforme trazido na introdução deste trabalho, inserindo o empreendedorismo como um de seus eixos. Logo, a valorização da formação empreendedora na educação também dá destaque à agenda, colaborando com sua manutenção.

Procuramos a educação para saber como poderíamos casar as duas coisas [a inserção do empreendedorismo no currículo e a execução dos projetos de formação empreendedora da SEDE], e a resposta que tivemos foi muito categórica no sentido de “estamos pensando nisso, mas não temos braço e recursos para realizar um piloto como o de vocês agora. Então se vocês quiserem seguir em frente, a gente abre as portas para vocês, porque eu não consigo pensar nisso sozinha agora” (Entrevistado G).

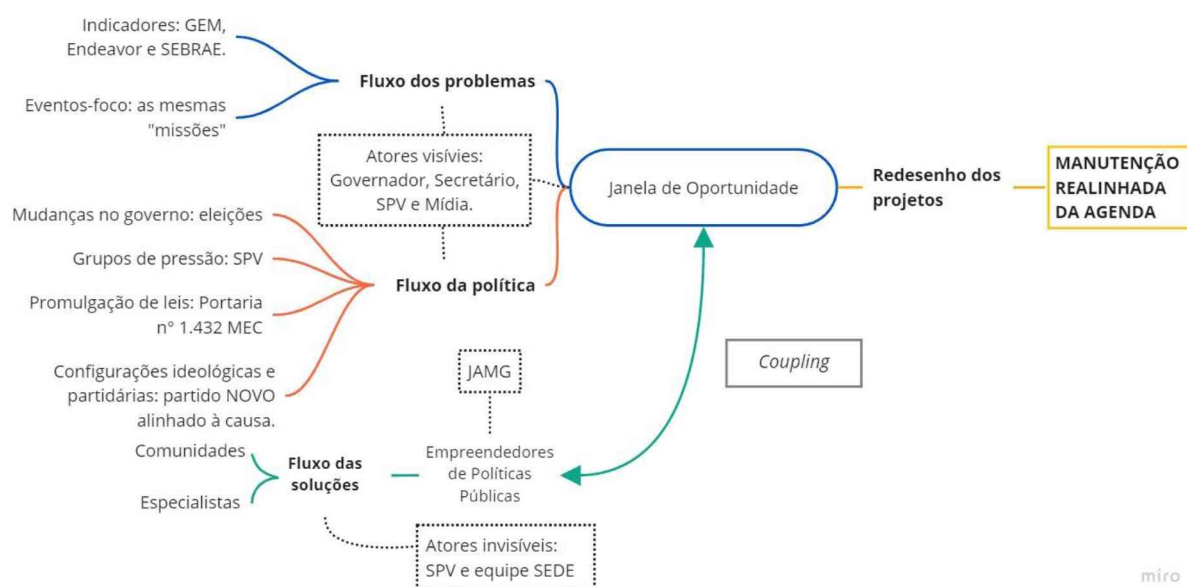
Logo, com o fluxo da política e dos problemas acionados pelos atores visíveis (SPV, mídia e alto escalão do governo) e invisíveis (burocracia), é possível identificar uma janela de oportunidades que viabilizou a manutenção realinhada da agenda, ou ainda mudanças pontuais, materializada com o redesenho dos projetos, analisado no Capítulo 4. Destaca-se que, apesar de não se tratar de uma mudança expressiva, a atuação dos atores visíveis somada, especialmente, ao mecanismo “Configurações ideológicas e partidárias”, sugere uma mudança de direção. A atuação da burocracia (atores invisíveis) se deu não apenas sobre o diagnóstico do problema, acionando o “Fluxo dos problemas”, como também sobre às comunidades de políticas públicas em busca de alternativas que atendessem às novas diretrizes de governo, acionando o “fluxo das soluções”. Os entrevistados G e H destacam financiadoras e aceleradoras, a *San Pedro Valley*, as empresas voltadas para a formação empreendedora, tais como a *Junior Achievement*, *MindMakers*<sup>33</sup> e SEBRAE,

---

<sup>33</sup> A *Mind Makers* é uma editora educacional nascida em Belo Horizonte com o propósito de transformar a educação no Brasil. Somos os pioneiros no desenvolvimento do Pensamento Computacional e do Empreendedorismo Criativo, disciplinas inovadoras que preparam crianças e jovens para o presente e o futuro mercado de trabalho (*Mind Makers*, 2019).

universidades como *Berkeley* e a Federal de Itajubá (UNIFEI), além de programas como o Cientista Beta<sup>34</sup> e Futuro Cientista<sup>35</sup> e instituições como a Brasil Júnior<sup>36</sup>, como os especialistas integrantes das comunidades mencionadas, aos quais os atores invisíveis recorreram em busca das alternativas para realinhamento da agenda. Ademais, destaca-se que muitos destes especialistas também atuaram como empreendedores de políticas públicas ao buscarem a SEDE, em 2019, em uma tentativa de promover suas ideias junto à agenda. O entrevistado G destaca a *Junior Achievement* como um desses empreendedores, pois a empresa buscou o governo na intenção de realizar uma nova rodada do programa Miniempresa, junto ao projeto Meu Primeiro Negócio. A figura 9, sintetiza todo o movimento.

Figura 9: Síntese ilustrada - O momento 3 (2019) e o movimento de manutenção realinhada da agenda



Fonte: elaboração própria.

Após este realinhamento, ainda em 2019, houve uma mudança incremental com a proposição, no segundo semestre, do projeto *JA Startup* em parceria com a empresa *StartSe* que havia sido introduzida pelo governador, conforme já explicitado no Capítulo 4.

<sup>34</sup> "Organização sem fins lucrativos com o objetivo de aproximar jovens da ciência, por meio de atividades voltadas para divulgação científica e aprendizagem baseada em projetos." (MINAS GERAIS, 2018).

<sup>35</sup> "Tecnologia Social criada pela Universidade Federal de São Carlos em 2010" (MINAS GERAIS, 2018).

<sup>36</sup> Confederação Brasileira de Empresas Juniores.

Esse foi um projeto muito interessante porque o Zema tinha tido uma reunião com uma empresa chamada *StartSe* e lá ele teve acesso ao programa conhecido como *JA Startup*. [...] E foi prometida então a doação de um piloto a ser executado em duas escolas, como uma forma de validar se ia ser bom ou não, se ia ter resultados, se o projeto seria escalável e etc. [...] E então, em certo ponto chegou para a SEDE a instrução de realizar o processo para a doação deste piloto (Entrevistado H).

Logo, verifica-se que para a execução do *JA Startup*, a empresa responsável atuou como empreendedora de políticas públicas, ao passo que o governador, como ator visível, facilitou a ascensão da ideia ao status da agenda e o projeto foi executado em dezembro de 2019.

O *JA Startup* estava muito por dentro [da agenda de formação empreendedora]. Estávamos tentando manter o Meu Primeiro Negócio e querendo ou não, este projeto era uma parte [...] da curva de formação empreendedora e se encaixava perfeitamente na parte inicial. [...] Ele era mais enxuto e [...] tinha uma pegada mais de *startup*. Então os meninos não criavam mais uma empresa, idealizavam startups. Então o projeto tinha um outro viés mas que também atendia esse desejo de formar o empreendedor (Entrevistado H).

Porém, apesar de todo o apelo para a manutenção, o realinhamento e a ampliação com o novo projeto, a nova gestão não conseguiu implementar a carteira de projetos apoiados no ciclo de desenvolvimento, em razão de uma série de empecilhos, como: a dificuldade de aprovação do orçamento junto a FAPEMIG, que se estendeu entre julho e novembro de 2019, e a saída do Subsecretário de Ciência, Tecnologia e Inovação e do secretário da SEDE, em setembro, conforme exposto no Capítulo 4. Observa-se que apesar da agenda ter alcançado um auge no plano de intenções, não foi possível executá-la integralmente neste período.

Assim, o ano de 2019 terminou com a agenda mantida e realinhada às diretrizes do novo governo, buscando a execução por meio dos projetos. A realização do *JA Startup*, que contou com a participação do governador na etapa de premiação (MINAS GERAIS, 2019), endossou a expectativa quanto à manutenção da agenda de formação empreendedora em 2020, apesar das inseguranças causadas pelas trocas de lideranças da secretaria.

2019 é dividido em dois momentos: o momento com secretário e o momento sem secretário. E isso faz diferença, porque por mais que tivesse um planejamento estratégico feito, ele foi feito com a cara do secretário que chegou no início do ano. E na hora que ele saiu, não é que isso foi perdido, mas existia um receio de que o NOVO não seguisse exatamente o que estava proposto ali e desejasse fazer alguma modificação. Ou seja, de setembro até dezembro existiu um limbo ali, onde a insegurança foi um fator muito crítico (Entrevistado G).

Cabe ainda reforçar que a expectativa com a manutenção realinhada da agenda em 2020 foi endossada com a inclusão da Formação Empreendedora nas ações do PPAG 2020-2023, assim como pela relação do programa “Acelera Minas”, com a Teoria da Hélice Tríplice, conforme apresentado no Capítulo 4 deste trabalho. A próxima subseção apresentará o ano de 2020 e, conseqüentemente, o último movimento analisado neste trabalho.

#### **5.2.4** O momento 4 (2020) e o movimento de inflexão da agenda: novos objetivos, novas lideranças e um futuro incerto

Os sete meses do ano de 2020, ainda em curso, já movimentou a estratégia de formação empreendedora da SEDE/MG, na contramão do que era esperado ao final de 2019, apesar dos obstáculos já colocados. Como exposto na seção 4.2, a chegada das novas lideranças neste ano culminou em uma revisão dos objetivos estratégicos da secretaria, apresentados na Figura 6. Com a revisão e a definição de novos objetivos como desburocratização, estatização e atração de investimentos, a área de Ciência, Tecnologia e Inovação que, até então era o carro chefe da secretaria, e onde se encontrava a agenda de formação empreendedora, é colocada em uma posição secundária de apoio, segundo o entrevistado G.

Em 2020, com a revisão dos objetivos, houve uma discussão porque a SUBINOVA não aparecia mais claramente em nenhum dos três pilares, mas a conclusão foi de que, de fato, CT&I era ferramenta para alcance deles. Mas isso muda a compreensão da estratégia sim, pois até então a SUBINOVA era vista como um outro pilar. [...] Como isso foi feito de forma um pouco abrupta, gerou uma certa confusão, pois vejo que o processo não foi muito esclarecido, justificando as novas diretrizes (Entrevistado G).

Ademais, a sugestão pela descontinuidade de alguns projetos, indo na contramão do esperado ao final de 2019, conforme apontado no Capítulo 4, também se apresenta como produto da revisão da estratégia da SEDE/MG, buscando alinhar-se ainda mais à diretriz de um governo indutor de políticas públicas e articulador do ecossistema – com menor foco para a execução direta – por meio da atração capital privado para a execução dos projetos, apresentada como meta na subseção anterior. Para além dos projetos descontinuados já apontados no Capítulo 4, o Entrevistado G

acrescentou que o SEED também entrou para esta lista recentemente, como consequência de uma inquietação do gabinete com o uso de recurso *equity free*<sup>37</sup>.

Assim, procurando adaptar a essa nova posição como ferramenta, a SUBINOVA buscou verificar o que de fato tinha aderência a essa nova estratégia. Existia ainda uma inquietação do gabinete de que a SUBINOVA tinha muitos projetos [...] e era necessário desapegar de alguns. E, estudando cada um, o gabinete decidiu retirar a parte de formação de capital humano, por entender que isso cabia à secretaria de educação [...]. O SU permaneceu, pois, por trabalhar com o ensino superior, entendeu-se que ele tinha uma vinculação maior com a abertura de negócios e não apenas com a formação e, portanto, fazia sentido trabalhar com ele, desde que ele fosse intensamente apoiado pela iniciativa privada (Entrevistado G).

Ainda segundo o mesmo entrevistado, toda essa revisão exigiu um esforço muito grande de readaptação da parte técnica, ao buscar adequar, novamente, os projetos às novas diretrizes mais recentes, na tentativa de evitar a descontinuação, causando um desgaste e desmobilização da equipe de burocratas envolvida. Assim, a curva ou trilha de desenvolvimento que era compreendida como estratégia estruturante da agenda de formação empreendedora, até o momento, perdeu sentido, representando um ponto de inflexão da agenda como prioridade governamental da área de desenvolvimento econômico.

Eu não vejo de forma clara, como a curva foi absorvida por essa nova gestão, porque é uma gestão muito mais atrelada com o processo de desburocratização, apoio a grandes instituições, geração de emprego e buscando tirar um pouco mais o governo da ponta para atuar como articulador dos principais atores. Com essas medidas, projetos como o MPN, por exemplo, que era um projeto extremamente de ponta e com o governo operacionalizando muita coisa, perderam sentido. E aí o governo começa a questionar o porquê estaríamos abraçando 400 escolas se podíamos contemplar mais, não com o governo atuando na ponta, mas tentando auxiliar empresas a executarem mais projetos como esse [...]. Com a crise atualmente, eu acredito que a prioridade não seja o empreendedorismo (Entrevistado H).

Esse movimento de inflexão foi configurado pela atuação do gabinete da SEDE/MG (ator visível) que, alinhado à configuração ideológica do NOVO (mecanismo do “fluxo da política”), optou pelas modificações apresentadas. Além disso, essa mudança também foi favorecida pela troca de lideranças. Portanto, verifica-se que o comportamento da agenda de formação empreendedora em 2020, sintetizado na figura 10, foi pautado pela dinâmica independente do fluxo da política,

---

<sup>37</sup> Quando o recurso é *equity free* significa que não há troca, ou seja, a aceleradora, neste caso o SEED, não recebe participação societária ou contratos de compromisso da empresa.

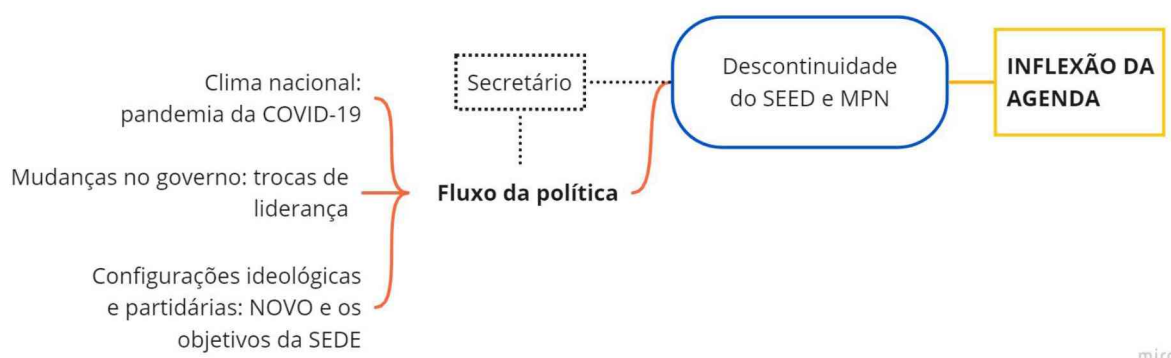
sem o apoio relevante dos empreendedores atuantes nos momentos anteriores, proporcionando um cenário propício para o movimento de inflexão da agenda.

Entretanto, a sugestão pela descontinuidade dos projetos é motivo de controvérsia entre os entrevistados, pois, segundo o entrevistado F, os projetos só foram descontinuados devido ao corte de orçamento como resultado da realocação de recursos para atendimento das condições colocadas pela pandemia da COVID-19. Entretanto, o entrevistado G, sugere que apenas um dos projetos, o SEED foi descontinuado devido à crise sanitária.

O SEED enfrentou muitos embates [...] apesar da redução de custos alcançada com o redesenho, o gabinete, alinhado à ideologia liberal que este governo tem e entende como muito importante ser fiel a essa pauta liberal que o elegeu, tinha muitos receios em liberar o recurso *equity free* e este era o grande ponto de inflexão. Com a crise do coronavírus e muitas empresas quebrando, essa situação se agravou, porque como o governo justificaria dar 80 mil para esses empreendedores já que a gente não tem certeza sobre o futuro sucesso deles? E, portanto, optou-se pelo encerramento da nova rodada pelo momento que estamos vivendo (Entrevistado G).

Cabe ainda destacar que a preocupação do governo em justificar a redução do investimento do SEED em um momento de pandemia pode sinalizar a interferência de mais um mecanismo do fluxo da política no movimento de inflexão da agenda, o “Clima nacional”, uma vez que, o país se encontra, ao menos em tese, mobilizado para o enfrentamento e atendimento às circunstâncias impostas pela pandemia. A figura 10 apresenta a síntese do movimento observado em 2020.

Figura 10: Síntese ilustrada - O momento 4 (2020) e o movimento de inflexão da agenda



Fonte: elaboração própria.

Retornando à controvérsia sinalizada, cabe recordar que os entrevistados F e G compõem o quadro estratégico da Secretaria e, portanto, ocupam cargos comissionados. Assim, a falta de alinhamento estratégico a respeito da agenda foi lida

pela equipe técnica como uma falta de diretrizes claras, conforme mencionado pelo entrevistado H.

Toda escolha é uma perda então quando você escolhe algo, você tem que focar muito naquilo. Então, quando essa nova gestão entra, ela entende que tínhamos que focar no processo de ajudar empresas e ajudar o privado a buscar financiamento, gerando emprego renda, entendendo que este processo vai ajudar a economia do estado. Entretanto, acaba que, deixamos de lado os outros projetos e nesse meio tempo se perdeu um pouco o direcionamento sobre a curva de aprendizado [...]. Assim, ainda não consigo ver uma diretriz de atuação para a parte de empreendedorismo, de uma forma clara e específica (Entrevistado H).

Este mesmo entrevistado diz compreender que a área de empreendedorismo e inovação é uma área secundária, pois, segundo ele, as áreas base de saúde, segurança e educação precisam estar estáveis para que o governo possa avançar em inovação. Logo, ele entende como natural o movimento de realocar os recursos dos projetos de formação empreendedora para combate à pandemia. Entretanto, mostrou incerteza quanto ao futuro da agenda.

Com relação a este mesmo ponto, o conflito entre os entrevistados F e G parece se estender, pois enquanto o entrevistado F afirma que os projetos só estão paralisados por falta de verba, o entrevistado G afirma que o próximo desafio da equipe será reposicionar o fomento, principal estratégia da agenda de formação empreendedora no desenvolvimento econômico, uma vez que “a palavra fomento não é bem vista pelo gabinete e, portanto, os projetos precisam ser readequados” (Entrevistado G).

Uma semana após o encerramento das entrevistas realizadas para este trabalho, a Superintendente de Inovação Tecnológica e a Diretora de Indústria Criativa e Formação Empreendedora, deixaram a SEDE. Trata-se de uma mudança no arranjo institucional de suporte à agenda que torna ainda mais incerto o seu futuro. Por fim, cabe destacar ainda que o *Startup* Universitário, único projeto componente da agenda que não foi descontinuado, ainda não havia sido executado nos primeiros sete meses de 2020.

### **5.3 A dinâmica da agenda de formação empreendedora em resumo**

Apresentados os quatro recortes da agenda, identificados por meio das entrevistas, esta seção busca sintetizar os elementos de interferência na dinâmica da agenda de formação empreendedora na Secretaria de Estado de Desenvolvimento

Econômico entre os anos de 2015 e 2020, recordando, em painel, os momentos e movimentos identificados.

A temática se inseriu na agenda governamental da então SECTES, a partir de um movimento dos empreendedores da *San Pedro Valley* que, identificados como atores invisíveis uma vez que compunham os especialistas integrantes de uma comunidade associada à pauta, atuaram de forma persuasiva ao incorporarem o papel de empreendedores de políticas públicas e, motivados por interesses, particulares, defenderam a manutenção do SEED na estratégia do novo governo assumido em 2015. Esses atores tiveram o apoio da mídia que, como um dos principais atores visíveis, tem a capacidade de influenciar diretamente a agenda governamental, conforme Kingdon (2006). Este apoio também favoreceu a atuação dos empreendedores da SPV como “Grupos de pressão”, mecanismo do “Fluxo da política” interveniente nesse movimento inicial, que ainda contou com o apoio com a receptividade popular à ideia de fomento ao ecossistema de inovação e startups e, ainda, da recente “mudança no governo” que colaborou com um ambiente político favorável.

O segundo momento descrito analisa o movimento de formação da agenda de Formação Empreendedora, de fato, entre 2016 e 2018. O resultado das missões realizadas pelo governo foi essencial nesse movimento, pois acionou o mecanismo dos “eventos foco” que interfere no “fluxo dos problemas”, modificando a compreensão sobre as estratégias de investimento em formação empreendedora, relacionando-a à formação escolar. Esta nova compreensão foi mobilizada pela burocracia envolvida que, enquanto “atores invisíveis”, buscaram junto às comunidades e aos especialistas alternativas mais convergentes com ela, inserindo na dinâmica o “fluxo das soluções”. Houve ainda, a atuação dos agentes de inovação e de empresas como a *Junior Achievement*, atuando como empreendedores de políticas públicas.

Neste momento, não houve destaque dos mecanismos tradicionais do “Fluxo da política”, entretanto dois fatores, cuja correspondência não foi encontrada junto ao quadro analítico, mas parecem se aproximar dessa dimensão, favoreceram a formação da janela de oportunidade para surgimento da agenda. São eles: a gestão executiva voltada para impacto e o desejo de ampliação do público, e popularização da pauta, associado à agenda. Ainda, houve uma participação relevante dos atores

políticos enquanto “Atores visíveis”, na formação da agenda, ao solicitarem a proposição de um novo projeto a ser desenvolvido nas escolas, movimentando o mesmo fluxo.

No terceiro momento, já em 2019, no governo NOVO, notou-se um movimento de manutenção realinhada da agenda. Nele, o “fluxo dos problemas” é aperfeiçoada a partir da atuação da equipe enquanto “Atores invisíveis”, que identificou números permitindo a verificação do mecanismo “indicadores”, auxiliando a sustentação do diagnóstico do problema realizado pela gestão anterior com os eventos-foco. Já a dimensão “Fluxo da política”, além de se apoiar sobre o mecanismo “mudanças no governo” proporcionado pelas eleições de 2018, tem sua dinâmica sustentada pelos empreendedores da SPV que, novamente são identificados como “grupos de pressão” e agora são considerados também atores visíveis, por comporem a base política do governador que, por sua vez, também apoiou, junto aos empreendedores, secretário da SEDE e subsecretário da SUBINOVA, a agenda de formação empreendedora. Este alinhamento e as justificativas que o sustentam e foram expostas na seção anterior, configuram o mecanismo “configurações partidárias ou ideológicas” que, se soma à dinâmica do fluxo da política, contribuindo com um cenário favorável à abertura de uma janela de oportunidades buscando a incorporação das novas diretrizes governamentais à agenda de formação empreendedora.

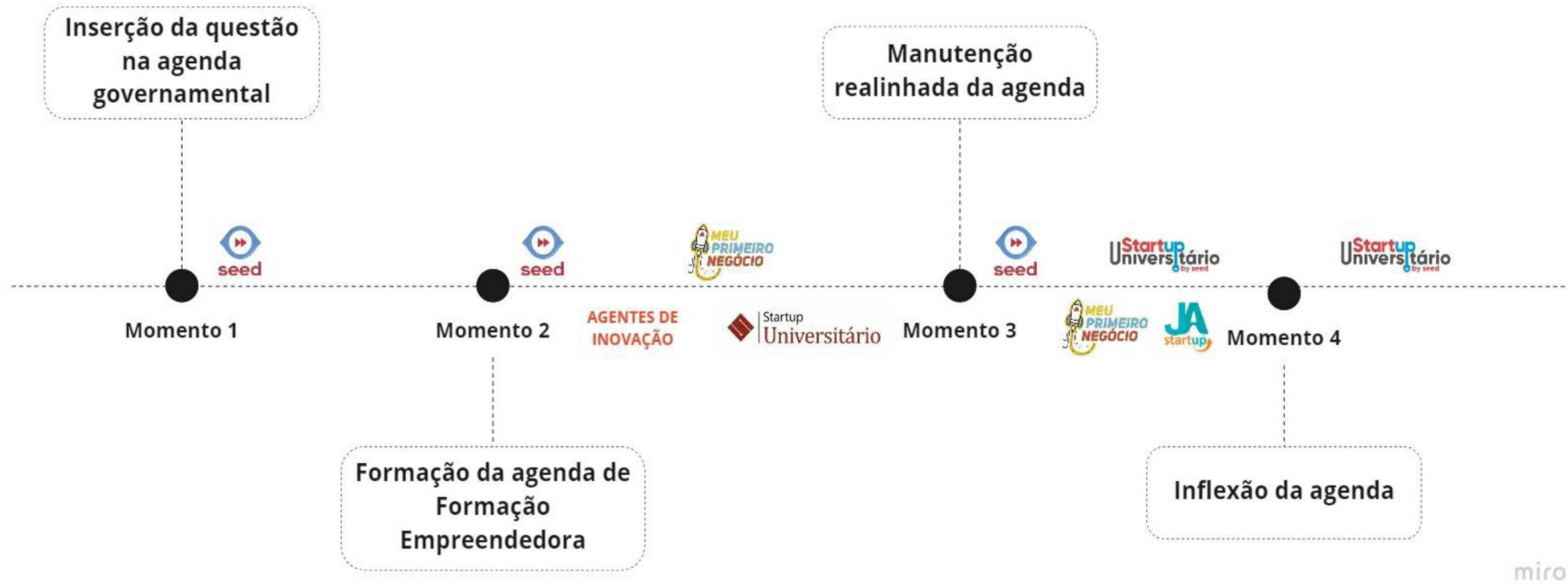
Neste ponto, o grupo de atores invisíveis recorreu novamente ao fluxo das soluções em busca de alternativas que auxiliassem na instrumentalização da agenda, agora realinhada. Tal fluxo é sustentado por algumas comunidades e especialistas que foram enumerados na seção 5.2.3, sendo que alguns deles também atuaram como empreendedores de políticas públicas, como por exemplo a empresa *StartSe* ao propor a doação da metodologia do programa *JA Startup* como um projeto piloto ao governador.

Apesar do realinhamento na agenda, verificou-se que, devido principalmente ao apoio de atores visíveis, houve a manutenção desta ao longo do ano de 2019 de modo que, somente a partir do ano seguinte, foi possível identificar uma inflexão. O quarto momento analisado, mostrou uma grande influência do “Fluxo da política” e do gabinete da SEDE/MG como “atores visíveis” na mudança da estratégia da SEDE e, conseqüentemente, na agenda de formação empreendedora.

A sistematização das informações coletadas permitiu enquadrar a troca de lideranças como “mudanças no governo”, assim como a pandemia da COVID-19 como um novo “clima nacional”. Associados ainda ao mecanismo “configurações partidárias ou ideológicas”, caracterizada pelas diretrizes do novo gabinete, ator visível, a dinâmica identificada para a dimensão “Fluxo da política” proporcionou um ambiente favorável a uma situação próxima ao desmonte da agenda.

Ao final da pesquisa, foi possível identificar junto aos entrevistados, insegurança quanto ao futuro da formação empreendedora na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, não sendo mais possível atestar, neste trabalho, a sua manutenção. A figura 11 apresenta uma linha do tempo, agrupando os momentos e movimentos observados neste capítulo, assim como os projetos vigentes em cada um.

Figura 11: Os quatro momentos e movimento da agenda de Formação Empreendedora na SEDE/MG (2015-2020).



Fonte: elaboração própria.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar o processo de formação e manutenção da agenda de políticas públicas de formação empreendedora da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais entre os anos de 2015 e 2020. Identificou-se os principais atores envolvidos neste processo, seus papéis, bem como os elementos que abririam “janelas de oportunidade” tanto para a inserção da temática no conjunto de questões relevantes da SEDE quanto para a proposição e execução dos projetos governamentais no marco dessa agenda. Para tanto, a principal referência metodológica utilizada foi o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2006) que compreende o processo de formação da agenda a partir do movimento de três fluxos: o fluxo da política, o fluxo dos problemas e o fluxo das soluções.

Ainda como parte da investigação, buscou-se identificar a capacidade de influência dos atores envolvidos sobre o processo, bem como o comportamento dos fluxos e sua relevância para cada momento que o compõe. Indo além, observou-se a influência das eleições ocorridas no período, buscando esclarecer se e como essa variável influenciou decursos de mudanças ou estabilidade da agenda. À esteira desse raciocínio, outra pergunta se somou ao debate: o aquecimento da agenda entre 2016-2018, claramente evidenciado pela proposição e execução de uma carteira de projetos que instrumentalizaram a agenda, não seria contraintuitivo, haja vista que o governo do momento (PT), ao menos por via de regra, se compunha por uma configuração partidária sem muito espaço para “papo” de empreendedorismo, *slogan*, inclusive, bastante presente nas estratégias e discursos dos governos anteriores de oposição (PSDB). Por fim, almejou-se perceber se, e em que medida, o estabelecimento da formação empreendedora como um dos eixos propostos para os itinerários formativos do currículo do ensino médio, proposta pelo MEC, desempenhou algum papel significativo sobre o processo a partir de 2019. Com essas perguntas em mãos, tendo identificado os quatro momentos e movimentos da dinâmica da agenda discutidos no Capítulo 5, algumas observações são notáveis.

Um primeiro conjunto de observações se refere à participação dos atores, seus papéis e capacidades de influência. Destaca-se a participação do grupo de empreendedores da *San Pedro Valley* que, ora atores visíveis, ora invisíveis, ou grupo de pressão, ou ainda empreendedores de políticas públicas, exerceram grande

influência sobre a estabilidade da agenda, sendo responsáveis por atrair os olhares do novo governo ingressante em 2015 sobre a questão da formação empreendedora já no primeiro momento, contribuindo, nos demais, para o amadurecimento da agenda e, como articuladores, para a execução de alguns dos projetos descritos no Capítulo 4. O governo se aproximou desse grupo, formando um “time de sentar na mesa do bar”, usando as palavras de um dos atores governamentais que atuou no período, ilustrando a importância dessa relação para a gestão. Logo em seguida, se fizeram presentes novamente junto ao NOVO, agora compondo a base eleitoral do governo ingressante em 2019, apoiando a manutenção da agenda, assim como fomentando o ecossistema de empreendedorismo e inovação, desenvolvido na gestão anterior, como essenciais ao desenvolvimento da área. Para além da SPV, outros atores privados tiveram destaque nos movimentos da agenda, atuando principalmente como empreendedores de políticas públicas, com destaque para as empresas *Junior Achievement* e *StartSe*.

É interessante observar o protagonismo desses atores especialmente durante os dois primeiros momentos, pois estes movimentos de inserção da temática e de formação da agenda, *a priori*, pareciam ir na contramão das características e interesses dos grupos de atores que usualmente compõem a base de apoio e de maior atenção do PT e de outros partidos de esquerda, compostas, menos pelos grupos do *bussiness* e mais por movimentos sociais, trabalhadores e minorias vulneráveis. Também é curioso observar como os mesmos empreendedores da SPV e as mesmas empresas, que entre 2015 e 2019 tiveram grande capacidade de influência na estabilidade da agenda, desaparecem em 2020, a despeito de comporem a base de um governo mais alinhado a seus interesses e ideias. A atuação destes atores na dinâmica da agenda é no mínimo estranha às hipóteses iniciais desse estudo, ancoradas no modelo dos fluxos múltiplos, que elenca as configurações partidárias e ideológicas como mecanismos que formam o fluxo da política e podem influir no processo de formação da agenda de políticas públicas. Mas, no caso em questão, esse mecanismo parece ter engrenado mais as peças das boas ideias do que as peças das convicções e dos interesses, lembrando que políticas públicas envolvem estes três elementos, como discutido no Capítulo 3.

Nesta altura, também cabe elaborar sobre o porquê a agenda ganhou força entre 2016 e 2018. A despeito de um partido de oposição ter assumido o governo em

2015, a relação com a SPV construída antes foi mantida. Pode-se evocar, com licença poética, a conhecida dependência de trajetória: já havia um projeto de sucesso, o SEED, no planejamento governamental, assim como a temática do empreendedorismo e inovação já estava em execução. Mas, para além disso, o “barulho” promovido pela SPV desempenhou um papel extremamente relevante na decisão de manter “rodando” o projeto de uma agenda aparentemente estranha. O governo parece ter procurado “apagar o incêndio”, como disse emblematicamente um dos entrevistados. Decisão rápida, mas com cálculo político: o risco de pautar manchetes nos jornais era maior do que manter uma iniciativa mais à direita dos, de novo, interesses e convicções do governo. Assim, a trajetória e o cálculo político e se somam às boas ideias como elementos relevantes da dinâmica da agenda de formação empreendedora na SEDE/MG.

Ainda, a composição da equipe envolvida nos projetos na, já então, SEDECTES, parece ter favorecido também a manutenção da agenda. Equipe grande, contratada por cargos de livre nomeação ou bolsas de pesquisa e desenvolvimento, na maioria jovens de 20 ou 30 anos, com experiência no mercado privado de empreendedorismo e inovação. A bagagem e experiências desse “time” é um ingrediente adicional na dinâmica da agenda. Atuando ou como empreendedores ou como atores invisíveis, o grupo recorria às comunidades de especialistas em busca de boas alternativas e ideias para aumentar a cartela de projetos da agenda. Mesmo quando faltaram diretrizes, a equipe assumiu destaque frente às entregas do governo e, coesa, pressionou o processo de aquecimento e integração da agenda entre 2016 e 2018.

Pode-se especular também sobre um ajuste operado pelo governo para adaptar a agenda, aparentemente desalinhada à sua base mais ampla. Os projetos incluíram parte dessa base como beneficiários dos projetos, tal como no Meu Primeiro Negócio. A decisão de popularizar a pauta levou parte da equipe para a ponta da execução dos projetos, colhendo resultados muito aplaudidos pela mídia na época, favorecendo a agenda, entre 2016 e 2018, mais uma vez.

Curioso também é o movimento de inflexão da agenda em 2020, a despeito do governo do partido NOVO estar mais alinhado aos interesses dos grupos de atores que até então haviam exercido grande influência sobre a agenda. Apesar do leve

movimento de manutenção dos projetos em 2019, com as adaptações para ajuste à estratégia da nova gestão, elementos institucionais colocaram desafios para o governo até então entusiasta da agenda. Neste mesmo ano ocorreram dificuldades para a aprovação do orçamento dos projetos junto à FAPEMIG, assim como as lideranças foram modificadas. Já em 2020 a saída da Superintendente e Diretora responsáveis pela pasta desestabilizaram ainda mais agenda que já se encontrava enfraquecida. Para além disso, o discurso e a postura do governo indutor (e não executor) das políticas públicas, precisou romper com uma trajetória dos muitos projetos já operados. Essa dependência, ao deparar com a necessidade de mudar a ordem usual e o conjunto de regras que até ali pautavam a execução dos projetos, culminou em uma desmotivação da burocracia e um enfraquecimento do engajamento dos atores relacionados.

Para além da atuação dos atores e dos efeitos provocados pelas eleições, um segundo conjunto de observações tratam da participação dos fluxos e suas influências sobre o processo de formação da agenda. Observa-se uma incidência significativa do fluxo das soluções, explicada pelo protagonismo dos empreendedores de políticas públicas e dos atores invisíveis já mencionado. Para além deste, o fluxo da política também ganhou destaque, haja vista a atuação dos políticos de alto escalão – Governador e Secretário – e dos grupos de pressão, formados pela SPV. Entretanto, o fluxo dos problemas pareceu influir menos do que os demais, especialmente ao longo da gestão do PT. Apesar da ausência dos indicadores e *feedbacks* dificultar a identificação e o enquadramento do problema, as missões dos gestores para conhecer experiências de formação empreendedora em outras localidades funcionaram como “eventos-foco” que modificaram a percepção sobre a temática e abriram espaço para a criação de projetos, popularização da agenda e sua maior vinculação com a formação escolar. Porém, todo esse processo foi feito à revelia de uma reflexão mais profundo sobre se, de fato, esses projetos interviam em um problema público relevante para Minas Gerais.

Sobre isso, cabe destacar os defeitos comuns da função de formação da agenda apontados por Wu (*et al*, 2014, p. 29) na Introdução deste trabalho. O autor sinaliza que preocupações relativamente menores podem ocupar espaço de problemas públicos relevantes e ainda que, o mau enquadramento dos problemas impede o desenvolvimento de soluções realmente efetivas. Assim, indaga-se se o

problema que motivou a agenda de políticas públicas de Formação Empreendedora não teria ao menos um desses defeitos, especialmente o primeiro. Recorde-se que para alguns entrevistados, a pauta do empreendedorismo só ganhou foco devido ao barulho e o governo agiu apenas para apagar incêndios o que poderia ter feito com qualquer problema. Será que, em outras circunstâncias e suportada por números, essa pauta se elevaria de fato ao *status* de questão pública relevante a ponto de ingressar na agenda desse governo? Essa indagação permanecerá sem resposta, dada a incapacidade de voltarmos ao passado mudando os contextos e as histórias.

Soma-se ainda a esta observação, o diagnóstico de indicadores realizado em 2019, por meio das pesquisas “Empreendedorismo no Brasil 2018” (GEM, 2018) e “Empreendedorismo nas Universidades Brasileiras 2016” (ENDEAVOR, 2016), quando o fluxo dos problemas ganhou maior destaque na dinâmica da agenda. Aqui, caberia investigar, em futuras pesquisas, o que aqueles números estão apontando, de forma a ter certeza que a educação empreendedora de fato atende o problema diagnosticado e que os projetos que a instrumentalizam convergem meios e entregas com fins previstos, afastando o segundo defeito apontado por Wu (et al, 2014). Para agora, lembre-se que a Formação Empreendedora é um tema transversal a outros assuntos, tais como as desigualdades socioeconômicas e as oportunidades de acesso à educação, assim como o ingresso no mercado de trabalho e as discussões em torno da garantia dos direitos trabalhistas. Todas essas interfaces devem ser abordadas e problematizadas junto aos números, tal como aponta parte das críticas à formação empreendedora trabalhadas no Capítulo 2.

Para além disso, cabe ainda destacar certa inquietação provocada por uma fala do Entrevistado E na seção 5.2.2, quando ele destaca que a trilha de formação empreendedora foi percebida como uma possibilidade somente após o SEED ter sido “obrigado a continuar”, entre 2015 e 2016. Isso parece indicar que, antes deste movimento, o governo não tinha clareza da relevância da formação empreendedora vinculada à formação escolar como questão pública. Essa sensação é reforçada pela ausência dos indicadores e a pouca preocupação em construir uma justificativa discursiva sobre o problema, sem contar a inexistência de uma demanda estruturada das escolas sobre do tema, conforme foi apontado pelo mesmo entrevistado.

Pierson (1993) aciona este debate ao levantar que as políticas públicas podem provocar a política de fato, enquanto processo (*policies produce politics*), de modo que as políticas públicas não são apenas produtos do processo político mas podem também ser *inputs* ao desenvolvimento deste, podendo modificar, inclusive, as estruturas - econômicas, sociais, etc. - ao seu redor. Para o autor, o *feedback* é um instrumento essencial neste processo e estudos de caso, tais como este trabalho, são uma ferramenta importante para descobrir as fontes dos processos de mudança política. Seguindo esta lógica, a política deixa de ser a causa que leva à elaboração de uma *policy* e passa a se tornar efeito desta. Logo, compreendendo a formação de agenda como uma etapa do processo político, conforme apontado neste trabalho, a agenda de formação empreendedora, especialmente sua vinculação ao contexto escolar, seria um *outcome* ou efeito de políticas anteriores, como o SEED. Esse vaivém “do que é resultado do que” evidencia que os movimentos de convergência e desarmonia entre problemas, política e soluções (*policies*) não são lineares, senão que operam sobre a racionalidade limitada e a complexidade do processo político. Entretanto este é um debate complexo, podendo se tornar objeto de pesquisas futuras acerca do tema.

Ainda sobre a participação dos fluxos na dinâmica da agenda, retoma-se a discussão em torno do aumento do número de projetos que instrumentalizaram a agenda entre 2015 e 2018. Outro elemento importante para a viabilização deste fenômeno é a indisponibilidade de orçamento para agenda. Os recursos orçamentários não foram considerados na análise, pois não compõem o conjunto de variáveis dos fluxos relevantes para a formação de agenda, conforme Kingdon (2006). Entretanto, trata-se de um elemento importante para discutir a viabilidade de execução de uma agenda operacionalizada em projetos o que se apresenta como um limite do modelo analítico desta pesquisa, ponto discutido adiante. Observando as mesmas ações dos PPAGs trabalhados no Capítulo 4, sob responsabilidade da FAPEMIG, que detém a administração privada destes recursos, é possível observar que houve uma redução significativa das metas financeiras – caindo da ordem de R\$ 50 milhões previstos para 2019, para R\$ 30 milhões em 2020, ou seja, uma redução de 40% (MINAS GERAIS, 2018f, 2019b) – com a troca de governo, o que seguramente é um elemento institucional que favoreceu a inflexão da agenda em 2020, além das

dificuldades enfrentadas para aprovação e liberação destes mesmos recursos para os projetos propostos.

Por fim, uma última observação importante trata do empreendedorismo na educação por meio dos itinerários formativos. Levando em conta que o eixo de empreendedorismo só foi institucionalizado como regramento no final de 2018 com a Portaria do MEC correspondente, este elemento se torna relevante para análise somente a partir do ano de 2019, no movimento 3 descrito no Capítulo 5. O reconhecimento da educação empreendedora pelo Ministério se mostrou relevante para a manutenção da agenda naquele ano. Houve um esforço da SEDE/MG de conversar com a SEE/MG em busca do desenvolvimento de uma política transversal, ou pelo menos que não houvesse sobreposição com eventuais ações da área de educação. A resposta recebida, ilustrada no Capítulo 5, simbolizou um sinal verde para que a agenda continuasse rodando na SEDE/MG. Contraditoriamente, um ano depois, o gabinete da SEDE/MG utilizou a inserção da temática na BNCC como justificativa para decidir que o assunto não era mais de competência da área de Desenvolvimento Econômico, corroborando com o movimento de inflexão da agenda.

Considerando que este trabalho ainda se propôs a explorar os possíveis limites e pontos fortes da aplicação e da atualidade do modelo dos Múltiplos Fluxos para o estudo dos processos de formação da agenda, especialmente na análise de uma política contemporânea, neste caso, a formação empreendedora, verifica-se que o Modelo ainda se apresenta bastante completo permitindo uma análise abrangente de fatores relevantes que de fato influenciaram o processo. Todas as dimensões (fluxos) e subdimensões (mecanismos) do quadro analítico se fizeram presentes em, pelo menos, um momento e/ou movimento da dinâmica da agenda nos últimos 5 anos. Entretanto, é possível destacar que o modelo mostrou limites sobre a participação do fluxo das soluções, especialmente sobre a dinâmica que ocorre dentro das comunidades de especialistas, fato relevante neste trabalho haja vista a centralidade e o protagonismo deste fluxo para a dinâmica da agenda entre 2015 e 2020, além do destaque conquistado pelos atores dessas comunidades nessa história. Muitas das observações dessas considerações finais em torno das perguntas do processo investigativo poderiam ter sido mais bem contempladas e, conseqüentemente, compreendidas, caso o Modelo dos Múltiplos Fluxos abraçasse mais como mecanismo relevante, as relações e interesses que ocorrem nas comunidades.

Sugere-se a inserção dessa variável nos quadros analíticos de pesquisas futuras inspiradas em Kingdon (2006).

Além disso, umas das críticas ao modelo discutidas no Capítulo 3, se mostra bastante evidente para a análise. Trata-se da ausência da discussão sobre o papel dos arranjos institucionais no processo de formação da agenda, que pode influenciar com a dependência de trajetória, como identificado no caso da agenda de formação empreendedora. Também se mostra interveniente à organização dos partidos e suas configurações ideológicas, também presentes no caso desse trabalho. O modelo do Equilíbrio Pontuado ou ainda o modelo de Coalizões de Defesa, contemplam melhor estes elementos alavancando análises de agenda mais integrais, ficando como sugestão para novas possibilidades de pesquisa acerca do tema da formação empreendedora.

Por fim, na intenção de fomentar o campo de pesquisa em torno do objeto desta análise, levanta-se alguns pontos que podem ser problematizados, alinhados às críticas à Formação Empreendedora levantadas no Capítulo 2. Apesar da formação empreendedora ter se tornado objeto de atenção da educação básica após a última revisão da BNCC, a agenda ainda é pouco explorada neste campo de conhecimento, como apontado por Coan (2011). A estrutura do tema ainda se mostra imatura como proposta pedagógica, o que enfraquece as apostas que, de fato, conseguirá alcançar os resultados esperados. Há também uma dicotomia presente no debate em torno da formação empreendedora. Se, na teoria, ela promete romper barreiras e desafios sociais incentivando a formação de habilidades empreendedoras, em países como o Brasil, onde a segurança para se empreender é mínima e há desigualdades de oportunidades educacionais de toda ordem, esse discurso bem intencionado pode perigosamente reproduzir um discurso meritocrático e excludente, ao tratá-la como projeto individual.

O perigo aumenta mais quando o discurso se aproxima do contexto de desenvolvimento econômico e mercado de trabalho. Nesse registro a formação empreendedora é vista como ferramenta à promoção de oportunidades de inserção profissional, mas, por outro lado, pode legitimar e institucionalizar o incentivo ao auto-emprego que, no Brasil, é potencialmente conflitante à garantia de direitos trabalhistas e flerta com condições concretas de precarização do trabalho. O incentivo ao

empreendedorismo, por instituições governamentais, pode ser uma grande cilada quando há pouco segurança e estabilidade nesta atividade. Ainda que o risco seja inerente ao processo de idealização e execução de um modelo de negócios, para que se torne uma estratégia de governo, alerta-se para a necessidade de se promover maior proteção ao capital empreendido, de modo a evitar consequências desastrosas à qualidade de vida do empreendedor. Estas críticas destacam, como já mencionado, que a formação empreendedora é uma temática multidisciplinar e precisa avançar em outros campos de conhecimento, a fim de ganhar maturidade para explorar e aplicar seus verdadeiros potenciais. É um campo fascinante e com muitos potenciais inexplorados, e ainda carece de trabalhos que ampliem o objeto para de outros olhares além do desenvolvimento econômico.

Acredita-se que essa pesquisa cumpriu com os objetivos específicos listados na introdução, situando-se como um estudo de fronteira entre a administração pública e a ciência política. É útil por propor reflexões que auxiliam no desenvolvimento da perspectiva política e da competência perspicaz por gestores públicas no exercício de funções do processo de formação da agenda.

Chegando ao fim, a pergunta do título desta monografia busca revelar a complexidade por detrás do campo da análise de políticas públicas e provocar os interessados em navegar nessa complexidade a explorar suas limitações, bem como descobri-lo como um campo multidisciplinar, de perspectivas nada lineares e racionais, permeado por interesses de atores diversos que agem e interagem das mais variadas formas, iluminando uma imprevisibilidade tão certa quanto fascinante.

## REFERÊNCIAS

ABSSTARTUPS, Associação Brasileira de *Startups*. **Aprenda já o que é o capital semente**. [S. l.] 18 jan. 2017. Disponível em: <https://abstartups.com.br/aprenda-ja-o-que-e-o-capital-semente/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

AGUILHAR, Ligia. **Seed fecha as portas em Minas Gerais e startups são “despejadas”**. Belo Horizonte: Link, Estadão, 30 de março de 2015. Disponível em: <https://link.estadao.com.br/blogs/start/seed-fecha-as-portas-em-minas-gerais-e-startups-sao-despejadas/>. Acesso em 02 jul. 2020.

AMORIM, Djanine Almeida. **A Pedagogia Empreendedora Na Educação Básica Brasileira**. Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento. Ano 03, Ed. 03, Vol. 03, pp. 14-45, março de 2018. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/pedagogia-empreendedora>. Acesso em: 02 dez. 2019.

ANPEI. Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Inovadoras. **O que são ecossistemas de inovação e qual a sua importância**. São Paulo, 30 de julho de 2019. Disponível em: <http://anpei.org.br/o-que-sao-ecossistemas-de-inovacao-e-qual-sua-importancia/>. Acesso em 13 jul. 2020.

ARAÚJO, Cecília. **Endeavor na prática**: como funciona e como entrar na organização. Portal Na Prática, s.l., outubro de 2014. Disponível em: <https://www.napratica.org.br/endeavor-na-pratica-como-funciona-e-como-entrar-na-organizacao/>. Acesso em: 24 jul. 2020.

BAETA, Juliana. **Escritório do Seed é fechado e pega empreendedores de surpresa**. Belo Horizonte: O Tempo, 31 de março de 2015. Disponível em: <https://www.otempo.com.br/cidades/escritorio-do-seed-e-fechado-e-pegas-empresarios-de-surpresa-1.1017631>. Acesso em 01 jul. 2020.

BRASIL. **Lei N°13.267, de 06 de abril de 2016**. Disciplina a criação e a organização das associações denominadas empresas juniores, com funcionamento perante instituições de ensino superior. Brasília, DF. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13267.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13267.htm). Acesso em: 09 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n° 13415, de 16 de fevereiro de 2017**. Altera a Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm). Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. **Lei n° 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 15 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n° 1432, de 28 de dezembro de 2018**. Estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos conforme preveem as Diretrizes Nacionais do Ensino Médio. Brasília: Gabinete do Ministro,

2018. Disponível em:

<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=05/04/2019&jornal=515&pagina=94>. Acesso em: 15 out. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Formação da agenda: a perspectiva do Equilíbrio Pontuado. In: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília. ENAP, 2018. p. 49-59.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Introdução. In: CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas**. Brasília. ENAP, 2018. p. 9-11.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (orgs.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012. p. 87-121. Disponível em:

<https://books.google.com.br/books?id=iBP0AgAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 12 nov. 2019.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças**. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. spe, p. 486-505, julho 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512016000700486&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512016000700486&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 08 de out. 2019.

COAN, M. **Educação para o empreendedorismo: Implicações epistemológicas, políticas e práticas**. Tese (Doutorado em Educação). UFSC – Centro de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Santa Catarina. 2011. Disponível em:

<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/94847/298002.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 dez. 2019

COLBARI, Antônia. **Os Desafios da Formação de Empreendedores na Sociedade Brasileira**. In: XXV Simpósio da Gestão da Inovação Tecnológica. Brasília, **ANPAD** 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/Simposio454.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2019.

CORTES, Soraya M. V. Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados. In: UFRGS. **Pesquisa Social Empírica: métodos e técnicas**. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v. 9, p.11-47.

ENDEAVOR, Brasil; SEBRAE. **Empreendedorismo nas Universidades Brasileiras 2016**. [S.l.], 2016. 67 p.

ETZKOWITZ, Henry; ZHOU, Chunyan. **Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo**. **Estud. av.**, São Paulo, v. 31, n. 90, p. 23-48, 2017. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142017000200023&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000200023&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 21 nov. 2019.

FONSECA, Ana Carla Freitas; MEDINA, Maria Guadalupe. **Promoção da saúde na agenda governamental do estado da Bahia: política ou retórica? Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. spe2, p. 302-316, out. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-11042018000600302&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-11042018000600302&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 26 nov. 2019.

GEM, Global Entrepreneurship Monitor. **Empreendedorismo no Brasil - Relatório Executivo 2018**. Disponível em: <http://materiais.cer.sebrae.com.br/relatorio-executivo-gem-2018>. Acesso em: 15 out. 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002. Disponível em: [http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil\\_como\\_elaborar\\_projeto\\_de\\_pesquisa.pdf](http://www.uece.br/nucleodelinguasitaperi/dmdocuments/gil_como_elaborar_projeto_de_pesquisa.pdf). Acesso em: 29 jun. 2020.

GUERRA, J.F.C. TEODÓSIO, A.S.S. **Pedagogia Empreendedora: uma crítica à luz das invenções do cotidiano**. Revista de Estudos Organizacionais e Sociedade. FACE, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, v.1, n.2, dez. 2014. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/farol/article/view/2517>. Acesso em: 03 dez. 2019.

IAPMEI; I.P; FCT; COMPETE. **Estratégia de Investigação e Inovação para uma Especialização Inteligente**. Portugal, 2014. Disponível em: [https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/enei\\_versao\\_final\\_0.pdf](https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/enei_versao_final_0.pdf). Acesso em 23 jul. 2020.

JAMG, *Junior Achievement* Minas Gerais. **Relatório de Atividades: Programa Meu Primeiro Negócio**. Belo Horizonte, 2018. Não publicado.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? *In: Políticas Públicas: Coletânea - Volume 1*. SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (orgs.). Brasília: ENAP, 2006. p. 219-224.

KINGDON, John. Juntando as coisas. *In: Políticas Públicas: Coletânea - Volume 1*. SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (orgs.). Brasília: ENAP, 2006. p. 225-244.

LACKÉUS, Martin. **Entrepreneurship in Education: what, why, when, how**. Paris, OCDE, 2015. Disponível em: [https://www.oecd.org/cfe/leed/BGP\\_Entrepreneurship-in-Education.pdf](https://www.oecd.org/cfe/leed/BGP_Entrepreneurship-in-Education.pdf). Acesso em 16 nov. 2019.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. *In: MARQUES; FARIA (orgs.). A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MEC, Ministério da Educação. **Base Nacional Curricular Comum: educação é a base**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: [http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC\\_EI\\_EF\\_110518\\_versaofinal\\_sit e.pdf](http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_sit e.pdf). Acesso em: 14 jul. 2020.

MINAS GERAIS. **Apresentação:** MINAS DIGITAL: Minas, o lugar certo para inovar! Belo Horizonte, 2018g. Não publicado.

MINAS GERAIS. **Decreto N° 47.686, 26 de julho de 2019.** Define a estrutura orgânica dos órgãos do Poder Executivo do Estado que menciona e dá outras providências. Belo Horizonte, 2019d. Disponível em <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47686&comp=&ano=2019>. Acesso em: 10 abr. 2020.

MINAS GERAIS. Diretoria de Inovação Social e Ambiental. **Revista Inovação Social e Ambiental:** projetos vigentes na Diretoria de Inovação Social e Ambiental da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia 2015-2018. Belo Horizonte, 2018a. Não publicado.

MINAS GERAIS. **Lei n° 22.257, de 27 de julho de 2016.** Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 2016. Disponível em <http://www.age.mg.gov.br/images/stories/downloads/leis/lei-22257.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. **Relatório de Execução:** Programa JA *Startup*. Belo Horizonte, 2019a. Não publicado.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. **Relatório Descritivo Meu Primeiro Negócio.** Belo Horizonte, 2019e. Não publicado.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Descritivo SEED 2018 & 2019:** Quinta e sexta rodadas do programa SEED – *Startups and Entrepreneurship Ecosystem Development*. Belo Horizonte, 2018b. Não publicado.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Secretaria de Estado de Educação. **Programa Meu Primeiro Negócio Relatório Descritivo:** Educação Empreendedora para a rede pública de ensino de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018c. Não publicado.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior; Secretaria de Estado de Educação. **Programa Meu Primeiro Negócio Relatório Parcial:** Educação Empreendedora para a rede pública de ensino de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018d. Não publicado.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Startup Universitário.** Belo Horizonte, 2017. Não publicado.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. **Relatório de acompanhamento:** *Startup Universitário*. Belo Horizonte, 2018e. Não publicado.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental, PPAG 2016-2019**, exercício 2019. 2018f. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/conteudo/transicao/ppag/ppag-2016-2019-revisao-2019>. Acesso em: 10 fev. 2020.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental, PPAG 2020-2023**, exercício 2020. 2019b. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento\\_orcamento\\_publico/ppag/index.html](https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/ppag/index.html). Acesso em: 28 abr. 2020.

MINAS GERAIS. Sistema Mineiro de Inovação. **Catálogo Inovação em Minas**. Belo Horizonte, s.d.. Não publicado.

MINAS GERAIS. Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Apresentação: SUBINOVA - Acelera Minas**. Belo Horizonte, 2020. Não publicado.

MINAS GERAIS. Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação. **Apresentação: Planejamento Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação**. Belo Horizonte, 2019c. Não publicado.

MINAS GERAIS. **Convênio de Cooperação Técnica e Financeira nº 10.281/17, Startup Universitário by SEED**. Belo Horizonte, 2019f. Não Publicado.

MIND MAKERS. **Quem somos**. [S.l.], 2019. Disponível em: <https://mindmakers.com.br/quem-somos/>. Acesso em: 04 jul. 2020.

PIERSON, Paul. **When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change**. Cambridge University Press, *World Politics*, Vol. 45, No. 4, Jul, 1993. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2950710?origin=JSTOR-pdf&seq=1>. Acesso em 25 jul. 2020.

PORTUGAL; UE. Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional. **O que é o Portugal 2020**. Portugal, 2020. Disponível em: <https://www.portugal2020.pt/content/o-que-e-o-portugal-2020>. Acesso em 05 jul. 2020

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. **O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil**. *Rev. Adm. Pública*. Rio de Janeiro, vol. 46, n. 5, p. 1271-1294, set-out. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7140/5692>. Acesso em: 17 jul. 2020.

REIS, Bruno P. W. Políticas públicas. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. Disponível em <https://www.gestrado.net.br/pdf/326.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2020.

ROCK CONTENT. **San Pedro Valley**. Belo Horizonte, s.d. Disponível em: <https://rockcontent.com/san-pedro-valley/>. Acesso em: 05 jul. 2020.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração, UFSC; Brasília: CAPES, UAB, 2009. 130 p.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. *In: Políticas Públicas: Coletânea - Volume 1*. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (orgs.). Brasília: ENAP, 2006. p. 21-42.

SCHAEFER, R.; MINELLO, I. F. **Educação empreendedora: premissas, objetivos e metodologias**. Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, 2016. Disponível em: <http://www.uff.br/pae/index.php/pca/article/viewFile/816/pdf>. Acesso em: 25 nov. 2019.

SECCHI, Leonardo. Ciclo de Políticas Públicas. *In: SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 35-60. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/59912936/cap-3-leonardo-secchi-ciclo-de-politicas-publicas>. Acesso em: 12 nov. 2019.

SECCHI, Leonardo. Introdução: percebendo as políticas públicas. *In: SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012. p. 01-21.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p.20-45, jul. 2006. Semestral. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/sociologias/issue/view/511>. Acesso em: 10 nov. 2019.

TEIXEIRA, Maria Gracinda Carvalho; ORNELAS, Antonio Lima. **Formulação de Política Pública de Saúde: Análise do Projeto Teias à Luz do Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon**. REAd. Rev. eletrôn. adm. (Porto Alegre), Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 179-207, abr. 2018. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-23112018000100179&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112018000100179&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 26 nov. 2019.

UNCTAD, Secretariado. **Entrepreneurship Education, Innovation and Capacity-Building in Developing Countries**. Genebra: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), 2011. Disponível em: [http://unctad.org/en/docs/ciimem1d9\\_en.pdf](http://unctad.org/en/docs/ciimem1d9_en.pdf). Acesso em: 20 nov. 2019.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, S. F. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Traduzido por: Ricardo Avelar de Souza. Brasília: ENAP, 2014. 160p.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: GESTÃO 2015-2018

1. Fale um pouco sobre a sua experiência como *inserir cargo*.
2. Descreva como era trabalhada a agenda de Ciência, Tecnologia e Inovação, no início da gestão e antes da criação dos projetos (Agentes de Inovação, Meu Primeiro Negócio e *Startup* Universitário).
3. De acordo com o seu conhecimento, fale um pouco sobre como a Formação Empreendedora era trabalhada pelo governo de Minas antes da criação dos projetos citados.
4. O que você tem a dizer sobre a transição do SEED do Escritório de Prioridades Estratégicas para a agenda da SEDECTES?
  - a. Foi positiva ou negativa?
  - b. Quais motivos justificam a transição?
  - c. De quem foi a iniciativa de realizar a transição?
5. Quais foram os atores protagonistas na criação dos novos projetos que vieram a compor a agenda de formação empreendedora (Agentes de Inovação, Meu Primeiro Negócio e *Startup* Universitário)?
6. Qual foi o papel desempenhado por cada um dos atores na elaboração dos projetos citados na pergunta anterior?
7. Fale um pouco sobre o que motivou a elaboração de cada projeto.
8. O que você tem a dizer sobre o contexto internacional, nacional e estadual de formação empreendedora na época da criação dos projetos e manutenção do SEED que possa ter contribuído com a agenda?
  - a. Eventos, *feedbacks* de projetos anteriores, políticas nacionais ou de outros estados, movimentos nacionais ou internacionais, iniciativas privadas, influenciaram de alguma forma? Se sim, consegue dar algum exemplo?
9. Na sua opinião, como o contexto político internacional, nacional e estadual pode ter influenciado na agenda de formação empreendedora?
  - a. Eleições, arranjos partidários, promulgação de alguma lei, movimentos sociais, influenciaram de alguma maneira? Se sim, consegue dar algum exemplo?
10. Fale um pouco sobre como a agenda de formação empreendedora estava alinhada à estratégia geral da SEDECTES durante a gestão 2015 - 2018.

## APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA: GESTÃO 2019-2020

1. Fale um pouco sobre a sua experiência como *inserir cargo* até o momento.
2. Fale um pouco sobre como estava a agenda de Ciência, Tecnologia e Inovação quando você assumiu o cargo e como a formação empreendedora se encaixava nela.
3. O que você tem a dizer sobre a descontinuidade do projeto “Agentes de Inovação”?
  - a. Quais motivos justificam essa decisão?
  - b. De quem foi a escolha de encerrar o projeto?
  - c. O que a secretaria ganhou ou perdeu com a descontinuidade do projeto?
4. Fale um pouco sobre o processo que levou à decisão pela manutenção do Meu Primeiro Negócio, *Startup* Universitário e SEED, enquanto projetos da SUBINOVA. Quais elementos foram considerados na hora de decidir pela continuidade destes projetos?
  - a. Quais motivos justificam a manutenção?
5. Na sua opinião, o que motivou a revisão dos projetos continuados que resultou em modificações estruturais no SU e MPN, principalmente?
6. Quais foram os atores protagonistas na manutenção e revisão dos projetos?
7. Quais foram os papéis desempenhados por estes atores?
8. Fale um pouco sobre o que motivou a execução do projeto *JA Startup*.
  - a. Quais foram os atores protagonistas no processo que antecedeu a execução do projeto?
  - b. Na sua opinião, como o projeto se insere junto à agenda de formação empreendedora?
9. Na sua opinião, o que motivou a criação de uma diretoria destinada a atender a agenda de formação empreendedora?
10. O que você tem a dizer sobre o contexto internacional, nacional e estadual de formação empreendedora que pode ter contribuído com a agenda para essa gestão?
  - a. Eventos, *feedbacks* de projetos anteriores, políticas nacionais ou de outros estados, movimentos nacionais ou internacionais, iniciativas privadas, influenciaram de alguma forma? Se sim, consegue dar algum exemplo?

- b. Na sua opinião, as discussões sobre a reforma do ensino médio contribuíram com a manutenção da agenda?
- 11. Na sua opinião, como o contexto político internacional, nacional e estadual pode ter influenciado na agenda de formação empreendedora?
  - a. Eleições, arranjos partidários, promulgação de alguma lei, movimentos sociais, influenciaram de alguma maneira? Se sim, consegue dar algum exemplo?
- 12. Fale um pouco sobre como a agenda de formação empreendedora estava alinhada à estratégia geral da SEDE durante o ano de 2019.
- 13. Levando em conta a troca de lideranças, fale um pouco sobre as modificações propostas para a estratégia geral da SEDE e da SUBINOVA para 2020 e como elas afetam a agenda de formação empreendedora.
  - a. Fale um pouco sobre o que e quem motivou a sugestão pela descontinuidade do POP e do MPN?
- 14. Fale um pouco sobre os principais desafios que você enxerga para a execução da agenda de formação empreendedora atualmente e enumere, caso existam, algumas alternativas buscadas pela secretaria para tentar saná-los.
  - a. Fale um pouco sobre os desafios que surgiram com a pandemia de COVID-19.

**APÊNDICE C – RESULTADOS ALCANÇADOS PELOS PROJETOS ENTRE 2013 E 2019.**

<b>Projeto</b>	<b>Ano</b>	<b>Resultados</b>
<b>SEED</b>	<b>2013-2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 186 <i>startups</i> aceleradas;</li> <li>• 484 empreendedores participantes;</li> <li>• mais de 2000 vagas de emprego criadas;</li> <li>• mais de R\$ 22 milhões de investimentos em <i>venture capital</i> após o programa;</li> <li>• em 2019, a receita total alcançada pelas <i>startups</i> superou o valor de R\$ 5 milhões.</li> </ul>
<b>Agentes de Inovação</b>	<b>2017-2018</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 47 agentes de inovação atuantes durante a execução do projeto;</li> <li>• 753 ações realizadas pelos agentes, das quais pelo menos 50 foram edições do <i>Startup Weekend</i> e 17 <i>Hackathons</i>;</li> <li>• Mais de 230 mil pessoas foram impactadas diretamente pelas ações dos agentes;</li> <li>• 64 municípios atendidos contemplando os 17 territórios de desenvolvimento do estado;</li> <li>• 1348 parcerias estabelecidas com empresas, instituições, universidades, governos locais etc.;</li> <li>• 1973 voluntários integrantes das equipes das comunidades;</li> <li>• mais de 30 comunidades de <i>startups</i> criadas e/ou fortalecidas em Minas Gerais;</li> <li>• Geração de 430 novas <i>startups</i>.</li> </ul>
<b>Meu Primeiro Negócio</b>	<b>2017 - Piloto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 120 escolas participantes, das quais 116 finalizaram a rodada;</li> <li>• 68 cidades mineiras contempladas;</li> <li>• 3000 alunos participantes;</li> <li>• 5040 horas de jornadas de formação;</li> <li>• 200 voluntários envolvidos;</li> <li>• mais de 115 professores envolvidos</li> <li>• cerca de R\$ 16 mil gerados em imposto e revertidos em ações sociais para as comunidades. .</li> </ul>
	<b>2018 - 2ª rodada</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 400 escolas participantes;</li> <li>• 203 cidades mineiras contempladas;</li> <li>• 9108 alunos inscritos, dos quais 7000 formaram;</li> <li>• 133 voluntários envolvidos;</li> <li>• mais de 380 professores envolvidos</li> <li>• cerca de R\$80 mil foram gerados em impostos e direcionados para ações sociais nas comunidades.</li> </ul>

<b>JA Startup</b>	<b>2019</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 60 alunos participantes;</li><li>• 10 projetos de startups desenvolvidos;</li><li>• 100 pessoas presentes no <i>Demoday</i>, entre estudantes, professores, diretores, integrantes do ecossistema e servidores do Estado.</li><li>• Pesquisa de Satisfação:<ul style="list-style-type: none"><li>○ 81% dos participantes ficaram “muito satisfeitos” e 19% satisfeitos;</li><li>○ 93,7% dos alunos nunca haviam ouvido falar sobre os temas abordados e após a aplicação do projeto 96,9% dos alunos afirmaram que entenderam tudo ou quase tudo que foi ensinado. Destes 87,5% disseram pensar em abrir a própria <i>startup</i>.</li></ul></li></ul>
-------------------	-------------	--

Fontes: MINAS GERAIS 2018a, 2018c, 2019a. Elaboração própria.