

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GOVERNO

DANIEL KENITI SAKAMOTO

**A PARTICIPAÇÃO DO SETOR EMPRESARIAL NO PROCESSO DE
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MELHORIA DO
AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL**

Brasília

2021

DANIEL KENITI SAKAMOTO

**A PARTICIPAÇÃO DO SETOR EMPRESARIAL NO PROCESSO DE
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MELHORIA DO
AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas e Governo.

Área de concentração: Políticas Públicas e Governo

Orientador: Eduardo José Grin

Brasília

2021

Sakamoto, Daniel Keniti.

A participação do setor empresarial no processo de formulação de políticas públicas para a melhoria do ambiente de negócios no Brasil / Daniel Keniti Sakamoto. - 2021.

132 f.

Orientador: Eduardo José Grin.

Dissertação (mestrado MPPG) – Fundação Getulio Vargas, Escola de Políticas Públicas e Governo.

1. Políticas públicas - Brasil. 2. Empresas - Relações com o governo. 3. Parceria público-privada. 4. Grupos de pressão. I. Grin, Eduardo José. II. Dissertação (mestrado MPPG) – Escola de Políticas Públicas e Governo. III. Fundação Getulio Vargas. IV. Título.

CDU 35(81)

DANIEL KENITI SAKAMOTO

**A PARTICIPAÇÃO DO SETOR EMPRESARIAL NO PROCESSO DE
FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A MELHORIA DO
AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas e Governo.

Área de concentração: Políticas Públicas e Governo

Data de aprovação: 14/06/2021

Banca examinadora:

Prof. Dr. Eduardo José Grin (Orientador)
Fundação Getulio Vargas – EPPG

Prof. Dr. Edson Kondo
Fundação Getulio Vargas -EPPG

Prof. Dr. Marcos Antônio Martins Lima
Universidade Federal do Ceará - UFC

AGRADECIMENTOS

Agradeço meus pais, Regina e Kasuo, pelo amor e educação que recebi, além de todas as oportunidades que me proporcionaram ao longo da vida.

Agradeço meus irmãos (Maritsa, Kasuo Jr. e Mitsui) pelos ensinamentos, cobranças e incentivos direcionados a mim em cada uma das fases pessoais, acadêmicas e profissionais pelas quais passei.

Agradeço os amigos e amigas que convivem comigo, que me servem de inspiração no meu dia a dia, além de serem responsáveis por importantes momentos de diversão e descontração.

Agradeço meus colegas de trabalho pela compreensão durante o período em que precisei me dedicar ao mestrado e em especial, ao Marco Antônio, pelo imenso apoio e incentivo que me deu para a realização deste projeto acadêmico.

Agradeço meus colegas da primeira turma do mestrado da EPPG/FGV (Achiles, Evandro, Frederico, Guilherme Araújo, Guilherme Albuquerque, Nathalia, Patrícia e Paulo) pela imensa troca de experiências e amizade durante esses quase dois anos de convivência.

Agradeço todos os professores que contribuíram para meu crescimento e evolução ao longo da vida, e com relação ao mestrado, agradeço de forma especial os professores Benjamin Tabak e Eduardo Grin pela paciência e orientação dedicadas a mim e ao meu projeto de pesquisa, além dos professores Marcos Lima e Edson Kondo por aceitarem participar da banca examinadora. Agradeço ainda a Fundação Getulio Vargas pela bolsa de estudos concedida para a realização do mestrado.

Por fim, agradeço minha filha Julia Yuki, que mesmo sem perceber é quem mais contribui nas minhas realizações, com seu carinho, energia positiva e alto astral permanentes, capazes de recarregar minha bateria em questão de segundos.

RESUMO

Este trabalho se propõe a analisar a relação do setor empresarial com as políticas públicas, com foco na montagem da agenda e formulação das políticas, no contexto da melhoria do ambiente de negócios do país. Para isso são utilizadas referências teóricas relacionadas às políticas públicas (grupos de interesse, formulação da agenda política, teorias sobre as estruturas de poder e neopluralismo) combinadas com uma análise empírica baseada em três perspectivas. A primeira é a partir de um importante indicador internacional sobre a facilidade para se fazer negócios, elaborado anualmente pelo Banco Mundial, que na edição de 2020 colocou o Brasil na 124ª posição entre 190 países, além de exemplos de políticas regulatórias recentes com relevante impacto no ambiente de negócios. A segunda é uma pesquisa que tem como objetivo fazer a conexão do ambiente regulatório com as percepções empresariais, além de abordar a relação dos elementos teóricos com a representatividade institucional do setor empresarial. A terceira é um estudo de caso realizado a partir de uma análise do histórico factual do processo de formulação de uma política pública até sua aprovação, elaborado a partir de depoimentos dos principais atores envolvidos no processo, cujos elementos principais foram estruturados em categorias de análise. As perspectivas empíricas evidenciam onde existe convergência entre a percepção dos empresários e o ambiente regulatório, além das estratégias de atuação do setor empresarial na formulação de uma política pública relevante ao ambiente de negócios.

Palavras-chave: políticas públicas. agenda de políticas públicas. formulação de políticas públicas. grupos de interesse. neopluralismo.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the relationship between the business sector and public policies, focusing on setting the agenda and policymaking, in the context of improving the business environment in the country. For this, theoretical references related to public policy (interest groups, formulation of the political agenda, theories about power structures and neopluralism) are used, combined with an empirical analysis based on three perspectives. The first refers to an important international indicator on the ease of doing business, prepared annually by the World Bank and which in the 2020 edition placed Brazil in 124th position among 190 countries, in addition to examples of recent regulatory policies with a relevant impact on business environment. The second is a survey which aims to connect the regulatory environment with businessmen perceptions, in addition to addressing the relationship of theoretical elements with the institutional representativeness of the business sector. The third is a case study carried out from an analysis of the factual history of the process of formulating a public policy until its approval, elaborated from testimonies of the main actors involved in the process, whose main elements were structured in categories of analysis. The empirical perspectives show where there is convergence between entrepreneurs' perception and the regulatory environment, in addition to the business sector strategies in the formulation of a relevant public policy to the business environment.

Keywords: public policies. public policy agenda. public policy formulation. interest groups. neopluralism.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abad	Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores de Produtos Industrializados
ABF	Associação Brasileira de Franchising
Abrasel	Associação Brasileira de Bares e Restaurantes
Afrac	Associação Brasileira de Automação para o Comércio
Alshop	Associação Brasileira de Lojistas de Shopping
Assimpi	Associação Nacional dos Sindicatos da Micro e Pequena Indústria
CACB	Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CNC	Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
CNDL	Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNT	Confederação Nacional do Transporte
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Conaje	Confederação Nacional de Jovens Empresários
Conampe	Confederação Nacional das Micro e Pequenas Empresas
Confaz	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPP	Contribuição Patronal Previdenciária
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
Facesp	Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo

Fenacon	Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPi	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
ISS	Imposto sobre Serviços
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MP	Medida Provisória
MPEs	Micro e Pequenas Empresas
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
Pis/Pasep	Programa de Integração Social / Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Simpi	Sindicato das Micro e Pequenas Indústrias do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1. Metodologia	13
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1. Definição de Políticas Públicas.....	16
2.2. O ciclo da política pública	20
2.3. Montagem da agenda e formulação da política (etapas pré-decisórias)	25
2.4. Grupos de interesse, coalizões de defesa e o seu papel na montagem da agenda e formulação das políticas	26
2.5. Do Pluralismo ao Neopluralismo.....	33
2.6. Síntese dos principais conceitos.....	40
3. AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL	43
3.1. Relatório Doing Business.....	45
3.2. Contexto regulatório do ambiente de negócios.....	59
3.3. Síntese do ambiente regulatório de negócios no Brasil	71
4. PESQUISA COM EMPRESÁRIOS.....	73
4.1. Dados dos respondentes	74
4.2. Análise dos resultados.....	76
4.3. Síntese da pesquisa	87
5. ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO SETOR EMPRESARIAL NA ELABORAÇÃO DA LEI GERAL DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS	90
5.1. Categorias da análise	92
5.2. Síntese do estudo de caso	113
6. CONCLUSÃO	116
REFERÊNCIAS.....	120
APÊNDICE	125

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas são objeto de estudos e pesquisas acadêmicas desde meados do século XX, quando cientistas políticos como Lasswell (1936), Simon (1957), Lindblom (1959) e Easton (1965) introduzem novos conceitos à análise do papel do Estado e da ação dos governos, tais como a racionalidade limitada, as relações de poder, as fases do processo decisório e as interações entre grupos de interesse (RUA, 1997; SOUZA, 2006; CAPELLA, 2007).

Este trabalho se propõe a analisar a relação de um grupo de interesse, o setor empresarial, com outros grupos ou instituições, especialmente nas fases de montagem da agenda e formulação das políticas públicas, no contexto da melhoria do ambiente de negócios do país. Em comparação a outros países, é possível afirmar que o Brasil oferece condições hostis a quem deseja empreender e isso é evidenciado por meio de diversos rankings elaborados por renomadas instituições internacionais como a Heritage Foundation, o Fraser Institute, o Cato Institute e o Banco Mundial, autor do mais conhecido ranking sobre a facilidade de se fazer negócios, o Doing Business, que compara indicadores de 190 países (WORLD BANK, 2020).

A análise proposta terá como embasamento teórico as principais definições sobre políticas públicas, um panorama sobre o ciclo das políticas públicas com suas principais fases e uma abordagem sobre o conceito de grupos de interesse e seu papel na montagem da agenda e formulação das políticas, com base nos trabalhos de Saravia e Ferrarezi (2006), Baptista e Rezende (2011), Howlett, Ramesh e Perl (2013), Lima e D'Ascenzi (2013) e Capella (2018). Além disso, o referencial teórico apresenta os principais modelos de análise das políticas públicas, incluindo o modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) e o modelo de Coalizões de Defesa de Sabatier (1988), e as principais teorias sobre as estruturas de poder nas democracias liberais, em especial o neopluralismo, com as abordagens clássicas de Polsby (1960), Dahl (1961, 1982), Lowi (1972), Lindblom (1977 e 1983 apud ROMANO, 2007) e Dunleavy e O'Leary (1987 apud ROMANO, 2007), e contemporâneas com Hicks e Lechner (2005), McFarland (2007), Romano (2007) e Santos (2002).

Em seguida, no capítulo 3, o ambiente de negócios no Brasil será apresentado a partir de duas perspectivas: (a) do Banco Mundial e seu relatório anual chamado

Doing Business, que mede desde 2003 a regulamentação de questões relacionadas à facilidade de fazer negócios em diversos países; (b) exemplos regulatórios recentes, em nível federal, do mesmo período das publicações do relatório do Banco Mundial (desde 2003), e que possuem grande impacto no ambiente de negócios brasileiro. Tais perspectivas empíricas servirão de base para a análise da participação do setor empresarial nas arenas onde ocorre o processo de formulação de políticas públicas para a melhoria do ambiente de negócios.

No capítulo 4 será apresentada outra perspectiva empírica, uma pesquisa digital realizada com empresários de porte e segmento de atividade variados, com o objetivo de analisar suas percepções com os elementos do ambiente de negócios e do referencial teórico. A pesquisa buscou replicar de maneira sintetizada os indicadores que compõem o relatório Doing Business de forma proporcionar uma comparação com a visão dos empresários sobre cada um deles. Além disso, a pesquisa procurou identificar os principais entraves, na visão dos empresários, com relação ao ambiente de negócios e sua convergência com os instrumentos normativos apresentados no capítulo 3. A pesquisa com empresários também proporcionou uma análise da percepção do setor empresarial sobre o seu papel no processo de formulação de políticas públicas, incluindo uma avaliação da sua representatividade institucional e uma avaliação do espaço concedido pelo poder público para sua participação.

A terceira perspectiva empírica deste trabalho será apresentada no capítulo 5, a partir de um estudo de caso selecionado para uma melhor compreensão da participação do setor empresarial no processo de formulação de políticas públicas para o ambiente de negócios, demonstrando como o referencial teórico sobre o tema pode ser percebido de forma empírica. Para essa análise foi escolhida uma política pública de extrema relevância para o setor empresarial brasileiro, a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº. 123/2006) (BRASIL, 2006), uma política regulatória cujo processo de formulação envolveu diversos atores, grupos de interesse, coalizões e arenas. A partir de depoimentos dos principais atores envolvidos neste processo será possível identificar as ações e estratégias do setor empresarial, num esforço realizado para encontrar nos relatos o que foi feito, de que forma e as razões.

A contribuição deste trabalho está na combinação dos elementos teóricos (grupos de interesse, definição da agenda, modelos de análise do processo político e neopluralismo) com os elementos empíricos (relatório Doing Business, contexto regulatório, pesquisa com empresários, estudo de caso), cujo resultado fundamenta e evidencia como o setor empresarial percebe sua própria representatividade institucional e como atuou em um caso concreto para influenciar a formulação de uma política pública relevante para o ambiente de negócios.

Figura 1: Síntese do trabalho

Participação do setor empresarial no processo de formulação de políticas públicas			
Referencial Teórico		Elementos Empíricos	
Grupos de interesse	Definição da agenda	Relatório Doing Business	Contexto regulatório
Modelos de análise do processo político	Neopluralismo	Pesquisa com empresários	Estudo de caso

Fonte: Do autor

1.1. Metodologia

Conforme apresentado acima, este trabalho é composto por elementos teóricos e empíricos, sendo que cada um deles foi realizado por meio de uma metodologia de pesquisa específica.

O referencial teórico foi elaborado por meio de pesquisa bibliográfica, incluindo livros e artigos dos principais autores clássicos que escreveram sobre os temas selecionados e também de autores contemporâneos que possuem trabalhos academicamente relevantes, cujas ideias foram sintetizadas e devidamente referenciadas.

A análise do ambiente de negócios no Brasil foi elaborada por meio de pesquisa bibliográfica sobre o relatório Doing Business, considerando o próprio relatório como

fonte dos dados, além de autores nacionais e internacionais que produziram obras relevantes sobre o tema. Sobre o ambiente regulatório também foi realizada pesquisa legislativa com análise das leis, medidas provisórias, decretos e memorandos de entendimento selecionados.

A pesquisa realizada com empresários e o estudo de caso selecionado, outros elementos empíricos deste trabalho, tiveram metodologias específicas conforme será apresentado a seguir.

Pesquisa com empresários

Com o objetivo de analisar as percepções do setor empresarial em relação ao ambiente de negócios brasileiro, foi realizada uma pesquisa de campo de forma digital. O questionário foi enviado por e-mail para uma base de dados de registros de empresas vinculadas a entidades empresariais, incluindo a Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), Confederação das Associações Comerciais do Brasil (CACB), Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel), Associação Brasileira de Franchising (ABF), Associação Brasileira de Lojistas de Shopping (Alshop), Associação Brasileira de Tecnologia para o Comércio e Serviços (Afrac), Associação Brasileira de Atacadistas e Distribuidores (Abad), dentre outras. Essas entidades representam nacionalmente empresas dos mais variados portes nos três grandes setores da economia: indústria, comércio e serviços.

Foram enviados aproximadamente 3.000 e-mails sendo que o índice de resposta foi de aproximadamente 5% (152 respostas) e 1% (30) das respostas não foram validadas pelo fato de o respondente afirmar não ser proprietário ou sócio proprietário de uma empresa com CNPJ ativo. Desta forma, a análise dos resultados foi feita com base em 122 questionários validados. Essa amostra oferece grau de confiança de 95% (probabilidade da amostra representar com precisão as atitudes da população em questão) e margem de erro de 8,9% (variação percentual que as respostas da população podem ter com relação à amostra) considerando uma população de aproximadamente 20 milhões de empresas ativas no país, conforme dados do Ministério da Economia divulgados em fevereiro de 2021¹.

¹ Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/mapa-de-empresas>. Acesso em 02/02/2021.

O Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getulio Vargas validou a pesquisa, que assegurou a privacidade dos participantes, não foi financiada por nenhuma instituição, não identificou riscos aos envolvidos e não ofereceu nenhum tipo de incentivo para quem a respondesse.

Estudo de caso

Para identificar a participação do setor empresarial no processo de formulação de uma política regulatória, além do histórico factual amplamente divulgado nos meios de comunicação, foi feita uma pesquisa exploratória e descritiva com análise de depoimentos e entrevistas dos principais atores envolvidos, que foram compilados pelo Sebrae em um projeto editorial lançado em 2007 chamado Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas – A história de uma lei que veio fazer História (SEBRAE, 2007). O foco desse material é uma avaliação sobre a Lei Geral, incluindo seus benefícios, processo de elaboração, tramitação, negociações e outros relatos. Foram selecionados trechos específicos que materializam e evidenciam a atuação do setor empresarial e seus representantes durante a formulação da Lei Geral até a sanção presidencial. Foram analisadas a opinião de 35 atores políticos e sociais considerados protagonistas no contexto da Lei Geral, incluindo representantes do poder legislativo, do poder executivo, de organizações governamentais, de entidades empresariais, consultores e especialistas. Com base em uma avaliação qualitativa dos depoimentos dos atores protagonistas, as ações do setor empresarial foram classificadas metodologicamente em categorias de análise, analisadas individualmente sob a luz dos elementos teóricos apresentados como referência neste trabalho, que serão apresentados a seguir.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com Capella (2018), a literatura produzida por cientistas políticos no campo das políticas públicas tem relevante contribuição por diversos motivos, mas em especial por possuir duplo objetivo:

1. Baseada em fundamentos teóricos, proporciona uma visão abrangente do processo de produção de políticas.
2. Utilizando técnicas de análise específicas, desenvolve estudos para o processo de produção de políticas.

Por meio das políticas públicas é que o Estado participa da resolução dos problemas da sociedade. A escolha estatal do que fazer e do que não fazer tem impacto direto na vida das pessoas, por isso uma visão abrangente do processo de produção de políticas é tão importante, assim como o desenvolvimento de estudos acadêmicos teóricos e empíricos.

Para analisar o papel do setor empresarial no processo de formulação de políticas para a melhoria do ambiente de negócios no Brasil é fundamental apresentar as principais definições sobre políticas públicas, conhecer o ciclo de políticas públicas, entender o conceito de grupos de interesse e seu papel na montagem da agenda e formulação das políticas, comparar os principais modelos de análise de políticas públicas e considerar as teorias clássicas sobre as estruturas de poder em sistemas políticos locais ou nacionais, especialmente aquelas que, segundo Hicks e Lechner (2005) parecem refletir melhor o equilíbrio de poder nas principais democracias liberais, o pluralismo e o neopluralismo.

2.1. Definição de Políticas Públicas

Para o entendimento do processo de formulação de políticas e da importância dos grupos de interesse nessa dinâmica é importante ter em mente que a definição de política pública é bastante diversificada. Souza (2006), autora de um excelente trabalho de revisão da literatura sobre o tema, aborda a questão desta forma:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Lasswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. (SOUZA, 2006, p. 24).

Saravia e Ferrarezi (2006, p. 28) definem política pública como “um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Os autores vinculam a esse fluxo elementos estratégicos de grupos de interesse envolvidos no processo, como valores, ideias e visões, tornando ainda mais complexa a definição.

Um outro ponto importante nesta questão é relativo à diferenciação entre as políticas públicas e as atividades políticas. Na definição de Rua (1997, p. 1) “as políticas públicas (*policies*) são ações resultantes da atividade política (*politics*) e compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores”.

As definições atuais de políticas públicas não diferem muito daquelas que são consideradas historicamente como as primeiras pelos cientistas políticos. Com o tempo houve uma evolução em termos de pesquisas, trazendo novos elementos, no entanto, os conceitos centrais permanecem praticamente inalterados, conforme pode se observar no quadro 1, abaixo:

Quadro 1: Os pais fundadores da área de políticas públicas

Lasswell (1936)	“Introduz a expressão <i>policy analysis</i> (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (apud SOUZA, 2006, p. 23).
--------------------	--

Simon (1957)	“Introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (<i>policy makers</i>), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios” (apud SOUZA, 2006, p. 23).
Lindblom (1959; 1979)	“Questionou a ênfase no racionalismo de Lasswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse” (apud SOUZA, 2006, p. 24).
Easton (1965)	“Contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (apud SOUZA, 2006, p. 24).

Fonte: Souza (2006, p. 23)

Lasswell é considerado por muitos o pioneiro no neste campo de estudo, utilizando uma análise que unificava diversas áreas conhecimento, como sociologia, administração, psicologia e ciência política. Lerner e Lasswell (1951) propôs uma simplificação e divisão do processo de construção e desenvolvimento da política

pública em sete estágios, circunscritos ao âmbito governamental, a saber: informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação.

De acordo com Souza (2006), ao restringir sua análise de formulação de políticas apenas ao âmbito governamental, Lerner e Lasswell (1951) foi bastante criticado pois naquele momento já havia visões mais amplas sobre a participação ativa de grupos de interesse não-estatais em tais processos. Outro elemento criticado foi a excessiva racionalidade do modelo, com etapas sistematizadas sem uma visão de interação e fluxo, conforme pensamento de Lindblom (1959) que afirmou que o processo político e decisório é, sobretudo, interativo e complexo, sem início ou fim. Diversos outros autores criticaram o modelo proposto por Lerner e Lasswell (1951), mas é evidente que uma visão do processo de formulação de políticas públicas na forma de um ciclo foi estabelecida por ele e trabalhos posteriores apresentaram diversas alternativas ao conceito (SOUZA, 2006).

Tipos de políticas públicas

Lowi (1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, conhecida como a Abordagem das Arenas, na qual afirma que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição em diferentes arenas. Para Lowi (1972), a política pública pode assumir quatro formatos.

- Políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que geram impactos mais individuais do que universais, privilegiado certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo.
- Políticas redistributivas, em geral são conflituosas, atingem um número maior de pessoas e impõem perdas concretas certos grupos, com ganhos de curto prazo e ganhos futuros incertos para outros. São as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário, etc.
- Políticas constitutivas, que lidam com procedimentos sobre os quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas, consolidando as regras do jogo político.
- Políticas regulatórias, envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse, podem variar de simples regulamentações a regulações mais complexas. Seus

custos e benefícios podem ser disseminados de forma equilibrada ou privilegiar interesses de grupos específicos.

Essa tipologia não se configura como exaustiva ou excludente, mas tem inegável valor metodológico por se tratar de instrumento de classificação que considera características observáveis das variáveis envolvidas. Cada um desses tipos de política passa por arenas e processos distintos, envolvendo diferentes grupos de apoio e de veto durante sua formulação e implementação.

O foco deste trabalho são as políticas regulatórias, especialmente aquelas relacionadas ao ambiente de negócios. Com relação ao contexto de análise dessas políticas, que será abordado no capítulo 3, uma das perspectivas será a partir de um indicador internacional que mede a regulamentação de questões relacionadas à facilidade de se fazer negócios no Brasil, e outra perspectiva será de exemplos regulatórios recentes, em nível federal, com impacto nos processos vinculados ao ciclo de vida das empresas. Além disso, o capítulo 5 apresentará um estudo de caso sobre a participação do setor empresarial na formulação de uma política regulatória.

2.2. O ciclo da política pública

A abordagem sequencial do processo de formulação de políticas públicas tornou-se recorrente apesar das diversas considerações sobre a necessidade haver uma flexibilização neste conceito. Uma visão mais simplificada desde modelo de análise promove a separação das políticas públicas em três fases: formulação, implementação e avaliação.

Lima e D'Ascenzi (2013) afirmam que a fase da formulação é composta pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão (nota-se que é uma fase que naturalmente pode ser subdivida na definição do problema, na produção de soluções e na tomada de decisão). Para os autores, a implementação refere-se à execução das soluções que foram definidas na primeira etapa. Por fim, a avaliação consiste na investigação sobre o impacto da política, especialmente na solução do problema que deveria ser o foco da intervenção estatal (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

É importante destacar que a visão sequencial na forma de ciclo de políticas públicas apresenta o processo em fases sem uma abordagem analítica. De certa forma, trata-se de um olhar didático para que a partir de recortes específicos sejam feitas análises consistentes e aprofundadas. A complexidade do contexto, no qual a formulação de políticas públicas se encontra, requer flexibilidade na aplicação dos modelos teóricos pois a realidade costuma se sobrepor a eles.

Quadro 2: As fases do processo decisório em diferentes estudos

Estudos	Fases definidas
Simon, 1947 Administrative Behaviour	“Inteligência, Desenho, Escolha” (apud BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 139).
Lasswell, 1951 The Policy Orientation	“Informação, Promoção, Prescrição, Invocação, Aplicação, Término e Avaliação” (apud BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 139).
Mack, 1971 Planning and Uncertainty	“Reconhecimento do problema, Formulação de alternativas, Decisão, Efetivação, Correção/Ajuste” (apud BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 141).
Rose, 1973 Comparing public policy	“Reconhecimento público das necessidades existentes, Como os temas são colocados na agenda, Como as demandas avançam, Como o governo se envolve no processo decisório, Recursos e constrangimentos, Decisões políticas, O que determina as escolhas de governo, A escolha no contexto, Implementação, Resultados, Avaliação da política e Feedback” (apud BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 141).
Brewer, 1974 The policy sciences emerge	‘Invenção, Estimativa, Seleção, Implementação, Avaliação e Término” (apud BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 141).

Jenkins, 1978 Policy Analysis: a political and organizational perspective	“Iniciação, Informação, Consideração, Decisão, Implementação, Avaliação e Término” (apud BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 141).
Hogwood and Gunn, 1984 Policy analysis for the Real World	“Definição de temas, Filtro de temas, Definição de temas, Prognóstico, Definição de objetivos e prioridades, Análise de opções, Implementação da política, monitoramento e controle, Avaliação e revisão, Manutenção da política, Sucessão e Término” (apud BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 141).
Howlett e Ramesh, 1993 Studying Public Policy	“Montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação” (apud BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 141).

Fonte: Baptista e Rezende (2011, p. 141)

A ideia de ciclo da política talvez seja a perspectiva mais corrente e compartilhada nos estudos atuais de política, com grande parte dos estudos fazendo uma análise por momentos ou fases do processo político. Apesar das críticas ao modelo (caráter funcionalista, racional e que tenta manter o controle sobre o processo político), este persiste no debate acadêmico como referência. (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 142)

O trabalho de Saravia e Ferrarezi (2006) apresenta uma visão sequenciada do processo de políticas públicas destacando que se trata de um mero exercício de compreensão que visa facilitar análises:

1. Agenda – momento da inclusão da demanda setorial ou necessidade social na lista de prioridades do poder público. Conjunto de processos (estudos, pesquisas, análises) que conduzem os fatos sociais a adquirir status de “problema público”, transformando-os em objeto de consideração, diálogo e debates políticos nos mais variados ambientes, desde gabinetes até mesmo na mídia. Trata-se do primeiro passo, que tem extrema importância pois é a partir da inclusão do tema (problema) na agenda que uma intervenção pública legítima é justificada.

2. Elaboração – momento em que o problema é identificado e delimitado, para então serem avaliadas alternativas para sua solução considerando as mais diversas variáveis (tempo, custo, impactos) em relação às prioridades estabelecidas pelos

atores envolvidos (poder público, grupos de interesse, etc). Nesta etapa percebe-se a importância do envolvimento de competências técnicas além da análise políticas ou estratégica.

3. Formulação – momento em que melhor alternativa é selecionada, onde a decisão torna-se explícita com a apresentação dos seus objetivos e todo o detalhamento da política é elaborado (marco jurídico, administrativo e financeiro). Após as decisões políticas faz-se necessária a atuação das equipes técnicas para que a solução seja formulada dentro de parâmetros exequíveis.

4. Implementação – momento dedicado ao planejamento e organização de todos os elementos necessários para que a política pública selecionada seja colocada em prática efetivamente, de acordo com o detalhamento realizado na fase anterior, incluindo questões operacionais relacionadas a recursos humanos, questões orçamentárias, aspectos jurídicos, etc.

5. Execução – momento no qual as ações são realizadas, de acordo com os objetivos estabelecidos e planejamento realizado nas etapas anteriores. Durante a execução devem ocorrer também o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia

6. Acompanhamento – momento em que ocorre o processo sistemático de supervisão da execução das atividades com compõem o conjunto das ações relacionadas à política em questão. Esse monitoramento deve fornecer dados para eventuais ajustes, objetivando o cumprimento do plano que foi elaborado e aprovado.

7. Avaliação – momento da mensuração e análise das ações que coletivamente compõem a política pública implementada, assim como dos efeitos produzidos e impactos na sociedade, de acordo com as expectativas registradas nas etapas anteriores.

De maneira bastante similar, Howlett, Ramesh e Perl (2013) apresentam as fases do processo da política pública em cinco etapas: (1) montagem da agenda; (2) formulação da política; (3) tomada de decisão; (4) implementação e (5) avaliação.

Figura 2: O Ciclo da Política



Fonte: Howlett, Ramesh e Perl (2013)

Neste modelo, denominado “*improved model*”, prevalece a ideia de um fluxo onde uma política se inicia a partir da percepção de problemas, em seguida passa por um processo de formulação de propostas, continua para o momento da decisão, segue para a fase da implementação, para enfim ser avaliada e dar início a um novo processo. Apesar deste fluxo teórico ser sequencial, na prática muitas vezes esta ordem não ocorre em sua plenitude uma vez que o processo está sujeito a variáveis políticas, jurídicas e econômicas que podem influenciar as suas etapas.

Conforme pensamento de Baptista e Rezende (2011), a grande questão relacionada à ideia do ciclo da política pública está na percepção de que o processo pode ser dividido em fases distintas e que em cada uma delas há uma série de características próprias – necessidades e especificidades – para serem analisadas.

O foco deste trabalho está nas fases iniciais, antes da tomada de decisão – montagem da agenda e formulação da política, onde serão avaliados os impactos da atuação do setor empresarial (grupo de interesse) em políticas relacionadas ao ambiente de negócios.

2.3. Montagem da agenda e formulação da política (etapas pré-decisórias)

De acordo com Capella (2018) a análise da formulação de políticas exige a compreensão dos motivos que tornam alguns assuntos importantes, atraindo a atenção de diversos atores, enquanto outros não. O processo de formulação de políticas públicas compreende dois elementos principais: definição da agenda (questões que atraem a atenção de vários atores) e definição de alternativas (elaboração das soluções). Entender os motivos que fazem algumas alternativas serem consideradas em detrimento de outras também é fundamental.

Assim, a formulação pode ser caracterizada como uma etapa pré-decisória, ou seja, anterior a qualquer atividade de formalização de uma política, envolvendo fundamentalmente a identificação de problemas que requerem atenção governamental (definição da agenda) e uma busca inicial por soluções possíveis, confrontadas com seus custos e efeitos estimados (definição de alternativas). (CAPELLA, 2018, p. 9).

Na visão de Zahariadis (2016 apud CAPELLA, 2018), a definição da agenda pode ser definida como o processo no qual questões públicas são transformadas em prioridades governamentais. O autor identifica nesse processo quatro componentes fundamentais: poder (recursos mobilizados pelos atores e grupos de interesse que buscam acesso à agenda), percepção (como os problemas são reconhecidos, definidos e representados), potência (gravidade das questões), proximidade (impacto dos problemas na vida das pessoas). Para Capella (2018), a análise do processo pelo qual problemas são considerados relevantes ou não é elemento fundamental para compreender o comportamento do poder público. Além disso, esta análise é crucial para explicar o que influencia a tomada de decisão, que geralmente é embasada por entendimentos técnicos e políticos previamente definidos, reconhecidos e difundidos.

O entendimento do processo de definição dos problemas e de alternativas auxilia na compreensão de questões relacionadas a outras fases do ciclo da política, como a implementação e a avaliação. Essa abordagem evidencia o vínculo existente entre as fases e a complexidade das relações existentes entre os problemas e a soluções no âmbito da atividade governamental (CAPELLA, 2018).

Neste sentido, uma importante reflexão deve ser feita: como os governos definem suas agendas (SOUZA, 2006)?

1. A partir do reconhecimento dos problemas existentes, assume-se que deve ser feito algo para resolvê-los. Neste caso, a persuasão é fundamental para a construção de um consenso sobre a formulação de políticas públicas para resolver os problemas existentes.

2. Construção da política a partir de uma consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentamento dos problemas. Neste caso o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão.

3. Foco nos participantes do processo (atores), que são classificados como visíveis (políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc) e invisíveis (acadêmicos, burocracia, etc). Entende-se que os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas – ambos momentos pré-decisórios que fazem parte do foco de análise deste trabalho.

A seguir será apresentado o papel dos grupos de interesse na definição da agenda, além dos principais modelos teóricos que procuram explicar a dinâmica da formulação das políticas públicas.

2.4. Grupos de interesse, coalizões de defesa e o seu papel na montagem da agenda e formulação das políticas

A representatividade é elemento fundamental em qualquer democracia e ela pode ser exercida de forma individual ou coletiva, por meio de pessoas físicas ou jurídicas. Neste sentido, as vontades e demandas sociais são essencialmente heterogêneas, estimulando de forma orgânica ou não, a formação de mobilizações coletivas que as representem. Nem todo grupo de pessoas que compartilha interesses comuns e que se organiza para buscar os mesmos objetivos adota comportamento estratégico para exercer pressão no sentido político, mas nem por isso deixam de ser um grupo de interesse de acordo com a definição de alguns autores que ao longo de décadas tem abordado o tema.

Para Santos (2002), a definição de grupos de interesse por parte dos cientistas políticos é bastante heterogênea por estar sujeita a apreensões diferenciadas de um fenômeno sociopolítico ou de uma má-compreensão do problema investigado.

Truman (1951) considera que qualquer grupo fundamentado em uma ou mais atitudes comuns e que apresenta reivindicações contra outros grupos na sociedade pelo estabelecimento, manutenção ou ampliação de formas de comportamento relacionados àquelas atitudes, é um grupo de interesse. Lindblom (1981) considera que grupos de interesse são formados por indivíduos e/ou grupos privados sem autoridade governamental que interagem com funcionários governamentais buscando influenciar o processo decisório a seu favor. Para Berry (1989) os grupos de interesse geralmente possuem natureza econômica e priorizam sua agenda diante independentemente do interesse geral da sociedade. Para Mancuso (2004), grupos de interesse são atores fundamentais nos sistemas políticos democráticos contemporâneos e atuam como mediadores nas relações entre o Estado e a sociedade. Thomas (2004) define grupos de interesse como coletividade pública ou privada (associação de indivíduos, organizações ou instituições) que, com base em um interesse compartilhado, busca influenciar a política pública a seu favor.

De acordo com Lima (2020), quando grupos de interesse se mobilizam para atuar junto ao Estado na formulação de políticas públicas setoriais específicas para um segmento como, por exemplo, saúde, educação, saneamento, habitação, segurança, transportes, indústria, agronegócio e varejo, o resultado não deve apenas refletir e superar as reais necessidades ou demandas deste setor, mas também garantir uma adequada integração com outros segmentos da sociedade, sem causar impactos negativos.

Modelos de análise de políticas públicas

Outra reflexão é necessária é como uma questão específica se torna importante, em um determinado momento, chamando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda. De acordo com Capella (2007, 2018), três modelos destacam-se na tentativa de explicar questões relacionadas às políticas públicas, com atenção aos atores, instituições, mídia, opinião pública, redes e interesses, destacando especialmente a dinâmica das ideias no processo político:

- **Modelo de Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium Model), desenvolvido por Frank Baumgartner e Brian Jones inicialmente em 1993.**

De acordo com os autores, os longos períodos de estabilidade são intercalados com períodos de instabilidade nas políticas públicas, onde ocorrem mudanças consistentes e incrementais. A noção da existência de subsistemas de política é relevante para este modelo, que considera que a delegação de poderes é causada pela multiplicidade de questões e racionalidade limitada dos agentes, e ocasiona decisões com baixa visibilidade tomadas por poucos indivíduos (nos subsistemas).

Neste modelo destacam-se dois elementos, a definição de uma questão política (*issue*) e o estabelecimento de uma agenda. O papel da mídia e a construção de uma imagem da decisão ou da política pública (*policy image*) também são fundamentais neste modelo.

- **Modelo das Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition Framework), proposto por Sabatier (1988).**

Trata-se de um modelo de análise de políticas públicas que se propõe explicar a mudança de crença e a mudança de política durante longos períodos, com foco em convicções e ideias, sem se restringir à sistematização do ciclo de políticas públicas.

Sabatier (1988) define uma coalizão de defesa como um grupo de atores diversos que compartilham um determinado sistema de crenças e que ao longo do tempo demonstram alguma articulação em suas ações. O modelo não pressupõe ausência de divergências em questões menores, sendo que o objetivo da coalizão é transformar suas crenças comuns em políticas públicas.

Um elemento fundamental do modelo é o permanente aprendizado derivado de pesquisas e debates técnicos (*policy-oriented learning*), que proporcionam uma constante revisão nos objetivos das políticas públicas. Além disso, choques externos, choques internos e impasses de políticas são elementos que explicam mudanças nas convicções e ideias ao longo do tempo (SABATIER, 1988). Na visão de Souza e Secchi (2014), o modelo busca compreender e analisar os fenômenos envolvidos nas mudanças políticas, enfatizando aspectos relacionados ao envolvimento diversificado de atores e sistemas (comunidades políticas, instituições públicas e privadas,

múltiplos níveis de governo) e a relevância da informação especializada sobre as políticas públicas.

De acordo com Sabatier e Weible (2007), as coalizões procuram utilizar seis tipos de recursos para obter sucesso em suas articulações: (a) atores com autoridade formal institucionalizada; (b) opinião pública; (c) informações, estudos e pesquisas; (d) mobilização de tropas para os mais diversos fins; (e) recursos financeiros; (f) liderança experiente e com credibilidade. Esses recursos são elementos fundamentais na montagem da agenda e formulação da política (*policymaking* e *decisionmaking*), definidos por meio da negociação das coalizões que atuam em um determinado subsistema de políticas públicas. Este processo é constituído pela análise das convicções e ideias, influenciado por perturbações externas e internas, e constantemente revisitado pela aprendizagem orientada pela política pública.

- **Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model), proposto por John Kingdon em 1984.**

Segundo o autor, a entrada de novos problemas na agenda decisória não é produzida por um processo necessariamente incremental, mas resultado de uma combinação de fluxos independentes que atravessam as estruturas de decisão. O modelo se baseia na metáfora da “anarquia organizada” (*garbage model*) proposto por Cohen, March e Olsen em 1972, compreendendo o governo como uma organização permeada por três fluxos decisórios independentes. Busca-se uma explicação para o fato de algumas questões despertarem a atenção dos tomadores de decisão enquanto outras não são consideradas.

No fluxo dos problemas (*problems stream*) o modelo analisa de que forma as questões são reconhecidas como problemas e por que determinados problemas passam a ocupar a agenda governamental. Os problemas podem ser percebidos por meio de indicadores (taxa de desemprego), por meio de eventos, crises e símbolos (acontecimentos relevantes) ou por meio de feedback de ações do governo (monitoramento de ações e metas). Uma questão reconhecida como um problema ao passar por uma ou mais dessas percepções ganha relevância e argumentos a favor de uma política pública, mas ainda assim é preciso uma articulação com os demais fluxos para a tomada de decisão.

No fluxo das soluções e alternativas (*policy stream*) o modelo analisa propostas, alternativas e soluções disponíveis para o problema. Para Kingdon (1984), o conjunto de soluções precede os problemas, ou seja, estão disponíveis e são utilizadas quando os problemas são definidos. Dentre os critérios para uma solução ser considerada no processo decisório destaca-se a viabilidade técnica, o custo tolerável, a compatibilidade de valores com a comunidade política e a capacidade de antecipação dos constrangimentos que a proposta enfrentará. Além dessas questões, a persuasão é elemento fundamental para a efetiva consideração das soluções quando apresentadas.

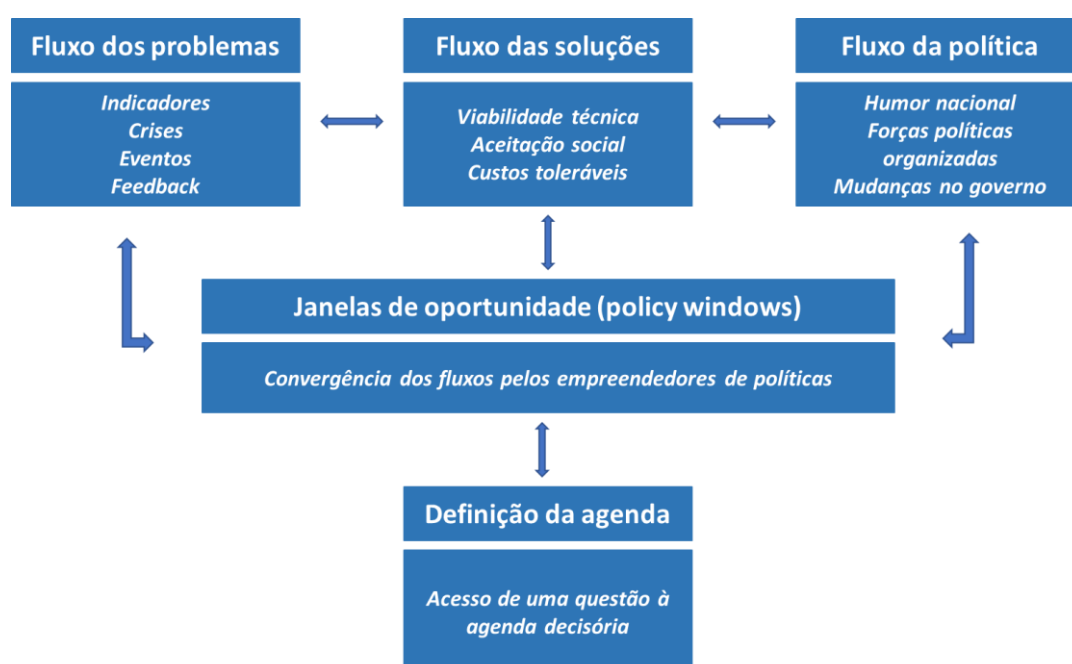
No fluxo da política (*political stream*) o modelo analisa a política “propriamente dita”, onde a negociação e a barganha são elementos necessários para a construção de coalizões. Neste fluxo, a influência sobre a agenda governamental depende de três elementos: o “clima” ou “humor” nacional (momento político favorável); as forças políticas organizadas (grupos de interesse e grupos de pressão); e mudanças no interior do próprio governo.

É no fluxo da política que os grupos de interesse atuam de forma fundamental na construção de um clima favorável ou desfavorável para a promoção de ideias, além disso sinalizam a existência de consenso (ambiente altamente propício para mudanças) ou conflito (ambiente complicado para mudanças, mas que podem ocorrer mediante determinado custo) sobre determinado tema.

As mudanças na agenda resultam do processo de convergência desses três fluxos, em momentos críticos em que janelas de oportunidade (*policy windows*) favorecem a mudança, influenciada principalmente pelo fluxo dos problemas e pelo fluxo da política, e operada pelos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). Tais indivíduos, dispostos a investir seus recursos para emplacar uma ideia que representa uma antecipação de ganhos futuros, podem estar no governo (membros do alto escalão no Executivo ou Legislativo) ou fora dele (grupos de interesse). Exercem um papel extremamente relevante ao conectar os elementos necessários para que as janelas de oportunidade sejam aproveitadas, seja pela sua autoridade no processo ou até mesmo por sua habilidade técnica, articulando a união de propostas a momentos, considerando os momentos políticos favoráveis e desfavoráveis.

O modelo teórico proposto por Kingdon (1984) destacou que os formuladores de políticas não conseguem atuar em todos os problemas o tempo todo e que apenas alguns temas são capazes de atrair a atenção dos formuladores e entrar na agenda decisória, sendo que a combinação desses elementos estruturais afeta o processo especialmente em dois momentos: formação da agenda e definição de alternativas.

Figura 3: Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Model)



Fonte: Kingdon (1984)

Na visão de Kingdon (1984), a agenda governamental pode ser definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele, em determinado momento, concentram sua atenção. O autor reconhece o grande volume e complexidade de questões que devem ser apreciadas, por isso diferenciou três tipos de agenda no processo político, visando ressaltar os diferentes status dos problemas no âmbito de uma política de governo (BAPTISTA; REZENDE, 2011):

- Agenda sistêmica ou não-governamental – questões levantadas pela sociedade, mas que por diversos motivos ainda não entraram na agenda governamental.

- Agenda institucional ou governamental – questões que estão no radar governamental e estão sendo discutidas pelos atores políticos, mas ainda não estão na fase decisória.
- Agenda decisória ou política – questões que estão sendo discutidas de forma mais aprofundada, inclusive com proposições específicas, em fase de articulação para a decisão.

Questões que estão na agenda decisória ficam fortemente submetidas à atuação dos grupos de interesse, grupos de pressão, opinião pública, movimentos sociais, processo eleitoral, pressões do Legislativo e de agências governamentais, uma vez que nesta fase há uma maior atenção da sociedade, justamente pelo seu caráter decisório. Para isso exercer influência na montagem da agenda e na formação das políticas públicas, os grupos de interesse procuram transformar seus recursos em poder político, sejam eles financeiros, influência na mídia, autoridade representativa, força de mobilização, etc.

Os participantes do processo decisório

Para Kingdon (1984), o processo decisório possui dois tipos de participantes, os atores governamentais, membros do poder público concursados e eleitos, e os atores não-governamentais, reconhecimentos como os grupos de interesse, grupos de pressão, acadêmicos, consultores, pesquisadores, jornalistas, partidos políticos, opinião pública, dentre outros. Estes dois grupos possuem uma subdivisão relevante, os atores visíveis, que são aqueles atuam e influenciam diretamente na montagem da agenda (presidente, ministros, parlamentares, a mídia, os partidos políticos) e os atores invisíveis, que são aqueles que indiretamente participam do processo político dando suporte aos atores visíveis especialmente na formulação de alternativas e soluções (acadêmicos, pesquisadores, técnicos do Executivos e do Legislativo).

A partir dessa análise dos participantes do processo decisório, Kingdon (1984) visualiza atores que são influentes na formulação da agenda governamental e atores que são influentes na formulação de alternativas e soluções, o que se configura num processo complexo, dinâmico e pouco racional, que envolve fluxos de elementos diversos que se combinam com os distintos atores, nos mais variados momentos, oportunos ou não para implementação de novas políticas públicas.

A seguir, serão apresentadas correntes teóricas explicativas do comportamento dos atores políticos e sociais, e sua relação com o poder, em especial no contexto da formulação de políticas públicas.

2.5. Do Pluralismo ao Neopluralismo

Os cientistas políticos se dedicaram durante anos ao desenvolvimento de estudos e teorias sobre as estruturas de poder, e atualmente sete delas podem ser consideradas as mais relevantes: Teoria da elite do poder, Teoria pluralista; Teoria da Elite Múltipla; Neopluralismo; Corporativismo; Estatismo e Consociativismo.

Dentre essas teorias, aquela que mais destaca o papel e a força dos grupos de interesse no processo de formulação de políticas públicas, considerando toda a amplitude de representatividade social, é o neopluralismo, teoria que surge como resposta às críticas direcionadas ao pluralismo apresentado em 1961 por Dahl na clássica obra *Who Governs?*, uma obra seminal da abordagem pluralista, e que faz parte de um grupo de modelos de ciências sociais que se referem à estrutura de poder e à formulação de políticas públicas.

O paradigma pluralista e sua variante neopluralista são fundamentais para o entendimento da ação dos grupos de interesse no ciclo das políticas públicas, especialmente nas fases iniciais (montagem da agenda e formulação da política).

Pluralismo

O pluralismo pode ser definido como uma teoria explicativa da ação do Estado, preponderantemente em sociedades democráticas, como resultado do reconhecimento da ação de uma pluralidade de tipos de atores ou grupos de interesse (HICKS; LECHNER, 2005).

O pluralismo entende que as políticas são formuladas a partir da interação dos diversos grupos sociais, especialmente por meio da influência dos interesses privados nas decisões públicas, sendo o Estado aquele que procura atuar como mediador dos interesses opostos. Para Dahl (1961) a política deve ser vista como um permanente processo de negociação cujo objetivo é a resolução pacífica dos conflitos entre os diferentes grupos envolvidos. De acordo com Romano (2007), na visão clássica do

pluralismo os grupos são vistos como entidades homogêneas que articulam demandas juntos aos partidos políticos; os partidos, por sua vez, agregam e organizam essas demandas. Na prática, pesquisas indicam que os grupos de interesse atuam tanto na articulação como participam ativamente da vida dos partidos, definindo e executando políticas públicas por meio de negociações tripartites: grupos de interesse, partidos e Estado.

O pluralismo de Dahl (1961) estabelece um modelo teórico sobre o poder político com quatro suposições fundamentais:

1. Poder como causa da mudança no processo (A tem poder sobre B na medida em que A causa mudanças no comportamento de B na direção das intenções de A).
2. Necessidade de estudo empírico do processo político (em contraste com investigações baseadas em análise textual e reflexões filosóficas sobre a natureza dos valores sociais).
3. Separabilidade de domínios de política (com variação da estrutura de poder e da natureza do processo)
4. Confiança na definição de seus próprios interesses pelos próprios atores.

Em sua obra, Dahl (1961) apresenta uma conotação positiva à atuação dos grupos de interesse no processo de políticas públicas, considerando-a não uma ameaça à democracia, mas uma virtude. O poder está disseminado pela sociedade e não se concentra em um grupo ou classe social qualquer, e os grupos de interesse atuam de forma fragmentada, com interesses convergentes, divergentes ou tangenciais. A competição entre os grupos é considerada a regra, e a dinâmica de negociação e composição implica alianças temáticas e provisórias (SANTOS, 2002).

A contribuição de Dahl (1961) ao apresentar esses quatro conceitos de forma interligada é tão relevante quanto sua contestação à teoria da elite do poder de Mills (1956). Sua visão de poder fragmentado a partir de um procedimento de pesquisa estabeleceu a importância de estudos de caso para avaliações de processos políticos, trazendo metodologia e empirismo para esse tipo de análise.

Um outro aspecto importante do pluralismo é a questão dos recursos disponíveis aos grupos de interesse, que possuem grande relevância na configuração do poder. Polsby (1960) contribui ao dar ênfase a uma pluralidade volátil de recursos

que se configuram como poder de base, listando recursos econômicos (dinheiro e crédito, controle sobre empregos e controle sobre as informações de outros), recursos de status (posição social e popularidade, estima, carisma) e recursos de autoridade (legalidade, constitucionalidade, oficialidade e legitimidade), juntamente com alguns recursos menos claramente classificáveis (conhecimento e experiência, solidariedade étnica, o direito de voto, tempo e energia pessoal).

Polsby (1960) também contribui de maneira relevante ao indicar de maneira precisa de onde e como o poder pode ser encontrado – no ponto de decisão e na identidade de quem decidiu ou influenciou a decisão, restringindo a amplitude indefinida da visão pluralista sobre quem efetivamente pode ser poderoso (HICKS; LECHNER, 2005).

Apesar de sua enorme aceitação e manutenção de vários de seus fundamentos em teorias posteriores, a visão excessivamente positiva do pluralismo a respeito da atuação dos grupos de interesse gerou críticas consistentes.

De acordo com Hicks e Lechner (2005), diversos autores que desafiaram a teoria pluralista: Schattschneider (1960 apud HICKS; LECHNER, 2005) mostrou que grupos de interesse ou de pressão não eram uma boa forma de exercício da democracia popular, apontando a volatilidade dos recursos ao conceito de vantagem de classe, Lowi (1972) contestou o tratamento equivalente dado aos valores de cada grupos de interesse, que ao agir não necessariamente atendem ao interesse público. Bachrach e Baratz (1962) encontraram fragilidade empírica nos preceitos pluralistas ao verificar que a definição da agenda não se concentra apenas na fase final da tomada de decisão.

Essas contestações ao modelo pluralista de Dahl (1961) reforçam o entendimento apresentado na seção anterior deste trabalho, onde o papel dos grupos de interesse na montagem da agenda e na formulação das políticas é destacado. Além disso, a análise de Manley (1983) é de que o pluralismo falhou ao não considerar adequadamente as vantagens únicas desfrutadas por alguns grupos de interesses que possuem organização e recursos diferenciados.

Para Hicks e Lechner (2005), os pluralistas inicialmente alegaram que o poder é exercido por toda a população, ou em nome dela por uma ampla gama de subgrupos da população. No entanto, diante das críticas sucessivas o pluralismo foi transformado

e teve que admitir que a vantagem às vezes pode ir para poucos, por exemplo, para as elites plurais organizadas do topo do sistema de estratificação descrito por Bachrach e Baratz (1962). Além disso, o pluralismo teve de responder à crítica de que ignorava certos atores e também ignorava o papel dos contextos estruturais e sistêmicos.

Alguns críticos fazem questão de destacar que a ação dos grupos de interesse é influenciada também pelas regras presentes nesses contextos estruturais e sistêmicos (abordagem institucionalista). Para Immergut (2006), os interesses são construídos politicamente e não são dados como as preferências da escolha racional. O autor destaca que as decisões políticas surgem de um conjunto de instituições (artefatos históricos do processo civilizatório) que moldam os atores, corrompendo ou restringindo sua ação, e que os resultados dessas políticas podem refletir o bem comum ou serem distorcidos. Apesar de não ser o objeto deste trabalho, percebe-se que um aprofundamento no estudo das instituições é importante para a compreensão da sua influência na construção de políticas públicas uma vez que atuam de maneira transversal em todas as etapas do ciclo das políticas e interagem com todos os grupos de interesse envolvidos no processo (IMMERGUT, 2006).

A partir das críticas ao pluralismo foram surgindo novas ideias relacionadas às estruturas de poder fragmentado em sistemas e subsistemas políticos, que tiveram papel importante na transição do pluralismo ao neopluralismo, e foram agrupadas no que se chama atualmente de Teoria da Elite Múltipla.

Teoria da Elite Múltipla – Transição do pluralismo para o neopluralismo

McFarland (2007) analisou reflexões apresentadas por teóricos que identificaram em sistemas políticos locais o poder fragmentado em elites múltiplas. Esses autores questionaram se não poderia haver sistemas de política em que algumas pessoas ou grupos exercessem o poder sem qualquer autoridade democrática superior para controlá-los. Também levantaram a discussão sobre a possibilidade de um determinado grupo ou coalizão governar uma área específica com a exclusão de autoridades democráticas vinculadas diretamente à administração pública. Seria como se um sistema político tivesse eleições competitivas para seu executivo e legislativo, mas esses funcionários públicos, selecionados por todos os cidadãos, perdessem o controle sobre algumas áreas políticas específicas.

De acordo com McFarland (2007), esse foi o argumento apresentado por teóricos de elite múltipla. Esses escritores fizeram uma contraposição do poder fragmentado (Dahl) com a elite de poder (Mills) e acabaram ficando ao lado de Dahl (1961), uma vez que raramente observavam elites únicas de poder em seus estudos empíricos. No entanto, esses autores diferiram de Dahl (1961) ao argumentar a importância geral de múltiplas elites independentes, cada uma para áreas políticas específicas, dentro da fragmentação de poder encontrada por Dahl (1961). Os teóricos de múltiplas elites normalmente argumentavam que essa fragmentação do poder levava a um governo não representativo de interesses especiais, controlando a política em uma área particular em detrimento de interesses públicos difusos.

O pluralismo reconstruído do último quarto do século XX, que respondeu a desafios desse tipo e críticas fundamentadas de diversos autores já mencionadas nesta seção, é conhecido como neopluralismo.

Neopluralismo

Para McFarland (2007), o significado básico de neopluralismo é uma descoberta sobre a estrutura de poder vinculado às quatro suposições da teoria de poder político de Dahl (1961): poder como causa da mudança no processo, necessidade de estudo empírico do processo político, separabilidade de domínios de política e confiança na definição de seus próprios interesses pelos próprios atores. O neopluralismo foi derivado de uma sequência de pesquisa que começou com Mills (elite do poder) versus Dahl (poder fragmentado) e prosseguiu pela teoria da elite múltipla, respondendo às diversas críticas direcionadas ao pluralismo, resultando finalmente numa teoria sobre modelos de poder mais moderna e mais abrangente.

Dentre as críticas mais comuns direcionadas ao pluralismo e que serviram de insumo para o desenvolvimento do modelo neopluralista, a mais visível refere-se à negligência no reconhecimento dos atores baseados no Estado e de atores de classe, conforme apresentado por Hicks e Lechner (2005), que cita trabalhos sobre a subestimação dos negócios por Dahl (1961) no estudo de New Haven e também os enquadramentos estatísticos sobre grupos de pressão ascendentes e partidos na formação da política dos Estados Unidos. As revisões agora chamadas de neopluralistas sobre essas questões incluem uma atenção às iniciativas do Estado e também aos atores de classe no trabalho de pesquisadores e cientistas políticos. A

partir de um certo momento, os principais autores pluralistas passaram a reconhecer a relevância da classe e de vários atores de classe, desde sindicatos e associações empresariais até suas confederações, fazendo com que a organização de interesses vinculada à classe se tornasse assunto de destaque (HICKS; LECHNER, 2005).

Um marco da amplitude deste reconhecimento ocorreu justamente com Dahl (1982) e seu livro *Dilemmas of Pluralist Democracy* no qual ele estrutura as organizações de interesse em níveis sociais considerando uma diversidade de atores, demandas, recursos, instituições e outras bases de poder. Além disso, há um claro redirecionamento relacionado à representatividade democrática nas políticas caracterizadas pelos interesses plurais, uma vez que estudos empíricos mais aprofundados revelaram o contrário. Desta forma, emergem estudos que combinam uma abertura pluralista às fontes de poder com tensões em atores de classe e de Estado (confederações sindicais, partidos de classe, partidos políticos e organizações públicas).

Aos neopluralistas coube reconhecer que uma proliferação de grupos de interesse não implicava em um processo de formulação de políticas públicas justo e representativo, ou seja, um processo com condições iguais de influência política. Esse reconhecimento é resultado de observações baseadas em estudos individuais de formulação de políticas em áreas temáticas específicas, estudos que ocorreram com mais frequência entre 1975 e 1985, em resposta à sequência de pesquisa estabelecida pelo pluralismo político de Dahl (1982) e sua crítica elaborada por Lowi (1972). McFarland (2007) identifica em seu trabalho uma série de estudos onde grupos de interesse tiveram atuação relevante em questões de interesse público como meio ambiente e igualdade de gênero.

Desigualdade de influência dos grupos de interesse também é uma marca do neopluralismo, assim como do papel do Estado que, por meio de suas estruturas políticas, filtra o tipo de grupo de interesse que irá participar na formulação de políticas ou que terá suas agendas aceitas para o debate. O acesso ao processo de formulação de políticas não é igual para os grupos de interesse envolvidos, basicamente em função da qualidade e quantidade de recursos à disposição dos mesmos. De acordo com a análise de Santos (2002), além dos recursos financeiros, de organização e de informação, para ter acesso ao processo de formulação de políticas, um grupo deve credenciar-se como legítimo. Dahl (1982) afirma que um

grupo tem legitimidade quando é amplamente aceito, mas não deixa evidente quem ou qual instância é capaz de fornecer esta legitimidade, apenas destaca que este não seria papel exclusivo do Estado.

Neste contexto é preciso destacar posições neopluralistas que se referem aos interesses empresariais, justamente pela relação direta com o foco deste trabalho. De acordo com Romano (2007), autores como Lindblom, Dunleavy e O'Leary identificaram na competição entre os grupos de interesse nos processos de formulação de políticas públicas, uma vantagem das grandes empresas por possuírem recursos extras na esfera política. A autonomia da sociedade civil é confrontada com os interesses empresariais que, de acordo com pesquisas neopluralistas, acabam influenciando os grandes problemas e questões, especialmente as políticas econômicas fundamentais.

Outro elemento do pluralismo que foi alvo de duras críticas e que em suas respostas baseia-se o neopluralismo, é relacionado à constatação da existência de níveis estruturais ou sistêmicos de poder adicionais, que operam além das arenas de formulação de políticas públicas onde atuam diretamente os atores políticos. Segundo Hicks e Lechner (2005), diversos autores identificaram em seus estudos e pesquisas níveis sistêmicos mais amplos, conectados a estruturas econômicas, sociais e culturais, que transcendem a arena de formulação da política pública à qual a teoria pluralista clássica se refere.

Às tendências pluralistas de marginalizar ou negligenciar níveis estruturais mais amplos e interconectados, vieram como resposta diversas abordagens teóricas e empíricas sobre: as implicações de poder das estruturas sociais e a dinâmica do sistema social para agentes particulares; sobre as implicações redistributivas dos sistemas de consenso estadual unitário; sobre a relevância da democracia para a voz política dos idosos; sobre as funções de classe contestadas da representação proporcional; dentre outras. Na verdade, todos esses autores enfocam a agência política (capacidade dos atores de agir politicamente) no confronto de fatores estruturais que condicionam sua ocorrência ou moldam seu curso ou consequências (HICKS; LECHNER, 2005).

Por tudo que já foi apresentado, entende-se que o neopluralismo é uma reconstituição do pluralismo, estendendo sua concepção de grupo de interesse para

abranger agrupamentos de classes e organizações de movimentos sociais, revisando sua concepção de agência política de grupo para uma apreciação aprimorada não apenas das bases estruturais e arenas de agência, mas também da formação e complementação da ação social – e influência política – por determinantes estruturais e sistêmicos mais amplos e interconectados. A abordagem neopluralista é uma análise política da ação do Estado e seus determinantes que está completamente exposta a uma variedade de bases de poder e atores, sejam eles políticos ou parte de estruturas de classe, assim como grupos de interesse diversificados como os raciais, étnicos, setoriais e culturais, e que estejam sistematicamente atentos aos contextos estruturais e sistêmicos em que se encontram.

2.6. Síntese dos principais conceitos

A visualização da formulação de políticas públicas a partir desses modelos teóricos proporciona perspectivas mais profundas para o entendimento de cada fase do processo, do papel dos grupos ou atores envolvidos, e do contexto no qual as interações políticas ocorrem.

Justamente neste aprofundamento da teoria que se encontra o foco deste trabalho, mais especificamente na análise da atuação de um grupo de interesse socialmente relevante, o setor empresarial, em um determinado momento do ciclo da política pública, na montagem da agenda e formulação da política (fases pré-decisórias do ciclo de Howlett, Ramesh e Perl).

A atuação dos grupos de interesse está vinculada à abordagem das arenas de Lowi (1972), especialmente no que se refere às políticas regulatórias, que são aquelas que estabelecem condições, obrigações, concessões e interdições, simples ou complexas, com impactos (custos e benefícios) distribuídos de forma equilibrada ou não. Este tipo de política é discutido essencialmente na arena legislativa, no entanto, o sistema político brasileiro concede protagonismo também ao poder executivo nas políticas regulatória (medidas provisórias, decretos, portarias e influência nas coalizões parlamentares).

Além disso, três modelos teóricos procuram explicar as dinâmicas relacionadas às políticas públicas, cada um com um enfoque específico apesar de serem semelhantes em diversos aspectos. O modelo de Baumgartner e Jones (1993), Modelo de Equilíbrio Pontuado, se concentra nos momentos de mudança abrupta pelos quais passam a maioria das políticas públicas. O modelo de Sabatier (1988), Modelo das Coalizões de Defesa, se concentra na formação de coalizões – grupo de atores diversos que compartilham um determinado sistema de crenças – nos processos decisórios e a sua mudança ao longo do tempo. Os recursos que podem ser utilizados pelas coalizões na sua tentativa de influenciar o processo político é tem grande importância na análise empírica que será feita nos próximos capítulos.

O terceiro modelo, conhecido como Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984), se concentra na entrada de novos problemas na agenda decisória e afirma que uma combinação de elementos independentes – fluxo de problemas, fluxo de soluções e fluxo político – tem impacto direto neste processo. A convergência destes fluxos cria janelas de oportunidade para mudanças na agenda, sendo que os grupos de interesse atuam – conectando dados/informações e usando, por exemplo, de autoridade ou habilidades técnicas – justamente de forma a exercer influência para que tal convergência ocorra de forma a atender as demandas e necessidade de seus representados.

O processo de evolução do pluralismo até o neopluralismo traz elementos conectados com a atuação de grupos de interesse na formação da agenda de políticas. O trabalho de pesquisa realizado por Hicks e Lechner (2005) destaca, por exemplo: Polsby (1960) disse que o poder pode ser encontrado na identidade de quem decidiu ou influenciou uma decisão relacionada à formulação de políticas; Schattschneider (1960 apud HICKS; LECHNER, 2005) mostrou que grupos de interesse possuem recursos de poder voláteis que são usados para influência e pressão; Lowi (1972) reconheceu que os valores e poder de influência de cada grupo de interesse não são equivalentes (HICKS; LECHNER, 2005). Neste mesmo sentido, Bachrach e Baratz (1962) afirmaram que a definição da agenda não se concentra apenas na fase final da tomada de decisão e Manley (1983) identificou vantagens únicas desfrutadas por alguns grupos de interesses que possuem organização e recursos diferenciados.

Diante das críticas direcionadas ao pluralismo, estudos identificaram que a atuação de grupos na formulação de políticas pode gerar benefícios para poucos; que havia uma amplitude muito maior de grupos e atores envolvidos; e que os contextos estruturais e sistêmicos são relevantes. Além disso, o reconhecimento, por parte dos neopluralistas, da relevância da classe e de vários atores de classe, desde sindicatos e associações empresariais até suas confederações, é fundamental para este trabalho, que busca analisar a atuação de um grupo de interesse que também é considerado um ator de classe, os empresários.

É neste contexto teórico que será realizada a análise empírica deste trabalho, composta por quatro elementos distintos e interconectados. A seguir será analisado um relevante indicador internacional sobre facilidade para se fazer negócios em 190 países, incluindo o Brasil (Doing Business) e marcos regulatórios recentes que impactam o ambiente de negócios (capítulo 3). O aspecto empírico também será tratado por meio de uma pesquisa com empresários sobre indicadores do ambiente de negócios, principais entraves para se empreender e representatividade institucional (capítulo 4), e um estudo de caso no qual será possível identificar a atuação do setor empresarial no processo de formulação de uma relevante política pública (capítulo 5).

3. AMBIENTE DE NEGÓCIOS NO BRASIL

Este capítulo vai abordar o ambiente de negócios no Brasil a partir de duas perspectivas: (a) do Banco Mundial e seu relatório anual chamado Doing Business, que mede desde 2003 a regulamentação de questões relacionadas à facilidade de fazer negócios em diversos países; (b) exemplos regulatórios recentes, em nível federal, do mesmo período das publicações do relatório do Banco Mundial, e que possuem grande impacto no ambiente de negócios brasileiro.

Essas duas perspectivas empíricas servirão de base para a análise da relação do setor empresarial com o processo de formulação de políticas públicas para a melhoria do ambiente de negócios, juntamente com a pesquisa que realizada com empresários (capítulo 4) e o estudo de caso (capítulo 5).

Relação do ambiente de negócios com o desenvolvimento econômico e social

É consenso afirmar que o ambiente de negócios no Brasil é um entrave para o desenvolvimento da atividade econômica e consequente melhoria nos indicadores sociais mais relevantes, que impactam diretamente a qualidade de vida da população. A exposição de motivos de uma medida provisória editada em 2019 pelo Governo Federal² (MP 881/2019), convertida posteriormente na Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) (BRASIL, 2019), afirma enfaticamente que o empresário brasileiro não se sente seguro para produzir, gerar emprego e renda, ao mesmo tempo que cita estudos empíricos ao afirmar que a liberdade econômica é cientificamente um fator necessário e preponderante para o desenvolvimento e crescimento econômico de um país.

A melhoria do ambiente de negócios em um país, num estado ou até mesmo num município contribui significativamente para a economia, para a geração de empregos e consequentemente, para a qualidade de vida da população. O ambiente de negócios está relacionado às condições que envolvem o ciclo de vida das

² Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2019/medidaprovisoria-881-30-abril-2019-788037-exposicao-demotivos-157846-pe.html>. Acesso em 20/03/2021.

empresas e sua melhoria está diretamente associada a ações de simplificação e desburocratização (CAVALCANTE, 2015).

Apesar do reconhecimento de que a atividade empreendedora contribui positivamente nos aspectos econômicos e sociais, resultando em melhor qualidade de vida para a população, o ambiente de negócios no Brasil – políticas públicas, legislação e arranjos institucionais – não tem contribuído para que os negócios prosperem, diferentemente do que ocorre em diversos países onde o empreendedorismo é estimulado e priorizado (CEAPG, 2012).

De acordo com Barros e Pereira (2008) a inovação e a concorrência proporcionadas pelos empreendedores no ambiente de negócios é sua contribuição ao desenvolvimento econômico, sendo a micro e pequena empresa o principal vetor deste processo.

Pompeu e Pontes (2018) também consideram indiscutível a contribuição da atividade empreendedora ao desenvolvimento econômico, destacando a importância de ambiente de negócios propício para a sustentabilidade deste setor. Destacam ainda o pensamento de Joseph Alois Schumpeter, que considerou o principal propulsor do desenvolvimento econômico aquele que empreende de forma inovadora, o empresário (POMPEU; PONTES, 2018). Para ele, o empresário é o agente capaz de desencadear o crescimento econômico, não por seu capital ou suas habilidades técnicas, mas sim pelo seu pensamento inovador. Neste mesmo sentido destacam Michael Porter, que identifica que em termos de prosperidade econômica, a vantagem competitiva das nações está diretamente relacionada à sua produtividade. que pode ser impulsionada pelos fatores produtivos, pelos investimentos, pela riqueza e pela inovação (POMPEU; PONTES, 2018).

Nas duas últimas décadas houve uma proliferação de estudos sobre o tema entre pesquisadores brasileiros das áreas de economia, administração e ciências políticas, e paralelamente, diversas ações do Governo Federal e do Congresso Nacional no sentido da melhoria do ambiente de negócios no país. Apesar de alguns indicadores mostrarem que as condições para se empreender no Brasil melhoraram, o ambiente de negócios ainda pode ser considerado hostil para o empreendedorismo e a inovação, e não há dúvidas que uma evolução mais consistente depende de reformas para eliminar gargalos estruturais (DE NEGRI, 2015).

Em um ambiente de negócios complexo, lento e incerto há elevados custos operacionais decorrentes do processo de contratação de pessoal e serviços dedicados à interação com o Estado, tais como contadores e advogados. Também se verifica a dificuldade de entrada de novas empresas, diminuindo a concorrência e seus benefícios aos consumidores. Há, ainda, aumento dos riscos associados à atividade econômica em função da complexidade, lentidão e imprevisibilidade dos procedimentos administrativos e jurídicos (MATION; MAMBRIN, 2015).

Neste contexto, percebe-se a importância do Estado no papel de elemento articulador das condições para que os agentes privados possam desenvolver seus negócios, gerando emprego e renda. Para Pompeu e Pontes (2018), o Estado deve buscar a eficiência regulatória por meio do reconhecimento da relevância socioeconômica relacionada ao ambiente de negócios, estimulando a competitividade empresarial como ferramenta para o crescimento e desenvolvimento.

3.1. Relatório Doing Business

Os indicadores brasileiros sobre ambiente de negócios não são positivos de acordo com o relatório Doing Business, elaborado pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2020). O relatório mede a regulamentação do ambiente de negócios em 190 países e apresenta resultados para duas medidas agregadas: a pontuação da facilidade de fazer negócios e a classificação da facilidade de fazer negócios, que se baseia na pontuação da facilidade de fazer negócios. A classificação da facilidade de fazer negócios compara as economias umas com as outras; a facilidade de fazer negócios pontua economias de referência com respeito às melhores práticas regulatórias, mostrando a proximidade com o melhor desempenho regulatório em cada indicador do Doing Business. Quando comparada ao longo dos anos, a pontuação da facilidade de fazer negócios mostra o quanto o ambiente regulatório para empreendedores locais em uma economia mudou ao longo do tempo em termos absolutos, enquanto a classificação da facilidade de fazer negócios mostra apenas o quanto o ambiente regulatório mudou em relação a isso em outras economias.

Pontuação na Facilidade de Fazer Negócios

Refere-se a uma medida de desempenho vinculada à regulação do ambiente de negócios em 190 países em um certo período, que compara o indicador de uma economia com relação ao melhor desempenho deste indicador. Desta forma, é possível analisar a relação dos indicadores de um país em comparação com o melhor indicador, assim como a evolução de uma economia ao longo dos anos. A pontuação na facilidade de fazer negócios varia entre 0 e 100, sendo que zero representa o desempenho mais baixo em termos da facilidade de fazer negócios e 100, o melhor desempenho (WORLD BANK, 2020).

O Doing Business é um estudo anual – em 2020 foi lançada sua 17ª edição – que mede como as leis e regulamentações promovem ou restringem as atividades empresariais, apresentando indicadores quantitativos sobre a regulamentação dos negócios e a proteção dos direitos de propriedade, que podem ser comparados através de 190 economias e ao longo do tempo.

De acordo com o Banco Mundial, o Doing Business é uma ferramenta valiosa que os governos podem usar para elaborar políticas regulatórias sólidas, promovendo o desenvolvimento orientado para o mercado e o crescimento inclusivo. Ao dar aos formuladores de políticas uma maneira de avaliar o progresso, estimula o debate sobre políticas, tanto expondo desafios em potencial quanto identificando boas práticas e lições aprendidas. Um ambiente de negócios sólido é capaz de reduzir a pobreza, assim como a remoção de entraves ao empreendedorismo gera empregos e aumenta as receitas fiscais (WORLD BANK, 2020).

Ao explicitar de forma objetiva a eficiência com que o setor público interage com o setor produtivo, o indicador Doing Business apresenta os gargalos para a melhoria do ambiente de negócios, além de dar condições para o estabelecimento de metas e realização de benchmarking com outros países. Dessa forma, percebe-se que este trabalho do Banco Mundial tem aplicação direta na formulação de políticas públicas – especialmente de simplificação e desburocratização – e também na concepção de estudos e pesquisas acadêmicas sobre o tema (MATION; MAMBRIN, 2015), apesar de existirem questionamentos metodológicos e conceituais sobre tais indicadores (CAVALCANTE, 2015).

No caso do Brasil, o Governo Federal tem utilizado o relatório Doing Business como principal parâmetro para a definição de políticas regulatórias relacionadas ao ambiente de negócios, como será visto adiante na seção que vai abordar o marco regulatório recente sobre o tema. Também será possível verificar que a utilização dos dados do relatório como referência é uma prática considerada positiva pelos grupos de interesse envolvidos no tema, no entanto, é discutível se esses parâmetros devem ser o principal insumo para a formulação de políticas e reformas regulatórias relacionadas à facilidade de se fazer negócios no país. A pesquisa realizada com empresários, cujos resultados serão apresentados no capítulo 4 deste trabalho, tem como um dos seus objetivos comparar a perspectiva do setor com os dados coletados e classificados pelo Banco Mundial, o que pode sinalizar uma convergência total, parcial ou até mesmo uma divergência nas prioridades e soluções.

Com o registro das mudanças nas leis e regulamentações nas áreas que afetam as atividades das empresas em 190 economias, o Doing Business analisa como o ambiente regulatório incentiva a eficiência e apoia a liberdade de se fazer negócios. O relatório Doing Business 2020 afirma que os dados coletados abordam três questões sobre as iniciativas governamentais para melhorar o ambiente de negócios em seus países (WORLD BANK, 2020):

- Em que momento os governos alteram suas regulamentações tendo em vista o desenvolvimento do setor privado?
- Quais são as características dos governos que mais promovem reformas?
- Quais são os efeitos das mudanças regulatórias em diferentes aspectos da atividade econômica e dos investimentos na economia?

O relatório Doing Business tem enorme importância para a elaboração de estudos e desenvolvimento de pesquisas pois fornece dados anuais de diversos países a respeito da regulamentação dos negócios. Esse conteúdo é utilizado para avaliar como o ambiente regulatório empresarial afeta indicadores econômicos e sociais relevantes, tais como produtividade, crescimento econômico, comércio, investimento, emprego, acesso às linhas de crédito e financiamento, o tamanho da economia informal, dentre outros. Desde 2003, quando Doing Business foi publicado pela primeira vez, vários artigos discutindo como a regulamentação nas áreas avaliadas pelo estudo influencia os resultados econômicos foram publicados em

revistas acadêmicas, com mais de 10.000 artigos publicados online (WORLD BANK, 2020).

Os indicadores do Doing Business

No material publicado pelo Banco Mundial há um detalhamento sobre como cada indicador é calculado e como os dados dos 190 países são coletados (WORLD BANK, 2020). Para a contextualização este trabalho, apenas um resumo de cada indicador é suficiente.

1. Abertura de empresas

Registra todos os procedimentos que são oficialmente necessários, ou normalmente realizados na prática, para se abrir e operar formalmente uma empresa industrial ou comercial. São também registrados o tempo e o custo necessários para realizar cada procedimento e a exigência de capital mínimo a ser depositado para registrar a empresa. Estes procedimentos incluem os processos que os empreendedores locais devem realizar para obter todas as licenças necessárias, bem como todos os registros, alvarás, verificações, ou inscrições da empresa e dos funcionários junto às autoridades.

2. Obtenção de alvarás de construção

Registra todos os procedimentos necessários para que uma empresa do setor de construção possa construir um depósito (ou armazém), bem como o tempo e o custo para realizar cada procedimento. Ademais, o Doing Business analisa também o índice do controle de qualidade da construção, para avaliar a qualidade da regulamentação da construção, a eficácia dos controles de qualidade e dos mecanismos de segurança, os regimes de responsabilização e seguro e os requisitos de certificação profissional. As informações são obtidas através de um questionário aplicado a especialistas em licenciamento de construções, incluindo arquitetos, engenheiros civis, advogados especialistas no ramo da construção, empresas de construção, empresas fornecedoras de serviços públicos e funcionários públicos que

lidam com os regulamentos de construção, como aprovações, autorizações e inspeções.

3. Obtenção de eletricidade

Registra todos os procedimentos necessários para uma empresa obter uma ligação e fornecimento permanente de energia elétrica para um depósito padrão. Esses procedimentos incluem solicitações e contratos com a empresa distribuidora de energia elétrica, todas as inspeções e autorizações necessárias por parte da mesma e de outros órgãos e as obras de ligação externa entre o depósito e a rede elétrica. O questionário divide o processo de obtenção de uma ligação elétrica em procedimentos distintos e calcula o tempo e o custo para realizar cada procedimento. Este indicador inclui também o índice da qualidade do fornecimento de energia e da transparência das tarifas (incluído no cálculo da pontuação e da classificação das economias quanto à facilidade de se fazer negócios) e o preço da energia elétrica (não incluído na pontuação e classificação das economias).

4. Registro de propriedades

Registra a sequência completa dos procedimentos necessários para que uma sociedade de responsabilidade limitada (comprador) possa adquirir uma propriedade de outra (vendedor) e transferir o título de propriedade para o seu nome, podendo utilizá-la para expandir o seu negócio; como garantia para tomar novos empréstimos; ou se necessário, vendê-la a outra empresa. São medidos o tempo e o custo para a realização de cada procedimento. O tópico do registro de propriedades inclui também o índice da qualidade do sistema de administração fundiária, que possui cinco componentes: a qualidade da infraestrutura, a transparência das informações, a cobertura geográfica, a resolução de disputas fundiárias e a igualdade dos direitos de propriedade.

5. Obtenção de crédito

Formado por duas áreas: a primeira abrange os direitos legais dos mutuários e mutuantes no que diz respeito às transações com garantia; a segunda analisa a disponibilidade de informações sobre o crédito. A primeira área mede o grau em que certas características que facilitam os empréstimos estão presentes na legislação sobre garantias e no direito de falência. A segunda mede a cobertura, a abrangência e a acessibilidade das informações disponíveis sobre o crédito mediante órgãos de proteção ao crédito, tais como *bureaus* ou agências de crédito e registros de crédito.

6. Proteção de investidores minoritários

Mede o grau de proteção dos investidores minoritários através de dois componentes: o primeiro analisa a proteção dos investidores minoritários em casos de conflito de interesse. O segundo componente, a respeito da governança corporativa, analisa os direitos dos acionistas. Os dados provêm de um questionário aplicado aos advogados especialistas no tema e são também baseados em regulamentos de títulos e garantias, no direito societário, em códigos do processo civil e nas regras de admissibilidade das provas.

7. Pagamentos de impostos

Registra os impostos e as contribuições obrigatórias que uma empresa de médio porte deve pagar ao longo de um ano, bem como o ônus administrativo relacionado com o pagamento de impostos e contribuições e os procedimentos pós-declaratórios (*postfiling*). Entre os impostos e contribuições analisados, incluem-se: o imposto sobre o rendimento corporativo ou impostos similares, como o imposto de renda da pessoa jurídica (IRPJ) ou imposto sobre o lucro; contribuições sociais e encargos trabalhistas pagos pelo empregador; impostos sobre imóveis; impostos sobre a transferência de propriedade; impostos sobre dividendos; impostos sobre ganhos de capital ou mais-valias; impostos sobre transações financeiras; taxas de coleta de resíduos; impostos sobre veículos e quaisquer outros impostos ou taxas de reduzido valor.

8. Comércio entre fronteiras

Registra o tempo e o custo associados ao processo logístico da importação e exportação de mercadorias. São medidos o tempo e o custo (excluindo-se impostos e tarifas) associados a três tipos de procedimentos – conformidade com a documentação, conformidade com as exigências na fronteira e transporte doméstico – no contexto do processo geral de exportação e importação de um carregamento de mercadorias.

9. Execução de contratos

Mede o tempo e o custo para a resolução de disputas comerciais através de um tribunal de primeira instância local, bem como a qualidade dos processos judiciais, determinando se uma economia adota uma série de boas práticas de forma a promover a qualidade e eficiência do sistema judicial. Os dados são obtidos através do estudo dos códigos de processo civil e de outros regulamentos judiciais, bem como através de questionários preenchidos por juízes e advogados especializados no tema.

10. Resolução de insolvência

Analisa a duração, o custo e os resultados dos procedimentos de insolvência envolvendo as empresas nacionais, assim como a robustez do regime jurídico aplicável aos processos de liquidação e reorganização de empresas. Os dados são provenientes das respostas à pesquisa fornecidas por especialistas em insolvência e verificados através de um estudo das leis e normas vigentes, bem como de informações públicas sobre regimes de falência.

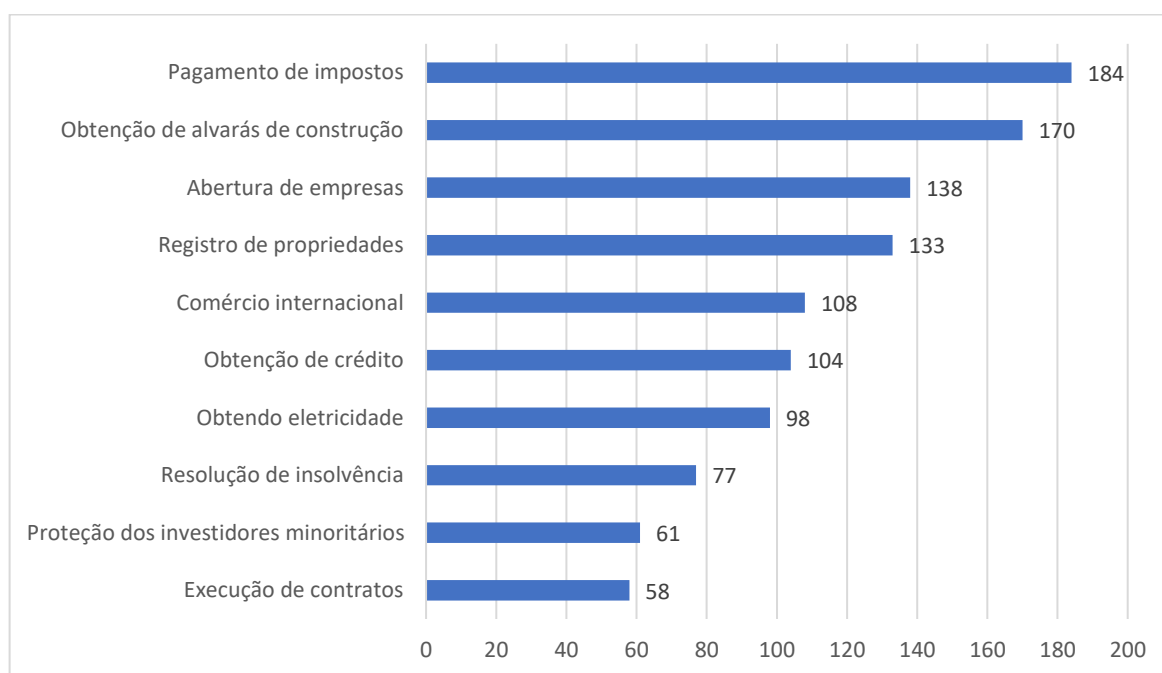
Doing Business Brasil 2020

De acordo com o mais recente ranking do relatório Doing Business, o Brasil caiu da 109ª em 2019 para a 124ª posição em 2020 (WORLD BANK, 2020). Foram identificados retrocessos relacionados à obtenção de energia elétrica, queda na proteção aos investidores minoritários, execução de contratos, acesso ao crédito e no quesito de comércio exterior. O estudo aponta também pequenos avanços no

ambiente de negócios no Brasil relacionados à melhoria nos processos de abertura de empresas, obtenção de alvarás de construção e registro de propriedades.

Os piores indicadores brasileiros são referentes ao pagamento de impostos (184ª posição), obtenção de alvarás de construção (170ª posição), abertura de empresas (138ª posição), registro de propriedades (133ª posição) e comércio internacional (108ª posição), conforme gráfico 1, abaixo.

Gráfico 1: Ranking do Brasil (entre 190 países)



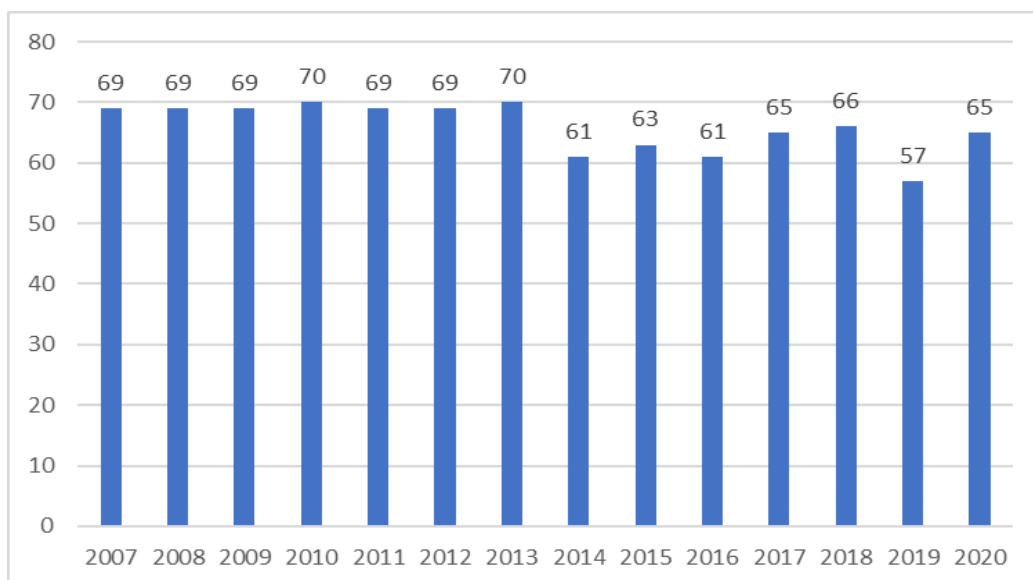
Fonte: World Bank (2020).

Por outro lado, o melhor indicador brasileiro é relacionado à execução de contratos (58ª posição), seguido pela proteção dos investidores minoritários (61ª posição), resolução de insolvência (77ª posição), obtenção de eletricidade (98ª posição) e obtenção de crédito (104ª posição).

De acordo com a gráfico 2 (abaixo), nota-se em 2020 que em 65% dos países do mundo, numa amostra de 190 países, é mais fácil fazer negócios do que no Brasil. Percebe-se que nos últimos 7 anos o desempenho brasileiro teve uma relativa melhora, baixando do patamar 69%-70% para um patamar 57%-65%, no entanto o resultado ainda evidencia a imensa fragilidade do ambiente de negócios brasileiro. Atualmente, o Brasil figura entre as 10 maiores economias do mundo e de acordo com

o relatório do Banco Mundial há mais de 120 países com condições melhores para se fazer negócios no mundo.

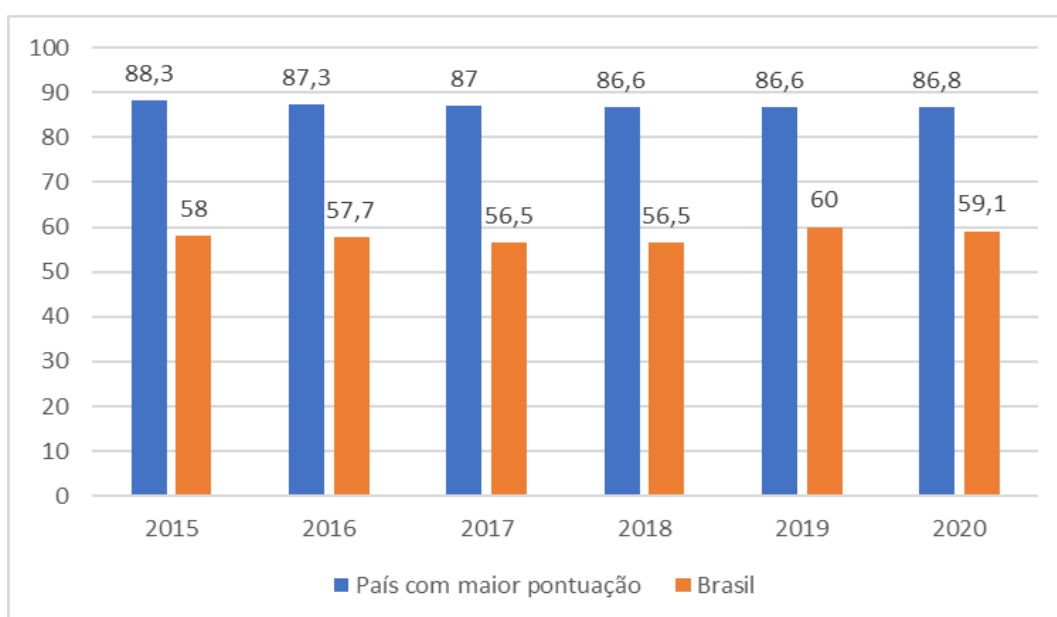
Gráfico 2: Proporção de países em que a facilidade de fazer negócios é maior que no Brasil



Fonte: World Bank (2020).

A gráfico 3 (abaixo) mostra que a diferença da pontuação entre o Brasil e o país mais bem classificado, atualmente a Nova Zelândia, aumentou em 2020 mas continua menor que a diferença observada no período de 2015-2018. Os avanços observados em 2019 não se sustentaram e reverteram o que poderia ser uma tendência positiva.

Gráfico 3: Pontuação de facilidade de negócios



Fonte: World Bank (2020).

Críticas ao Doing Business

Dentre as críticas ao ranking Doing Business, a principal é a ausência de fatores fundamentais para as empresas e seus investidores, tais como: estabilidade macroeconômica; desenvolvimento do sistema financeiro; qualidade da força de trabalho; incidência de suborno e corrupção; tamanho do mercado e falta de segurança (POMPEU; PONTES, 2018). No texto do relatório há o reconhecimento de que o trabalho não mede toda a gama de fatores, políticas e instituições que afetam a qualidade do ambiente de negócios de uma economia ou sua competitividade nacional. Não captura, por exemplo, aspectos de estabilidade macroeconômica, desenvolvimento do sistema financeiro, tamanho do mercado, incidência de suborno e corrupção ou qualidade da força de trabalho.

Outro ponto que merece atenção é o fato do estudo se basear nas condições de apenas duas capitais brasileiras: São Paulo e Rio de Janeiro (em 11 dos 190 países são analisados os dados das duas principais cidades). É preciso considerar que os dados coletados nessas duas cidades não representam toda a complexidade normativa e legal brasileira, onde muitos dos dados são influenciados por regulamentações estaduais e/ou municipais. Como forma de ampliar a análise e complementar o trabalho realizado pelo Banco Mundial, o Governo Federal está desenvolvendo uma iniciativa chamada de Doing Business Subnacional Brasil que avaliará inicialmente 5 dos 10 indicadores do relatório Doing Business nas 27 capitais, e o resultado servirá de base para adoção de medidas para estímulo ao ambiente de negócios³.

Arruñada (2007) argumenta que existe uma tendência perigosa de se buscar a simplificação de todo tipo de processo relacionado ao ciclo de vida de empresas, uma vez que o excesso de simplificação pode causar incremento na insegurança jurídica, por exemplo. O autor argumenta que o Doing Business e a mídia muitas vezes estimulam a simplificação de processos sem destacar as consequências que isso pode gerar em termos de confiança de dados, banalizando o valor das instituições jurídicas.

³ Vide: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2019/dezembro/doing-business-subnacional-brasil-avaliara-ambiente-de-negocios-em-todas-as-capitais>. Acesso em 25/01/2021.

Davis e Kruse (2007) fazem uma crítica contundente ao relatório Doing Business, destacando que pesquisas ambiciosas e influentes sobre questões regulatórias que envolvem aspectos econômicos e sociais, que promovem profundas discussões multisetoriais e, acima de tudo, propõem reformas jurídicas, não estão sendo produzidas dentro das academias jurídicas, mas por economistas e cientistas políticos de agências como o Banco Mundial. Os autores destacam que suas críticas são direcionais com mais ênfase ao aspecto prático deste tipo de pesquisa, que utiliza dados metodologicamente contestáveis como insumo para recomendação de reformas com alto potencial de impacto – positivo ou negativo – para a sociedade.

Doshi, Kelley e Simmons (2019) criticam não apenas a metodologia utilizada na elaboração do relatório Doing Business, mas também suas intenções, especialmente a influência que esse tipo de indicador causa nas políticas regulatórias de economias emergentes e em desenvolvimento. Outra reflexão relevante apresentada pelos autores é sobre como os países usam o relatório, com relação a este aspecto questionam se o foco deve mesmo ser na melhoria da pontuação e classificação, ao invés de dedicar atenção na seleção e formulação das políticas mais adequadas no contexto de cada país, considerando todos os atores envolvidos e não apenas os especialistas do Banco Mundial (DOSHI; KELLEY; SIMMONS, 2019).

Esta crítica está alinhada com um dos pressupostos deste trabalho, que reconhece no relatório Doing Business o principal insumo das políticas públicas para melhoria do ambiente de negócios formuladas pelo Governo Federal e que argumenta que a perspectiva dos empresários deve ser valorizada na definição das políticas pois o relatório do Banco Mundial não reflete com precisão as principais demandas e desafios do setor empresarial. Essa questão será verificada com mais detalhes no capítulo 4.

De toda forma, apesar das críticas, há um amplo reconhecimento internacional por parte de gestores públicos, acadêmicos e especialistas sobre a importância do relatório Doing Business e da seriedade com a qual é elaborado pelo Banco Mundial.

Reformas no ambiente de negócios

Durante o período de levantamento dos dados para elaboração do relatório Doing Business 2020 (de 2 de maio de 2018 a 1 de maio de 2019), 115 economias implementaram 294 reformas regulatórias de negócios nas 10 áreas medidas por Doing Business, de acordo com o Banco Mundial. Tais reformas inspiradas pelo relatório Doing Business foram implementadas por economias em todas as regiões (WORLD BANK, 2020).

O Banco Mundial também registra as principais reformas regulatórias de negócios realizadas no Brasil desde 2008. A maior parte das reformas foi conduzida pelo Governo Federal e se referem a processos administrativos e regulamentações, mas nesse período há também mudanças legislativas consistentes como o fim da contribuição provisória sobre movimentação financeira (CPMF), o novo Código de Processo Civil, lei do Cadastro Positivo e a Modernização das Leis Trabalhistas. Um elemento comum em todas essas reformas é a participação intensa de grupos de interesse no processo legislativo ao qual foram submetidas.

Segue abaixo uma retrospectiva das principais mudanças implementadas pelas reformas, vinculadas ao indicador impactado, e que foram consideradas positivas para a melhoria do ambiente de negócios no Brasil (WORLD BANK, 2020).

Doing Business 2020

- Abertura de empresas: o Brasil facilitou a abertura de empresas, tornando o registro de empresas mais rápido e reduzindo o custo do certificado digital.
- Registro de propriedade: o Brasil tornou o registro de propriedade mais fácil ao melhorar a qualidade do sistema de administração de terras. São Paulo também introduziu o pagamento online e o Rio de Janeiro criou um sistema online para obter certificados de propriedade.

Doing Business 2019

- Abertura de empresas: o Brasil facilitou a abertura de empresas com o lançamento de sistemas online para registro de empresas, licenciamento e notificações de emprego.

- **Obtendo Eletricidade:** São Paulo melhorou a confiabilidade da eletricidade modernizando sua rede de distribuição e introduzindo novos programas de software que permitem melhor gerenciamento de interrupções e planejamento de distribuição.
- **Obtenção de crédito:** o Brasil melhorou o acesso às informações de crédito, distribuindo pelo menos dois anos de dados históricos.
- **Comércio internacional:** o Brasil reduziu o tempo necessário para a conformidade documental de importação com a introdução de certificados eletrônicos de origem.
- **Empregando Trabalhadores:** O Brasil mudou os regulamentos relativos a trabalho intermitente, programação de trabalho, compensação, rescisão de funcionário e representação sindical.

Doing Business 2018

- **Comércio internacional:** o Brasil reduziu o tempo de conformidade documental para exportação e importação, aprimorando seu sistema de intercâmbio eletrônico de dados.

Doing Business 2017

- **Abertura de uma empresa:** o Brasil reduziu o tempo necessário para abrir uma empresa com a implementação de um portal online para licenças de negócios no Rio de Janeiro. No entanto, o Brasil também dificultou a abertura de empresas ao reduzir o horário de funcionamento do cartório de registro de empresas no Rio de Janeiro.
- **Comércio internacional:** o Brasil facilitou o comércio internacional ao implementar um sistema eletrônico de importação, o que reduziu o tempo necessário para a conformidade documental.
- **Execução de contratos:** o Brasil tornou a execução de contratos mais fácil por meio de uma nova lei de mediação - que inclui incentivos financeiros para as partes tentarem a mediação - e um novo código de processo civil.
- **Empregando Trabalhadores:** O Brasil expandiu a elegibilidade para benefícios de desemprego para funcionários com um ano de experiência contínua de trabalho.

Doing Business 2016

- Comércio internacional: o Brasil reduziu o tempo de conformidade documental e de fronteira para exportação com a implantação do sistema eletrônico do Portal Siscomex.

Doing Business 2013

- Cumprimento de contratos: O Brasil facilitou o cumprimento de contratos com a implementação de um sistema eletrônico para o registro de queixas iniciais no tribunal civil de São Paulo.
- Empregando Trabalhadores: o Brasil aumentou o período de aviso prévio aplicável em casos de demissão por redundância de funcionários.

Doing Business 2012

- Obtenção de crédito: o Brasil melhorou seu sistema de informações de crédito, permitindo que agências de crédito privadas coletassem e compartilhassem informações positivas.

Doing Business 2010

- Abertura de empresas: o Brasil facilitou a abertura de empresas, eliminando a necessidade de obter licença e fiscalização do corpo de bombeiros antes de obter a licença de funcionamento do município.
- Pagamento de impostos: o Brasil tornou o pagamento de impostos menos oneroso para as empresas ao abolir o imposto sobre transações com cheques.

Doing Business 2009

- Comércio transfronteiriço: o Brasil reduziu o tempo de exportação e importação com a implantação dos sistemas de intercâmbio eletrônico de dados Siscarga e Siscomex Carga, além de um sistema de inspeção de carga por risco. O aumento do número de bancos oferecendo cartas de crédito também contribuiu para a redução do tempo.

Doing Business 2008

- Comércio internacional: o Brasil facilitou o comércio internacional com a atualização de seu sistema de intercâmbio eletrônico de dados alfandegários.

- Cumprimento de contratos: o Brasil facilitou o cumprimento de contratos atualizando e simplificando suas regras de processo civil.

No mesmo sentido, o Banco Mundial monitora também as principais reformas regulatórias consideradas negativas para o ambiente de negócios. No caso do Brasil, desde 2008 foram identificadas apenas três reformas negativas, todas relacionadas ao índice Registro de propriedade. Uma reforma tornou mais caro o registro de propriedade (Doing Business 2019), outra tornou mais cara a transferência de propriedade (Doing Business 2016) e outra dificultou a transferência de propriedade aumentando o número de procedimentos envolvidos (Doing Business 2013).

3.2. Contexto regulatório do ambiente de negócios

Esta seção tem o objetivo utilizar elementos regulatórios federais para contextualizar o ambiente de negócios no Brasil e sua relação com o setor empresarial. Foram selecionadas duas leis extremamente relevantes, que entraram em vigor no mesmo período em que o relatório Doing Business tem sido publicado, desde 2003:

- Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar 123/2006) (BRASIL, 2006)
- Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) (BRASIL, 2019)

Além disso, foram selecionados outros dois instrumentos normativos relacionados diretamente com o ambiente de negócios e vínculo forte com o setor empresarial: o Plano de Modernização do Ambiente de Negócios⁴ (memorandos de

⁴ Disponíveis em:

<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/extrato-de-memorando-de-entendimento-255184935>;
<https://www.in.gov.br/web/dou/-/extrato-de-memorando-de-entendimento-244380506>;
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/extrato-de-memorando-de-entendimento-273729211>;
<https://www.in.gov.br/web/dou/-/extrato-de-memorando-de-entendimento-274451340>;
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/extrato-de-memorando-de-entendimento-254755837>.
Acesso em 10/03/2021.

entendimento do Governo Federal de fevereiro a agosto de 2020) e a Política Nacional de Modernização do Estado (Decreto 10.609/2021) (BRASIL, 2021).

Lei Geral da Micro e Pequena Empresa

Diante de tantos desafios que existem para empreender no Brasil, diversas iniciativas institucionais surgem com o objetivo de simplificar e desburocratizar o ambiente de negócios. Neste sentido, merece destaque o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que foi criado pela Lei Complementar nº. 123/2006 (BRASIL, 2006) para regulamentar tratamento favorecido, simplificado e diferenciado a esse setor, conforme disposto na Constituição Federal. Conhecida também como Lei Geral, seu objetivo é estimular a geração de emprego, distribuição de renda, inclusão social, redução da informalidade e fortalecimento da economia por meio do fomento ao desenvolvimento e a competitividade da micro e pequena empresa e do microempreendedor individual.

A Lei Complementar nº. 123/2006 (BRASIL, 2006) foi sancionada em 14 de dezembro de 2006, resultado de uma verdadeira construção coletiva da qual participaram mais de 80 mil lideranças empresariais e políticas no país. A concepção da Lei Geral surgiu de uma inquietação do Sebrae Nacional em 2003/2004, ao constatar que os altos índices de mortalidade dos pequenos negócios vinham crescendo. Em uma iniciativa ousada e inédita, mais de seis mil empresários participaram do levantamento sobre as causas da mortalidade desses pequenos empreendimentos e, dessa forma, foi possível constatar que, de fato, a grande complexidade das exigências burocráticas nas três esferas do governo somado ao peso da carga tributária, eram os maiores entraves.

Em abril de 2005 foi criada a Frente Empresarial pela Lei Geral, apoiada pelo Sebrae e integrada pelas Confederações Nacionais da Indústria (CNI), do Comércio (CNC), da Agricultura (CNA), dos Transportes (CNT) e de Dirigentes Lojistas (CNDL), além de Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB), dos Jovens Empresários (Conaje), das Entidades de Micro e Pequenas Empresas (Conampe) e da Federação Nacional das Empresas Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (Fenacon).

A mobilização deste amplo grupo de interesse setorial, formado por entidades de natureza jurídica e representativa distintas, dedicado estimular o desenvolvimento econômico e social do país do meio do fomento às micro e pequenas empresas, representa um marco no processo de formulação de políticas públicas no Brasil. A partir de estudos aprofundados sobre o tema (relação do empreendedorismo com o desenvolvimento econômico e social) e de um diagnóstico empírico sobre o ciclo de vida das empresas no país, formou-se uma rede integrada de entidades disposta a elaborar uma proposta política e tecnicamente viável para tornar o ambiente mais amigável e fértil para atividade empreendedora.

O tema entrou efetivamente na agenda governamental (condição fundamental para a formulação de política públicas) a partir de uma marcha realizada em Brasília com mais de quatro mil pessoas, dentre elas líderes das entidades que idealizaram o movimento, que entregaram aos presidentes da República, do Senado e da Câmara dos Deputados a proposta da Lei Geral. A legitimidade da causa e de seus representantes foi fundamental para que toda essa mobilização tivesse êxito. A partir daquele momento, após inúmeros debates e discussões técnicas e políticas, foi uma questão de meses para que a lei fosse apresentada, aprovada e sancionada em 2006, sendo aprimorada constantemente por meio de regulamentações, leis complementares e medidas provisórias, até os dias atuais (SEBRAE, 2007).

A partir das diretrizes trazidas pela Lei Geral e suas alterações posteriores, foram concebidas políticas públicas que têm se mostrado capazes de melhorar o ambiente de negócios no país, especialmente no que diz respeito à redução e simplificação da burocracia e da carga tributária. No entanto, percebe-se que é preciso avançar na aplicação efetiva da legislação, tanto em nível federal, quanto, principalmente, por parte dos estados e municípios, de forma a construir uma política integrada que de fato proporcione um ambiente de negócios adequado para o empreendedorismo no Brasil (SCHWINGEL; RIZZA, 2013).

A Lei Geral (BRASIL, 2006) introduziu e regulamentou uma série de benefícios para as micro e pequenas empresas e microempreendedores individuais, e com exceção do tratamento tributário diferenciado, também se aplicam ao produtor rural pessoa física e ao agricultor familiar. Seguem alguns dos principais benefícios:

- Toda nova obrigação legal ou administrativa que atingir os pequenos negócios deverá especificar, no instrumento que a instituiu, o tratamento diferenciado, sob pena de não ser aplicada às Micro e Pequenas Empresas.
- Trâmite simplificado e unificado no processo de registro e legalização de empresas, com entrada única de dados e documentos, integrando todos os órgãos envolvidos por meio do sistema informatizado.
- Todas as atividades econômicas, com exceção das especificamente vedadas, podem optar pelo Simples Nacional, tendo como critério único o teto de faturamento definido por lei (R\$ 4,8 milhões). Para a micro e pequena empresa, o Simples Nacional engloba o recolhimento de oito impostos em uma única guia (IRPJ, CSLL, Pis/Pasep, Cofins, IPI, CPP, ICMS e ISS). Entre R\$3,6 milhões e R\$4,8 milhões o ISS e ICMS são recolhidos no regime geral. Para o microempreendedor individual, o Simples Nacional engloba três impostos em uma única guia (CPP, ICMS e ISS), cujo recolhimento será em valores mensais fixos, independentemente da sua receita bruta. O MEI é isento dos outros impostos.
- Microempreendedor Individual (MEI) é o empresário individual legalizado com receita bruta anual de até R\$ 81.000,00 e optante pelo Simples Nacional, não pode possuir mais de um estabelecimento ou participar de outra empresa como sócio ou titular e só pode ter um empregado contratado que receba o salário-mínimo ou o piso da categoria.
- A fiscalização nos aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental, de segurança e de uso e ocupação do solo, deve ser prioritariamente orientadora (educativa e não punitiva) e baseada no critério de dupla visita, salvo nos casos em que a atividade ou a situação não forem compatíveis com este procedimento,
- Obrigatoriedade de tratamento diferenciado e favorecido para a micro e pequena empresa nas licitações públicas realizadas nos âmbitos federal, estadual e municipal.
- Regime diferenciado para a exportação de bens e serviços para as micro e pequenas empresas optantes pelo Simples Nacional, com procedimentos simplificados para a habilitação, licenciamento, despacho aduaneiro e câmbio devem ser simplificados.

Lei da Liberdade Econômica

Outra importante iniciativa em direção à simplificação e desburocratização dos negócios no Brasil é a Lei 13.874/2019 (BRASIL, 2019), conhecida como Lei da Liberdade Econômica, que representa um reconhecimento do poder público sobre a importância do ambiente de negócios para o desenvolvimento e crescimento econômico do país. Além de instituir a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica e estabelecer garantias de livre mercado, conforme determina o artigo 170 da Constituição Federal, a lei tem como objetivo principal facilitar o exercício das atividades econômicas no Brasil, alterando a mentalidade de forte regulamentação estatal nos negócios particulares.

De acordo com a exposição de motivos da MP 881/2019, que se transformou na Lei da Liberdade Econômica, estudos científicos sobre o desenvolvimento econômico do século XX demonstram que:

investimentos em produção, educação e tecnologia, quando realizados em um país com mau desempenho em liberdade econômica, não produzem crescimento e desenvolvimento. Ou seja, liberdade econômica é cientificamente um pré-requisito necessário, e daí urgente, para que todas as políticas públicas de educação, tecnologia, produtividade e inovação, que estão sendo desenvolvidas pela nova administração, tenham - de fato - um efeito real sobre a realidade econômica do país, sob pena de privilegiar somente uma elite (exposição de motivos da MP nº 881/2019).

Ainda de acordo com a exposição de motivos, o Brasil figura em 150^a posição no ranking de Liberdade Econômica da Heritage Foundation/Wall Street Journal, 144^a posição no ranking de Liberdade Econômica do Fraser Institute, e 123^a posição no ranking de Liberdade Econômica e Pessoal do Cato Institute.

Na visão de Araujo (2019), o cenário regulatório brasileiro contém diversos preceitos normativos que buscam proteger o consumidor ou o meio ambiente e acabem por estabelecer deveres desproporcionais ao setor produtivo. Para o autor, a Lei da Liberdade Econômica altera paradigmas e posiciona a livre iniciativa e a livre concorrência em um patamar mais elevado, abandonando a lógica de que o Estado

deve consentir para que toda e qualquer atividade econômica seja explorada pelo particular.

Para o Governo Federal, a intervenção excessiva dificulta a atividade econômica, gerando insegurança e entraves aos particulares, que precisam lidar com sistemas jurídicos complexos e caros. Além disso, afirmam que a liberdade econômica, e especialmente a proteção à propriedade privada, é mais determinante para o bem-estar da população do que, por exemplo, as características regionais e demográficas de um país.

Existe a percepção de que no Brasil ainda prevalece o pressuposto de que as atividades econômicas devam ser exercidas somente se presente expressa permissão do Estado, fazendo com que o empresário brasileiro, em contraposição ao resto do mundo desenvolvido e emergente, não se sinta seguro para produzir, gerar emprego e renda (exposição de motivos da MP nº 881/2019).

Logo em seu artigo 1º fica evidente que a aplicação da Lei da Liberdade Econômica se estenderá aos mais diversos ramos do direito que envolvam atividades econômicas, bem como a todas as relações jurídicas aplicáveis, inclusive na regulamentação estatal do exercício de profissões, comércio e meio-ambiente (BRASIL, 2019). A ideia é que essa lei seja referência para criação e interpretação de normas que incidam sobre o ambiente de negócios, orientando a Administração Pública de acordo com seus princípios: a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; a boa-fé do particular perante o poder público; a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado (art. 2º) (BRASIL, 2019).

Nota-se que estes princípios estabelecem uma mudança de paradigma ao evidenciar que a regulamentação da atividade econômica não é mais a regra, e sim exceção. Percebe-se claramente o objetivo desses princípios ao estabelecer a prevalência do particular sobre o Estado, assim como se verifica a essência liberal nos principais tópicos da lei:

- Fim dos alvarás para estabelecimentos de baixo risco;
- Validade jurídica de documentos digitalizados;

- Incentivo à inovação por meio da liberdade de testes de produtos e serviços;
- Flexibilidade de horários;
- Flexibilidade no registro de ponto e hora extra;
- Criação do Abuso Regulatorio;
- Desconsideração da personalidade jurídica;
- Fortalecimento dos contratos;
- Responsabilidade proporcional em fundos de investimento.

De acordo com Coelho (2019), a Lei 13.874/19 se projeta com relevância tanto no direito público como no direito privado, os dois grandes ramos jurídicos em que o princípio da liberdade de iniciativa se projeta. No direito público, ao dispensar de licença os negócios de baixo risco (art. 3º, I), determinar a avaliação do impacto regulatório (art. 5º) e coibir o abuso do poder regulatório (art. 4º), a lei retira de alguns empresários a responsabilidade sobre certas imposições que praticamente se contrapõem ao princípio da livre iniciativa. No direito privado, o autor destaca a reintrodução na lei da distinção entre contratos civis e empresariais, no mesmo sentido das regras de interpretação dos negócios jurídicos (conforme nova redação do art. 113 do Código Civil), o princípio da supletividade (art. 3º, VIII), a explicitação do princípio da autonomia patrimonial das pessoas jurídicas e do seu fundamento e alcance (art. 49-A, e seu parágrafo único, introduzidos no Código Civil) pode ser considerados como um verdadeiro marco na história do direito brasileiro. Além disso, aos conflitos entre particulares, em especial empresários, novas argumentações jurídicas serão cabíveis com base no princípio da liberdade da livre iniciativa a partir da nova lei.

Araújo (2019) reconhece na Lei da Liberdade Econômica um significativo avanço no processo civilizatório brasileiro, ao garantir o direito de empreender com regras mais simples, justas e proporcionais. Neste mesmo sentido, valoriza a tentativa de assumir o protagonismo na indução da desburocratização e do estímulo à livre iniciativa por parte da União. O desafio à lógica burocrática dominante certamente ocasionará conflitos, mas é o que se espera de uma norma jurídica que apresenta

profundas alterações nas relações de poder e reestrutura a atividade econômica (ARAÚJO, 2019). Conforme será apresentado no próximo capítulo, a pesquisa com empresários mostra que a burocracia está entre os principais entraves ao empreendedorismo, portanto merece políticas regulatórias que reduzam seu impacto.

Plano de Modernização do Ambiente de Negócios

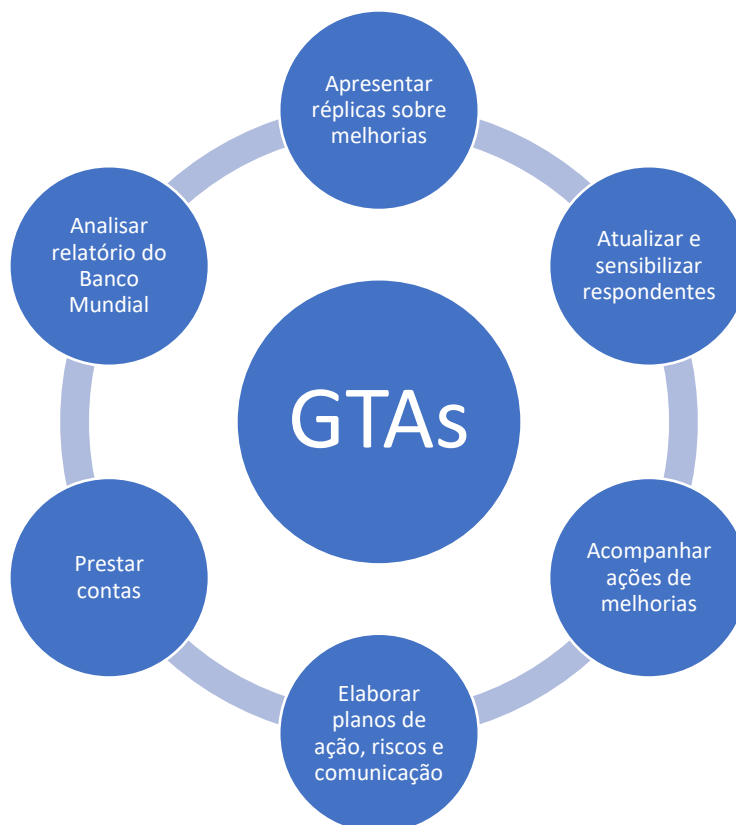
Com o objetivo de melhorar o ambiente de negócios e posicionar o Brasil entre os 50 melhores países do ranking Doing Business até o final de 2022, em fevereiro de 2020 foi lançado pelo Governo Federal o Plano de Modernização do Ambiente de Negócios (PMA).

A Secretária-geral da Presidência da República, representada por sua Secretaria Especial de Modernização do Estado (SEME/SG-PR), firmou Memorandos de Entendimento com o Ministério da Economia, Ministério de Minas e Energia, Banco Central, Receita Federal e com o Banco Mundial, com o objetivo de promover a modernização do ambiente de negócios no Brasil mediante o emprego de todos os esforços necessários pelos partícipes para o crescimento da posição brasileira no ranking Doing Business, considerando o compromisso público assumido pelo Sr. Presidente da República, em Davos-Suíça, no dia 22/01/2019, de colocar o Brasil no ranking dos 50 melhores países para se fazer negócios.

Foram criados Grupos Temáticos de Ação (GTAs) estruturados para cada um dos dez indicadores do relatório Doing Business, cuja responsabilidade é elaborar e executar planos de ação com objetivos e metas claras vinculadas aos elementos fundamentais do ranking do Banco Mundial.

Diante da complexidade dos temas envolvidos, outros atores se fazem necessários para que as mudanças necessárias sejam, de fato, implementadas. Os GTAs reúnem representantes do Executivo Federal, dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro e das respectivas capitais, além do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e dos Tribunais de Justiça desses estados. O Ministério da Economia coordena seis desses grupos de trabalho sendo que os outros quatro são coordenados pelo Banco Central (Bacen), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Comissão de Valores Mobiliários (CVM) e o CNJ.

Figura 4: Plano de Ação dos Grupos Temáticos de Ação (GTAs)



Fonte: Plano de Modernização do Ambiente de Negócios

Nota-se que na composição dos GTAs não está previsto espaço para entidades representativas dos setores produtivos, restringindo a participação apenas a órgãos e instituições da administração pública federal. A identificação das demandas e entraves reais enfrentados pelos empresários e empreendedores requer maior abertura para participação das partes diretamente envolvidas e impactadas. Este ponto é expresso claramente na pesquisa realizada com empresários e que será apresentada no próximo capítulo.

Por meio de acordos específicos o PMA procura aprimorar aspectos que impactam positivamente nos indicadores do relatório Doing Business, melhorando o ambiente de negócios de forma sistêmica. A seguir alguns exemplos de indicadores e ações relacionadas aos acordos celebrados no âmbito do PMA:

- Comércio internacional: implementação do Portal Único de Comércio Exterior – Siscomex, implementação do Certificado Fitossanitário Eletrônico nas exportações e importações, e o desenvolvimento de soluções para simplificar

e facilitar o fluxo de dados e informações por meio eletrônico entre os portos públicos e privados do país.

- Pagamento de Impostos: reforma tributária, diminuição de ações e procedimentos exigidos do contribuinte, além de medidas administrativas e legislativas para unificar guias de pagamento.
- Obtenção de alvará de construção: elaboração de estudos que ajudarão no estabelecimento de faixas de risco para o licenciamento urbanístico de obras e empreendimentos de baixo risco, com impacto na redução de tempo e número de procedimentos.
- Execução de contratos: alterações administrativas e legislativas com base em estudos realizados por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com impacto na redução de prazos.
- Proteção a investidores minoritários: promover revisões legislativas e de normas infralegais para adoção das melhores práticas internacionais em Governança Corporativa e conflitos de interesse.
- Resolução de insolvência: articulação junto ao Congresso Nacional para aprovação das alterações da Lei nº 11.101/05 (Lei de Recuperação Judicial), de forma a incrementar as chances de melhora da taxa de recuperação e a qualidade do marco legal.
- Obtenção de eletricidade: melhorar a prestação de serviço de fornecimento de energia elétrica por meio de definição de novos parâmetros e processos.

Política Nacional de Modernização do Estado

Dentre as iniciativas mais recentes do Governo Federal com impacto direto no ambiente de negócios destaca-se a Política Nacional de Modernização do Estado e o Fórum Nacional de Modernização do Estado, instituídos por meio do Decreto nº 10.609/2021 (BRASIL, 2021) com a finalidade de direcionar os esforços governamentais para aumentar a eficiência e modernizar a administração pública, a prestação de serviços e o ambiente de negócios para melhor atender às necessidades dos cidadãos (art 1º).

A Política Nacional de Modernização do Estado tem por objetivos a integração, a articulação, o monitoramento e a avaliação de políticas, programas, ações e iniciativas de modernização do Poder Executivo federal (art. 2º) (BRASIL, 2021).

São elencados oito princípios da Política Nacional de Modernização do Estado, que se configuram como fundamentos e premissas para delimitar seus objetivos e a sua finalidade: o foco nas necessidades dos cidadãos; a simplificação normativa e administrativa; a confiabilidade na relação Estado-cidadão; a inovação governamental; a transparência na atuação do Estado; a efetividade na gestão pública; a competitividade dos setores público e privado; e a perenidade das iniciativas de modernização (art. 3º) (BRASIL, 2021).

O decreto segue elencando as diretrizes da Política Nacional de Modernização do Estado, ou seja, os preceitos direcionadores das ações que devem ser executadas. Tais diretrizes possuem pouca materialidade, contemplando orientações amplas e genéricas (art. 4º):

I - direcionar a atuação governamental para a entrega de resultados com foco nos cidadãos;

II - buscar o alinhamento institucional entre os atores envolvidos na política de modernização;

III - promover um Estado moderno e ágil, capaz de atuar, de forma tempestiva e assertiva, frente aos desafios contemporâneos e às situações emergenciais;

IV - viabilizar a simplificação de normativos, procedimentos, processos e estruturas administrativas;

V - assegurar a segurança jurídica necessária à inovação na gestão das políticas públicas e à dinamização do ambiente de negócios;

VI - aprimorar as capacidades dos servidores públicos e das instituições;

VII - ampliar o acesso e a qualidade dos serviços públicos; e

VIII - promover a transformação digital da gestão e dos serviços.

Em seguida, o decreto segmenta a áreas de atuação da Política Nacional de Modernização do Estado em eixos temáticos, que se referem à prosperidade do ambiente de negócios e aborda de maneira ampla as questões mais relevantes sobre o tema, tais como: ambiente de negócios próspero; capacidades do Estado moderno; evolução dos serviços públicos; cooperação e articulação entre agentes públicos e privados; e governo e sociedade digital (art. 5º, inciso I) (BRASIL, 2021).

Importante destacar que o documento denominado Referencial Estratégico da Política Nacional de Modernização do Estado⁵, aborda o tópico “ambiente de negócios” citando especificamente o relatório Doing Business, seus indicadores e a posição do Brasil no ranking do estudo elaborado pelo Banco Mundial. Percebe-se, portanto, que a principal referência da Política Nacional de Modernização do Estado para formular políticas de melhoria do ambiente de negócios é o relatório Doing Business, cuja representatividade em termos de percepção dos empresários será avaliada no capítulo 4, por meio da pesquisa realizada.

O decreto também apresenta os instrumentos da Política Nacional de Modernização do Estado e reforça a necessidade de observação dos seus princípios, diretrizes e eixos (art. 6º). No decreto institui-se também o Fórum Nacional de Modernização do Estado, órgão consultivo, responsável pelo apoio na articulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Modernização do Estado (art. 7º), cujas competências estão elencadas no artigo 8º, e que será composto pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria-Geral da Presidência da República, que o presidirá e por representantes da Casa Civil da Presidência da República; do Ministério da Economia; do Ministério das Comunicações; do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações; da Controladoria-Geral da União; da Secretaria de Governo da Presidência da República; e da Advocacia-Geral da União (art. 9º) (BRASIL, 2021).

Nota-se que não foi incluída na composição do Fórum Nacional de Modernização do Estado nenhuma entidade representativa dos setores produtivos, apenas órgãos e instituições da administração pública federal. Importante destacar a necessidade de uma ampliação do espectro dos grupos de interesse envolvidos neste tipo de iniciativa, no sentido do que os neopluralistas denominaram de atores de classe (sindicatos, associações, federações e confederações).

Apesar dos inúmeros estudos e análises que indicam a necessidade de modernização do Estado brasileiro, a política apresentada apenas sinaliza tendências da União sem efetivamente tratar as questões prioritárias, a maior parte do texto é redundante ao abordar conceitos importantes, porém dependentes de detalhamento

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/moderniza-brasil/moderniza-brasil-politica-nacional-de-modernizacao-do-estado-referencial-estrategico.pdf>. Acesso em: 10/03/2021.

e planos de ação futuros. Essa política se configura como oportunidade de inclusão de grupos de interesse do setor empresarial na articulação das melhores estratégias e ações, uma vez que esse deve ser o setor diretamente impactado.

3.3. Síntese do ambiente regulatório de negócios no Brasil

O marco regulatório apresentado neste capítulo, junto com a apresentação e análise do relatório Doing Business elaborado anualmente pelo Banco Mundial, caracterizam de maneira resumida e do ponto de vista normativo, o ambiente de negócios no Brasil. Este contexto é o primeiro elemento empírico deste trabalho e tem papel fundamental para as reflexões a respeito da participação do setor empresarial na formulação de políticas públicas.

O relatório Doing Business se configura como importante instrumento para medir a facilidade de se fazer negócios e dentre suas principais funções destaca-se a elaboração de reformas regulatórias para melhorar o desempenho dos indicadores avaliados. Ou seja, trata-se de uma referência para gestores públicos, formuladores de políticas públicas e até mesmo para grupos de interesse que desejam melhorar o ambiente de negócios. No entanto, é preciso considerar o relatório apenas como uma referência pois trata-se de uma simplificação quantitativa de uma dinâmica complexa – o ambiente de negócios – que envolve aspectos mais amplos como estabilidade econômica, robustez do sistema financeiro, qualificação da força de trabalho, segurança pública, fraudes e corrupção, dentre outros. As principais críticas ao relatório reforçam a ideia de que seja usado apenas como um insumo, dentre vários outros, no processo de priorização de demandas e formulação de políticas públicas para melhoria do ambiente de negócios de um país.

Sobre o contexto regulatório brasileiro e os instrumentos normativos selecionados para análise neste trabalho – a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar 123/2006) (BRASIL, 2006), a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) (BRASIL, 2019), o Plano de Modernização do Ambiente de Negócios (memorandos de entendimento do Governo Federal de fevereiro a agosto de 2020) e a Política Nacional de Modernização do Estado (Decreto 10.609/2021) (BRASIL, 2021) – percebe-se que o diagnóstico do poder público sobre as prioridades é

bastante consistente e alinhado com os indicadores apresentados no relatório Doing Business. Conceitos como desburocratização, simplificação, liberdade econômica e segurança jurídica estão presentes e são a base desses instrumentos normativos, no entanto, em muitos casos esses conceitos estão muito mais presentes nas intenções do que na prática pois inúmeras dessas previsões legais ainda dependem de regulamentação ou servem apenas como referência para criação e interpretação de normas que incidam sobre o ambiente de negócios.

A conexão dos conceitos teóricos apresentados com os elementos empíricos continua no próximo capítulo, onde serão analisadas as percepções dos empresários a partir de uma pesquisa que teve o justamente este objetivo, conectar a teoria ao contexto empírico, sempre com o ambiente de negócios como referencial. O aprofundamento da análise do papel dos empresários na formulação de políticas públicas ocorrerá também no estudo de caso que será apresentado no capítulo 5, onde suas estratégias serão evidenciadas por meio de entrevistas e depoimentos de atores políticos e sociais protagonistas num processo político que culminou na aprovação de uma lei extremamente relevante para o ambiente de negócios.

4. PESQUISA COM EMPRESÁRIOS

Com o objetivo de comparar a percepção do setor empresarial sobre o ambiente de negócios no Brasil com o relatório Doing Business, foi realizada uma pesquisa com empresários brasileiros buscando replicar de maneira sintetizada os indicadores que compõem o relatório.

Essa comparação é importante para demonstrar se o nível de avaliação dos indicadores do relatório Doing Business é compatível com a percepção dos empresários. Essa análise é relevante pois o relatório Doing Business tem sido amplamente utilizado pelo Governo Federal como insumo para priorização e formulação de políticas públicas para melhoria do ambiente de negócios, como se observa no Plano de Modernização do Ambiente de Negócios (2020) e na Política Nacional de Modernização do Estado (Decreto 10.609/2021) (BRASIL, 2021).

Um dos pressupostos desta pesquisa é que a percepção dos empresários sobre o ambiente de negócios não coincide com o nível dos indicadores do relatório Doing Business, ou seja, um dos principais insumos utilizados pelo poder público para priorizar e formular políticas públicas não reflete a percepção do principal grupo de interesse envolvido quando se fala em ambiente de negócios.

Considerando que o reconhecimento dos problemas é elemento fundamental no processo de formulação de políticas públicas, conforme análise de Saravia e Ferrarezi (2006), Howlett, Ramesh e Perl (2013) e diversos outros autores que se dedicaram ao tema, se os agentes políticos que possuem autoridade formal institucionalizada para a formulação das soluções não estiverem devidamente conectados com os atores que serão diretamente impactados pela política pública, o resultado pode não ser efetivo.

Além disso, a pesquisa procura identificar junto aos empresários quais os principais entraves que enfrentam em relação ao ambiente de negócios, de forma a analisar a sua relação com os instrumentos normativos apresentados no capítulo anterior. Entende-se que desta forma será possível verificar se há convergência entre as ações do poder público e a percepção do setor empresarial no que se refere a prioridades para a melhoria do ambiente de negócios.

Na visão de Saravia e Ferrarezi (2006) a correta identificação dos problemas tem extrema importância pois é o caminho para inclusão do tema na agenda política, elemento essencial para justificar a intervenção pública. Um diagnóstico impreciso terá impacto direto na efetividade das soluções.

A pesquisa também inclui questões sobre a formulação de políticas com o objetivo de avaliar a opinião dos empresários a respeito (a) da importância das suas opiniões neste processo, (b) da representatividade institucional do setor empresarial junto ao poder público e (c) do espaço oferecido pelo poder público para que o setor empresarial participe efetivamente. Com base nas definições de grupo de interesse, apresentadas no capítulo 2, percebe-se que para influenciar políticas públicas a seu favor é necessária uma atuação articulada na interação com atores políticos, o que pressupõe uma efetiva representatividade.

O ponto de vista dos empresários é elemento-chave para verificar se o poder público de fato responde às demandas do setor, que é considerado público-alvo das políticas de melhoria do ambiente de negócios. Conforme apresentado no capítulo 2 deste trabalho, a visão neopluralista que analisa as fontes e estruturas de poder reconhece uma amplitude maior de atores que participam do processo político, incluindo os atores de classe como sindicatos e associações empresariais, portanto é relevante identificar empiricamente sua visão sobre o processo de formulação de políticas públicas que impactam o ambiente de negócios.

A seguir serão apresentados os dados dos respondentes e depois a análise dos resultados. Ao final do capítulo haverá uma síntese das análises desta pesquisa, que se junta à análise do ambiente regulatório de negócios (capítulo 3) e ao estudo de caso (capítulo 5) como elementos empíricos deste trabalho.

4.1. Dados dos respondentes

Foram enviados aproximadamente 3.000 e-mails para empresas de todos os setores da economia e de todas as regiões do país. O índice de resposta foi de aproximadamente 5% (152 respostas) e 1% (30) das respostas não foram validadas pelo fato de o respondente afirmar não ser proprietário ou sócio proprietário de uma empresa com CNPJ ativo. Essa amostra oferece grau de confiança de 95%

(probabilidade da amostra representar com precisão as atitudes da população em questão) e margem de erro de 8,9% (variação percentual que as respostas da população podem ter com relação à amostra) considerando uma população de aproximadamente 20 milhões de empresas ativas no país, conforme dados do Ministério da Economia divulgados em fevereiro de 2021⁶.

Com relação ao porte da empresa, a pesquisa teve a seguinte distribuição:

- Microempreendedor Individual (MEI) - faturamento bruto anual de até R\$ 81 mil ao ano – 11,5%
- Microempresa (ME) - faturamento bruto anual maior que R\$ 81 mil e menor ou igual a R\$ 360 mil – 30,3%
- Empresa de Pequeno Porte (EPP) - faturamento bruto anual maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões – 46,7%
- Empresa de Médio Porte - faturamento bruto anual maior que R\$ 4,8 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões – 11,5%
- Grande Empresa - faturamento bruto anual maior que R\$ 300 milhões – 0%

Segue abaixo quadro comparativo da distribuição de empresas por porte no Brasil com relação à amostra da pesquisa, de acordo com a base do Data Sebrae⁷.

Quadro 3: Comparação da distribuição de empresas por porte no Brasil

Porte empresarial	Número absoluto nacional	Percentual nacional	Amostra da pesquisa
Microempreendedor Individual (MEI)	9.810.483	51,02%	11,5%
Microempresa (ME)	6.586.497	34,25%	30,3%
Empresa de Pequeno Porte (EPP)	896336	4,66%	46,7%
Outros	1.934.709	10,06%	11,5%
Total	19.228.025	100,00%	100,00%

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/mapa-de-empresas>. Acesso em 02/02/2021.

⁷ Disponível em: <https://datasebrae.com.br/totaldeempresas>. Acesso em: 20/03/2021.

Fonte: Data Sebrae e amostra da pesquisa do autor

Com relação à principal atividade da empresa, as respostas foram divididas entre Comércio (52,5%), Serviço (40,2%) e Indústria (7,4%).

Quadro 4: Comparação da distribuição de setores empresariais no Brasil

Ramo de atividade	Número absoluto nacional	Percentual nacional	Amostra da pesquisa
Serviços	8.641.860	44,94%	40,2%
Comércio	6.612.605	34,39%	52,5%
Indústria	1.908.250	9,92%	7,4%
Construção	1.367.636	7,11%	-
Agropecuária	697.674	3,63%	-
Total	19.228.025	100,00%	100,00%

Fonte: Data Sebrae e amostra da pesquisa do autor

4.2. Análise dos resultados

A pesquisa com empresários foi realizada com foco em três diferentes eixos de perguntas, cujas respostas servem de base para conectar as referências teóricas ao contexto empírico do ambiente de negócios brasileiro, sendo possível utilizar esse cenário para analisar o papel do setor empresarial na formulação das políticas públicas que visam facilitar os negócios e o empreendedorismo no país.

- a) O primeiro teve o objetivo de comparar a percepção do setor empresarial sobre o ambiente de negócios no Brasil com o relatório Doing Business, e desta forma poder analisar a convergência ou divergência dos resultados.
- b) O segundo teve o objetivo de identificar a percepção do setor empresarial sobre os maiores entraves que enfrentam com relação ao ambiente de negócios, e desta forma poder analisar de forma comparativa as principais ações recentes do Governo Federal nesta área.
- c) O terceiro teve como objetivo avaliar a percepção do setor empresarial sobre a sua representatividade no processo de formulação de políticas públicas.

Comparação da percepção do setor empresarial sobre o ambiente de negócios no Brasil com o relatório Doing Business

Considerando uma ordem crescente (da melhor pontuação para a pior pontuação) dos indicadores avaliados na pesquisa e no relatório Doing Business temos a seguinte classificação do ambiente de negócios no Brasil:

Quadro 5: Percepção dos empresários em comparação com indicadores do relatório Doing Business

Pesquisa com empresários	Classificação	Relatório Doing Business
Obtenção de crédito	1	Abertura de empresas
Proteção de investidores minoritários	2	Obtenção de eletricidade
Obtenção de eletricidade	3	Comércio entre fronteiras
Abertura de empresas	4	Execução de contratos
Registro de propriedades	5	Proteção de investidores minoritários
Resolução de insolvência	6	Registro de propriedades
Obtenção de alvarás de construção	7	Obtenção de alvarás de construção
Execução de contratos	8	Resolução de insolvência
Comércio entre fronteiras	9	Obtenção de crédito
Pagamentos de impostos	10	Pagamentos de impostos

Fonte: World Bank (2020) e dados da pesquisa do autor

Os resultados da pesquisa mostram que dos dez indicadores avaliados apenas dois estão na mesma posição na comparação com a ordem do Doing Business: “Pagamento de impostos”, considerado o pior indicador na pesquisa e no relatório do Banco Mundial, e “Obtenção de alvarás de construção”, considerado o quarto pior em ambas as análises.

Os demais indicadores (80%) estão dispostos em posições e ordem não coincidentes, o que indica uma falta de convergência entre a percepção dos empresários e a relatório Doing Business na avaliação destes indicadores, no sentido de indicar quais estão melhores e quais estão piores com relação à facilidade de se fazer negócios no Brasil.

Essa falta de alinhamento entre a percepção empresarial e os dados levantados pelo Banco Mundial evidenciam a importância de se considerar estes dois elementos no processo de formulação de políticas públicas para a melhoria do ambiente de negócios. Incluir visões diferentes sobre os mesmos temas, ampliando o escopo com experiências, dados e parâmetros diferenciados, enriquece a discussão sobre os problemas (desafios) e a busca pelas melhores alternativas (soluções). Assim, baseado no fato de que a percepção dos empresários é relevante, assim como os dados levantados pelo Banco Mundial são importantes, entende-se que a participação de grupos de interesse que representem setores diretamente impactados por decisões políticas deve ser estimulada.

O modelo das Coalizões de Defesa de Sabatier (1988) se conecta com essa ideia de colocar lado a lado formuladores de políticas públicas revestidos de autoridade institucional com os representantes do setor empresarial, principais interessados nos impactos das regulamentações sobre o ambiente de negócios. Trabalhando juntos em busca de melhorias nas condições para empreender poderão utilizar recursos mais amplos para a formulação de políticas públicas, otimizando esforços e ampliando a efetividade das suas ações.

Neste sentido, entidades como a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), vinculadas ao sistema sindical patronal empresarial, titulares de contribuições compulsórias devidas pelas empresas e calculadas sobre a folha de pagamento de seus empregados, tem recebido cada vez mais espaço do governo federal para participar do processo de formulação de políticas públicas por meio da participação em fóruns, comitês e grupos gestores relacionados a políticas de desenvolvimento econômico e social.

Além disso, tais entidades investem cada dia mais em ações de relações institucionais e governamentais para defesa do interesse legítimo dos seus representados junto a outras esferas e níveis de poder. Sem dúvida alguma, isso representa uma evolução e um direcionamento positivo no sentido de ampliar a participação dos grupos de interesse da elaboração da agenda governamental, ainda que o espaço seja essencialmente restrito a questões técnica e operacionais.

No entanto, é recomendável que haja abertura para grupos de interesse de natureza jurídica distinta, tais como as entidades sem fins lucrativos de livre adesão que representam setores empresariais específicos (bares e restaurantes, supermercados, materiais de construção, lojistas, shopping centers, franquias, salões de beleza, petshops, etc) e institutos privados de defesa de interesses empresariais, para participarem do processo de formulação de políticas públicas para melhoria do ambiente de negócios. A relação desse tipo de entidade com seus representados é naturalmente diferente da relação que ocorre entre as entidades sindicais, e isso faz com que a identificação das demandas seja diferenciada também, o que se configura como algo positivo no sentido de ampliar a representatividade setorial.

De acordo com a visão de Thomas (2004) a respeito dos grupos de interesse, na qual o principal objetivo das associações de indivíduos ou organizações, públicas ou privadas, é a tentativa de influenciar as políticas públicas a seu favor, percebe-se que se o poder público deseja melhorar o ambiente de negócios a participação dos representantes do setor empresarial é um elemento essencial.

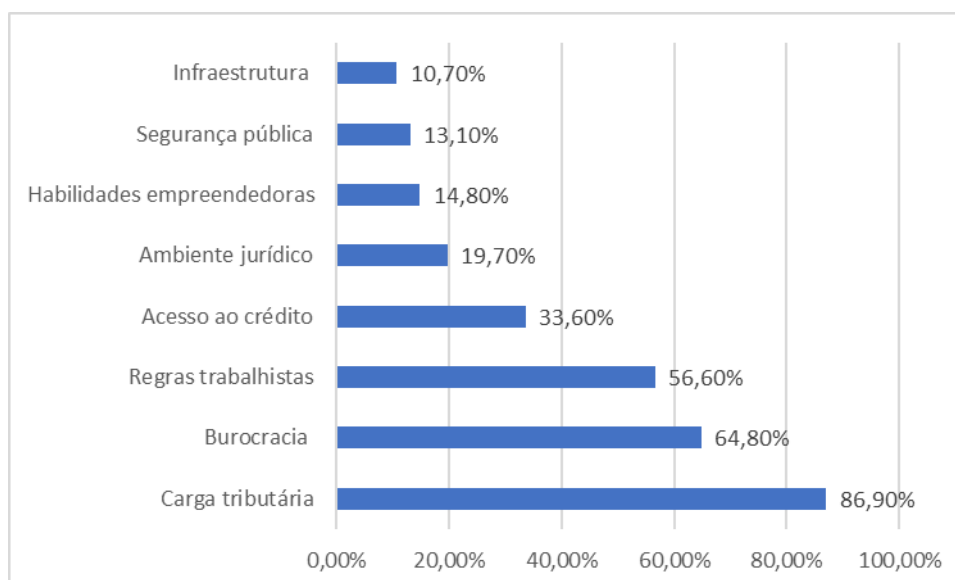
No mesmo sentido, para Santos (2002) a tendência atual em estudos e pesquisas é a segmentação de setores da economia ao se avaliar a atuação de grupos de interesse. No Brasil a segmentação de entidades representativas ocorre por setor, por nível federativo, pela natureza jurídica, por área de atuação, e por diversos outros parâmetros, o que explica a existência de uma infinidade de entidades e associações representativas. A representatividade e a credibilidade são fatores fundamentais na definição do poder de influência desses grupos, assim como a estratégia de atuação adotada e as relações que mantêm com os demais atores envolvidos no processo de formulação de políticas públicas.

Não há dúvida de que a pluralidade de atores participando do processo de formulação de políticas públicas é positiva para que as soluções a serem implementadas sejam mais representativas em relação às demandas e efetivas em relação aos problemas que buscam resolver. Conforme afirma Kingdon (1984), é preciso considerar que o processo decisório possui os atores governamentais e os não-governamentais, além disso, há atores que são influentes na formulação da agenda governamental e atores que são influentes na formulação de alternativas e soluções, que se estiverem na mesma sintonia serão capazes formular melhores políticas públicas (representativas e efetivas).

Neste sentido, a seguir será analisada a questão das prioridades, do ponto de vista dos empresários, relacionadas ao ambiente de negócios no país e sua conexão com o marco regulatório recente que foi destacado no capítulo anterior. Trata-se de uma forma de verificação da sintonia entre os legisladores (atores governamentais) e os principais interessados no tema (atores não-governamentais).

Percepção do setor empresarial sobre os maiores entraves que enfrentam com relação ao ambiente de negócios

Gráfico 4: Principais entraves na percepção empresarial



Fonte: Da pesquisa do autor

Nesta questão os respondentes tinham que indicar, obrigatoriamente, os 3 principais entraves que enfrentam com relação ao ambiente de negócios. Como foram validados 122 questionários, houve 366 indicações de entraves. No questionário foram indicados exemplos em alguns dos indicadores, para facilitar o entendimento. Isso foi feito com relação à burocracia (quantidade de procedimentos necessários para obter licenças, autorizações e permissões para funcionamento, eficiência das interações com os serviços públicos essenciais, etc), acesso ao crédito (garantias exigidas, taxas e tarifas, etc), ambiente jurídico (execução de contratos, resolução de insolvência, segurança jurídica, etc), habilidades empreendedoras (gestão

administrativa e financeira, liderança, inovação, planejamento, etc) e infraestrutura (logística, telecomunicações, energia, saneamento, mobilidade urbana, etc).

A questão da carga tributária, sem dúvida alguma, é o maior entrave brasileiro no que se refere ao ambiente de negócios, tanto de acordo com o relatório Doing Business e como de acordo com a pesquisa com os empresários. Segundo o estudo do Banco Mundial de 2020 (WORLD BANK, 2020), entre 190 países o Brasil ocupa a 184ª posição no indicador relacionado ao pagamento de impostos. Dentre as principais características negativas do sistema tributário brasileiro destaca-se o fato de ser composto por múltiplas legislações e alíquotas, com mudanças frequentes e estímulos errados à produção (muitos benefícios fiscais).

Neste aspecto, há alinhamento dos diversos atores no reconhecimento da questão tributária como demanda prioritária, o tema tem recebido plena atenção por parte do Governo Federal e Congresso Nacional, que discutem amplamente propostas de emendas constitucionais. O que falta é a formação de uma coalizão política e econômica capaz de propor as soluções necessárias e articular sua aprovação num processo complexo, que envolve inúmeros interesses e atores, de acordo com o que os neopluralistas chamaram de contexto estrutural e sistêmico.

Com exceção da Lei Geral das MPEs (Lei Complementar 123/2006) (BRASIL, 2006), que foi sancionada em 2006, os demais destaques de marco regulatório que impactaram o ambiente de negócios apresentados neste trabalho são recentes: a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) (BRASIL, 2019), o Plano de Modernização do Ambiente de Negócios (memorandos de entendimento do Governo Federal a partir de fevereiro de 2020) e a Política Nacional de Modernização do Estado (Decreto 10.609/2021) (BRASIL, 2021).

Todas essas políticas públicas têm como foco principal a redução da burocracia, segundo maior entrave dos empresários de acordo com a pesquisa. O terceiro maior entrave na visão dos empresários, as regras trabalhistas, foi tratado de maneira profunda na Reforma Trabalhista (Lei 13.467/17) mas ainda se configura como desafio ao empreendedorismo no Brasil e continua na agenda governamental.

De acordo com a pesquisa realizada com empresários percebe-se que a sua visão sobre os maiores entraves que enfrentam com relação ao ambiente de negócios está conectada com os temas que fazem parte da agenda governamental. O desafio

é fazer com que esses temas possam avançar para a agenda decisória e que as propostas contribuam para tornar o ambiente de negócios menos hostil aos empreendedores brasileiros.

O estudo de caso que será tratado no próximo capítulo tem como objetivo analisar como o setor empresarial conseguiu fazer com que um tema (tratamento privilegiado às MPEs) saísse da agenda sistêmica (questões levantadas pela sociedade), passasse para a agenda governamental (questões discutidas pelos atores políticos) e chegasse à agenda decisória (questões discutidas de forma aprofundada e em fase de articulação para decisão), com base na tipologia apresentada por Kingdon (1984). Além disso, os modelos de Coalizão de Defesa proposto por Sabatier (1988) e dos Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon (1984) explicam de forma detalhada o desafio de fazer com que os temas relevantes para um grupo de interesse ou coalizão consigam ascender à agenda decisória, e servem como referência teórica para a elaboração de estratégias de atuação.

Percepção do setor empresarial sobre a sua representatividade no processo de formulação de políticas públicas

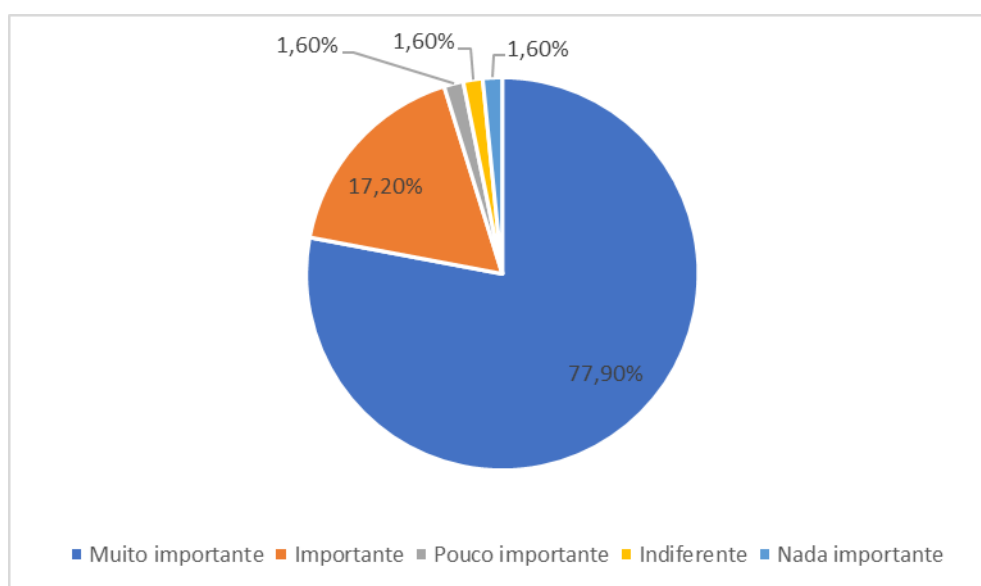
A representatividade institucional é elemento fundamental no contexto da formulação de políticas públicas, desde a identificação dos problemas, formulação das soluções até o alinhamento com as partes envolvidas. Os principais modelos teóricos que explicam a dinâmica do processo político, modelo das Coalizões de defesa de Sabatier (1988) e Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984), se referem a grupos de interesse ou coalizões organizadas e articuladas como elementos essenciais para que temas discutidos socialmente avancem na forma de propostas, entrem na agenda governamental, até que se tornem políticas com efeitos alinhados aos seus interesses.

O questionário aplicado aos empresários busca uma avaliação, ou talvez uma autoavaliação, do setor em relação à sua representatividade institucional. A primeira pergunta desta seção do questionário teve o objetivo de identificar se há entendimento por parte dos empresários da importância da sua participação na formulação de políticas para a melhoria do ambiente de negócios. A segunda pergunta teve o objetivo de identificar como os empresários avaliam sua representatividade institucional. Por fim, a terceira pergunta teve como objetivo identificar como os empresários avaliam o

espaço oferecido pelo poder público aos seus representantes institucionais nas arenas onde são formuladas as políticas públicas. Estes três elementos são componentes intrínsecos dos modelos teóricos que explicam a dinâmica do processo de formulação de políticas públicas apresentados no capítulo 2 deste trabalho.

Pergunta: Qual a importância de se considerar a percepção dos empresários na formulação de políticas para melhoria do ambiente de negócios?

Figura 5: Percepção empresarial na formulação de políticas para melhoria do ambiente de negócios



Fonte: Da pesquisa do autor

Dentre as 122 respostas, mais de 95% dos empresários consideram importante ou muito importante a consideração da percepção empresarial na formulação de políticas para a melhoria do ambiente de negócios. Esse número demonstra a autoconsciência que os empresários possuem sobre a importância da sua contribuição, junto ao poder público, para a determinação de prioridades e formulação de soluções.

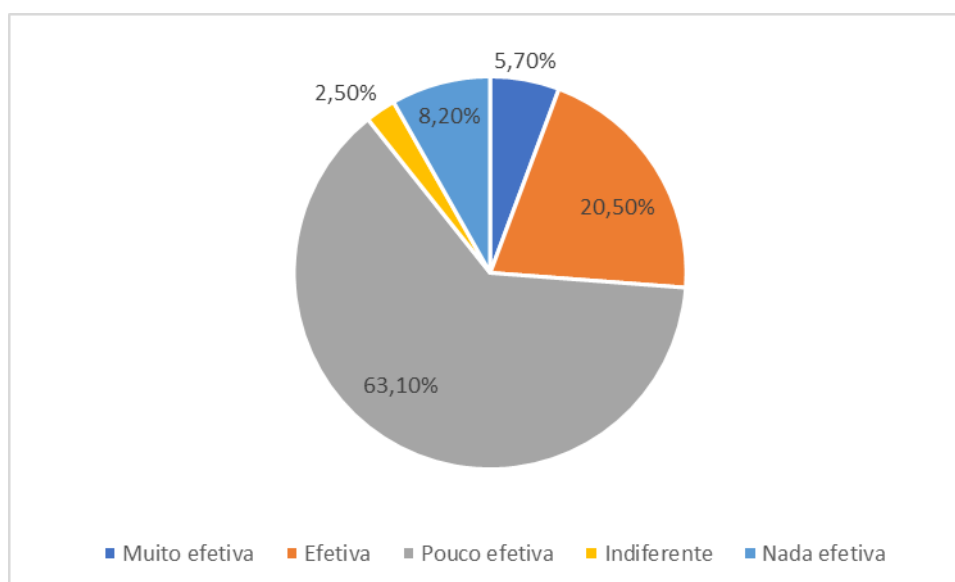
Conforme visto anteriormente, o principal instrumento que o Governo Federal possui e utiliza como parâmetro na elaboração da agenda de políticas para impactar positivamente o ambiente de negócios no Brasil é consistente e está alinhado com as boas práticas de uma grande quantidade de democracias liberais (relatório Doing Business), no entanto, este não deve ser o único e nem o principal insumo utilizado,

uma vez que o setor diretamente impactado por tais políticas possui representação institucional organizada, segmentada, com autoridade e legitimidade para contribuir neste processo. Além disso, foi demonstrado que existe uma divergência considerável entre a percepção empresarial e os indicadores do relatório produzido pelo Banco Mundial.

Na visão de Kingdon (1984) sobre os participantes do processo decisório, há que se destacar os atores que influenciam a formulação de soluções e alternativas aos problemas sociais, que podem ser atores governamentais e não-governamentais. No contexto avaliado, a comparação da percepção empresarial com o relatório Doing Business, fica evidente a importância de inserir entidades representativas do setor empresarial no processo de formulação das políticas públicas de forma a contribuir na convergência das demandas prioritárias com as soluções propostas.

Pergunta: Como você avalia a representatividade institucional do setor empresarial ao interagir com o poder público sobre formulação de políticas para melhoria do ambiente de negócios?

Figura 6: Avaliação da representatividade institucional do setor empresarial ao interagir com o poder público sobre formulação de políticas para melhoria do ambiente de negócios



Fonte: Da pesquisa do autor

Das 122 respostas, uma parcela considerável dos empresários (63,1%) considera que a representatividade institucional do setor empresarial é pouco efetiva, sendo que 26,2% consideram que essa representatividade é efetiva ou muito efetiva, enquanto 8,2% consideram nada efetiva.

Mesmo sem um aprofundamento da pesquisa sobre os motivos que explicam um número tão elevado de empresários que considera sua representatividade institucional pouco efetiva, é possível considerar que a constatação de que o ambiente de negócios no Brasil não é bom sugere que as entidades representativas dos setores envolvidos não realizam um bom trabalho de interação com o poder público para a formulação de políticas para melhoria dos elementos que impactam no ambiente de negócios.

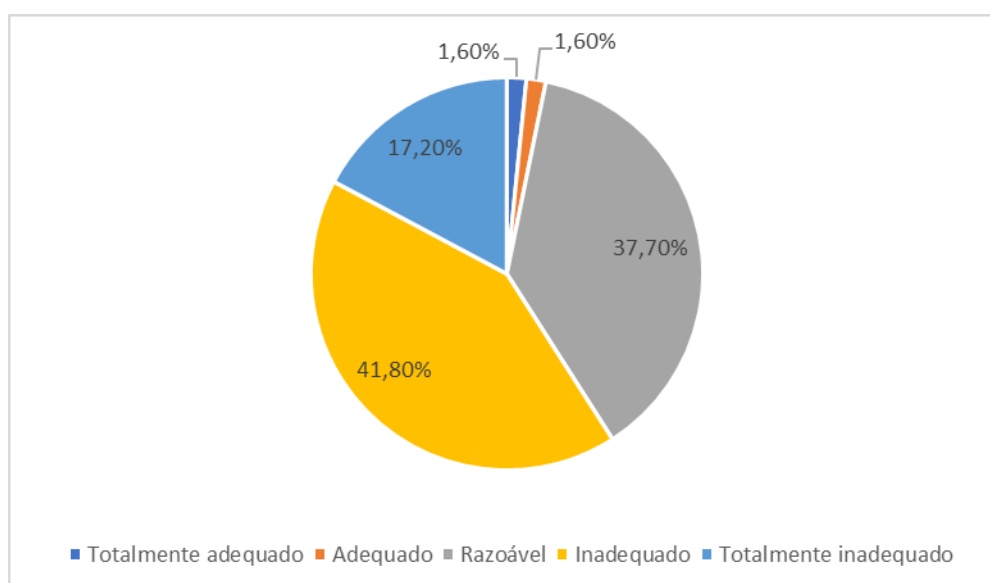
A atuação dos grupos de interesse junto ao poder público durante o ciclo de políticas públicas, conforme visto no referencial teórico, será mais efetiva a depender de uma série de fatores, dentre eles, a legitimidade na sua representatividade. Quanto maior a legitimidade, maior o poder do grupo na defesa de seus interesses. A pouca efetividade indicada por 63,1% dos empresários afeta negativamente a legitimidade dos representantes do setor empresarial, e isso se configura como um problema. Para que as entidades representativas consigam melhorar sua legitimidade junto aos seus representados é preciso, conhecer profundamente os entraves e desafios que seus representados enfrentam, atuar de forma transparente, ter interlocução junto ao poder público, defender os interesses coletivos legítimos, aprimorar a comunicação com todas as partes envolvidas, dentre outras ações.

No Brasil, há diversos tipos de representantes institucionais setoriais, com natureza jurídica diversificada (representação sindical e representação de livre adesão, por exemplo), e formas de atuação próprias. Independentemente do setor, é preciso que haja uma uniformidade mínima nessa representação para que as demandas sejam recebidas pelo poder público e tenham maior chance de que as soluções entrem na agenda política. A teoria neopluralista identificou nos atores de classe – sindicatos, associações e confederações – legitimidade para influenciar o processo político e verificou que a heterogeneidade de recursos dos atores tem impacto no seu poder de influência, ou seja, é preciso que os grupos tenham recursos (dinheiro, informação, organização, etc) e saibam utilizá-los a seu favor.

As ideias de Sabatier (1988) sobre as coalizões de defesa, que qualificam as ações dos grupos de interesse no processo de formulação de políticas públicas, indicam o caminho para construção de uma representatividade institucional legítima, com credibilidade e eficiente. Os recursos de que devem ser usados pelas coalizões, apresentados por Sabatier e Weible (2007), são elementos fundamentais na montagem da agenda e formulação da política (*polycymaking* e *decisionmaking*), definidos por meio da negociação das coalizões que atuam em um determinado subsistema de políticas públicas.

Pergunta: Como você avalia o espaço oferecido pelo poder público para a participação de organizações representativas do setor empresarial na formulação de políticas para melhoria do ambiente de negócios?

Figura 7: Avaliação do espaço oferecido pelo poder público para a participação de organizações representativas do setor empresarial na formulação de políticas para melhoria do ambiente de negócios



Fonte: Da pesquisa do autor

A pesquisa mostra que entre as 122 repostas, 59% dos empresários consideram inadequado ou totalmente inadequado o espaço oferecido pelo poder público para a participação de organizações representativas do setor empresarial na formulação de políticas para melhoria do ambiente de negócios, e apenas 3,2% consideram adequado ou muito adequado. Esses dados indicam que é preciso que o

setor empresarial articule junto ao poder público canais de interlocução para que sejam criados espaços de diálogo que possam ser efetivos na identificação dos entraves, levantamento das demandas, alinhamento da agenda, estruturação das soluções, articulação das decisões e cooperação na implementação.

Percebe-se neste aspecto que a questão da credibilidade e legitimidade mais uma vez se apresenta como essencial, seja na formação de uma coalizão de defesa que seja efetiva, como para conseguir espaço junto ao poder público para participar do processo de formulação das políticas. De acordo com Lowi (1972), as políticas regulatórias são debatidas e formuladas principalmente na arena legislativa (Congresso Nacional), onde se encontram os representantes do povo (das classes e grupos de interesse), na Câmara dos Deputados, e das unidades federativas, no Senado Federal. Diante da sua contribuição na geração de riqueza, renda e emprego, é fundamental que o setor empresarial atue de maneira consistente na arena legislativa, ocupando de maneira legítima o espaço que o setor possui na sua representatividade econômica e social.

4.3. Síntese da pesquisa

A pesquisa realizada com empresários de todas as regiões, porte e segmentos de atuação, com uma amostra que ofereceu grau de confiança de 95% e margem de erro de 8,9%, considerando uma população de aproximadamente 20 milhões de empresas ativas no país, permitiu a realização de uma análise empírica embasada nas referências teóricas mais relevantes para explicar o processo político e suas variáveis, conforme apresentado no capítulo 2 deste trabalho.

Os dados da pesquisa encontram ressonância nos modelos teóricos de Baumgartner e Brian Jones (1993), Sabatier (1998) e Kingon (1984), que procuram explicar a dinâmica do processo político envolvendo atores, instituições, mídia, opinião pública, redes e interesses, no sentido de permitir uma melhor compreensão dos fenômenos, servindo de instrumento para elaboração de estratégias de atuação setorial, por exemplo.

A comparação da percepção do setor empresarial sobre o ambiente de negócios no Brasil com o relatório Doing Business mostrou que a priorização das demandas não é homogênea se considerarmos a visão dos empresários e os indicadores do relatório. Este é um sinal de que a ampliação dos grupos de interesse participantes do processo de formulação das políticas poderá resultar em decisões mais efetivas no sentido da representatividade e impactos ao ambiente de negócios, de acordo com Saravia e Ferrarezi (2006), Howlett, Ramesh e Perl (2013), que vinculam o processo de formulação de políticas ao reconhecimento efetivo dos problemas.

A percepção do setor empresarial sobre os maiores entraves que enfrentam com relação ao ambiente de negócios, por outro lado, mostrou que há convergência entre os principais marcos regulatórios recentes e a visão dos empresários. No entanto, ficou evidente que, tanto para o setor empresarial como para os atores políticos, a questão tributária é o maior entrave ao ambiente de negócios e tem sido o mais complexo em termos de solução. O desafio é fazer com o que o tema saia da agenda governamental, onde se encontra em fase de discussão há anos, e passe para a agenda decisória, com o avanço de sua tramitação na arena legislativa, alinhada com o poder executivo.

Além disso, a pesquisa com empresários proporcionou uma análise da percepção do setor empresarial sobre a sua representatividade no processo de formulação de políticas públicas sob três aspectos (importância da participação dos empresários, avaliação da representatividade institucional e avaliação do espaço concedido pelo poder público para sua participação). Em resumo, os empresários reconhecem sua importância no processo de formulação de políticas públicas, a maioria considera sua representatividade institucional pouco efetiva (63%) e apenas 3,2% consideram o espaço oferecido pelo poder público adequado ou totalmente adequado (96,8% consideram razoável, inadequado ou totalmente inadequado).

O papel dos grupos de interesse, como é o caso do setor empresarial, no contexto legislativo brasileiro atual, deve considerar os procedimentos legais de elaboração de políticas regulatórias, onde é fundamental a articulação entre os poderes executivo e legislativo. As definições de grupo de interesse apresentadas por Truman (1951), Lindblom (1981), Berry (1989), Mancuso (2004) e Thomas (2004), apesar de possuírem elementos próprios, trazem três conceitos comuns que estão

totalmente conectados com os resultados da pesquisa realizada com os empresários: importância de uma atuação coletiva organizada, interesses compartilhados entre si e o objetivo de influenciar o processo político a seu favor.

De acordo com Lima (2020), a participação do setor empresarial no processo de construção de políticas públicas exige um esforço na mobilização e conscientização das suas lideranças, não apenas para identificação de demandas e proposição de soluções, mas também para trabalhar na organização do setor em nível externo (efetiva interlocução com o poder público) e em nível interno (qualificação das lideranças e dos processos vinculados às relações institucionais e governamentais). A amplitude da sua visão sobre o tema é percebida ao afirmar que o cenário ideal é aquele onde as políticas públicas setoriais sejam implementadas em paralelo com as ações de desenvolvimento econômico e social das comunidades.

Este posicionamento apresentado por Lima (2020) poderá ver verificado a seguir, no estudo de caso que será apresentado, onde serão evidenciadas as estratégias adotadas pelo setor empresarial num processo de formulação de política pública. Além disso, a percepção dos empresários obtidas por meio da pesquisa realizada será confrontada e aprofundada a partir das análises do estudo de caso selecionado.

Com relação aos componentes empíricos deste trabalho, no capítulo anterior foi abordado o ambiente regulatório de negócios a partir do relatório Doing Business e alguns exemplos de leis e decretos com impacto direto no setor empresarial. Neste capítulo foi analisada uma pesquisa realizada com empresários que buscou conectar o ambiente regulatório com as percepções empresariais, além de abordar a questão de representatividade institucional e sua relação com o referencial teórico apresentado no capítulo 2. A seguir, será apresentado um estudo de caso, última seção empírica deste trabalho, selecionado a partir do marco regulatório apresentado no capítulo anterior, escolhido pela sua relevância em termos de impacto ao setor empresarial, diversidade de elementos de análise e representatividade com relação aos modelos teóricos apresentados.

5. ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO SETOR EMPRESARIAL NA ELABORAÇÃO DA LEI GERAL DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS

Para a melhor compreensão da participação do setor empresarial no processo de formulação de políticas públicas para o ambiente de negócios é importante realizar a análise de um caso concreto, demonstrando como o referencial teórico sobre o tema pode ser percebido de forma empírica. Os elementos relacionados à montagem da agenda e formulação da política serão identificados, assim como as conexões com os modelos teóricos que abordam a dinâmica do processo político elaborados por Baumgartner, Jones, Sabatier e Kingdon, apresentados no capítulo 2 deste trabalho. Questões relacionadas à essência do neopluralismo também serão destacadas, especialmente na amplitude dos atores, seus recursos e legitimidade. E com base na clássica tipologia de Lowi (1972) sobre políticas públicas, para este estudo de caso foi selecionada uma política regulatória complexa que envolve várias de suas características, tais como burocracia, agentes políticos e grupos de interesse, cujas arenas de definição foram o poder legislativo e o poder executivo.

Neste sentido, foi escolhida para análise uma política pública de extrema relevância para o ambiente de negócios no Brasil, a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas (Lei Complementar nº 123/2006) (BRASIL, 2006). De acordo com Schwingel e Rizza (2013), a Lei Geral e suas alterações posteriores, assim como as políticas públicas que foram concebidas com base em suas diretrizes, “têm se mostrado capazes de melhorar o ambiente de negócios no país, especialmente no que diz respeito à redução e simplificação da burocracia e da carga tributária”. Além de ter um alto impacto econômico e social, a Lei Geral possui em seu processo de formulação uma diversidade de atores e ações que amplia o escopo de estratégias a serem identificadas e torna sua análise totalmente pertinente com o tema deste trabalho. Outro elemento relevante para a escolha da Lei Geral é o relativo distanciamento histórico que permite uma análise mais precisa dos efeitos das ações dos atores envolvidos, longe do calor dos acontecimentos e perto suficiente para que o contexto sistêmico permaneça conectado com a realidade atual. Enfim, de acordo com a tipologia de Gerring (2007) sobre técnicas de seleção de estudos de caso, trata-se de um caso típico (representativo) que demonstra muito bem a atuação do setor empresarial junto aos diversos atores e arenas, crucial pelo relevante resultado obtido

e influyente, considerando a grande mobilização do setor empresarial e os atores que formaram as coalizões de apoio à política pública em questão (Lei Geral).

Breve histórico da Lei Geral

No ano de 2004, dados sobre a representatividade das MPEs no universo de empresas brasileiras, na geração de emprego e no PIB, somados a estatísticas sobre a informalidade no país, além de análise realizada pelo Banco Mundial no recém-lançado relatório Doing Business, foram levadas pelo Sebrae às lideranças empresariais brasileiras, aquecendo o debate em favor da micro e pequena empresa, criando massa crítica para mudanças legislativas com foco na desregulamentação, desoneração e tratamento diferenciado (SEBRAE, 2007).

Ocorreram reuniões e seminários em todos os estados, organizadas pelo Sebrae e entidades representativas empresariais, na quais foram coletadas demandas e sugestões que serviram de base para a elaboração de um anteprojeto de lei complementar. A partir dessas reuniões houve um grande engajamento social à causa, chegando a mobilizar 80 mil pessoas em eventos de apoio às Micro e Pequenas Empresas. Esse movimento culminou na entrega do anteprojeto de lei aos presidentes da Câmara, do Senado e ao presidente da República no dia 08 de junho de 2005, em uma grande manifestação que reuniu mais de 4 mil pessoas em Brasília.

A tramitação do projeto de lei envolveu longas negociações de gabinete, de um lado o Sebrae, a Frente Empresarial e a Frente Parlamentar de Apoio à Micro e Pequena Empresa, do outro, a Receita Federal (Bernardo Appy, Jorge Rachid) e o Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz (Lina Vieira). Esses debates traziam à tona números, dados e argumentos, contrários e a favor ao tratamento fiscal diferenciado para as MPEs, cujos defensores foram certos ao conseguir o valioso apoio do ex-secretário da Receita Federal, Everardo Maciel e do deputado federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), ex-secretário de Fazenda do Paraná. Além das divergências técnicas, o tema despertava impasses políticos, que foram conduzidos pelo deputado federal José Pimentel (PT-CE), interlocutor do governo na Comissão Especial da Câmara, constituída por 27 deputados e presidida pelo deputado federal Carlos Melles (PFL-MG), que designou como relator justamente o deputado federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), que possuía relevante experiência em tributos e administração pública.

Um dos méritos do projeto da Lei Geral está no fato de ter sido elaborado com base em exemplos bem-sucedidos e fundamentações já comprovadas. Desta forma, o projeto tinha lastro técnico que garantiria apoio político. Além de modelos europeus e norte-americanos, foram encontradas iniciativas positivas nos estados do Rio de Janeiro, Bahia, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Rondônia, Santa Catarina e Maranhão.

Já em 2006, após meses de audiências e negociações (técnicas e políticas) o relatório foi aprovado por unanimidade na Comissão, e o projeto da Lei Geral foi aprovado pelo plenário da Câmara (308 votos a favor, 6 contra e 3 abstenções). No Senado foi aprovado por unanimidade com emendas, sendo então necessário nova apreciação da Câmara que aprovou a Lei Geral definitivamente com 323 votos a favor e 4 abstenções. A sanção do presidente Lula ocorreu em 14 de dezembro de 2006, em grande cerimônia no Palácio do Planalto.

5.1. Categorias da análise

Para identificar a participação do setor empresarial no processo de formulação da Lei Geral, além do histórico factual amplamente divulgado nos meios de comunicação, foi feita uma análise de depoimentos e entrevistas dos principais atores envolvidos, que foram compilados pelo Sebrae em um projeto editorial chamado Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas – A história de uma lei que veio fazer História (2007). O foco desse material é uma avaliação sobre a Lei Geral, incluindo seus benefícios, processo de elaboração, tramitação, negociações e outros relatos. Foram selecionados trechos específicos que materializam a atuação do setor empresarial e seus representantes durante a formulação da Lei Geral até a sanção presidencial. Foram analisadas a opinião de 35 atores políticos e sociais, considerados protagonistas no contexto da Lei Geral, incluindo representantes do poder legislativo, do poder executivo, de organizações governamentais, de entidades empresariais, consultores e especialistas.

A Frente Empresarial pela Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, responsável pela coordenação das ações do setor empresarial, foi criada em abril de 2005 e era formada por 10 entidades representativas: Sebrae, CNI, CNA, Conaje,

CNC, CNT, CACB, Conampe, Fenacon e CNDL. Juntas, essas entidades que representam diversos segmentos do setor empresarial, atuaram estrategicamente e de forma articulada.

Com base em uma avaliação qualitativa dos depoimentos dos atores protagonistas, as ações do setor empresarial foram classificadas em seis categorias de análise, que sintetizam as estratégias de atuação do setor empresarial no processo de formulação da Lei Geral. Para melhor contextualização dos atores protagonistas que tiveram depoimentos e entrevistas analisados, a identificação dos seus cargos e funções levará em consideração sua ocupação à época (2007).

Quadro 6: Categorias de análise

Categoria	Descrição	Referencial Teórico
Identificação das demandas	Ações relacionadas ao relacionamento direto das entidades representativas com os empresários de todas as regiões e segmentos de atuação, com foco no entendimento dos principais entraves regulatórios às MPEs.	Ciclo das políticas públicas; fluxo dos problemas; agenda sistêmica; recursos das coalizões de defesa.
Estruturação das propostas	Ações relacionadas à atuação de especialistas na elaboração de estudos e pesquisas, assim como no desenho das soluções para as demandas que foram identificadas.	Ciclo das políticas públicas; fluxo das soluções; atores invisíveis; recursos das coalizões de defesa.
Mobilização empresarial	Ações relacionadas à apresentação e aprimoramento das propostas por meio de atividades coletivas que indicavam o engajamento do setor empresarial.	Agenda governamental; grupos de interesse; múltiplos fluxos; janelas de oportunidade; recursos das coalizões de defesa.
Negociação com opositores (Receita Federal, Previdência Social, Confaz, Estados e Municípios)	Ações relacionadas ao diálogo entre os representantes do setor empresarial e as instituições que não eram favoráveis ao tratamento diferenciado às MPEs, especialmente nas questões tributárias e fiscais.	Neopluralismo; fluxo da política; empreendedores de política; participantes do processo decisório; recursos das coalizões de defesa; equilíbrio pontuado.

Articulação com o poder legislativo	Ações relacionadas à interação dos representantes do setor empresarial com os parlamentares do Congresso Nacional (Câmara e Senado Federal, Comissão Especial das MPEs, Frente Parlamentar em Defesa das MPEs).	Neopluralismo; fluxo da política; empreendedores de política; participantes do processo decisório; recursos das coalizões de defesa; agenda decisória.
Articulação com o poder executivo	Ações relacionadas à interação dos representantes do setor empresarial com o Presidente da República, Ministros, Fórum Permanente das MPEs (MDIC), Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República.	Neopluralismo; fluxo da política; empreendedores de política; participantes do processo decisório; recursos das coalizões de defesa; agenda decisória.

Fonte: Do autor

Depoimentos segmentados por categoria de análise

Antes de abordar de maneira segmentada (categorias de análise) a atuação do setor empresarial no contexto da Lei Geral a partir dos depoimentos dos principais atores envolvidos e sua interseção com o referencial teórico deste trabalho, sua atuação será analisada maneira ampla.

Os depoimentos analisados demonstram claramente que no processo de formulação até a aprovação da Lei Geral o setor empresarial atuou de maneira organizada e articulada, correspondendo às principais definições sobre grupos de interesse apresentadas no referencial teórico deste trabalho, tais como Lindblom (1981), que considera que grupos de interesse são formados por indivíduos e/ou grupos privados sem autoridade governamental e poder decisório, que interagem com funcionários governamentais buscando influenciar o processo decisório a seu favor, e Thomas (2004), que inclui na natureza dos grupos de interesse a tentativa de influenciar a política pública a seu favor.

Uma outra característica que se verifica nos depoimentos é que houve um conjunto de estratégias implementadas pelo setor empresarial, envolvendo diferentes atores que formavam coalizões temporárias para obter êxito em questões relevantes para que a tramitação da Lei Geral avançasse com sucesso a cada momento

decisório. A visão de Sabatier (1988) sobre coalizão de defesa contempla muito bem a atuação de setor empresarial no processo de formulação e aprovação da Lei Geral, compartilhando crenças, atuando de maneira articulada ao longo do tempo e interagindo com uma diversidade de atores. Ainda de acordo com o modelo de coalizão de defesa, a questão dos recursos utilizados para obtenção de sucesso em suas articulações é facilmente identificada nas estratégias, aqui chamadas de categorias de análise, conforme se evidencia nos depoimentos analisados.

O Modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984) também fica muito evidente na atuação do setor empresarial em defesa da Lei Geral. O reconhecimento dos problemas, a partir de um conjunto de dados e indicadores sobre o ambiente de negócios no país, foi o ponto de partida das ações de formulação do anteprojeto (fluxo dos problemas). Uma questão reconhecida como um problema, ganha relevância e argumentos a favor de uma política pública, mas ainda assim é preciso uma articulação com os demais fluxos (fluxo das soluções e fluxo da política) para a tomada de decisão.

Outra questão abordada por Kingdon (1984) e que se verifica no contexto da Lei Geral a partir dos depoimentos é a diferenciação das agendas e sua evolução natural, desde a entrada do tema na agenda sistêmica (questões levantadas pela sociedade), passando pela agenda governamental (questões que estão sendo discutidas pelos atores políticos), até chegar na agenda decisória (questões que já possuem proposições específicas e estão em fase de articulação para decisão).

Com relação à teoria neopluralista e sua conexão com a atuação do setor empresarial no processo de formulação e aprovação da Lei Geral, à primeira vista já se verifica a consideração dos atores de classe (sindicatos, associações e confederações) e dos atores baseados no Estado como detentores de poder político. Outro ponto da teoria neopluralista que está evidenciado é a constatação da desigualdade de influência entre os grupos de interesse, uma vez que o setor empresarial teve mais abertura e condições de diálogo com alguns parlamentares do que com outros. Isso foi observado com relação ao acesso ao processo de formulação da Lei Geral, onde se percebeu que o Estado (poderes executivo e legislativo) atua de forma a filtrar as demandas, que no caso da Lei Geral só prosperam devido à qualidade técnica das propostas, da grande mobilização realizada e da articulação dos apoiadores investidos de autoridade formal.

A questão de legitimidade, abordada por autores pluralistas e neopluralistas como Polsby (1960) e Dahl (1961, 1982) como elemento fundamental para que um grupo tenha acesso ao processo de formulação de políticas públicas, se verifica no contexto da Lei Geral na criação da Frente Empresarial, formada por dez das principais entidades representativas do setor. Além disso, as demais entidades que não faziam parte formalmente da Frente Empresarial participaram das mobilizações e apoiaram as propostas, evidenciando a legitimidade do movimento.

Outro ponto relevante da teoria neopluralista é o reconhecimento de níveis estruturais ou sistêmicos de poder que operam além das arenas de formulação das políticas públicas. Toda a dinâmica que envolveu a evolução da Lei Geral, desde sua concepção até sua aprovação, foi conectada com questões amplas relacionadas a estruturas econômicas e sociais, não se restringindo apenas ao tecnicismo legislativo que permeia a aprovação de uma lei. Os argumentos apresentados refletiam a amplitude da discussão e o tema “tratamento diferenciado às MPEs” ultrapassou as arenas políticas e passou a ser tratado pela sociedade, como se verifica nos depoimentos dos principais atores envolvidos.

A seguir, cada categoria de análise será apresentada com foco na atuação do setor empresarial no contexto da Lei Geral a partir dos depoimentos dos principais atores envolvidos e sua interseção com o referencial teórico deste trabalho.

1. Identificação das demandas das MPEs

Em 2004 as lideranças do setor empresarial entenderam que os problemas relacionados ao ambiente de negócios das MPEs poderiam avançar da agenda sistêmica para entrar na agenda governamental, considerando o momento político favorável, no qual as pautas relacionadas às micro e pequenas empresas estavam sendo bem recebidas pelo Governo Federal e ressoavam positivamente no Congresso Nacional. Somado a isso havia a confiança na força institucional das suas entidades representativas, lideradas pelo Sebrae, que resolveram alinhar o discurso e articular ações para a identificar as principais demandas das MPEs.

Os depoimentos analisados evidenciam diversas ações, organizadas pelas entidades que representavam o setor empresarial, no sentido de dar voz aos

empresários para que pudessem expor os principais entraves e desafios relacionados aos seus negócios.

Tínhamos que formular uma política a partir dos depoimentos dos microempresários e com o seu respaldo, ou seja, fazê-los falar dos seus problemas e depois ajudar na pressão pelas soluções. O Sebrae realizou, em todo o Brasil, seminários com a participação de advogados, tributaristas, contadores, empresários, fiscais da receita dos estados e municípios, colhendo subsídios de cada um deles. Foram 6 mil depoimentos, obtidos com a colaboração das unidades estaduais do Sebrae – Silvano Gianni, ex-presidente do Sebrae (SEBRAE, 2007, p. 56).

A articulação das ações não era considerada uma tarefa fácil, nem mesmo entre associados de cada entidade, quanto mais numa coalizão que envolvia mais de dez entidades nacionais compostas por milhares de entidades estaduais e municipais, perfazendo milhões de associados em todo o país. Entre as principais lideranças havia a convicção de que seria necessária uma ampla participação do setor empresarial na elaboração do anteprojeto de lei para garantir a credibilidade e a representatividade necessárias para fazer o tema avançar rumo à agenda decisória. Neste aspecto, a coalizão empresarial teve o mérito de saber utilizar seus recursos, conforme visto no modelo de Sabatier (1988) e traçaram uma estratégia alinhada com a visão de Kingdon (1984) sobre o fluxo dos problemas, elemento essencial para problemas adquiram relevância e força para entrar na agenda decisória.

Bruno Quick, gerente da unidade de Políticas Públicas do Sebrae Nacional, lembrou que o começo da jornada de aprovação da Lei Geral foi ouvir diretamente os interessados, em todo o Brasil. Foram ouvidas mais de 6 mil pessoas para identificação das demandas e propostas, que foram estruturadas por especialistas e enriquecidas por estudos e pesquisas. Isso tudo formou a base dos objetivos que deveriam ser buscados. “Estava criada uma grande rede de saber, querer e buscar”. De acordo com Quick, essa abordagem inclusiva e participativa foi fundamental no processo de aprovação da Lei Geral. O engajamento dos micro e pequenos empresários e dos seus representantes de classe fez com que cada rodada de negociação e validação tivesse o apoio e a energia necessárias para avançar.

Para a aprovação da Lei Geral, fizemos reuniões em seis municípios-base do Estado do Mato Grosso e grande mobilização em Cuiabá, com 650 empresários locais e outros 450 das caravanas que vieram do interior, lotando o auditório do Centro de Eventos do Pantanal. Num evento paralelo, reunimos 100 instituições representativas de classe que nos ajudaram nas ideias e sugestões. Transmitimos as sugestões para o Sebrae Nacional, vimos que foram anexadas ao documento e percebemos que foi aprovado o que foi possível. Em termos de conteúdo, o trabalho foi abrangente e representativo, envolvendo agricultura, comércio, indústria, todas as áreas de serviço – José Guilherme Barbosa Ribeiro, superintendente Sebrae MT e presidente do Conselho Deliberativo da Associação Brasileira dos Sebrae Estaduais (SEBRAE, 2007, p. 60).

Para Ricardo Tortorella, consultor na elaboração da Lei Geral, “se o mérito da Lei Geral é indiscutível, sua forma de elaboração teve significado ainda maior” (SEBRAE, 2007, p. 93). Segundo Tortorella, foram ouvidas as demandas de mais de 6 mil líderes empresariais (empregadores e trabalhadores) em seminários realizados em todas as regiões brasileiras. Esse é o mesmo destaque dado pelo diretor superintendente do Sebrae SP, Luiz Ricca, que ressaltou a identificação das demandas como aspecto fundamental, chamando o processo de construção coletiva. Neste mesmo sentido, Valdir Pietrobom, vice-presidente da Fenacom, afirmou que o diálogo com os diversos segmentos do setor empresarial na identificação das demandas foi um grande diferencial.

Além das entidades do setor empresarial, representantes do poder legislativo participaram desta fase inicial da articulação. O deputado Federal Gerson Gabrielli (PFL-BA), presidente da Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa, destacou a importância da identificação das demandas dos micros e pequenos empresários de todas as regiões do país, por meio de viagens realizadas com as Frentes Parlamentar e Empresarial. Armando Monteiro Neto, presidente da CNI e do Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae, destacou a atuação do Congresso Nacional ao afirmar que o parlamento respondeu de maneira efetiva uma legítima demanda da sociedade brasileira, que foi identificada pelas entidades representativas do setor empresarial por meio de reuniões, encontros, seminários e fóruns de discussão.

A análise dos depoimentos evidencia que a coalizão empresarial liderada por dez entidades representativas se baseou no ciclo das políticas públicas ao elaborar sua estratégia de atuação, dedicando inicialmente sua atenção à identificação das demandas para, em seguida, estruturar as propostas e formular as soluções no anteprojeto da Lei Geral. Essa atuação alinha-se com a visão sequenciada do

processo de formulação de políticas de Saravia e Ferrarezi (2006), e tem conexão com o modelo de Howlett, Ramesh e Perl (2013) no que se refere à montagem da agenda e formulação da política.

2. Estruturação das propostas

Ao mesmo tempo em que as demandas eram identificadas, uma outra estratégia ia ganhando força, a elaboração do anteprojeto de lei. Conforme visto no fluxo das soluções e alternativas proposto por Kingdon (1984), neste momento é preciso verificar a viabilidade técnica, o custo tolerável e a aceitação da sociedade para que as propostas tenham condições de prosperar e entrar no radar dos atores políticos (agenda governamental). No que se refere à viabilidade técnica, houve o envolvimento de especialistas; na questão do custo tolerável, além dos cálculos realizados pelos especialistas, começaram as interações com as instituições estatais que mais seriam impactadas pelas propostas (Receita Federal, Confaz, Previdência Social); e com relação à aceitação da sociedade, já se percebia o aumento da mobilização em defesa do tema, condição propícia para verificar esse aspecto da aceitação não apenas das partes interessada mas também da população em geral.

A partir dos depoimentos percebe-se a formação de uma coalizão mais ampla para a estruturação das propostas, abrangendo não apenas entidades do setor empresarial e alguns atores políticos, mas também instituições privadas e governamentais que por meio do seu corpo técnico elaboraram estudos e pesquisas que foram fundamentais na construção do anteprojeto de lei. Este é um elemento destacado por Sabatier e Weible (2007) como recurso importante utilizado pelas coalizões de defesa, assim como os recursos financeiros necessários para ter consultores e especialistas ao seu lado.

O principal articulador desta coalizão foi o Sebrae, que desde a promulgação da Constituição em 1988 vinha lutando para regulamentar o tratamento diferenciado garantido às MPEs, conseguindo avanços como a criação do Simples Federal (Lei 9.317/1996), a aprovação do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei 9.841/1999) e a Emenda Constitucional 042/2003, que alterou o regime tributário nacional e previu a criação de lei complementar para tratar das normas gerais tributárias abrangendo o tratamento diferenciado e favorecido para as MPEs.

Essas vitórias pavimentaram o caminho para a elaboração de um anteprojeto de lei mais amplo, unindo outras entidades representantes das micro e pequenas empresas na realização de seminários para discutir o tema da Reforma Tributária e a Microempresa durante todo o ano de 2004, até foi criada a Frente Empresarial pela Lei Geral em abril de 2005.

Armando Monteiro Neto, presidente da CNI e do Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae, reconheceu a importância do trabalho da Frente Empresarial liderada pelas confederações nacionais da indústria (CNI), da agricultura (CNA), do comércio e serviços (CNC), das instituições financeiras (CNF), do transporte (CNT) e das Associações Comerciais (CACB), com a coordenação do Sebrae, que pesquisou e estudou modelos de legislação comparável no Brasil e no mundo, além de ter promovido amplo debate com os setores interessados no país.

Cândida Maria Cervieri, diretora do departamento de MPEs do MDIC e Coordenadora do Fórum Permanente das MPEs, destacou a participação de entidades representativas e instituições envolvidas com o setor empresarial na construção coletiva e democrática de soluções, ressaltando ainda a credibilidade das propostas, o aprofundamento técnico das questões envolvidas e pela busca de consenso nas soluções. O presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, afirmou que os estudos realizados para a elaboração das propostas foram fundamentais no processo de negociação política, onde a credibilidade das ideias é essencial para o debate com opositores.

As demandas foram analisadas e consolidadas numa minuta de lei pelos melhores consultores especializados, que tive o prazer de coordenar. Finalmente, devolvemos o debate para a sociedade, para novamente discutir e aprimorar seu conteúdo – Ricardo Tortorella, consultor na elaboração da Lei Geral (SEBRAE, 2007, p. 93).

Silvano Gianni, ex-presidente do Sebrae, Matheus Antunes, presidente do complexo industrial portuário de Suape, Joseph Couri, presidente da Assimpi (Associação Nacional do Sindicatos das Micro e Pequenas Indústrias) e Bruno Quick, gerente da unidade de Políticas Públicas do Sebrae Nacional, destacam em seus depoimentos a importância da contratação de especialistas para a elaboração do anteprojeto, evitando assim questionamentos jurídicos, estruturando as demandas

identificadas na forma de propostas concretas, com base em estudos técnicos, respaldadas por cálculos confiáveis.

O alinhamento que existia entre os atores da coalizão não pressupõe a ausência de divergências em questões menores, como bem identificou Sabatier (1988) no seu modelo teórico. A amplitude e a heterogeneidade do setor empresarial, que inclui segmentos como indústria, comércio e serviços, é um aspecto complexo neste contexto de busca por uma convergência de propostas. Também havia a questão das individualidades políticas e institucionais, que se materializavam em atores que faziam parte da coalizão e tinham importante papel no processo de estruturação das propostas. Um exemplo da complexidade do alinhamento político é o fato do presidente e do relator da Comissão Especial, os deputados Carlos Melles (PFL-MG) e Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), respectivamente, serem filiados a partidos que não faziam parte do bloco governista no Congresso Nacional. O próprio Governo Federal não tinha posicionamento uniforme sobre o tema, havia atores relevantes que apoiavam a anteprojeto, como o ministro Furlan (MDIC), outros que eram reticentes como o ministro Palloci (Ministério da Fazenda), e outros que inicialmente eram contrários, como o ministro Nelson Machado (Ministério da Previdência Social).

Percebe-se, portanto, o tamanho do desafio e, conseqüentemente, do mérito das lideranças das entidades representativas ao conseguirem manter o foco da coalizão nas suas crenças comuns em busca da formulação e aprovação de uma política pública que pudesse melhorar efetivamente o ambiente de negócios no país.

3. Mobilização empresarial

Para que as propostas elaboradas pudessem passar da agenda governamental para a agenda política ou decisória (proposições específicas em fase de articulação para decisão) os depoimentos evidenciam que a estratégia do setor empresarial foi realizar grandes mobilizações para defender e divulgar o anteprojeto da Lei Geral. Dar voz aos micro e pequenos empresários e reconhecer sua importância econômica e social foi o combustível necessário para aquecer definitivamente o debate.

Neste momento a coalizão foi formada pelos empresários, suas lideranças institucionais e atores políticos favoráveis ao tratamento diferenciado às MPEs. Por

meio das mobilizações realizadas em todo o país foi possível atrair a atenção da sociedade para a causa, utilizando a opinião pública como um recurso da coalizão, conforme foi apresentado por Sabatier e Weible (2007). A pauta das MPEs a cada dia ocupava mais espaço em jornais e revistas, seja pela repercussão dos eventos realizados, seja por meio de artigos publicados por especialistas que apresentavam os resultados de estudos e pesquisas sobre o tema. A mobilização das tropas é outro recurso das coalizões de defesa utilizado pelo setor empresarial e considerado essencial no processo de montagem da agenda e formulação da política (*polycymaking* e *decisionmaking*). Foi amplamente repercutida uma mobilização que ficou conhecida como a “Marcha à Brasília”, que ocorreu em junho de 2005 com a presença de mais de quatro mil pessoas, que culminou na entrega da proposta da Lei Geral aos presidentes da República, do Senado e da Câmara dos Deputados.

Do ponto de vista da teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (1984), os depoimentos indicam que as mobilizações organizadas pelo setor empresarial tinham impacto em toda sua amplitude. Destacavam os entraves e dificuldades do ambiente de negócios (fluxo dos problemas), apresentavam propostas consistentes (fluxo das soluções), e eram articuladas por um grupo de interesse organizado que procurava aproveitar um momento político favorável para colocar o anteprojeto na agenda decisória (fluxo da política).

Toda essa sinergia que havia entre os atores envolvidos prevaleceu sobre as questões não consensuais que existiam (renúncia fiscal, formalidades tributárias e contábeis, flexibilizações trabalhistas, categorias beneficiadas, dentre outras), especialmente durante a elaboração do anteprojeto, mas que foram bem contornadas pelas principais lideranças. Antes das propostas chegarem efetivamente ao Congresso Nacional havia muita incerteza sobre o apoio do Governo Federal e, conseqüentemente, das lideranças do Congresso Nacional.

Nos depoimentos dos atores protagonistas do processo de formulação e aprovação da Lei Geral, todos reconhecem que a mobilização empresarial foi um elemento fundamental para o sucesso obtido com a sanção presidencial em dezembro de 2006. O movimento empresarial que havia começado a discutir o tratamento diferenciado para as MPEs em salas e gabinetes, que obteve sucesso na articulação da Emenda Constitucional 042/2003, foi ganhando volume e com o passar do tempo foi ganhando as ruas. As principais propostas discutidas tecnicamente entre os

consultores e especialistas apareciam cada vez mais em faixas, cartazes e até mesmo na voz dos manifestantes que se engajaram ao movimento, empresários ou não. Desta forma foi se construindo uma convergência entre os representantes do setor empresarial e demais atores que perceberam a relevância do tema, incluindo representantes do Governo Federal.

José Alencar, vice-presidente da República e empresário de grande porte, que durante o processo de formulação da lei se mostrou reticente quanto a viabilidade de propostas tão ousadas, após a aprovação afirmou que a Lei Geral representou uma vitória importante, resultado de vigorosa mobilização do empresariado brasileiro. O deputado federal José Pimentel (PT-CE) enalteceu a representatividade do setor empresarial e a capacidade de mobilizar os mais diferentes segmentos da sociedade, assim como o deputado federal Carlos Melles (PFL-MG), presidente da Comissão Especial das MPEs, que destacou o papel da Frente Empresarial de Apoio à Micro e Pequena Empresa na mobilização das principais entidades, unificando estratégias, propostas e discurso.

As mobilizações mostram o grande número de pessoas que têm os mesmos sonhos e persistem em lutar para que o pequeno empreendedor seja tratado com mais dignidade. Os milhares que participaram tiveram a virtude de conciliar, somar, adotar formas cooperativas de trabalhar, e não dividir, individualizar – Augusto Nardes, criador da Frente Parlamentar das MPEs (SEBRAE, 2007, p. 66).

Marcelo Guimarães – Advogado nas áreas de Direito Tributário e Empresarial e liderança das MPEs nos anos 80 e 90, entende como decisiva a participação de empresários de MPEs de vários estados na mobilização pela elaboração e aprovação da Lei Geral. Destaca os longos e frutíferos debates nos quais contribuíram ativamente empresários e associações empresariais, nos quais ficaram claro que “o boteco da esquina não poderia ter as mesmas obrigações que a Fiat Automóveis” (SEBRAE, 2007, p. 52).

Outros atores importantes destacaram as mobilizações, tais como Silvano Gianni, ex-presidente do Sebrae, Luiz Ricca, diretor superintendente do Sebrae SP, Luiz Otávio Gomes, vice-presidente do Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae, Matheus Antunes, presidente do complexo industrial portuário de Suape e Alencar

Burti, presidente da CACB. Para Paulo Skaf, presidente da Fiesp, essa expressiva conquista da sociedade brasileira resultou de um movimento que, sem qualquer exagero, pode ser incluído entre as mais relevantes mobilizações públicas na história da democracia brasileira.

Os mesmos líderes e atores políticos que publicamente defendiam as propostas e que participavam das mobilizações lado a lado, discutiam de maneira fervorosa entre quatro paredes em busca de consenso nas questões mais sensíveis do anteprojeto. A maior parte das divergências foi eliminada por meio de construções técnicas e estudos aprofundados que apontavam os melhores caminhos, especialmente aquelas relativas aos benefícios fiscais que seriam concedidos e que seriam compensados pela ampliação da formalização de empresas. Mas também houve alinhamentos realizados no calor das mobilizações, nas quais as lideranças se comprometiam com as demandas que eram trazidas diretamente pelos empresários, que coletivamente ganhavam força e protagonismo no processo de elaboração do anteprojeto da Lei Geral.

Um objetivo ambicioso, com escopo abrangente e trabalhado em todo o país por milhares de pessoas, corre sério risco de dispersar-se pulverizar-se pelo meio do caminho, caso não disponha de foco bem definido, farta informação e um apoio coordenado. A criação de células de informação e mobilização em todo o país, baseadas nas entidades empresariais e apoiadas pelos Sebraes das unidades federativas, foi capaz de estabelecer uma rede conectada ao tema, o que possibilitou levar a cerca de 80 mil empreendedores a proposta e repercutir o tema em milhares de inserções na mídia espontânea – Bruno Quick, gerente da unidade de Políticas Públicas do Sebrae Nacional (SEBRAE, 2007, p. 97).

Percebe-se, portanto, que a a entrada da Lei Geral como uma prioridade na agenda política nacional foi consequência da mobilização de atores sociais, econômicos e políticos, de acordo com a análise de Bruno Quick. Ações realizadas de forma sincronizada nas bases, ou seja, nos municípios, foram responsáveis por balancear as propostas de acordo com as realidades regionais e esse foi um aspecto fundamental para superar os obstáculos vinculados à tramitação da lei. Destacou ainda que em se tratando de uma política pública, a consistência do projeto pressupunha a construção de um conjunto lógico e complementar de ações que pudesse transformar o ambiente empresarial. Para isso, buscou-se uma série

reforços, como consultores especialistas, experiências bem-sucedidas, pesquisas e ensaios econométricos.

Grande parte da estratégia do setor empresarial estava sendo realizada com sucesso até este ponto, com as divergências internas bem administradas, com a opinião pública se posicionando favoravelmente diante das demandas identificadas e propostas elaboradas, e com os empresários mobilizados e confiantes no trabalho que estava sendo coordenado pelas suas lideranças. No entanto, quanto mais o tema ganhava força e amplitude, mais atenção ele recebia dos atores que eram contrários às propostas e que também formavam uma coalizão, só que com interesses opostos aos do setor empresarial. Neste momento, a estratégia foi negociar com os opositores.

4. Negociação com opositores

Apesar das mobilizações mostrarem um enorme apoio ao tratamento diferenciado às MPEs que estava sendo traduzido no anteprojeto da Lei Geral, havia no processo instituições com força política que eram contrárias às propostas, portanto, era necessário negociar com os opositores, identificar os pontos de maior divergência e analisar quais concessões seriam necessárias para o projeto avançar em sua tramitação.

Sabatier e Weible (2007) incluíram como importantes recursos das coalizões de defesa as lideranças experientes e com credibilidade. Para que as negociações tivessem êxito foram destacadas lideranças com este perfil para o debate com os opositores, de acordo com os depoimentos analisados. Neste momento do processo a coalizão foi composta pelos líderes empresariais mais representativos, os parlamentares com maior credibilidade e conhecimento do tema, e os técnicos mais qualificados, todos utilizando os demais recursos da coalizão: autoridade formal dos interlocutores, pressão da opinião pública e dados confiáveis (estudos e pesquisas).

Luiz Otávio Gomes, vice-presidente do Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae, destacou que foi necessário negociar e ceder para que a Lei Geral pudesse prosperar, especialmente nas reuniões com a Receita Federal, que não queria admitir a renúncia fiscal. Apesar da força que a coalizão do setor empresarial mostrava em suas mobilizações e nos apoios públicos que conseguia, o jogo político dava aos opositores força suficiente para travar a tramitação da lei no Congresso Nacional,

portanto era preciso debater, negociar, barganhar e, eventualmente, ceder para avançar.

Tivemos mais de 40 reuniões só com a Receita Federal e impasses difíceis de contornar, ao ponto de nos levantarmos da mesa e abandonar certas reuniões. Em toda a estrutura burocrática, a elite da elite é a o funcionalismo tributário, porque seu papel é fazer entrar dinheiro nos cofres do governo – Deputado Federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), relator da Lei Geral (SEBRAE, 2007, p. 64).

E não era apenas a Receita Federal que se colocava como opositora à Lei Geral. Silvano Gianni, ex-presidente do Sebrae, afirmou que havia muita oposição de grandes empresas que se beneficiam da economia de escala, em contraposição às micro e pequenas empresas. Afirmou também que o Governo Federal não era a favor do projeto por temer perda de arrecadação e não confiar na ampliação da base tributária. Everardo Maciel, ex-secretário da Receita Federal, destacou a resistência do Ministério da Previdência Social que não desejava ver na base de cálculo do Simples Nacional a contribuição patronal previdenciária, alegando que o déficit previdenciário não suportava mais renúncias fiscais. Maciel destacou ainda que outra resistência vinha das organizações empresariais titulares do recolhimento obrigatório representado pelas contribuições parafiscais, inclusive o denominado imposto sindical. O Sebrae teve papel decisivo nessa questão ao proclamar que renunciava, naquele regime especial, à incidência de sua contribuição específica. Para Maciel, essa atitude desmobilizou a reação das demais organizações.

O papel das lideranças experientes e com credibilidade, escaladas para construir pontes e buscar elementos conciliatórios no debate, foi destacado pelo deputado federal José Pimentel (PT-CE):

A principal resistência que enfrentamos foi no Confaz. Com a habilidade dos deputados Carlos Melles e Luiz Carlos Hauly, fomos esclarecendo os pontos problemáticos e tivemos unanimidade de aprovação entre as entidades representativas do municipalismo, dos governos estaduais e também do governo federal (SEBRAE, 2007, p. 61).

O deputado federal Carlos Melles (PFL-MG), presidente da Comissão Especial das MPEs, afirmou que em 2006 estava criado um ambiente de conscientização tal

que não havia mais desculpa para não se aprovar a lei. As negociações e discussões com a Receita Federal foram criando corpo e credibilidade, porque foi demonstrado que a Lei Geral não causaria déficit maior à Previdência Social. Melles afirmou que o ministro Palocci exigiu a retirada das contribuições do Sistema S, e tiveram que concordar, para serem coerentes. O deputado ressaltou que muitas batalhas foram travadas para minar a resistência da Receita Federal e, além disso, destacou que o interesse dos Estados e Municípios era outro fator de pressão pois havia muito medo da Lei Geral representar queda de receita, por isso era necessário colocar todos os envolvidos numa mesma sintonia.

Bruno Quick, gerente da unidade de Políticas Públicas do Sebrae Nacional, destacou que nos debates com a Receita Federal, onde a manutenção dos níveis de arrecadação era a premissa principal, a transparência e o diálogo foram fundamentais para a convergência das soluções. Afirmou também que um diferencial no processo de aprovação da Lei Geral foi a combinação entre o momento certo, a oportunidade que se apresentava, a maturidade das ideias, além do engajamento e o nível de satisfação dos envolvidos. Essa análise está bastante alinhada com o modelo de equilíbrio pontuado de Baumgartner e Jones (1993) no que se refere ao momento propício para mudanças estruturais, ainda mais considerando que o tema já despertava interesse da sociedade, com cobertura da mídia e grande parte da opinião pública favorável à causa das MPEs.

De acordo com a visão de Kingdon (1984) e sua teoria dos múltiplos fluxos, este momento do processo de formulação e aprovação da Lei Geral em que a estratégia era negociar com os opositores, há aspectos evidentes do fluxo das soluções e do fluxo da política. Com relação ao primeiro, durante os debates era necessário construir soluções que pudessem dirimir ou amenizar os entraves com os opositores, contando com habilidade política e técnica para isso. Com relação ao segundo, o momento exigia muita experiência para a negociação e barganha necessárias para transpor as barreiras da Receita Federal, Confaz e Previdência Social, principais opositores.

Com base nos depoimentos analisados e em uma visão mais ampla a respeito do jogo político que ocorreu na tramitação da Lei Geral, o embate com os opositores certamente foi o momento mais crucial, onde a coalizão do setor empresarial precisou negociar acordos e ceder em alguns pontos para que o resultado final apresentasse

um saldo positivo. Questões tributárias e trabalhistas precisaram ser equilibradas para que o Governo Federal apoiasse o projeto, restringindo parte dos benefícios esperados, mas construindo a viabilidade para tramitação e aprovação. Desta forma, a pressão contrária ao anteprojeto diminuiu, permitindo avançar para uma articulação com os poderes legislativo e executivo para articular um fluxo positivo no Congresso Nacional e posteriormente com a sanção presidencial.

5. Articulação com o Poder Legislativo

Conforme visto anteriormente, as categorias de análise representam as estratégias do setor empresarial para obter êxito na formulação e aprovação de uma política pública que pudesse impactar positivamente o ambiente de negócios para as MPEs brasileiras. Apesar de parecerem estratégias sequenciais, da identificação das demandas até a articulação com o poder executivo para culminar na sanção presidencial, na prática em diversos momentos as estratégias foram executadas concomitantemente e em sequência diversa da apresentada nessa análise.

Um exemplo disso é a articulação com o poder legislativo, que ocorreu do início ao fim do processo, que teve atores distintos dentre seus protagonistas e que teve impacto em todas as demais estratégias (categorias de análise). Não é possível imaginar a formulação de políticas públicas regulatórias sem colocar a articulação com o poder legislativo como uma premissa, sem estruturar ações de relacionamento com parlamentares para identificação daqueles que farão parte da coalizão de defesa (LOWI, 1972).

Conforme apresentado por Sabatier (1988), a presença de atores com autoridade formal institucionalizada é um dos principais recursos dos grupos de interesse que compartilham crenças e interesses, no caso em questão, o setor empresarial. Identificar os principais parlamentares apoiadores dos temas relacionados ao apoio às MPEs, empreendedorismo e melhoria do ambiente de negócios, e engajá-los no plano que foi desenvolvido pelos líderes empresariais foi uma tarefa bem-sucedida, de acordo com os depoimentos.

Silvano Gianni, ex-presidente do Sebrae, enalteceu a importância da articulação dos representantes do setor empresarial com o poder legislativo. “Conheci

o deputado Virgílio Guimarães, que era relator da reforma tributária, e apresentei a ele nossa ideia e argumentos. Ele tornou-se nosso parceiro e defendeu nossas teses junto ao Ministro Palocci” (SEBRAE, 2007, p. 56). Mas não foi isso que ocorreu com todos os parlamentares que foram procurados para apoiar a Lei Geral, uma vez que havia muito receio por parte do Governo Federal a respeito do impacto fiscal e também dos governos estaduais, que temiam uma relevante perda da arrecadação, e essas preocupações reverberavam em diversos deputados e senadores.

O deputado federal Carlos Melles (PFL-MG), presidente da Comissão Especial das MPEs, afirmou que a mobilização empresarial conduzida pelas entidades representativas do setor foi capaz de engajar muitos parlamentares da Câmara e do Senado Federal, que se tornaram defensores da Lei Geral, fator fundamental para a que o projeto fosse aprovado nas duas casas legislativas.

A Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa tem 200 deputados, portanto a contribuição foi coletiva. Fizemos uma revolução silenciosa, uma revolução dos pequenos, uma reforma tributária para a microempresas e empresas de pequeno porte. Rompemos as amarras da burocracia que tinham um peso enorme – Deputado federal Gerson Gabrielli (PFL-BA), presidente da Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa (SEBRAE, 2007, p. 59).

Para Guilherme Afif Domingos, presidente da Federação das Associações Comerciais do Estado de São Paulo (Facesp), a articulação das entidades representativas do setor empresarial com o Congresso Nacional foi fundamental no processo de aprovação da Lei Geral. Adelmir Santana, vice-presidente da CNC e presidente do Sistema Fecomércio DF, reconheceu a “força de mobilização exercida pela Frente Empresarial sobre os parlamentares, sensibilizando-os a atender às reivindicações empresariais”. Neste mesmo sentido, Luiz Otávio Gomes, vice-presidente do Conselho Deliberativo Nacional do Sebrae, afirmou que “fizemos corpo-a-corpo, percorremos todos os gabinetes das lideranças da Câmara dos Deputados, e a cada reunião nos sentimos mais fortes, porque as manifestações eram sempre positivas” (SEBRAE, 2007, p. 95).

O jogo político que se apresentava aos representantes do setor empresarial não era partidário, ou seja, a estratégia necessária para vencer era mais complexa do que uma simples identificação de partidos favoráveis e contrários. Tratava-se de

identificar os entraves técnicos e seus principais opositores institucionais para, então, debater e apresentar estudos aprofundados que embasavam cada uma das propostas. As questões tributárias demandavam muitos cálculos e envolviam estimativas que eram classificadas como otimistas, realistas ou pessimistas a depender de quem as analisavam. As questões relacionadas a flexibilizações trabalhistas envolviam elementos ideológicos complexos, cuja solução não era simples de se encontrar. E assim foi feito, em cada uma das comissões permanentes por onde tramitou – Economia, Indústria e Comércio; Finanças e Tributação; e Constituição e Justiça – ao final das discussões os pareceres foram aprovados.

O próximo embate ocorreu na Comissão Especial criada no Congresso Nacional para discutir a Lei Geral, presidida pelo deputado Carlos Melles (PFL-MG), onde foram convidados para se manifestar em audiência pública os principais atores envolvidos no processo, apoiadores e opositores, que expuseram seus argumentos permitindo a construção das soluções técnicas e políticas necessárias para superar os entraves. De acordo com os registros de tramitação do projeto de lei que resultou na Lei Geral⁸, a Comissão Especial convidou e convocou quase uma centena de autoridades, especialistas e líderes setoriais para que cada argumento fosse analisado, as divergências discutidas e alinhadas, de forma a garantir a construção de uma proposta coletiva e representativa. O parecer do relator da Comissão Especial, deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR) registrou a cronologia das audiências públicas, seus participantes e um resumo dos debates, que em grande parte se basearam em sugestões para melhoria dos dispositivos do projeto da Lei Geral, com discordâncias relativas ao modo como os objetivos seriam alcançados⁹.

Além das discussões que ocorriam dentro do Congresso Nacional, a Comissão Especial aprovou requerimentos para realização de seminários para discussão da Lei Geral em todas as capitais do país, em conjunto com as Assembleias Legislativas dos Estados. Os debates que ocorreram nesses seminários produziam críticas e sugestões que eram encaminhadas aos membros da Comissão Especial e serviram de insumo para aprimoramento do projeto.

⁸ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150559>
Acesso em: 25/05/2021.

⁹ Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=355875&filename=Tramitacao-PLP+123/2004. Acesso em: 25/05/2021.

Em todas as etapas do processo legislativo que envolveu a tramitação da Lei Geral no Congresso Nacional houve debates a respeito das propostas, que receberam dezenas de emendas tanto na Câmara como no Senado Federal, num processo de negociação e barganha política que faz parte da arena legislativa e que o setor empresarial se preparou para dar suporte aos atores políticos que faziam parte da sua coalizão. Entre as perdas e ganhos nesse processo, percebe-se nos depoimentos que o saldo foi positivo para o setor empresarial.

O presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, após a aprovação da Lei Geral no Senado, destacou que o êxito foi fruto de negociação entre líderes partidários, área econômica do governo federal e governos estaduais. Citou também a importância dos estudos realizados, que indicavam compensação da renúncia fiscal por meio da formalização de mais de um milhão de empreendimentos.

Nota-se que a articulação com o poder legislativo envolveu todos os fluxos da teoria de Kingdon (1984), da identificação das demandas, passando pela construção da proposta (anteprojeto e projeto da Lei Geral), até o momento de ascensão do tema para a agenda decisória ou política, culminando com as aprovações na Câmara e no Senado Federal.

6. Articulação com o Poder Executivo

Seguindo com a ideia de que as categorias de análise não se configuram como estratégias sequenciais do setor empresarial no processo de formulação e aprovação da Lei Geral, o alinhamento com o poder executivo também foi identificado em diversos momentos e destacado como elemento fundamental nos depoimentos analisados. Uma política pública do porte da Lei Geral não teria chance de chegar à agenda decisória sem que diversos fatores fossem combinados, conforme depreende-se a partir do depoimento dos principais atores envolvidos e verifica-se na teoria dos múltiplos fluxos de Kingdon (1984).

Novamente, a ideia dos recursos das coalizões de Sabatier e Weible (2007) é percebida nesta categoria de análise, especialmente a busca pela presença de atores com autoridade formal institucionalizada na coalizão de defesa dos interesses das MPEs. Cândida Cervieri, diretora do departamento de MPE do MDIC e Coordenadora

do Fórum Permanente das MPEs, destacou o grupo de trabalho criado no âmbito do poder executivo federal em janeiro de 2005, coordenado pela Casa Civil e com a participação de todos os ministérios ligados ao tema, na discussão e construção de avanços nas políticas ofertadas pelo texto original da Lei Geral.

Indicado pelo presidente da Câmara para ser o presidente da Comissão Especial da Micro e Pequena Empresa, que avaliaria o anteprojeto da Lei Geral, o deputado federal Carlos Melles (PFL-MG) destacou a necessidade de alinhamento do tema com o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci, que tinha interesse em outro projeto relacionado às MPS, a Lei Pré-Empresa. No entanto, a Lei Geral tinha mais apoio pois havia força de mobilização baseada no setor empresarial e suas entidades representativas. Silvano Gianni, ex-presidente do Sebrae destacou o alinhamento do Sebrae com o Governo Federal, que editou a PEC 42 contemplando demandas necessárias para que o projeto da Lei Geral tivesse êxito em sua tramitação.

Criador da Frente Parlamentar das MPEs no Congresso Nacional, Augusto Nardes, afirma que a proposta só prosperou após intenso alinhamento com o Poder Executivo, que criou um grupo de trabalho com a presença de 6 ministros e que ao final de 3 meses de trabalho chegaram a um acordo, que se não representava o que desejava, ao menos significava um pontapé inicial, o nascimento da Lei do Simples, considerado o embrião da Lei Geral. O senador Luiz Otávio (PMDB-PA), relator da Lei Geral no Senado Federal, destacou a importância de se ter articulação e alinhamento com o Ministério da Fazenda e com o Confaz para que a base do governo no Congresso sustentasse o apoio às MPEs.

Joseph Couri, presidente da Assimpi (Associação Nacional do Sindicatos das Micro e Pequenas Indústrias), ressaltou a importância da articulação com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República, cujos 90 conselheiros criaram um comitê temático para debater o tema das MPEs, e aprovaram por unanimidade o relatório que foi enviado ao Presidente da República.

Quero registrar também o papel do presidente Lula, que foi sempre firme nas horas mais agudas por que passamos nas discussões com o setor produtivo, com os mais variados partidos políticos e interesses diferenciados, para que pudéssemos hoje comemorar a aprovação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas – Deputado Federal José Pimentel (PT-CE) (SEBRAE, 2007, p. 60).

De acordo com os registros de tramitação legislativa da Lei Geral, os principais atores do poder executivo interessados nas questões relacionadas ao tratamento diferenciado às MPEs foram convidados a participar de audiências públicas na Comissão Especial criada no Congresso Nacional. A título de exemplo, o requerimento nº 01 da Comissão Especial refere-se à convocação do ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho. O requerimento nº 06 refere-se à convocação do ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Luiz Fernando Furlan. O requerimento nº 09 refere-se ao convite para ouvir o Governador do Estado de São Paulo, Geraldo Alckmin. Neste sentido, foram convocados e convidados inúmeros representantes do Poder Executivo Federal e também dos Estados, onde tiveram a oportunidade de expressar seus argumentos contrários às propostas, permitindo assim que a coalizão de defesa em favor da Lei Geral, liderada pelos representantes do setor empresarial pudesse contra-argumentar apresentando dados, estudos e pesquisas que sustentavam suas propostas.

Esses mesmos registros indicam que nem todas as batalhas foram vencidas pelo setor empresarial e que várias concessões foram necessárias na busca do alinhamento com o poder executivo, numa dinâmica bastante natural diante dos preceitos constitucionais que regem o processo legislativo brasileiro. Questões relacionadas ao tamanho da renúncia fiscal, formalidades tributárias e contábeis, flexibilizações trabalhistas e categorias beneficiadas de Lei Geral, exemplificam onde foi necessário muito debate para que se chegasse a um acordo. No entanto, mais uma vez vale destacar que os depoimentos indicam que o saldo dessas negociações foi percebido de forma positiva pelo setor empresarial.

5.2. Síntese do estudo de caso

A sanção presidencial ocorrida em dezembro de 2006 representou o auge do empenho do setor empresarial em todo o processo que envolveu a formulação da Lei Geral, que contou com uma diversidade de atores, que formaram diferentes coalizões e que atuaram com base em distintas estratégias até a obtenção do êxito. As categorias de análise evidenciam as estratégias das lideranças empresariais e suas

conexões com os fundamentos teóricos que permeiam este trabalho, desde as características dos grupos de interesse, fases do ciclo da política pública, modelos de análise da política (Equilíbrio Pontuado, Coalizões de Defesa e Múltiplos Fluxos) até os conceitos fundamentais do neopluralismo (amplitude de atores, diversidade de recursos e de poder, competição entre os grupos de interesse e legitimidade).

Figura 8 - Categorias de análise do estudo de caso



Fonte: Do autor

A análise de toda a dinâmica relacionada à Lei Geral, demonstra que a atuação de um grupo de interesse, no caso o setor empresarial, deve estruturada de maneira ampla, considerando a importância de participar ativamente das etapas iniciais do processo – identificação de demandas e estruturação de propostas – e estrategicamente, no alinhamento com os atores relevantes nas arenas onde as políticas são elaboradas e efetivamente tramitam até os momentos decisórios. Fica evidente que ações pontuais e/ou eventuais não se configuram como efetivas no sentido de elaborar (ou influenciar a elaboração) políticas públicas consistentes e representativas, capazes de resolver entraves estruturais ou sistêmicos.

A compreensão da importância da formação de coalizões distintas em cada um dos momentos e para cada uma das arenas de discussão também fica favorecida a partir do estudo do processo de formulação da Lei Geral. Neste mesmo sentido, é possível entender que a relação entre os atores protagonistas não é linear no sentido de apoio ou oposição, mas sim sistêmica, no sentido de que os mesmos atores podem apoiar uma coalização num momento e ser oposição a ela em outro. O mesmo pode ocorrer com as arenas, ou seja, o comportamento dos atores pode mudar se a discussão ocorre no âmbito do poder executivo ou do legislativo, por exemplo.

A combinação dos fundamentos teóricos com os elementos empíricos permitiu uma investigação mais profunda sobre as ações e percepções do setor empresarial com relação ao ambiente de negócios. Tendo como referência indicadores sobre a facilidade de se fazer negócios no país e instrumentos normativos elaborados pelo poder público para estimular o empreendedorismo, comparados com as percepções de empresários sobre os indicadores, as prioridades e a representatividade setorial, foi possível compreender toda a dinâmica que envolve a formulação de uma política pública como a Lei Geral.

Em síntese, a análise do depoimento dos atores protagonistas neste processo (apoiadores, opositores, parlamentares, membros do poder executivo, especialistas e lideranças empresariais dos mais variados setores), combinada com o contexto histórico e cronológico da Lei Geral, foi fundamental para a compreensão da amplitude e complexidade da atuação do setor empresarial na formulação desta importante política pública relacionada ao ambiente de negócios no Brasil.

6. CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar a relação do setor empresarial com as políticas públicas relacionadas ao ambiente de negócios no país, com ênfase na montagem da agenda, formulação das políticas e nas interações com outros atores relevantes nas arenas que fazem parte deste processo.

A partir de um embasamento teórico fundamentado nos conceitos clássicos de políticas públicas formulados por autores como Lasswell (1936), Simon (1957), Lindblom (1959), Easton (1965) e Lowi (1972), analisados num contexto mais atual por Souza (2006) e Capella (2007), foi possível abordar outros elementos relevantes ao objetivo deste trabalho. A questão do ciclo das políticas públicas foi baseada em Saravia e Ferrarezi (2006), Baptista e Rezende (2011) e Lima e D'Ascenzi (2013), que se utilizam de autores clássicos para tratar o tema de forma mais atual, e foi destacado o trabalho de Howlett, Ramesh e Perl (2013) que elaboram um dos modelos mais referenciados sobre o tema.

Para entender a importância dos grupos de interesse como elemento de representatividade e seu poder de influência política foram analisados os trabalhos de Lima (2020), Santos (2002), Mancuso (2004), Thomas (2004), além dos clássicos Truman (1951), Lindblom (1981) e Berry (1989). Com relação aos modelos de análise de políticas públicas, em linha com o entendimento de Capella (2018), foram destacados os três modelos considerados mais relevantes: modelo de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1993), modelo das Coalizões de Defesa de Sabatier (1988) e modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon (1984). Este último autor também foi utilizado para diferenciar os tipos de agenda que fazem parte do processo político (sistêmica ou não-governamental; institucional ou governamental; decisória ou política) e os participantes do processo decisório (atores governamentais e não-governamentais; atores visíveis e invisíveis).

Com relação às teorias sobre as estruturas de poder, este trabalho destacou o neopluralismo, teoria que reconhece uma amplitude de grupos de interesse envolvidos na formulação de políticas públicas, com poder de influência variável de acordo com os recursos disponíveis (econômicos, de status, de autoridade), sem pressupor igualdade de condições ou representatividade equivalente entre eles. Os cientistas

políticos e autores neopluralistas dedicam bastante atenção à legitimidade como atributo vinculado ao poder dos múltiplos atores envolvidos no processo político e reconhecem a existência de níveis estruturais ou sistêmicos de poder adicionais, que operam além das arenas de formulação de políticas públicas. Nas considerações sobre o neopluralismo, neste trabalho foram utilizadas as abordagens clássicas de Polsby (1960), Dahl (1961, 1982), Lowi (1972), Lindblom (1977 e 1983 apud ROMANO, 2007) e Dunleavy e O’Leary (1987 apud ROMANO, 2007), assim como trabalhos mais recentes como Hicks e Lechner (2005), McFarland (2007), Romano (2007) e Santos (2002).

Os elementos empíricos analisados neste trabalho – o ambiente de negócios no Brasil (capítulo 3), a pesquisa com empresários (capítulo 4) e o estudo de caso sobre a formulação da Lei Geral das MPEs (capítulo 5) – se conectam com os elementos teóricos (capítulo 2) e são complementares, sendo que a partir desta combinação é possível chegar às seguintes considerações:

Sobre o contexto regulatório brasileiro e os instrumentos normativos selecionados para análise neste trabalho – a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar 123/2006) (BRASIL, 2006), a Lei da Liberdade Econômica (Lei 13.874/2019) (BRASIL, 2019), o Plano de Modernização do Ambiente de Negócios (memorandos de entendimento do Governo Federal de fevereiro a agosto de 2020) e a Política Nacional de Modernização do Estado (Decreto 10.609/2021) (BRASIL, 2021), o diagnóstico é que se baseiam em conceitos fundamentais ao setor empresarial (desburocratização, simplificação, liberdade econômica e segurança jurídica) e apontam para o caminho do desenvolvimento econômico e social, no entanto, carecem de efetividade pela falta de regulamentação ou por dependerem de detalhamento e planos de ação futuros.

A pesquisa com empresários não sinaliza uma homogeneidade na priorização de demandas em relação aos indicadores do relatório Doing Business, que deve ser utilizado como referência, mas não como única ou principal fonte de informação para elaboração de políticas públicas relacionadas às atividades empresariais. A ampliação dos grupos de interesse participantes neste processo deve resultar em decisões mais efetivas no sentido da representatividade das demandas e impactos ao ambiente de negócios no país.

Tanto a pesquisa com empresários, como o relatório Doing Business apontam que principal entrave do setor empresarial é a questão tributária. Trata-se de um tema complexo no aspecto da solução e também do número de atores e grupos de interesse envolvidos, o que sinaliza o tamanho do desafio a ser superado para que o tema saia da agenda governamental, onde se encontra em fase de discussão há anos, e passe para a agenda decisória, onde vai depender de um alinhamento entre os poderes legislativo e executivo para ter sucesso na sua tramitação e aprovação.

A percepção do setor empresarial sobre sua representatividade no processo de formulação de políticas públicas foi analisada a partir da pesquisa com empresários, cujos resultados indicam que reconhecem sua importância neste processo (95,10%), que a maior parte considera sua representatividade institucional pouco efetiva (63%) e que avaliam o espaço oferecido pelo poder público como totalmente inadequado, inadequado ou apenas razoável (96,8%). Esses dados evidenciam que o setor empresarial pode melhorar sua representatividade, e os conceitos apresentados no referencial teórico a respeito dos grupos de interesse e os modelos de análise de políticas públicas indicam como isso pode ser feito. Sobre este tema, Truman (1951), Lindblom (1981), Berry (1989), Mancuso (2004) e Thomas (2004), destacam a importância de uma atuação coletiva organizada, baseada em interesses compartilhados entre si, com foco na influência do processo político a seu favor.

O estudo da participação do setor empresarial no processo de formulação da Lei Geral das MPEs (Lei Complementar nº 123/2006) (BRASIL, 2006), a partir das evidências históricas e depoimentos dos atores protagonistas, demonstra que o êxito obtido foi resultado de um conjunto estratégias que estruturou a relação das coalizões com elementos fundamentais na elaboração de políticas públicas (problemas e soluções), em cada uma das arenas onde os debates ocorreram. As categorias de análise – identificação das demandas, estruturação das propostas, mobilização empresarial, negociação com opositores, articulação com o poder legislativo, articulação com o poder executivo – serviram não apenas como ferramenta metodológica, mas também se configuraram como uma síntese dessas estratégias elaboradas pelas lideranças empresariais, que vislumbraram um momento propício (janela de oportunidade) para formar uma grande coalização com o objetivo de melhorar o ambiente de negócios para as MPEs.

Com base nos fundamentos teóricos apresentados e nos elementos empíricos analisados neste trabalho, é possível considerar esse conjunto de estratégias identificado no processo de formulação da Lei Geral das MPEs, um modelo simplificado de como um grupo de interesse deve atuar para formular ou influenciar o processo de formulação de políticas públicas de acordo com seus interesses. Importante destacar que essas estratégias não são necessariamente sequenciais, conforme visto no estudo de caso, e que para executar cada uma delas o setor empresarial formou coalizões específicas, com atores e recursos distintos.

Ao destacar a estrutura acadêmica deste trabalho, baseada numa combinação singular de elementos teóricos e empíricos, que permitiu a realização de uma análise profunda sobre a participação do setor empresarial na formulação de políticas públicas relacionadas ao ambiente de negócios, é preciso reconhecer algumas limitações relevantes, provenientes de dificuldade metodológica, limitação de tempo e até mesmo restrições relacionadas ao contexto pandêmico atual.

Com relação à pesquisa com empresários, os resultados foram analisados sobre uma amostra aleatória simples, que possui grau de confiança (95%) e margem de erro de (8,9%) consistentes, mas não representam proporcionalmente o universo de empresas no Brasil em termos de porte e segmento de atividade (vide quadros 3 e 4 na seção 4.2). Com relação ao estudo de caso, que detalha o processo de formulação da Lei Geral das MPEs, o ideal seria realizar uma série de entrevistas com os atores protagonistas, com perguntas específicas relacionadas ao objeto de estudo deste trabalho, ao invés de utilizar depoimentos colhidos em outro contexto e para outro propósito, que foram muito esclarecedores, mas que poderiam oferecer ainda mais detalhes e exemplos concretos para uma maior profundidade da análise realizada. A contribuição deste trabalho seria maior com relatos mais detalhados que abordassem “como” e “por que” muitas das ações e negociações descritas ocorreram.

Por fim, como sugestão de futuras agendas de pesquisa, é possível destacar a análise de processos de formulação de outras leis relevantes ao setor empresarial, em outros contextos, pois seria uma forma de comparar as estratégias e os resultados. Além disso, seria interessante um aprofundamento relativo aos registros dos debates e discussões realizados nas arenas por onde a Lei Geral tramitou, uma vez que ficariam mais evidentes as disputas, os acordos, as concessões, enfim, novas camadas seriam adicionadas à análise realizada neste trabalho.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO, Valter Shuenquener. Lei da Liberdade Econômica. Tendências e Desafios no Novo Marco Regulatório da Livre Iniciativa. *In*: LEAL, Fernando; MENDONÇA, José Vicente Santos de (org.). **Transformações do Direito Administrativo: Liberdades Econômicas e Regulação**. FGV Direito Rio: Rio de Janeiro, 2019. p. 39-50. Disponível em: <https://bit.ly/3cQ45D3>. Acesso em: 22 jan. 2021.
- ARRUÑADA, Benito. Pitfalls to Avoid when Measuring Institutions: Is 'Doing Business' Damaging Business? **Journal of Comparative Economics**, v. 35, n. 4, p. 729–747, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3cSyyka>. Acesso em: 21 jan. 2021.
- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two faces of power. **The American Political Science Review**, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1952796>. Acesso em: 21 jan. 2021.
- BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; REZENDE, Mônica de. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. *In*: MATTOS, Ruben Araujo; BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria (org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: ENSP, 2011. p. 138-167.
- BARROS, Aluízio Antonio de; PEREIRA, Cláudia Maria Miranda de Araújo. Empreendedorismo e crescimento econômico: uma análise empírica. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 12, n. 4, p. 975-993, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-65552008000400005>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- BERRY, Jeffrey M. **The Interest Group Society**, Glenview, Illinois: Scott, Foresman, 1989.
- BRASIL. **Decreto nº 10.609, de 26 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Modernização do Estado e o Fórum Nacional de Modernização do Estado. Brasília: Presidência da República, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3cUOF0A>. Acesso em: 25 de janeiro de 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica [...] e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3lDzWcN>. Acesso em: 25 jan. 2021.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006**. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte [...]. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/2Ubw7CA>. Acesso em: 25 jan. 2021.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. **Formulação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3vBFAjz>. Acesso em: 22 jan. 2021.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, v. 1, p. 87-121. Disponível em: <https://bit.ly/3vENKYI>. Acesso em: 22 jan. 2021.

CAVALCANTE, Luiz Ricardo. **Ambiente De Negócios, Investimentos e Produtividade**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3gFXe1k>. Acesso em: 23 jan. 2021.

CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO (CEAPG). **Desenvolvimento de políticas públicas de fomento ao empreendedorismo em estados e municípios**. São Paulo: FGV-EAESP, 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3cTP03F>. Acesso em: 20 jan. 2021.

COELHO, Fábio Ulhoa. Uma Lei Oportuna e Necessária. *In*: GOERGEN, Jerônimo (org.). **Liberdade econômica: o Brasil livre para crescer**. [S. l.: s. n.], 2019. (Coletânea de artigos jurídicos). p. 24-32. Disponível em: <https://bit.ly/2SDxWbj>. Acesso em: 22 jan. 2021.

DAHL, Robert A. **Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. Control**. New Haven: Yale University Press, 1982.

DAHL, Robert A. **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. New Haven: Yale University Press, 1961.

DAVIS, Kevin E.; KRUSE, Michael B. Taking the Measure of Law: The Case of the Doing Business Project. **Law & Social Inquiry**, v. 32, n. 4, p. 1095–1119, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3qfsBmD>. Acesso em: 20 jan. 2021.

DE NEGRI, Fernanda de. Inovação e produtividade: por uma renovada agenda de políticas públicas. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 42, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5980>. Acesso em: 25 jan. 2021.

DOSHI, Rush.; KELLEY, Judith G.; SIMMONS, Beth A. The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator and Global Regulatory Behavior. **International Organization**, New York, v. 73, n. 3, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818319000158>. Acesso em: 22 jan. 2021.

GERRING, John. **Case study research: principles and practices**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HICKS, Alexander; LECHNER, Frank J. Neopluralism and neofunctionalism in political sociology. *In*: JANOSKI, Thomas *et al.* (ed.). **The handbook of political sociology: States, Civil Societies, and Globalization**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 54-71.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política Pública: Seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integral**. Elsevier, Rio de Janeiro, 2013.

IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea, v. 1). p. 155-95.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little, Brown and Co, 1984.

LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold Dwight. **The policy sciences: Recent developments in scope and method**. Stanford University Press, 1951.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101–111, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3cUVPlz>. Acesso em: 23 jan. 2021.

LIMA, Marcos Antônio Martins. Desenvolvimento Econômico Local (DEL) e Políticas Públicas (PPSs): Fundamentos e Agenda para o Setor de Varejo no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, João Pessoa, v. 5, n. 1, p. 29–43, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n1.45489>. Acesso em: 22 jan. 2021.

LINDBLOM, Charles Edward. **O processo de decisão política**. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

LOWI, Theodore J. Four systems of policy, politics, and choice. **Public administration review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972. Disponível em: <https://bit.ly/3qaCHW3>. Acesso em: 21 jan. 2021.

MANCUSO, Wagner Pralon. Partidos políticos e grupos de interesse: definições, atuação e vínculos. **Leviathan**, São Paulo, n. 1, p. 395, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-4485.lev.2004.132249>. Acesso em: 20 jan. 2021.

MANLEY, John F. Neo-Pluralism: A Class Analysis of Pluralism I and Pluralism II. **The American Political Science Review**, Washington, v. 77, n. 2, p. 368–383, 1983. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1958922>. Acesso em: 21 jan. 2021.

MATION, Lucas Ferreira; MAMBRIN, Diego Rosa. Impactos das reformas em curso para melhoria do ambiente de negócios no Brasil, no indicador do Doing Business report. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, Brasília, n. 40, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3wJdKn3>. Acesso em: 19 jan. 2021.

MCFARLAND, Andrew S. Neopluralism. **Annual Review of Political Science**, v. 10, p. 45–66, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.072005.152119>. Acesso em: 27 jan. 2021.

MILLS, Charles Wright. **The power elite**. New York: Oxford University Press, 1956.

POLSBY, Nelson W. How to study community power: the pluralist alternative. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 22, n. 3, p. 474-484, 1960. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2126892>. Acesso em: 29 jan. 2021.

POMPEU, Gina Marcílio; PONTES, Rosa. Estado, mercado e eficiência regulatória para os negócios: reflexão a partir dos dados do relatório Doing Business 2017. **Revista Argumentum**, Marília, v. 19, n. 2, p. 357–379, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3xz7WfN>. Acesso em: 27 jan. 2021.

ROMANO, Jorge. **Política nas políticas**: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira. 2007. Tese (Doutorado em Ciências) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2007. Disponível em: <https://bit.ly/3xFOazv>. Acesso em: 30 jan. 2021.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, INDES, 1997.

SABATIER, Paul A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy sciences**, [S. l.], v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF00136406>. Acesso em: 31 jan. 2021.

SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, Paul A. (ed.). **Theories of the policy process**. New York: Routledge, 2007. p. 189-200.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 2, n. 1, p. 193, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2002.1.95>. Acesso em: 2 fev. 2021.

SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006. (Coletânea, v. 1). Disponível em: <https://bit.ly/3h2Ox0n>. Acesso em: 15 fev. 2021.

SCHWINGEL, Inês; RIZZA, Gabriel. Políticas públicas para formalização das empresas: lei geral das micro e pequenas empresas e iniciativas para a desburocratização. **Mercado de trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, ano 18, n. 54, p. 47–54, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/3cXVMp4>. Acesso em: 19 fev. 2021.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE). **Lei geral das micro e pequenas empresas**: a história de uma lei que veio fazer história. Brasília: Sebrae, 2007.

SIMON, Herbert A. **Models of man**: social and rational. New Jersey: Wiley, 1957.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3gIWHvW>. Acesso em: 25 fev. 2021.

SOUZA, Luiz Ricardo de; SECCHI, Leonardo. A política científica e tecnológica de Santa Catarina: análise a partir do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 939-960, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121557>. Acesso em: 21 fev. 2021.

THOMAS, Clive S. (ed.). **Research guide to US and international interest groups**. Westport: Greenwood Publishing Group, 2004.

TRUMAN, David Bicknell. **The governmental process**: Political interests and public opinion. New York: Alfred A. Knopf, 1951.

WORLD BANK GROUP. **Doing Business 2020**: Comparing Business Regulation in 190 Economies. Washington: World Bank Group, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/35CLMxf>. Acesso em: 2

APÊNDICE

Questionário enviado para aproximadamente 3.000 e-mails sendo que o índice de resposta foi de aproximadamente 5% (152 respostas) e 1% das respostas (30) não foram validadas pelo fato de o respondente afirmar não ser proprietário ou sócio proprietário de uma empresa com CNPJ ativo.

A participação do setor empresarial no processo de formulação de políticas públicas

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada “A participação do setor empresarial no processo de formulação de políticas públicas para a melhoria do ambiente de negócios no Brasil”, conduzida por Daniel Keniti Sakamoto, Gerente Executivo da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas. A pesquisa faz parte de trabalho acadêmico de conclusão do Mestrado da Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getulio Vargas (EPPG-FGV).

Este questionário tem como objetivo contribuir com o processo de elaboração de Políticas Públicas para a melhoria do ambiente de negócios e busca avaliar sua percepção a respeito de 10 tópicos que impactam diretamente o ambiente de negócios de acordo com o Banco Mundial. Busca também identificar os principais entraves para o crescimento econômico e sua percepção sobre a participação empresarial na formulação de políticas públicas para a melhoria do ambiente de negócios.

A duração estimada para preenchimento é de 8 a 10 minutos.

As informações coletadas por meio deste formulário eletrônico serão analisadas de forma a garantir que os participantes não sejam identificados, assegurando sua total privacidade. Você poderá tirar dúvidas sobre o projeto e sua participação a qualquer momento por meio dos contatos indicados abaixo:

Pesquisador: Daniel Keniti Sakamoto, mestrando em Políticas Públicas e Governo. E-mail: danielkeniti@gmail.com. Telefone: 61 98145-4140.

Comitê de Conformidade Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getulio Vargas – CEPH/FGV: Praia de Botafogo, 190, sala 1511, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22250-900. Telefone (21) 3799-6216. E-mail: etica.pesquisa@fgv.br.

Termo de Consentimento

Declaro que entendi os objetivos desta pesquisa e concordo em participar.

- Sim
- Não

Qualificação empresarial

Você é proprietário ou sócio-proprietário de uma empresa com CNPJ ativo?

- Sim
- Não

Questionário

1. Qual é o porte da sua empresa?

- Microempreendedor Individual (MEI) - faturamento bruto anual de até R\$ 81 mil ao ano
- Microempresa (ME) - faturamento bruto anual maior que R\$ 81 mil e menor ou igual a R\$ 360 mil
- Empresa de Pequeno Porte (EPP) - faturamento bruto anual maior que R\$ 360 mil e menor ou igual a R\$ 4,8 milhões
- Empresa de Médio Porte - faturamento bruto anual maior que R\$ 4,8 milhões e menor ou igual a R\$ 300 milhões
- Grande Empresa - faturamento bruto anual maior que R\$ 300 milhões

2. Qual é a atividade principal sua empresa?

- Indústria
- Comércio
- Serviço

3. Como você avalia o processo para abrir e operar formalmente uma empresa no Brasil (procedimentos, tempo, custo e capital mínimo para registro)?

- 0 - Totalmente inadequado
- 1
- 2
- 3

- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequado
- Não sei / Não conheço

4. Como você avalia o processo para obter alvará de construção de um estabelecimento comercial (procedimentos, tempo e custo)?

- 0 - Totalmente inadequado
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequado
- Não sei / Não conheço

5. Como você avalia a regulamentação para execução de obras de construção ou reforma de um estabelecimento comercial (a qualidade da regulamentação, a eficácia dos controles de qualidade, os mecanismos de segurança, os regimes de responsabilização e seguro, e os requisitos de certificação dos profissionais envolvidos)?

- 0 - Totalmente inadequada
- 1
- 2
- 3
- 4

- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequada
- Não sei / Não conheço

6. Como você avalia o processo para obter uma ligação e fornecimento permanente de energia elétrica para um estabelecimento comercial (procedimentos, tempo e custo)?

- 0 - Totalmente inadequado
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequado
- Não sei / Não conheço

7. Como você avalia a qualidade do fornecimento de energia e o grau de transparência das tarifas para um estabelecimento comercial?

- 0 - Péssima
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7

- 8
- 9
- 10 - Ótima
- Não sei / Não conheço

8. Como você avalia os procedimentos necessários (tempo e custo) para que uma sociedade de responsabilidade limitada (comprador) possa adquirir uma propriedade de outra (vendedor) e transferir o título de propriedade para o seu nome, podendo utilizá-la para expandir o seu negócio; como garantia para tomar novos empréstimos; ou se necessário, vendê-la a outra empresa?

- 0 - Totalmente inadequados
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequados
- Não sei / Não conheço

9. Como você avalia a legislação aplicável aos processos de obtenção de crédito (direitos legais dos credores e devedores)?

- 0 - Totalmente inadequada
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7

- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequada
- Não sei / Não conheço

10. Como você avalia a qualidade das informações sobre crédito (ex: cadastro negativo e cadastro positivo) oferecidas por empresas especializadas na gestão de bancos de dados creditícios (SPC Brasil, Serasa, Boa Vista, etc)?

- 0 - Péssima
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Ótima
- Não sei / Não conheço

11. Como você avalia o grau de proteção dos investidores minoritários em casos de conflito de interesse em empresas de capital aberto?

- 0 - Totalmente inadequado
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequado

- Não sei / Não conheço

12. Como você avalia as leis de governança corporativa que regulam direitos e garantias de acionistas em empresas de capital aberto?

- 0 - Totalmente inadequadas
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequadas
- Não sei / Não conheço

13. Como você avalia o processo para preparar, declarar e pagar os impostos de uma empresa (quantidade de procedimentos e o tempo necessário)?

- 0 - Totalmente inadequado
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequado
- Não sei / Não conheço

14. Como você avalia a carga tributária total cobrada de uma empresa?

- 0 - Totalmente inadequada

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequada
- Não sei / Não conheço

15. Como você avalia o processo de importação e exportação de mercadorias (tempo e o custos associados à logística), excluindo-se impostos e tarifas?

- 0 - Totalmente inadequado
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequado
- Não sei / Não conheço

16. Como você avalia o processo de resolução de disputas comerciais (qualidade e eficiência do sistema judicial)?

- 0 - Totalmente inadequado
- 1
- 2
- 3
- 4

- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequado
- Não sei / Não conheço

17. Como você avalia os procedimentos de insolvência envolvendo as empresas (duração, custo e resultados), assim como a robustez do regime jurídico aplicável aos processos de liquidação e reorganização de empresas?

- 0 - Totalmente inadequados
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9
- 10 - Totalmente adequados
- Não sei / Não conheço

18. Na sua opinião, quais os 3 (três) maiores entraves para os empresários brasileiros?

- Burocracia (quantidade de procedimentos necessários para obter licenças, autorizações e permissões para funcionamento, eficiência das interações com os serviços públicos essenciais, etc.)
- Acesso ao crédito (garantias exigidas, taxas e tarifas, etc.)
- Segurança pública
- Regras trabalhistas
- Carga tributária
- Ambiente jurídico (execução de contratos, resolução de insolvência, segurança

jurídica, etc.)

- Habilidades empreendedoras (gestão administrativa e financeira, liderança, inovação, planejamento, etc.)
- Infraestrutura (logística, telecomunicações, energia, saneamento, mobilidade urbana, etc.)
- Outros

19. Qual a importância de se considerar a percepção dos empresários na formulação de políticas para melhoria do ambiente de negócios?

- Nada importante
- Indiferente
- Pouco importante
- Importante
- Muito importante

20. Como você avalia a representatividade institucional do setor empresarial ao interagir com o poder público sobre formulação de políticas para melhoria do ambiente de negócios?

- Nada efetiva
- Indiferente
- Pouco efetiva
- Efetiva
- Muito efetiva

21. Como você avalia o espaço oferecido pelo poder público para a participação de organizações representativas do setor empresarial na formulação de políticas para melhoria do ambiente de negócios?

- Totalmente inadequado
- Inadequado
- Razoável
- Adequado
- Totalmente adequado