UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Curso: DOUTORADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

Grupo de Pesquisa de Política Pública e Desenvolvimento - Políticas Públicas e Desenvolvimento - Callipolis

REFORMA TRIBUTÁRIA NO BRASIL: UMA ANÁLISE PELA PERSPECTIVA DAS TEORIAS DE MÚLTIPLOS FLUXOS E EQUILÍBRIO PONTUADO

013.229.776-07

Florianópolis
2025

1. Introdução

A reforma tributária brasileira é um tema recorrente nas agendas governamentais e amplamente debatido nos âmbitos político, econômico e acadêmico (Silva, 2024). O sistema tributário nacional é criticado por sua complexidade, desigualdades e alta carga tributária, especialmente sobre bens e serviços, o que impacta negativamente as camadas de menor renda (Kerstenetzky, 2018; Gobetti, 2019; Morgan et al., 2021; Cimini & Rocha, 2023; Silva, 2023; Silveira et al., 2024). Além disso, a sobreposição de tributos e os conflitos de competência entre União, Estados e Municípios resultam em distorções e dificultam o ambiente de negócios (Costa, 2019; Silva, 2023).

A reforma tributária é considerada essencial para promover justiça fiscal e impulsionar a economia, mas seu avanço tem sido limitado devido às barreiras do sistema político brasileiro, do federalismo fiscal e da rigidez constitucional (Souza, 2006; Arretche, 2012). A análise dessa questão ganha relevância à luz das teorias de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1984) e de Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones, 1993), que oferecem ferramentas analíticas para compreender o processo de agenda-setting em um contexto político dinâmico e complexo como o brasileiro.

A reforma tributária foi discutida desde a Constituinte de 1987, sem sucesso. No governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 175, de 1995. Durante o governo Lula, houve duas tentativas: a PEC 293, de 2004, e a PEC 233, de 2008 (além da PEC 41, de 2003 transformada na Emenda Constitucional (EC) 42, de 2003). Dilma Rousseff prometeu avançar com a reforma durante sua campanha de 2014, mas sem resultados concretos. No governo Bolsonaro, a reforma tributária foi colocada como uma das prioridades da agenda simbólica, especialmente após a aprovação da reforma da previdência, mas não teve empenho do governo para avançar na agenda (Brasil, 2009; Junqueira, 2015; Brasil, 2021; Silva, 2024).

A formulação e implementação de políticas públicas, especialmente aquelas que envolvem mudanças estruturais como a reforma tributária, enfrentam barreiras significativas em sistemas políticos complexos. No Brasil, o sistema federalista e descentralizado, com uma divisão de competências rígida entre os entes federativos, além do sistema presidencialista de coalizão, impõe desafios adicionais à reforma (Abranches, 1988; Orair, Gobetti, 2019). Em decorrência disso, a reforma tributária sempre enfrentou entraves significativos para avançar na agenda de governo.

A análise dessa questão sob a ótica das teorias de Kingdon e de Baumgartner e Jones oferece uma perspectiva abrangente para compreender as dinâmicas de agenda e os fatores

que influenciam a adoção de políticas estruturais. A Teoria de Múltiplos Fluxos, proposta por Kingdon (1984), sugere que o surgimento de políticas públicas depende da congruência de três fluxos – o fluxo de problemas, o fluxo de políticas e o fluxo de política –, que, ao se encontrarem, possibilitam a criação de uma janela de oportunidade para a ação governamental. Esse modelo é particularmente útil para entender como determinados temas emergem e ganham relevância na agenda governamental, enquanto outros são ignorados ou negligenciados (Kingdon, 1984).

Por sua vez, a Teoria do Equilíbrio Pontuado, desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993), propõe que as políticas públicas tendem a se manter em um estado de equilíbrio ou estabilidade, mas que, em determinados momentos, rupturas ocorrem, resultando em mudanças abruptas. Esse modelo oferece uma explicação para a oscilação da reforma tributária na agenda brasileira, caracterizada por avanços pontuais seguidos de longos períodos de estagnação. Segundo Baumgartner e Jones (1993), essas mudanças abruptas estão frequentemente associadas a mudanças nos sistemas de atenção e no foco dos formuladores de políticas, além da influência de atores externos e do contexto político e econômico mais amplo.

Nesse sentido, a pergunta central que orienta esta pesquisa é: como as teorias de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984, 2011) e de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993) podem explicar a inclusão e o desenvolvimento da reforma tributária na agenda política brasileira, considerando as especificidades do sistema político e as resistências que historicamente têm dificultado mudanças estruturais? A partir dessa questão, busca-se entender de que forma os fatores políticos, econômicos e institucionais contribuem para a entrada, permanência e eventual avanço do tema da reforma tributária na agenda governamental, bem como os fatores que explicam sua oscilação e estagnação ao longo do tempo. Considerando o contexto de adversidades e limitações que permeiam o processo decisório em um sistema federativo complexo e com rígidos entraves constitucionais.

O objetivo principal é analisar a dinâmica da reforma tributária brasileira utilizando e adaptando as Teorias de Múltiplos Fluxos, de John Kingdon (1984) e do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993), buscando compreender como esses modelos explicam a dificuldade e a intermitência do avanço da reforma tributária na agenda governamental nos últimos 40 anos. Especificamente, pretende-se:

- Identificar os elementos e condições que permitiram a entrada do tema da reforma tributária na agenda governamental, considerando o contexto político, econômico e social brasileiro;

- Compreender a interação entre os fluxos de problemas, das soluções e da política na agenda da política de reforma tributária, conforme o modelo de Kingdon (1984);
- Analisar as oscilações e estagnações no desenvolvimento da política de reforma tributária, ao longo dos últimos 40 anos, aplicando a teoria do Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones, 1993);
- Avaliar as contribuições dessas teorias para a compreensão dos processos de *agenda-setting* de políticas públicas em contextos federativos e de elevada complexidade política e institucional.

A reforma tributária é um dos temas mais discutidos na política brasileira devido ao impacto direto no desenvolvimento econômico e social. A utilização das teorias de Kingdon e de Baumgartner e Jones permitirá uma compreensão ampla dos fatores que influenciam a sua inclusão e permanência na agenda governamental. Ao analisar a reforma por meio dessas teorias, busca-se ampliar a compreensão acadêmica sobre o comportamento do processo de *agenda-setting* em contextos de alta complexidade e múltiplas pressões.

A relevância do tema da reforma tributária no Brasil está relacionada à necessidade de simplificar e tornar o sistema tributário mais justo, reduzindo desigualdades e aumentando a eficiência econômica. O atual sistema contribui para perpetuar as desigualdades sociais, sendo um entrave ao desenvolvimento econômico e social (Silveira et al., 2024; Silva, 2024).

Defende-se que as teorias de agenda desenvolvidas para países centrais podem ser aplicadas em países periféricos, como o Brasil, mas que precisam ser adaptadas para a compreensão da formação de agenda nestes países, neste sentido a pesquisa propõe um avanço teórico e empírico na aplicação das teorias de *agenda-setting* no Brasil. Argumenta-se que a complexidade do sistema federativo brasileiro, aliada a rígidos entraves constitucionais e à resistência de atores políticos e econômicos, limita a convergência dos fluxos necessários para a formulação e aprovação da reforma. Assim, a reforma tributária se manteve como um tema recorrente na agenda governamental durante os últimos 40 anos, e em momentos críticos de crise econômica e política janelas de oportunidade proporcionaram avanços pontuais, embora a ausência de consenso entre os entes federativos e grupos de interesse frequentemente levou a ciclos de estagnação e postergação do debate, até a reforma atual.

A utilização desses modelos teóricos, além de contribuir para o desenvolvimento acadêmico no campo das políticas públicas, oferece subsídios práticos para a formulação e implementação de reformas estruturais no Brasil. Ao explorar as interações entre os fluxos de problemas, políticas e política, bem como as condições de equilíbrio e ruptura na agenda governamental, esta pesquisa pode auxiliar na identificação de estratégias e condições

necessárias para viabilizar mudanças em áreas de alta complexidade e relevância, como a reforma tributária. Além de colaborar para a aplicação e eventual adaptação de teorias desenvolvidas em países centrais ao contexto dos países periféricos.

2. Referencial Teórico

O referencial teórico deste estudo tem como base a literatura de *policy analysis* e *policy cycle,* particularmente no que se refere ao processo de *agenda-setting*, especificamente as teorias de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1984) e de Equilíbrio Pontuado (Baumgartner & Jones, 1993). Essas abordagens teóricas são fundamentais para entender os fatores que impulsionam ou retardam mudanças nas políticas públicas em contextos marcados pela complexidade e pela resistência à alteração do status quo.

2.1 Políticas Públicas - Conceitos, *policy analysis* e *policy cycle*

Compreender políticas públicas exige distinguir entre política e política pública. Em português, o termo "política" pode gerar confusão, enquanto, em inglês, há distinções entre *politics* (processos políticos), *polity* (instituições e ordem jurídica) e *policy* (conteúdo das políticas públicas) (Frey, 2022). Assim, as *policies* resultam da *politics* (Rua, 2009).

Não há consenso sobre a definição de política pública. Mead (1995) a vê como um campo de estudo da atuação governamental em grandes questões públicas. Lynn (1980) a define como ações governamentais específicas para alcançar certos efeitos. Peters (1986) a caracteriza como o conjunto de atividades governamentais que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) a resume como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, alinhando-se a Bachrach e Baratz (1962), que consideram a inação também uma forma de política pública (Souza, 2006).

Harold Lasswell (1951) define políticas públicas como o processo de "quem ganha o quê, quando e como" (*Politics: Who Gets What, When, How*), enfatizando seu caráter distributivo e a influência de interesses e grupos sociais. Ele também destaca o papel da elite, dos métodos empregados e dos resultados alcançados na formulação dessas políticas (Sampaio, 2023).

Políticas públicas são diretrizes para enfrentar problemas sociais, envolvendo ações e omissões normativas e interventivas do Estado ou de outros atores sociais. Elas incluem decisões concretas e simbólicas e resultam da interação entre diversos grupos (Secchi, 2014). Para Bobbio (2004), seus objetivos refletem as metas de grupos organizados ou da classe dominante, variando conforme o contexto.

A análise de políticas públicas busca entender por que e para quem uma política foi formulada, indo além de seu conteúdo. O foco está na construção da agenda, que define prioridades governamentais e influencia a política formulada. Seus resultados devem orientar soluções para enfrentar desafios sociais (Estevão & Ferreira, 2018).

Dye (2009) enfatiza que compreender as causas e consequências das políticas públicas exige uma análise do sistema político, considerando instituições, processos, comportamentos, condições socioeconômicas e as próprias políticas. No Brasil, o federalismo acrescenta complexidade à formulação e execução das políticas em níveis federal, estadual e municipal. Arretche (2012) aponta que essa estrutura federativa impõe desafios de coordenação, pois as políticas precisam se adaptar a diferentes interesses e capacidades institucionais. Isso torna processos como a reforma tributária ainda mais complexos e sujeitos a dinâmicas políticas variadas.

Os modelos de análise de políticas públicas, originados principalmente nos Estados Unidos, como o *policy analysis* e o *policy cycle* de Lasswell (1930), e as teorias de *agenda-setting* de Cobb e Elder (1972), Kingdon (1984) e Baumgartner e Jones (1993), oferecem bases conceituais fundamentais para estudar políticas públicas (Capella, 2004, 2018). No Brasil, autores como Souza (2006), Capella (2007) e Secchi (2014) adaptam essas abordagens às particularidades do contexto nacional, promovendo teorias mais aplicáveis e eficazes às realidades locais (Silva, 2018).

Os modelos de etapas do ciclo de políticas públicas, embora simplifiquem a realidade e enfrentem críticas pelo caráter funcionalista e racional, são amplamente utilizados para fins didáticos. Eles ajudam gestores e estudiosos a entender e refletir sobre o processo político, desde a formulação até a implementação das políticas, permitindo analisar decisões, estratégias, mecanismos e o comportamento dos stakeholders em todas as fases (Rua, 2009; Secchi, 2014; Silva, 2018). Há divergências quanto às fases e à sequência no ciclo, com autores como Kingdon (1984, 2003) argumentando que soluções podem surgir antes dos problemas e que as fases podem ser independentes ou ocorrer simultaneamente (Rua, 2009; Howlett, Ramesh & Perl, 2013).

A formação da agenda (*agenda-setting*) ocorre quando um problema ganha relevância social e passa a ser discutido por autoridades, sendo a definição do problema um passo crucial para sua inclusão na agenda pública (Subirats, 2006). Esse estágio envolve análise técnica e negociações políticas que integram aspectos sociais, culturais, econômicos e lobby, com a produção de estudos e documentos que fundamentam a viabilidade técnica e financeira de

soluções propostas (Sidney, 2007). Após deliberações, ocorre a tomada de decisão, que define uma política pública (output) a ser implementada.

John Kingdon define o ciclo de políticas públicas composto por quatro etapas: formação da agenda, especificação de alternativas, seleção da opção predominante e implementação. No entanto, seu modelo dos Múltiplos Fluxos foca especialmente nos estágios pré-decisórios: a formação da agenda e a formulação de alternativas. Essa abordagem busca compreender como certos problemas se tornam prioridades governamentais e como ideias se transformam em políticas públicas (Capella, 2004; Segatto, 2011).

O processo de formação de agenda é um dos aspectos mais estudados na literatura de políticas públicas, pois é nessa etapa que as questões são "elevadas" para o debate e se tornam prioridade no governo (Cobb & Elder, 1972). Entre as teorias de agenda que analisam como políticas públicas complexas entram na pauta governamental, destacam-se a Teoria de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (1984), e a Teoria do Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1993). Ambas as teorias oferecem insights valiosos para entender a oscilação e inserção da reforma tributária na agenda governamental do Brasil.

2.2 *Agenda-setting - Multiple Streams Theory* (Kingdon, 1984) e *Punctuated Equilibrium Theory (*Baumgartner e Jones, 1993)

Na literatura, o termo agenda refere-se ao conjunto de temas que passam por um processo de priorização, dado que a atenção é um recurso escasso. Assim, indivíduos, com capacidades limitadas de tempo, recursos e atenção, precisam selecionar quais questões serão priorizadas (Capella e Brasil, 2019; Duarte, 2021).

Ana Cláudia Capella (2004) define agenda como o conjunto de questões relevantes na mídia, na opinião pública ou no governo em um dado período. Existem diferentes tipos de agendas: a agenda sistêmica, que aborda problemas gerais da sociedade, como desigualdade e violência (Cobb & Elder, 1972; Kingdon, 2003); a agenda pública, que reflete as prioridades do público em geral; e a agenda governamental, que reúne os problemas priorizados por um governo específico, influenciada por ideologia, crises, mobilização social e oportunidades políticas, e também chamada de agenda de políticas públicas. Essa última resulta de um processo competitivo entre diferentes atores (Capella, 2004).

A agenda de decisão engloba questões que serão deliberadas no curto e médio prazo pelo sistema político, enquanto a agenda de mídia foca nos temas destacados pelos meios de comunicação, muitas vezes influenciando as demais agendas (Capella, 2004; Secchi, 2014; Rua, 2009). Kingdon (2003) destaca que, embora temas da agenda sistêmica nem sempre

cheguem à governamental, apenas alguns avançam para a agenda de decisão, onde recebem atenção formal nas esferas de poder. A formação de agendas é, assim, moldada por atores políticos e pela interação entre diferentes agendas (Capella, 2018; Capella, Brasil, 2022).

A formação da agenda política é o processo pelo qual questões se transformam em prioridades governamentais em áreas como saúde, educação, economia e bem-estar social. Jones e Baumgartner (2005) argumentam que os temas mais destacados na Mensagem ao Congresso Nacional refletem uma agenda simbólica, com questões prioritárias para o presidente.

A mudança em políticas públicas pode ser explicada por teorias como Coalizões de Defesa, Institucionalismo, Incrementalismo, Múltiplos Fluxos, Equilíbrio Pontuado, entre outras teorias. De acordo com Capella (2004), dois modelos se destacam na área de políticas públicas por sua capacidade de explicar a formulação das agendas governamentais, identificando problemas e apresentando soluções alternativas para os formuladores de políticas. São eles: o Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model), desenvolvido por John Kingdon (1984, 2007), e o Modelo de Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Model), proposto por Baumgartner e Jones em 1993 (Capella, 2004). As teorias de Kingdon e de Baumgartner e Jones funcionam como abordagens que auxiliam a entender a construção de uma agenda política e os fatores que permitem ou impedem mudanças significativas em políticas estruturais, como é o caso da reforma tributária(Silva, 2024).

A teoria do equilíbrio pontuado busca explicar um aspecto fundamental dos processos políticos: enquanto frequentemente seguem uma lógica de estabilidade e incrementalismo, em determinados momentos ocorrem mudanças significativas e abruptas (Capella, 2004). A teoria de Baumgartner e Jones (1993) é frequentemente combinada com a teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (1984, 2011), que não aborda de maneira aprofundada a questão das instituições, assim, a teoria do equilíbrio pontuado complementa a análise ao trazer importantes elementos sobre a relação entre agenda e dinâmica institucional (Capella 2006). Essa teoria é amplamente aplicada em estudos longitudinais, como o de Carvalho (2018), que investigou a estabilidade e mudança na execução orçamentária da União entre 1980 e 2014, e o estudo de Lemos e Moreira (2023), que analisou o comportamento orçamentário de diferentes setores de políticas públicas no Brasil, considerando os mandatos presidenciais entre 2004 e 2020, sob a ótica do equilíbrio pontuado. No Brasil, Capella e Brasil (2019) aplicaram a teoria do equilíbrio pontuado em um estudo longitudinal sobre as prioridades de políticas públicas de 2003 a 2014.

Desenvolvida por Frank Baumgartner e Bryan Jones em "Agendas and Instability in American Politics" (1993), a Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*) oferece uma explicação alternativa para o comportamento de políticas públicas, sugerindo que estas passam por longos períodos de estabilidade, pontuados por momentos de mudança abrupta. Essa teoria reflete um modelo não linear, no qual as políticas permanecem estáveis até que um gatilho – geralmente uma mudança abrupta de atenção política – cria um ponto de inflexão (Duarte, 2021).

O modelo de Baumgartner e Jones (1993) explica a operação de tomadores de decisão e organizações destacando que, devido a limitações cognitivas, emocionais e informacionais, não é possível considerar todos os problemas e soluções simultaneamente. Assim, as decisões são baseadas em informações incompletas e tendem a ser "boas o suficiente", mas não ótimas. Essa dinâmica de atenção e processamento limitado é central para entender tanto períodos de estabilidade incremental quanto grandes mudanças, influenciados pela incerteza e informação imperfeita.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado integra a lógica do incrementalismo, que explica mudanças graduais, com a compreensão de grandes e impactantes mudanças. Inspirada por teorias como o Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984), ela aborda tanto a estabilidade quanto as rápidas transformações dentro de uma mesma perspectiva teórica (Brasil, 2017). Mudanças significativas ocorrem quando problemas ignorados entram na agenda política. Apesar da tendência conservadora dos sistemas políticos, fatores como oposição ou grandes esforços podem romper o status quo, resultando em transformações abruptas (True, Jones e Baumgartner, 2007).

Baumgartner e Jones (2005) argumentam que a estabilidade das políticas públicas é sustentada pela burocracia, instituições e interesses estabelecidos, que dificultam mudanças frequentes. Contudo, quando uma questão específica recebe atenção pública e governamental intensa, esse equilíbrio pode ser rompido, permitindo reformas significativas (Jones e Baumgartner, 2005). A Teoria do Equilíbrio Pontuado baseia-se em dois conceitos principais:

- Atenção Política – Mudanças nas políticas públicas dependem de variações na atenção política e midiática, com a mídia desempenhando um papel crucial ao amplificar questões negligenciadas (Jones e Baumgartner, 2005).
- Estabilidade e Mudança Abrupta – A maioria das políticas permanece estável até que redistribuições abruptas de atenção possibilitem reformas, especialmente em sistemas federativos com forte inércia institucional, como o brasileiro (Baumgartner e Jones, 2005).

Para Baumgartner e Jones, o conceito de atenção política é crucial para entender o equilíbrio pontuado. Quando a atenção se desloca para um problema específico, como a reforma tributária, isso pode desencadear uma mudança abrupta se houver mobilização política suficiente e se as condições de equilíbrio forem rompidas. No entanto, se a atenção pública ou governamental se dispersar, o tema tende a retornar a um estado de estabilidade, sem que ocorra qualquer alteração significativa.

A Teoria dos Múltiplos Fluxos, proposta por John Kingdon (1984, 2003) e desenvolvida a partir do modelo garbage can de Cohen, March e Olsen (1972), explica como problemas, soluções e oportunidades se encontram de forma independente e aleatória no processo de definição de agendas. Inspirado no modelo organizacional que trata decisões como encontros casuais, Kingdon adaptou essa abordagem para políticas públicas, ampliando o escopo de atores envolvidos, incluindo grupos externos ao governo (Capella, 2004; Secchi, 2014). A Teoria dos Múltiplos Fluxos, desenvolvida por John Kingdon em seu clássico trabalho "Agendas, Alternatives, and Public Policies" (1984), tornou-se uma das abordagens mais influentes no estudo da agenda setting.

A teoria destaca que uma ideia pode ganhar relevância pública e governamental quando "seu tempo chega", resultando em ações concretas. A metáfora de Victor Hugo usada por Kingdon sintetiza essa noção: "Mais poderoso do que os exércitos são as ideias cujo tempo chegou" (Capella, 2004). Assim, Kingdon demonstra como o alinhamento de fluxos — problemas, soluções e contextos políticos — é crucial para a formulação de políticas públicas.

Kingdon investiga os fatores que levam temas a serem incluídos na agenda governamental, considerando a interação entre problemas, soluções e contextos políticos. Sua teoria ajuda a explicar como agendas mudam ao longo do tempo e como, entre diversas opções, algumas ganham destaque, moldando as decisões futuras (Kingdon, 1984, 2011). A principal pergunta que guia a análise de Kingdon (2011) é: por que, em um determinado momento, indivíduos dentro e ao redor do governo se concentram em certos assuntos?

John Kingdon (1984) desenvolveu a Teoria de Múltiplos Fluxos como uma abordagem para entender como certas questões se tornam prioritárias na agenda governamental. O Modelo de Múltiplos Fluxos, de Kingdon (1984, 2003), explica a formação da agenda pública com base na interação de três fluxos: problemas, soluções e contexto político. Esses fluxos operam de forma independente, mas se conectam em momentos específicos, abrindo "janelas de oportunidade" para mudanças políticas:

- Fluxo de Problemas (Problem Stream): Refere-se à identificação de questões que exigem atenção governamental, reconhecidas por meio de indicadores, eventos-foco

(como crises ou desastres) ou feedbacks sobre programas existentes. Um problema só entra na agenda quando o governo decide agir sobre ele (Kingdon, 2011).

- Fluxo de Soluções (Policy Stream): Relaciona-se às propostas desenvolvidas em comunidades de políticas (policy communities), compostas por especialistas e grupos de interesse. A viabilidade técnica, financeira e a aceitação pública são cruciais para que uma solução seja considerada relevante (Kingdon, 2011).
- Fluxo Político (Political Stream): Envolve dinâmicas políticas, incluindo negociações, mudanças governamentais, clima nacional e interações entre atores políticos e grupos de interesse. Essas forças determinam quais questões têm maior chance de entrar na agenda (Kingdon, 2011).

Quando os três fluxos se alinham, cria-se uma janela de oportunidade que permite a inclusão de questões na agenda política. Essas janelas são transitórias e dependem de condições como mudanças de governo ou variações no humor nacional, sendo fundamentais para a implementação de soluções (Kingdon, 2007; Oliveira et al., 2021).

Figura 1- Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon

Fonte: Nascimento, V. L. Q.(mai./jul. 2017). Política pública de turismo de Tracuateua (PA) a partir do modelo de fluxos múltiplos. Revista Brasileira de Ecoturismo, 10(2), p. 363.

Para que uma questão entre na agenda, é necessária a existência de uma "janela de oportunidade", momento em que os três fluxos convergem. No entanto, a janela de oportunidade é efêmera, e sua abertura depende de eventos ou mudanças significativas, como crises econômicas ou mudanças na liderança política. No caso da reforma tributária, essa janela é frequentemente estreita, pois a questão é suscetível a controvérsias e pressões de grupos de interesse que tentam bloquear ou moldar as propostas conforme seus interesses.

Essa janela pode se fechar rapidamente, uma vez que a convergência é temporária e pode ser interrompida por mudanças no contexto ou na opinião pública.

O Modelo de Múltiplos Fluxos (Kingdon, 1984) foi ampliado e adaptado ao longo do tempo, mostrando flexibilidade para análise de políticas públicas em diferentes contextos além do norte-americano. Entre as contribuições destacam-se as de Zahariadis (1995), que incluiu a fase de implementação, permitiu estudos comparativos entre países e focou em questões específicas, como privatizações, redefinindo o fluxo político como "ideologia". Apesar de críticas, como a abstração excessiva e a independência dos fluxos, Kingdon manteve a ideia de que sua convergência é essencial para aproveitar as janelas de oportunidade e influenciar a agenda pública (Silva, 2018; Silva, 2024).

Pesquisas, como as de Jones et al. (2016), mostram a aplicação global do modelo em áreas como saúde, educação e meio ambiente, adaptando conceitos para contextos específicos. No Brasil, autores como Capella e Silva (2018) propuseram ajustes considerando o sistema político nacional, destacando fatores como o papel do Executivo, a interação com o Legislativo e a influência da mídia.

Em análises recentes, o modelo foi enriquecido com uma nova categoria, o ambiente internacional, integrando políticas e organizações globais como influências nos fluxos. Essa adaptação ajudou a explicar a inclusão da reforma tributária na agenda política brasileira, destacando a convergência de problemas percebidos, soluções viáveis e contexto político, além de fatores externos que abriram uma janela de oportunidade (Silva, 2024).

A teoria de Kingdon é uma ferramenta valiosa para compreender como questões complexas emergem na agenda pública, permitindo ajustes para atender às especificidades de contextos distintos, como o brasileiro (Silva, 2018).

A interação entre os modelos de Kingdon e de Baumgartner e Jones possibilita uma análise aprofundada das variáveis que influenciam a permanência ou a mudança de políticas públicas em contextos complexos, como a reforma tributária brasileira. Enquanto Kingdon se concentra na convergência de fluxos para a abertura de janelas de oportunidade, Baumgartner e Jones destacam a importância da atenção política e das rupturas de equilíbrio, oferecendo uma visão complementar sobre a dinâmica das políticas públicas.

A teoria do equilíbrio pontuado sugere que as políticas públicas se desenvolvem em um estado de estabilidade interrompido por períodos de mudança abrupta. Analisando a reforma tributária por esse viés, busca-se entender por que, em determinados momentos, ela avança e depois retrocede ou permanece estagnada na agenda governamental durante o período imediatamente anterior à Constituição Federal de 1988 (Assembleia Nacional

Constituinte de 1987), até o momento atual, marcado pela aprovação da reforma tributária através da EC 132/2023 e sua regulamentação.

As teorias de Kingdon e de Baumgartner e Jones oferecem abordagens complementares para o estudo da agenda política, ainda que com ênfases distintas. A Teoria de Múltiplos Fluxos foca na convergência de fluxos como motor de mudanças, enquanto a Teoria do Equilíbrio Pontuado destaca a importância dos desequilíbrios de atenção e dos gatilhos externos que rompem períodos de estabilidade. Estudos empíricos que comparam a aplicabilidade das duas teorias mostram que ambas são particularmente eficazes em contextos onde a mudança de agenda é impulsionada por crises (True et al., 2007).

As teorias de agenda selecionadas para esta pesquisa se complementam, oferecendo subsídios para identificar os fatores que, ao longo dos anos, mantiveram a reforma tributária como um tema recorrente na agenda governamental, mas sem resultar em mudanças significativas até a promulgação da EC 132/2023. Apesar do reconhecimento persistente dos problemas e da inclusão da reforma tributária na pauta de diferentes governos, uma reforma abrangente foi reiteradamente frustrada.

3. Metodologia Preliminar

A pesquisa utilizará uma abordagem qualitativa, essencial para adquirir conhecimentos teórico-empíricos (Zanella, 2009). Os procedimentos adotados serão de uma pesquisa descritiva (Gil, 1996).

A pesquisa utilizará fontes documentais e bibliográficas, utilizando relatórios e documentos oficiais de sites governamentais e do Congresso para a análise documental, entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos nas principais reformas (ou tentativas) tributárias desde a Constituinte de 1987. Artigos, livros, teses e dissertações serão consultados para complementar a análise dos dados empíricos e entender o contexto político, social e econômico que precedem a Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, representados pela aprovação e regulamentação da reforma tributária promovida pela PEC 132/2023. O quadro 1 esquematiza o processo metodológico:

Quadro 1: Percurso metodológico

Coleta de dados e *Corpus* de Análise	**Dados Primários** - Pesquisa Documental ***Corpus:*** Discurso, pareceres, atas de reunião e relatórios da Comissão do Sistema Tributário e Finanças da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Inteiro teor - justificativa - das Propostas de Emenda Constitucional (PEC): PEC 175, de 1995; PEC 293, de 2004;

	PEC 233, de 2008; PEC 45, de 2019; Pareceres, relatórios e andamento nas Comissões onde foram debatidas: ● Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados e do Senado (CCJC); ● Comissão Especial - Reforma Tributária ● Comissão Mista Temporária da Reforma Tributária Notas técnicas - Estudos Legislativos dos consultores legislativos da Área III Direito Tributário e Tributação. Pareceres e Relatórios com a síntese das audiências e seminários públicos realizados pelas Comissões e Grupos de Trabalho (GT) da reforma tributária. Mensagens ao Congresso Nacional dos anos de 1986 até 2025. Emenda Constitucional (EC) 132, de 2023. Informações da SERT (Secretaria Extraordinária da Reforma Tributária) no Ministério da Fazenda Entrevistas semiestruturadas **Dados Secundários** - Pesquisa Bibliográfica
Análise dos Dados	Revisão bibliográfica Análise documental por meio de análise de Conteúdo (Bardin, 2011) Técnica: Análise Categorial Categorias e subcategorias: Conforme referencial teórico baseado na Teoria de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984, 2011) e na Teoria do Equilíbrio Pontuado de Baumgartner & Jones (1993, 2007) adaptado.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para analisar a *agenda-setting* das principais reformas (tentativas) tributárias, o estudo realizará uma busca documental, coletando dados no site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a Comissão do Sistema Tributário e Finanças da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, sobre as PECs 175, de 1995; 293, de 2004; 233, de 2008 e 45, de 2019 e sobre a EC 132, de 2023 e sua regulamentação. Também serão coletadas informações no site do Ministério da Fazenda relacionadas à SERT. Além das Mensagens ao Congresso Nacional, documento institucional de grande relevância nos estudos de *agenda-setting* (Jones e Baumgartner, 2005; Brasil e Capella, 2019; Andrade *et a*l., 2021).

Os dados serão analisados por meio de análise documental simples e revisão bibliográfica capazes de elucidar os objetivos do estudo. Os dados primários obtidos na busca documental serão selecionados conforme os objetivos do trabalho e submetidos à análise utilizando a técnica de análise de conteúdo categorial.

Considerando o objeto de estudo deste trabalho - os processos de *agenda-setting* de reforma tributária nos últimos quarenta anos - e o objetivo desta pesquisa - analisar como esta política de reforma chega à agenda governamental na Constituinte de 1987 e nas respectivas PECs 175, de 1995; 293, de 2004; 233, de 2008 e 45, de 2019 - os modelos de *agenda-setting* de Kingdon, *Multiple Streams* e de Baumgartner e Jones, *Punctuated Equilibrium* serão importantes instrumentos analíticos para a investigação destes processos.

Utilizaremos na pesquisa entrevistas semiestruturadas com os atores que se destacaram como relatores (ou assessores), principais debatedores (atores governamentais e não-governamentais) na tramitação das PECs 175, de 1995; 293, de 2004; 233, de 2008 e 45, de 2019.

Através dessas entrevistas, buscar-se-á aprofundar a compreensão das dinâmicas que evidenciam os problemas e soluções, além da dinâmica política e outras possíveis influências nos processos de tentativas e reformas tributárias nos últimos quarenta anos. Também a percepção dos entrevistados que denotam momentos de continuidade (estabilidade) e de grandes mudanças na política e na força ou inércia das instituições capazes de ocasionarem a *agenda-setting* para uma reforma tributária, bem como o fechamento dessa agenda.

Espera-se capturar uma visão abrangente das experiências e perspectivas desses atores, para que possa ser feita uma análise da realidade que permeou os processos de *agenda-setting* que levaram a reforma tributária para a agenda de governo.

O roteiro de perguntas será elaborado a partir de aspectos contemplados no referencial teórico, de modo a contribuir para atingir os objetivos específicos da pesquisa.

Quanto ao número de participantes, este não foi previamente definido. Conforme argumenta Duarte, (2002, p. 143), "numa metodologia de base qualitativa o número de sujeitos que virão a compor o quadro das entrevistas dificilmente pode ser determinado a priori – tudo depende da qualidade das informações obtidas em cada depoimento, assim como da profundidade e do grau de recorrência e divergência destas informações".

A pesquisa examinará a política de reforma tributária ao longo de um período de tempo específico (Constituinte de 1987 até os dias atuais - EC 132, de 2023 e sua regulamentação) buscando identificar os pontos de avanço e estagnação da reforma tributária, identificando os problemas, a especificação de alternativas e a dinâmica política e das instituições.

4. Cronograma

ATIVIDADES	ANOS	2025	2026		2027		2028		2029
	SEMESTRES	2	1	2	1	2	1	2	1
	Cursar disciplinas								
	Desenvolver ensaio teórico sobre a tese								

PREVISTAS	**Desenvolver projeto de pesquisa**								
	Banca de defesa de projeto de tese								
	Elaborar projeto de doutorado sanduíche								
	Doutorado sanduíche								
	Elaboração de tese (coleta e análise de dados)								
	Banca de defesa de tese								

5. Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H. H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

Baumgartner, F. R.; Jones, B. D. *Agendas and instability in American politics.* Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. São Paulo: Editora UNB - Imprensa Oficial, 2004.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009. Temer: votação de MPs pode atrasar análise da reforma tributária. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/126347-temer-votacao-de-mps-pode-atrasar-analise-da-reforma-tributaria/> Acesso em 7 nov. 2024.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Agência Câmara de Notícias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2021. Bolsonaro diz que reforma tributária, pacto federativo e autonomia do BC são prioridades do governo Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/725388-bolsonaro-diz-que-reforma-tributaria-pacto-federativo-e-autonomia-do-bc-sao-prioridades-do-governo/> Acesso em 7 nov. 2024.

BRASIL, F. G. A Dinâmica das Políticas de Saúde e de Assistência Social no Brasil: Incrementalismo e pontuações na atenção governamental entre 1986 e 2003. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos: UFSCAr, 2017. p. 260. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/9539/BRASIL_Felipe_2018.pdf?sequence=7&isAllowed=y. Acesso em: 20 out. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia N. *O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002)*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas, 2004.

CAPELLA, Ana Cláudia N.; BRASIL, Felipe Gonçalves. A dinâmica das políticas públicas: Agendas governamentais em perspectiva comparada. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, I, 2015, Brasília, DF. Anais. Brasília, DF, 2015.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. *Formulação de Políticas Públicas*. Coleção Governo e Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP, 2018. 151 p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Prioridades em políticas públicas: Mensagens ao Congresso Nacional na agenda governamental 1991/2020. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 30, e017, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1678-98732230e017. Acesso em: 22 out. 2024.

CIMINI, Fernanda; ROCHA, Laura. Gastos sim, progressividade não: os entraves para a redistribuição no Brasil. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 1-19, jan.-mar. 2023. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0101-31572023-3381. Acesso em: 1 set. 2023.

COSTA, Sérgio. 2019 Implementando desigualdades : reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas / Organizador: Roberto Rocha C. Pires. - Rio de Janeiro : Ipea, 2019. Cap 1 - Sérgio Costa

DUARTE, C. P. Entre Renováveis e Não Renováveis: O setor de energia na agenda governamental brasileira entre 1995 e 2014. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Carlos: UFSCAr, 2021. p. 255. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/15574. Acesso em: 20 out. 2024.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. Cadernos de pesquisa, p. 139-154, 2002.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Editora UNB, 2009. p. 99-129.

ESTEVÃO, R. B.; FERREIRA, M. D. M. Análise de políticas públicas: uma breve revisão de aspectos metodológicos para formulação de políticas. *Holos*, v. 34, n. 3, 2018. Disponível em: https://revistas.face.ufmg.br/index.php/holos/article/view/1341. Acesso em: 14 out. 2024.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, [S. l.], n. 21, 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89. Acesso em: 5 jul. 2024.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Capital taxation: theory and práxis (and the Brazilian case). *Economia e Sociedade*, v. 28, n. 3, p. 473-494, set.-dez. 2019. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n3art07. Acesso em: 15 mai. 2024.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. *Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
JUNQUEIRA, M. DE O.. O nó da reforma tributária no Brasil (1995-2008). Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 30, n. 89, p. 93–113, out. 2015.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. *The Politics of Attention: How government prioritizes problems*. Chicago: University of Chicago Press, 2005.

KERSTENETZKY, Celia Lessa; GUEDES, Graciele Pereira. Is the welfare state resisting? Recent developments of the social state in OECD countries. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 7, p. 2073-2084, jul. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.08702018. Acesso em: 14 fev. 2024.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman, 2011.

LEMOS MOREIRA, T. et al. Planos federais de governo e a teoria do equilíbrio pontuado: análise para o período 2004-2020. *Ciência Dinâmica*, v. 14, n. 1, p. 1-33, 2023. Disponível em: https://doi.org/10.4322/2176-6509.2023.001. Acesso em: 14 jun. 2024.

MORGAN, Marc; CARVALHO JUNIOR, Pedro. Taxing wealth: general principles, international perspectives and lessons for Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 41, n. 1, p. 44-64, mar. 2021.

NASCIMENTO, V. L. Q., GONÇALVES, F. da S., & BARBOSA, H. D. de A. (2020). O Modelo de Fluxos Múltiplos e a Política Pública de Turismo na Bragança Amazônica (PA) / The Multiple Stream Model and the Public Policy of Tourism in Bragança Amazônica (PA). *Brazilian Journal of Development*, *6*(11), 87219–87238. https://doi.org/10.34117/bjdv6n11-226

ORAIR, R. Octávio.; GOBETTI, Sérgio Wulff; *Reforma Tributária e Federalismo fiscal: Uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil*. Brasília: Esaf; Tesouro Nacional, 2019. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes. Acesso em: 6 out. 2024.

RUA, Maria das Graças. *Políticas Públicas*. Florianópolis: UFSC, Departamento de Ciências da Administração, 2009. 130 p.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D.; CODATO, A.; MARIOTO, D.; BITTENCOURT, M.; NICHOLS, B. Uma técnica parada no tempo? Mapeamento da produção científica baseada em análise de conteúdo na SciELO Brasil (2002-19). *Preprint SciELO*, 2021. Disponível em: https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/1913. Acesso em: 05 out. 2024.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2014. 2. Ed.

SIDNEY, M. S. Policy Formulation: Design and Tools. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Ed.). *Handbook of Public Policy Analysis*. New York: CRC Press, 2007.

SILVA, Raquel Andrade e. *A formação da previdência no contexto da seguridade social*

brasileira: uma análise da policy agenda-setting. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2018.

SILVA, Tiago R. B. da; BEM, A. G. de; COSTA, T. de M. T. A relação entre o sistema tributário e a desigualdade social no Brasil e na América Latina: uma análise através da revisão sistemática de literatura. In: *Semead 2023*. Disponível em: https://login.semead.com.br/26semead/anais/arquivos/1843.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

SILVA, Tiago Rios Borges da. Reforma tributária no Brasil: uma análise da agenda setting. 2024. 181 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2024.

SILVEIRA, Fernando Gaiger et al.. O Papel da política fiscal no enfrentamento da desigualdade de gênero e raça no Brasil / Brasília, DF: IPEA, 2024.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SUBIRATS, J. Definición del problema – Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). *Políticas Públicas: coletânea*, v. 1. Brasília: ENAP, 2006.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. Punctuated equilibrium theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking In: SABATIER, Paul A. (Ed.). Theories of the policy process. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 155-187.