



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão**  
**de Políticas Públicas**  
**FACE**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**  
**Programa de Pós-graduação em Economia**  
**Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas**

**MARIA FERNANDA CORTES DE OLIVEIRA**

**REGULAÇÃO NACIONAL E CAPACIDADES LOCAIS:**  
**O Simples Nacional e o desenvolvimento econômico nos**  
**Municípios**

**Brasília**  
**Julho de 2020**

**MARIA FERNANDA CORTES DE OLIVEIRA**

**REGULAÇÃO NACIONAL E CAPACIDADES LOCAIS:  
O Simples Nacional e o desenvolvimento econômico nos  
Municípios**

Dissertação apresentada como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE – Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB.  
Orientador: Prof. Jorge Madeira Nogueira.

Brasília  
Julho de 2020

MARIA FERNANDA CORTES DE OLIVEIRA

**REGULAÇÃO NACIONAL E CAPACIDADES LOCAIS:  
O Simples Nacional e o desenvolvimento econômico nos  
Municípios**

Dissertação apresentada como requisito para a conclusão do curso de Mestrado em Gestão Econômica de Finanças Públicas pela Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas – FACE – Departamento de Economia da Universidade de Brasília – UnB.  
Orientador: Prof. Jorge Madeira Nogueira.

Brasília, 08 de julho de 2021.

<b>COMISSÃO EXAMINADORA/ EXAMINING BOARD</b>	
<b>Nome(Titulação)/ Name (Educational Level)</b>	<b>Função/Instituição - Role/Institution</b>
JORGE MADEIRA NOGUEIRA (DOUTOR)	Presidente da Banca e Membro Interno vinculado ao programa (Suplente) Departamento de Economia
ANTONIO NASCIMENTO JUNIOR (Doutor)	Membro Interno não vinculado ao programa Departamento de Administração
ELKE URBANAVICIUS COSTANTI (Doutor)	Membro Externo não vinculado ao programa Engen Consultores
ROBERTO DE GOES ELLERY JUNIOR (Doutor)	Membro Interno vinculado ao programa (Suplente) Departamento de Economia

## **AGRADECIMENTOS**

Ao meu companheiro de vida, pela parceria e apoio incondicionais, diante do desafio que é perceber que nada sabemos e que o caminho é longo e recheado de esforços.

À minha filha linda, pela compreensão de que nós, mulheres, precisamos nos ajudar sempre para tornarmos nossa autonomia real.

Aos meus pais e irmãos, meu porto seguro.

Ao Prof. Dr. Jorge Nogueira pela atenção, carinho e orientação. O coração em forma de um professor.

Aos meus colegas de trabalho, pela parceria e compreensão nos momentos mais complexos desta jornada.

Aos amigos pelo apoio e amizade.

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo focalizar a avaliação dos efeitos do Simples Nacional sobre o comportamento da arrecadação local direta dos municípios, sob uma perspectiva das capacidades institucionais locais. Pretende-se avaliar se as diferentes capacidades institucionais locais interferem no comportamento da arrecadação, partindo do pressuposto que o arranjo do Simples Nacional promoveu uma uniformização regulatória e simplificação administrativa em primeiro plano, sendo uma constante a todos os entes da federação. A proposta de avaliação toma como foco principal o argumento de análise dos efeitos na economia local, de forma a territorializar os resultados, oferecendo uma perspectiva de análise diferente da política do Simples Nacional.

Palavras-chave: Regulação, Capacidades estatais, Simples Nacional, Inovação, Distrito Federal.

## ABSTRACT

The aim of this work was to focus on the effect's evaluation of Simples Nacional policy on the local government's direct tax collection, under à perspective of its state capabilities. It is intended to evaluate if different state capabilities interfere in the performance of local tax collection, starting from the assumption that the Simples Nacional arrangement promoted a regulatory uniformity and administrative simplification in the foreground, being a constant to all entities of the federation. The evaluation proposal takes as its main focus the argument of analyzing the effects on the local economy, in order to territorialize the results, offering a different perspective of analysis of the Simples Nacional policy.

Keywords: Regulation, Simples Nacional, Innovation, Federal District.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Participação % relativa dos grandes setores de atividade econômica no PIB - RIDE-DF e Brasília-DF - 2017

Gráfico 2 - Procedimentos e Tempo para abertura de empresas

Gráfico 3 - Comportamento das empresas no Distrito Federal

Gráfico 4 - Correlação entre IGM e Variação ISS/PIB

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 01 - Caracterização da burocracia de médio escalão, em comparação com os demais níveis/ categorias da burocracia pública

Tabela 02 - Comparação de regimes regulatórios

Tabela 03 - Variedades de regulação

Tabela 04 - Histórico Simples Nacional

Tabela 05 - Comparativo políticas Regulatórias e de Estímulo

Tabela 06 - Corpo Burocrático Estável (% estatutários)

Tabela 07 - Qualificação do Corpo Burocrático (% nível superior)

Tabela 08 - Extensão do atendimento público municipal - % ser/mil hab)

Tabela 09 - Municípios com Convênio PGFN)

Tabela 10 - Índice de gestão Municipal (IGM)

Tabela 11 - ISS/PIB

Tabela 12 - ISS/Receitas Locais

Tabela 13 - Comparação IGM e Variação ISS/PIB Município

Tabela 14 - Pib Brasil e Municípios

Tabela 15 - ISS arrecadado Municípios

Tabela 16 - Receitas Totais Municípios

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Produto Interno Bruto – PIB dos municípios – RIDE-DF e AMB – 2017 – R\$ valores correntes

Figura 2 - Análise comportamental de métricas de performance governamental

Figura 3 - Modelo de Arquitetura de Escolha para Reguladores

Figura 4 - Número de procedimentos para abertura de empresas

Figura 5 - Modelos de Custos Padrão - SCM

Figura 6 - Mapa de empresas por Natureza Jurídica

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO 1 - ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REGULAÇÃO.</b>	<b>12</b>
1.1 - Justificativas e Limites para a atuação estatal - Falhas de Mercado, Falhas de Governo e a necessidade de Regulação das relações.	12
1.2 - Regulação Pública como ação econômica de Estado.	17
1.3 - Estado em perspectiva Objetiva (Normas) e Subjetiva (Agentes Públicos e Políticas Públicas) e o encontro no Policy Process:	21
<b>CAPÍTULO 2 - GOVERNANÇA REGULATÓRIA, FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E COORDENAÇÃO.</b>	<b>32</b>
2.1 – Uma Cornucópia Conceitual	32
2.2 - Regulação de alta qualidade por suas características	41
2.3 - Disfunções da atividade regulatória do Estado	43
<b>CAPÍTULO 3: CAPACIDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS ESTRUTURANTES DE ANÁLISE.</b>	<b>56</b>
3.1. À Guisa de Introdução	56
3.2 A experiência Brasileira	61
<b>CAPÍTULO 4 - Política foco de análise: Simples Nacional como estratégia de redução dos custos de compliance e indutor de desenvolvimento?</b>	<b>64</b>
4.1. Aspectos Introdutórios	64
4.2 - Avaliação das Capacidades Municipais de arrecadação: uma proposta de indicador.	71
4.3 - Comportamento da arrecadação do ISS em perspectiva comparada.	76
4.4 - Arrecadação e Capacidades.	78
<b>CONCLUSÕES</b>	<b>82</b>
<b>ANEXO 1 - TABELAS DADOS RECEITAS MUNICIPAIS</b>	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:</b>	<b>85</b>

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste estudo é avaliar os efeitos da regulação de entrada - simplificação construída a partir da política de fomento à micro e pequena empresa (Simples Nacional) e o seu desempenho na arrecadação do ISS do municípios. É hipótese de trabalho que dada a padronização e racionalização da regulação de entrada desde o momento da abertura e registro de empresas até o repasse de recursos arrecadados aos entes, resta aos municípios as estratégias de fomento aos novos negócios e controle da evasão dos impostos. A eficácia dessa regulação depende significativamente das capacidades estatais instaladas de municípios.

O Simples Nacional representou um esforço estruturado e coordenado de política pública com focos no desenvolvimento econômico, na simplificação tributária e na uniformização regulatória. Visando minimizar os impactos da regulação de entrada no Brasil, que compila todos os esforços empreendidos pelo mercado para iniciar uma atividade econômica formal, consolidou-se em uma política que, ao longo de 25 anos, transformou realidades e projetou novos cenários de tributação, normatização e de arranjos institucionais.

Dada sua relevância no cenário econômico, diversos estudos empíricos se propuseram a avaliar os impactos e efeitos desta consolidação ao longo dos anos. Dentre os principais focos de análise, estudos se concentraram na tríade de efeitos esperados desde a propositura inicial da Lei do Simples: combate ao desemprego e à informalidade, simplificação e harmonização regulatória e fomento à inovação, produtividade e competitividade. Muitos estudos também voltam-se para avaliações dos impactos regulatórios do Simples Nacional, colocando como foco de análise os custos advindos das renúncias tributárias absorvidas pelos entes governamentais.

Estratégias nacionais de combate à desigualdade, oferta de habitação e desenvolvimento tecnológico são exemplos de arranjos de políticas desenvolvidas em nível nacional para execução local. Em todas as camadas da federação, os marcos regulatórios se constituem em importantes elementos de análise, na medida em que a convergência, agora regulatória,

nas cidades costuma produzir efeitos desiguais das políticas públicas, considerando as diferenças estruturais dos diferentes atores.

Neste arranjo, as capacidades estatais de entes subnacionais, traduzidas nas estruturas viabilizadoras dos objetivos centrais, são colocadas à prova. Estratégias como marcos regulatórios, arranjos institucionais de coordenação interfederativa, além de diversos mecanismos de incentivos integram o desenho de políticas modernas, visando adequar localmente e territorialmente estratégias nacionais.

No caso brasileiro, a avaliação de políticas públicas no Brasil é permeada por desafios metodológicos, sobretudo pela constituição federativa do país. Múltiplos arranjos, métodos, atores e recortes são possíveis, com efeitos diversos e até mesmo em sentido oposto em um mesmo país. Ainda, efeitos de complementaridade entre políticas nacionais e estratégias locais precisam ser colocados na agenda de pesquisa, incorporando os territórios e as cidades como unidades de análise.

Entender o contexto em que essas políticas e estratégias se deram, quais os fundamentos econômicos que as nortearam e quais as principais dificuldades encontradas na implementação das estratégias é crucial para a proposição de novas iniciativas de fomento, com as devidas correções de rumos necessárias à garantia da efetividade da ação pública. Políticas “cegas” aos territórios e suas especificidades, que tratam de maneira linear entes estruturalmente desiguais tendem a reforçar desigualdades e outras distorções. Ainda, o desenho de políticas deve considerar as oportunidades da sociobiodiversidade brasileira, reforçando o território, e portanto, as cidades, como *locus* de convergência de políticas públicas e de articulação (Lastres; 2019; p. 2).

Por meio de uma ampla – mas não exaustiva – revisão de referências bibliográficas estruturamos os métodos e procedimentos desta pesquisa. A construção argumentativa baseou-se na revisão bibliográfica de dois aspectos basilares, buscando propor uma delimitação conceitual para a regulação como política pública e de capacidades estatais. Após a exploração dos conceitos e desdobramentos na pesquisa acadêmica dos conceitos, passou-se para os elementos do Estudo de Caso, tendo como

foco o Simples Nacional, a partir de estudos referenciados e pesquisas empíricas já efetuados na pesquisa nacional, tendo o comportamento da arrecadação do ISS como variável dependente.

Por fim, de forma a avaliar as capacidades estatais municipais, como variável independente, propõe-se o desenho de um indicador de gestão municipal, a partir de dados constantes na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Para seleção da amostra de municípios, o critério utilizado foi o de participação no Produto Interno Bruto Nacional - PIB, no período de 2011-2018, sendo proposto o corte dos municípios com maior participação na composição do PIB. É importante destacar que 09 (nove) municípios contribuem com cerca de 25% do PIB Nacional, tendo sido estes selecionados para o desenho da pesquisa.

Estruturado em 4 (quatro) capítulos, além desta introdução e da conclusão, os três primeiros capítulos fornecem uma moldura conceitual para o estudo, incorporando conceitos da Economia, Ciência Política e Administração Pública, essencialmente. O primeiro capítulo foca na tríade Estado, Regulação e Administração Pública, trazendo as justificativas para intervenções estatais na economia, seguida pela abordagem da Regulação como política de Estado, complementada com uma visão do Estado a partir de suas burocracias e como estas interferem no ambiente. No capítulo 2, a revisão centra-se na Regulação em si, trazendo elementos da Governança Regulatória, principais instrumentos e disfunções da atividade regulatória do Estado. Já o capítulo 03 o foco são as estruturas estatais, trazendo elementos como capacidades estatais, arranjos institucionais, tendo como pano de fundo a realidade brasileira.

O capítulo 4 traz os elementos factuais de análise: a implementação do Simples Nacional em sentido amplo, seus benefícios e intempéries em discussão na academia e no governo, considerando o comportamento das arrecadações ao longo do período de 2009-2018.

## **CAPÍTULO 1 - ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E REGULAÇÃO.**

### **1.1 - Justificativas e Limites para a atuação estatal - Falhas de Mercado, Falhas de Governo e a necessidade de Regulação das relações.**

De Adam Smith à atualidade, o *mainstream* da teoria econômica moderna tem debatido sobre o papel, causas e consequências da atuação estatal na economia. Várias escolas de pensamento se debruçaram sobre a análise da intervenção estatal, desde o chamado *laissez faire* de Adam Smith, com sua retórica de auto-regulação regida pelo mercado ao recente Estado Empreendedor, com uma abordagem intervencionista de *market-shaping* ou *market-creating*. Como pontua Chang (1994, p. 7), há um consenso que o Estado tem um papel a desempenhar, mas pouca concordância em relação a quando e como.

Percebe-se uma tendência da evolução de modelos econômicos em sintonia com mudanças de comportamentos de governos, que pode indicar uma relação entre o comportamento e funcionamento da estrutura estatal (de suas instituições, agentes e políticas) e o comportamento econômico. Assim, escolas do pensamento econômico procuram conferir, ao longo de sua trajetória, alguma racionalidade e previsibilidade às ações e interações entre Estado e Mercado.

O Estado, como unidade objetiva de análise, é colocado na condição de “garantidor” das condições para o livre exercício das atividades econômicas, sobretudo com relação aos contratos e à propriedade privada. A partir da evolução das sociedades nacionais, incorpora outras atribuições, como, por exemplo, agente de resposta às desigualdades produzidas no ambiente econômico - chamado bem-estar social - partindo da constatação de que o Mercado, sozinho, era incapaz de distribuir renda e riqueza

As chamadas falhas de mercado - assimetrias de informações, bens públicos, externalidades, entre outros - tornam-se elementos fundamentais de análise. Przeworski (1993, p. 215), questiona o argumento de que mercados concorrenciais são suficientes para a alocação de recursos de forma economicamente eficiente, colocando esta assertiva como puramente hortativa. Em contraponto a ineficiência alocativa dos mercados, o Estado, como agente do sistema econômico, atua não apenas numa perspectiva

redistributiva de renda e riqueza, mas também como agente de mitigação das demais falhas de mercado, sobretudo das assimetrias informacionais no sistema econômico.

Ao Estado cumpre corrigir ou atenuar os efeitos das diversas externalidades e impropriedades produzidas no ambiente econômico, por intermédio de suas instituições. Przeworski (1993, p. 216-217) destaca que, diante da existência de mercados inevitavelmente incompletos, com grandes assimetrias informacionais e composto por diversos atores principais e agentes influencia no desempenho da economia. “O desempenho de determinadas firmas - e, no limite, da economia como um todo – depende do desenho das instituições que regulem essas relações”.

De certo, referir-se ao mercado como mero ambiente de intervenção do estado, quando e se necessário, coloca o Estado em uma perspectiva secundária frente ao mercado. Não se trata de uma posição complementar ou de confronto, mas de constituições e arranjos institucionais com capacidade de criar, no ambiente econômico, incentivos e informações que levem os agente econômicos a comportarem-se de maneira coletivamente racional (Przeworski; *op.cit.*)

As intervenções a cargo do Estado, sob esta ótica, justificam-se a partir das fragilidades e deficiências que o mercado produz na sociedade. Manifestam-se, portanto, na capacidade redistributiva de riquezas, proteção à propriedade privada, redução de assimetrias informacionais e a oferta de mecanismos e condições ideais de financiamento, fomento ou patrocínio à atividade econômica, colocados como condição para o desenvolvimento econômico e progresso tecnológico.

Assim, pode-se afirmar que a atuação estatal justifica-se e materializa-se nas correções das falhas de mercado sob inúmeras roupagens como, por exemplo, na intervenção no domínio econômico - mecanismos de fomento, financiamento e coordenação do cenário macroeconômico, ou na regulação das interações da sociedade - por suas organizações, instituições, normas e serviços. Esta última, a regulação estatal, tem se colocado como um importante ponto de análise sob inúmeras perspectivas - econômica,

jurídica, de políticas públicas, institucional/organizacional, e se estabelece como um elemento central no estudo das atuações estatais.

Contudo, a atuação do conjunto de interações que formam o Estado que raramente é guiada por uma racionalidade econômica convergente. Trazendo postulados da escola da Escolha Pública (Buchanan, Tullock; 1962), um dos elementos importante de análise centra-se nos comportamentos dos diversos agentes no exercício de suas atividades sociais - seja como eleitores, candidatos, representantes ou burocratas - e os respectivos efeitos sobre o sistema econômico.

Wallis & Dollery (1997; p.116-117) colocam que as falhas de governo, nessa ótica, se manifestam de três diferentes formas, descritas como falhas regulatórias, falhas burocráticas e rent-seeking - que se aproxima de um tipo de falha societal.

- a. **Falhas regulatórias:** surge a partir da oferta de bens públicos, a partir da ação de políticos que priorizam estratégias de fidelização do eleitorado, ao invés de políticas visando o bem comum.
- b. **Falhas burocráticas:** remete ao resultado de políticas públicas sendo implementadas de forma ineficiente, considerando as assimetrias de informações e faltas de incentivos das burocracias estatais. Lógica de intervenção e captura exercida, sobre as burocracias e o processo
- c. **Falhas Societais (rent-seeking):** volta-se para a captura de interesses, por grupos organizados e com capacidade de influencia, na ação estatal, buscando a maximização de seus benefícios, diante da escassez de recursos e riquezas geradas no sistema.

Na mesma linha de raciocínio, a Nova Economia Institucional (North, Coase; Williamson) contesta a chamada racionalidade instrumental da economia clássica, colocando em xeque os axiomas de que os indivíduos detêm informações perfeitas e que as transações são instantâneas e desprovidas de custos (Menard & Shirley; 2005). Ainda, reforçam que o papel

das instituições influencia de forma determinante no funcionamento da economia.

São incorporados no espectro de análise os chamados custos de transação - estes entendidos como “*the costs of measuring and enforcing agreements*” (North, 1990, p. 362). Os custos de transação, por sua vez, dependem das instituições de um determinado Estado (Coase, 1998, p.73), que contemplam o conjunto de regras, normas e sistemas (legal, político, cultural, entre outros), formais ou informais - concretos e abstratos, respectivamente - que influenciam o ambiente econômico.

Menard & Shirley (2005, p.1) pontuam que as instituições foram criadas pela própria sociedade para reduzir as incertezas e os chamados custos de transação. As instituições, por sua vez, podem ser formais – normalmente escritas - ou informais – presentes no espírito da sociedade:

- a. Acordos e regras que regulam as relações contratuais e governança corporativa entre indivíduos na sociedade;
- b. Constituições, leis e normas que balizam a relação entre o Estado e a sociedade, políticas públicas, funcionamento do governo, finanças e as relações entre a própria sociedade;
- c. Códigos de conduta não escritos, normas de comportamento socialmente aceitas e crenças.

Assim, para reduzir os chamados custos de transação, tais instituições são criadas e difundidas na sociedade, que desenvolve, a partir das interações intra-sociais, modos próprios de organização e de relacionamento. Esses, por sua vez, alteram padrões de informações, motivações e capacidades na sociedade, de forma inter-relacionada e de difícil coordenação.

Acemoglu et al, (2001) trazem uma perspectiva histórica da formação das instituições, ao explorar uma provável correlação entre desenvolvimento econômico e tipo de colonização - povoamento *versus* exploração. A ideia central pontua que nos estágios iniciais de colonização, as instituições se aproximaram de modelos extrativistas ou de proteção da propriedade privada, dependendo das taxas de mortalidade dos locais de origem. Por fim, estabelece que esse modelo inicial das instituições persiste até o presente.

Em apertada síntese, é observável um padrão *path dependence* no desenho das instituições, que dividem-se em dois grandes grupos - de exploração, com baixa densidade.

Com um recorte a governos e suas instituições, as capacidades e racionalidades são limitadas e influenciadas por fatores ambientais e estão sujeitos a um conjunto de pressões e interações políticas de diversos agentes, em diferentes níveis, cada qual motivados por seus próprios interesses. As políticas de Estado (*policy*), que deveriam ser modeladas a partir de objetivos públicos claros e consensuados na sociedade, acabam por sofrer intervenções não programadas, decorrentes de uma baixa racionalidade coletiva e de objetivos privados travestidos de interesse público.

Nessa lógica, toda intervenção governamental *per se* pode produzir efeitos não esperados no ambiente econômico, considerando que a tomada de decisão governamental é permeada por fragilidades, em grande parte relacionada a problemas informacionais e *rent-seeking*. Esta dinâmica, por sua vez, produz efeitos que não necessariamente podem ser antecipados, na forma de externalidades derivadas (Wolf, apud Le Grand, 1991, p. 430).

Assim, coloca-se um *trade-off* da ação regulatória estatal: por um lado, ela se faz necessária para o pleno exercício da atividade econômica (na medida em que garante um ambiente e condições propício às interações produtivas), mas, em contrapartida, produz efeitos econômicos nem sempre desejáveis e de extrema relevância nesta mesma sociedade. Como a interferência estatal altera o equilíbrio e a própria eficiência do mercado, seus efeitos deveriam, via de regra, superar os seus custos.

Todavia, nem sempre essa avaliação entre custos e benefícios subsidia o processo de tomada de decisão da ação pública, sobretudo nas políticas de regulação. Usualmente, os custos de políticas de tributação e políticas afirmativas - distributivas e redistributivas - são facilmente estimados e identificados nos orçamentos governamentais, bem como os respectivos benefícios alcançados a partir da ação pública. Já os custos da regulação dificilmente são mapeados ou contabilizados (Levi-Faur; 2011; p.4), sobretudo por serem tipicamente indiretos ou transferidos às demais partes.

Por exemplo, dentre os custos de regulação, entre os mais relevantes, está o custo de conformidade, que é comumente absorvido pelo conjunto de regulados, e portanto, nem sempre considerado em processos de tomada de decisão pública. Wang (2011, p. 6) define esse conjunto de custos como *Non-marketed transaction costs*, ao destacar que estes igualmente interferem nos arranjos de produção, tal qual os tradicionais custos de transação, em sua acepção mais clássica.

Por fim, considerando que a atividade regulatória do Estado tem se tornado cada vez mais proeminente e relevante, torna-se de fundamental importância a análise das estruturas estatais, suas capacidades e instituições, sobretudo as responsáveis pelo desenho, aplicação e monitoramento destes instrumentos. Trazer à análise estruturas de decisão e de execução, suas estratégias e aspectos culturais relevantes pode ser relevante para o entendimento das dinâmicas de causa e efeito da ação pública.

## **1.2 - Regulação Pública como ação econômica de Estado.**

A intervenção governamental, em seu sentido mais amplo, é representada por diferentes estratégias de abordagem dos problemas sociais. Le Grand (1991, p. 431) aponta três grandes categorias onde essa intervenção se manifesta: *provisão* (políticas afirmativas), *taxação/subsídio* (impostos) e *regulação governamental* (normatização e securitização do ambiente de negócios). Majone (1997; p. 140), por sua vez, coloca que todos os Estados modernos se dedicam à redistribuição de renda, à gestão macroeconômica e à regulação dos mercados, com priorização variando entre países e entre períodos históricos.

Como fenômeno social, a transformação da estrutura do Estado reflete, em certa medida, uma concatenação de estratégias de resposta a determinados fatores sociais e econômicos de períodos históricos específicos. O chamado Estado Positivo surge como resposta às necessidades de reconstrução de países no pós-guerra, em que políticas redistributivas se colocavam como prioritárias, além de um desenho do Estado interventor - *as planner, direct producer of goods and services and employer of last resort* (Majone, 1997; p. 141). As evidências das falhas de

mercado, sobretudo na alocação pareto-eficiente dos recursos, se colocavam como justificativa suficiente para a intervenção estatal como estratégia, seja sob a nacionalização de setores chave da economia, seja como ente controlador do funcionamento do mercado.

A partir da década de 1970, considerando a evolução das sociedades no pós-guerra e as diversas fragilidades do Estado interventor, sobretudo relacionadas à eficiência econômica das estruturas estatais, observa-se uma gradativa transformação do Estado “Positivo” para o Estado “Regulador”, que vem sendo revisto e lapidado ao longo do tempo e pelas circunstâncias (Majone, 1997, p. 143). O Estado Regulador, por sua vez, nasce de uma convergência estrutural de estratégias delineadas na Escola do *New Public Management* (NPM), e incorpora práticas como privatizações, abertura comercial, reforma do estado de bem-estar social, ajuste fiscal, integração econômica e, principalmente, desregulamentação (*regulatory reform*).

Esta última sendo uma das mais importantes características no processo de transformação estatal, considerando que a capacidade de arrecadação encontrava-se reduzida, dada a situação fiscal dos estados nacionais, fazendo com que a regulação - normatização - se tornasse uma das principais fonte de atuação do Estado na sociedade.

Majone (1997) pontua que as principais diferenças entre o Estado Positivo e o Estado Regulador podem ser figuradas, em última instância, pela distinção entre dois poderes governamentais fundamentais: taxaço e gasto público de um lado, e de outro, regulação. Em termos concretos, essa distinção traduz-se em dois tipos de políticas diferentes: as que requerem investimento de recursos públicos de forma direta, e as que requerem políticas de regulação, produzindo efeitos econômicos indiretos e obscuros.

Como conseqüência dessa transformação, e dados os constantes estrangimentos orçamentários que os Estados Nacionais vivenciam, o ambiente de disputa política e de conflitos, que ocorria tradicionalmente no processo orçamentário, migra, então, para uma nova arena, de regulação (*locus* de revisão e controle da formulação de regras) (Majone, 1997).

Essa arena regulatória se coloca como o espaço onde informações, expectativas e comportamentos interagem, produzindo diversos efeitos,

muitos deles inesperados, além de demandar o desenvolvimento de novas capacidades estatais, visando contemporizar as características do novo desenho: pluralismo, difusão de poder e com uma forte delegação. (Majone; 1999; p. 23). A regulação, neste cenário, toma corpo como uma relevante ferramenta de intervenção estatal indireta, produzindo efeitos econômicos importantes e por vezes, mais impactantes que a própria ação estatal direta.

De fato, Lodge (2004) pontua que a ascensão do Estado Regulatório promoveu uma reorganização nas arquiteturas estatais, nos mecanismos de controle e na relação entre atores. Em consequência, este rearranjo implicou também em uma mudança qualitativa do exercício da cidadania, para uma perspectiva mais econômica, aproximando o cidadão - ou qualquer agente que se relacione com o Estado - do conceito de cliente-consumidor, limitando essa relação aos limites e direitos contratuais típicos de uma relação de consumo.

Seidman e Gilmour (apud Majone, 1997; p. 155) observaram, por exemplo, que este Estado Regulador conferiu uma relevância diferenciada a novos atores na arena pública, especialmente ao Judiciário. No Estado Positivo, cortes jurídicas desempenhavam um papel mais neutro na arena das políticas públicas; com a transformação para o Estado Regulador, o poder Judiciário passou a atuar de forma ativa na arena administrativa, influenciando de forma direta no ambiente regulatório. Levi-Faur (2011; p.8) destaca, neste mesmo sentido, a regulação com um processo tripartite, que se constitui em um produto híbrido das interações entre atores estatais, de mercado e da sociedade civil.

Um ponto de destaque é que a regulação estatal carrega em si a percepção, pelos agentes, de garantia, revestida de duas roupagens diferenciadas: seguro (*insurance*) e certificação. A primeira - *insurance* - parte do pressuposto de que o Estado absorverá os riscos, sobretudo os chamados riscos (ou externalidades) sistêmicos, em situações de grande impacto. A própria presença do Estado gera uma expectativa de garantia, tanto na sociedade como no próprio mercado. Daí decorrem diversas consequências, como, por exemplo, o *moral hazard*, onde o comportamento

dos indivíduos é menos atento aos riscos em virtudes das garantias sob seu domínio. (Stiglitz, 2009).

Já a segunda característica - certificação - envolve outro tipo de garantia, mais relacionada a critérios de qualidade, segurança e/ou procedência operados no mercado. Trabalha com a percepção da sociedade de que instituições, métodos ou produtos avalizados pelo Estado são mais seguros, em detrimento de outros que não carregam a mesma característica. Dessa decorrem diversos elementos regulatórios, como impostos pigouvianos para correção de externalidades, sobretudo em questões ambientais, mercado financeiro e segurança alimentar, por exemplo.

Stiglitz (2009) sugere que, no tocante a regulação estatal, diversas categorias de regulação são relacionadas a problemas de assimetria de informações, que não se resolvem apenas com políticas de transparência e divulgação. Colocando que a informação é um bem público, destaca que ainda que não seja a única resposta às assimetrias informacionais, a transparência coloca-se como elemento essencial de controle.

Em sua essência, elementos de transparência destinam-se a mitigar os efeitos da assimetria de informações, e, conseqüentemente, aumentar a eficiência alocativa do mercado. Dentre suas fragilidades, os chamados *disclosures requirements* merecem destaque, considerando as diversas dimensões de elementos de transparência (linguagem, alcance e adequação).

Por fim, ao pontuar que a regulação é um instrumento e não um objetivo *per se* do Estado, Levi-Faur (2014) pontua que Estado Interventor e Estado Regulador não são antagônicos, apesar de serem usualmente colocados em pólos opostos. Ao invés, o Estado assume uma polimorfia nesse sentido - *polymorphic state*, sobretudo quando a unidade de análise são as diferentes políticas públicas e a forma como são desenhadas e conduzidas no espaço e no tempo.

De fato, estão colocados no cenários novos atores, novos fluxos e novos relacionamentos que se tornam fundamentais para análise do constructo social. Com a nova perspectiva de relação entre Estado-Mercado-Sociedade, colocando a regulação como instrumento de

mediação e contenção entre as estruturas, estabelecem-se os chamados Regimes Regulatórios.

A análise evolui para além das estruturas típicas de Estado, como agências e burocracias, onde outras ferramentas, como transparência e accountability se tornam essenciais, como medidas de freio a possíveis arbitrariedades por parte do Estado, ou de captura de interesses. Hood et. al (2001, p. 21) pontuam que os regimes regulatórios se consolidam a partir de três elementos centrais: coleta de informações, estabelecimento de padrões e modificação de comportamentos - *information gathering, standard settings e behaviour modification*.

Ainda, os autores colocam como elementos essenciais de análise os contextos sob os quais os regimes são concebidos e operam e seu conteúdo. Ambos têm estrita relação com fatores temporais e organizacionais sob os quais o regime opera, sobretudo seu tamanho, estrutura institucional e estilo (*Regulatory Style*).

O terceiro elemento, *Regulatory Style*, que contempla o conjunto de atitudes, crenças e convenções torna necessária a análise do Estado tanto sob a ótica de suas normas e instituições, quanto sob elementos comportamentais e circunstanciais que influenciam o *policy process*: as burocracias estatais. *Regulation takes place in 'living systems' and regulatory decisions are inherently of a political nature, often taking place in highly politicized contexts (Lodge; Wegrich; 2012; p.8)*.

### **1.3 - Estado em perspectiva Objetiva (Normas) e Subjetiva (Agentes Públicos e Políticas Públicas) e o encontro no *Policy Process*:**

Bobbio, em seu seminal “Estado, Governo e Sociedade” parte da dicotomia entre direito público/privado para propor uma versão dos conceitos de Estado e Sociedade, atribuindo à sociedade um conceito negativo com relação ao Estado: a sociedade é tudo que não é o Estado. Por sua vez, o Estado prescinde de três elementos para se constituir: povo, território e soberania. Assim, o Estado é “um ordenamento jurídico destinado a exercer poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente

subordinados os sujeitos a ele pertencentes (Mortari, 1969, p.23, apud Bobbio, 1985)”.

O ordenamento jurídico, por sua vez, constitui-se no Estado objetivo, positivo, materializado por normas estabelecidas de forma sistêmica. Kelsen, em sua “Teoria Pura do Direito”, ilustra que “na linguagem jurídica inglesa dispõe-se da palavra *right* quando se quer designar o direito (subjeto), o direito de um determinado sujeito, para o distinguir da ordem jurídica, do direito, da *law*.”

Trata-se, aqui, de olhar a estrutura estatal sob suas duas vertentes: a primeira abstrata, objetiva, que fundamenta e constitui o Estado *per se*, representada pelo conjunto de normas e leis que o concebem e viabilizam e que obriga a todos, sem individualização ou personificação. Em outra vertente, agora concreta, subjetiva, incorpora a materialização dessas na realidade das sociedades, tratando das interações e reflexos na aplicação das normas e da atuação das pessoas, organizações e interações sociais. A dialética do concreto e abstrato, como elemento de análise, revela uma relação de conexão entre a ideia e a realidade.

Nesta esteira, a dialética concreto-abstrato recai também sobre a estrutura do Estado. De um lado, têm-se o plano das idéias, intenções, valores e fatos concretizados em um rol de normas e regulamentos, voltados para a regulação da sociedade, como por exemplo, para regulamentar o alcance - material e formal - da intervenção estatal. Regramentos, normas e instituições constituem-se no plano das idéias, visando, sobretudo, fornecer as garantias de funcionamento da sociedade. O Estado, em sentido abstrato, é usualmente objeto de estudo do Direito.

De outro lado, tem-se o Estado por suas concretudes - instituições, agentes e políticas públicas. Nessa perspectiva, informações, valores, relações e fatos tomam corpo e relevância de análise. A burocracia estatal e suas diversas roupagens produzem efeitos na sociedade. Aqui, o Estado se torna elemento de estudo para diversos ramos da ciência, sendo o foco do presente estudo, tendo como referencial teórico a literatura que aborda o papel dos burocratas na implementação da ação estatal e os efeitos

não esperados da subjetividade inerente a essa ação burocrática, em especial no exercício da atividade regulatória.

As políticas públicas (*policy*), são constituídas por elementos fáticos, normativos e intencionais, permeadas por diversas subjetividades, incorporando inclusive elementos culturais e ambientais dos atores envolvidos no processo político. A pesquisa acadêmica do *policy process* como unidade autônoma de análise é recente, e surge da intenção de “conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.” (Souza, 2007, p. 67).

Antes campo de estudo da ciência política, o *policy process* era analisado enquanto produto do sistema político. Na atualidade, os processos de formação, gestão e avaliação de políticas públicas constituem-se em uma unidade autônoma de análise, na intenção de produzir respostas “em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação” (Faria, 2003, p. 22).

Contudo, dentre as diversas correntes de análise e estudo das políticas públicas, o foco principal tem sido direcionado ao processo de formação da agenda e de tomada de decisão, com menor relevância dada à fase da implementação e avaliação. Como consequência, a atuação das burocracias estatais como unidade de estudo objetivo tem sido pouco explorada na pesquisa nacional. Trata-se de um importante ator no processo das políticas públicas, sobretudo pelas interferências que usualmente influenciam diretamente nos resultados e efeitos esperados. Conforme pontuam Oliveira e Abrucio, (2011, p. 207), “*especialmente no contexto federativo brasileiro (...), dada a ampla descentralização de grande parte das políticas públicas, principalmente de sua implementação*”.

Em apertada síntese, a burocracia estatal é usualmente estratificada em três camadas de análise, conforme seu papel, momento e relevância no *policy process*, caracterizados no quadro abaixo:

Tabela 01 - Caracterização da burocracia de médio escalão, em comparação com os demais níveis/ categorias da burocracia pública

	Alto escalão	Médio escalão	Nível da rua
Define diretrizes gerais do equipamento público	SIM	NÃO	NÃO
Coordena diversos equipamentos públicos ou programas concomitantemente	SIM	NÃO	NÃO
Sugere diretrizes gerais do equipamento público	SIM	SIM	NÃO
Indicado – em vez de concursado – para o cargo	SIM	Sim ou não (varia conforme a pasta/área/UF)	NÃO
Lida diretamente com recursos públicos	SIM	SIM	NÃO
Serve a apenas um equipamento público ou programa de política pública	NÃO	SIM	SIM
Encontra-se em contato direto com o público-alvo	NÃO	Sim ou não (varia conforme a atuação: serviço público ou gestão de programas)	SIM
Relaciona-se diretamente com as categorias das extremidades da hierarquia burocrática	NÃO	SIM	NÃO

Fonte: Oliveira; Abrucio, 2011, p. 213.

É importante destacar que a burocracia estatal tende a funcionar como ponte para o *gap* entre o Estado abstrato e o Estado concreto, ou como pontuam Huisin e Silbey (2011, p. 36), “*close the gap between law in books and law in action*”. Em apertada síntese, as autoras pontuam que processos padronizados são usualmente insuficientes e normalmente falhos ao serem colocados em prática. Ainda que o Estado disponha de sistemas, procedimentos, ferramentas organizacionais para padronização e

responsividade da ação estatal, sobretudo em virtude de sua vertente regulatória, persiste a existência de um vácuo entre a regulação abstrata e seus efeitos concretos, em que os agentes exercem uma espécie de governança, promovendo adequações pragmáticas às diversas realidades dos regulados.

Ainda que esta conexão entre regulados e reguladores seja profícua, persistem fatores comportamentais e culturais que ocasionam práticas e efeitos inesperados. Alesina e Giuliano (2015) aprofundam a análise das interconexões e complementaridade entre instituições e culturas, com efeitos não-lineares e bidirecionais. Em síntese, destacam que elementos culturais como laços familiares, moral, individualismo, confiança e *work-luck* são elementos culturais relevantes, que influenciam e são influenciados pelas instituições.

A moral, traduzida do termo “generalized morality”, carrega uma conotação relacionada a comportamentos cooperativos - limitados, se o comportamento cooperativo é estendido apenas a familiares, ou geral, quando estendido à sociedade. Na mesma linha, *work-luck* trabalha com a percepção social acerca do papel do esforço-trabalho para geração de riqueza. Em algumas sociedades, é percebido como o caminho para o sucesso; de outro lado, o sucesso depende de elementos como sorte e conexões pessoais.

Com relação às instituições, os autores trazem os conceitos predominantes na literatura, (North (1990), Acemoglu et. al (2006) e Greif (2006b)), em que existe um consenso em separar instituições formais e informais, e qualificando os elementos culturais - valores e crenças - como instituições informais. Contudo, pontuam que essa qualificação coloca as instituições formais como determinantes das informais, e portanto, de menor importância. O artigo propõe uma análise entre cultura e instituições equivalente e bilateral, apresentando diversos estudos sobre as vertentes de análise.

Por fim, é importante, porém, destacar que, além da distribuição de competências entre diferentes entes de uma federação, governos têm, em

sua estrutura, burocratas e políticos, com motivações e objetivos diferentes. A ascensão do Estado Regulatório conferiu um papel estratégico também às burocracias públicas, sobretudo no tocante às decisões e execução de várias leis e políticas públicas.

Ao propor um modelo de avaliação da eficiência econômica na distribuição de atribuições e competências entre políticos e burocratas, Alesina e Tabellini (2007) apontam diversas variáveis que influenciam no desenho e resultados de regulações e políticas públicas, que vão além das típicas voto (eleição) e aspirações de carreira (burocratas). Considerando as racionalidades de cada grupo, políticos tendem a preferir estratégias que dependam mais do esforço, em detrimento de aspectos técnicos, mais flexíveis e com resultados no curto prazo. O inverso se aplicaria às burocracias, dotadas de racionalidades próprias.

Outro elemento relevante na análise nesse contexto são os comportamentos de aversão à culpa e autoproteção. Hood (2010) analisa o comportamento das burocracias públicas em relação aos princípios e efeitos de accountability e interferências exógenas. Diante de limitações judiciais e da instrumentalização da accountability e de aversão à culpa (*blame avoidance*), as burocracias públicas desenvolvem estratégias de autoproteção, cujos arranjos moldam processos, comportamentos, instituições e políticas públicas. Em síntese, as estratégias de *blame avoidance* foram categorizadas em três grandes blocos:

- Estratégias de Divulgação (*Presentational strategies*): foco principal de atuação nas percepções, tendo como ferramenta informações. Trabalha com estratégias de construção ou mudança de percepções, a partir da seleção de informações divulgadas, pelo conteúdo, forma e momento de divulgação.
- Estratégias de Agência (*Agency strategies*): foco nas estruturas organizacionais, formas de delegação e limites de competências. Usualmente utilizada como estratégia preventiva, na medida em que requer um arranjo organizacional e institucional estabelecido.

- Estratégias Operacionais (*Policy or operational strategies*): foco principal nos processos, protocolos e procedimentos operacionais. Também utilizada como estratégia preventiva, abarca regulações, processos e procedimentos como automação e digitalização de requerimentos, rotinas de dupla/tripla checagem, entre outros.

Lipsky (2019; p. 57) coloca que regras podem ser tão volumosas e contraditórias<sup>1</sup> entre si, além de constantemente complementadas para adequação às novas realidades, que sua aplicação estrita resultaria em sua inviabilidade. Daí reside a necessidade de que estes atores detenham certos níveis de autonomia e discricionariedade para a implementação de políticas públicas. Segundo Molander, apud Meers (2019; p. 42), a discricionariedade concedida a agentes locais é fundada em três argumentos centrais: (i) correções pontuais de deficiências nas normas, (ii) como consequência necessária para gerenciar a complexidade da realidade e (iii) para a individualização na provisão de serviços (acomodações pragmáticas).

Contudo, tal discricionariedade é, usualmente, revestida de mecanismos de autoproteção e *blame avoidance*. De certo, as estratégias proteção e aversão ao risco manifestam-se de forma relevante nas chamadas “burocracias do nível da rua”, em especial as chamadas estratégias operacionais, ocasionando, por vezes, diversos entraves e disfunções regulatório-administrativas<sup>2</sup>.

Uma linha mais recente de pesquisa, relacionando elementos da economia comportamental e das burocracias públicas vem ganhando corpo no cenário acadêmico, assim como estudos relacionados à economia comportamental das burocracias, sobretudo as regulatórias, têm-se

---

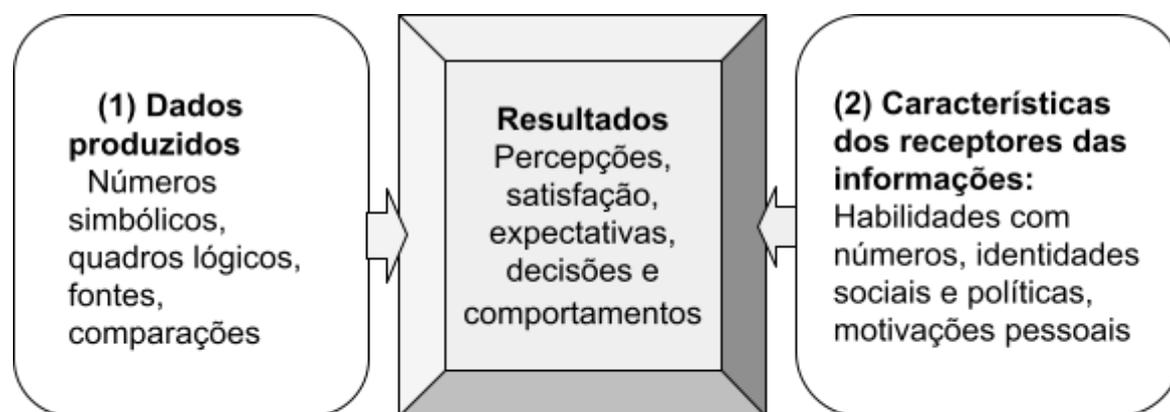
<sup>1</sup> Considerando que, usualmente, as burocracias de nível da rua são o locus de convergência e operacionalização de normas e regulamentos. Esses, por sua vez, se originam de diversos clusters de inteligência regulatória, e nem sempre consideram as realidades vivenciadas no contato diário com a sociedade, tampouco as limitações e escassez de recursos. Neste sentido, Lipsky pontua que a tomada de decisões de burocratas se dá sob condições limitadas de tempo e informações.

<sup>2</sup> Sobre esse tema, serão abordadas algumas disfunções da atividade regulatória, como Red Tape e Regulatory Costs.

materializado sob a temática da análise comportamental da Administração Pública (*Behavioral Public Administration*).

James *et al* (2020) pontuam que o estudo da Administração Pública sob a ótica da economia comportamental advém do encontro de duas revoluções recentes: Governança e Ciências Comportamentais. A primeira por conferir centralidade à mensuração quantitativa e qualitativa de performance governamental como elemento inerente à gestão de bens e serviços públicos. A segunda, por combinar, no âmbito da agenda de pesquisa da Administração Pública, diversos elementos e ferramentas experimentais das ciências comportamentais, sobretudo as relacionadas à imprevisibilidade do *homo economicus*<sup>3</sup>. A combinação dos elementos de ambas as ciências se reflete na forma como as informações de performance governamental são produzidas e percebidas por agentes do estado e por cidadãos.

Figura 2 - Análise comportamental de métricas de performance governamental



**(3) Contexto:** Percepções com relação aos governos (por exemplo, viés anti estadista), instituições governamentais (por exemplo, grau de autonomia dos agentes públicos)

Fonte: James et. al, 2020, p.7 (adaptado).

<sup>3</sup> Os autores asseveram que a racionalidade humana na economia clássica - dotada de certa previsibilidade, a partir de elementos como racionalidade, maximização de utilidade, capacidade de cálculo, entre outros - têm vieses cognitivo, identidades sociais e emoções que influenciam fortemente suas decisões.

Em apertada síntese, tanto a escolha pelos dados utilizados como referência ou monitoramento, como a forma de apresentação são influenciadas por elementos ambientais e comportamentais dos agentes e instituições públicas. Por sua vez, do lado societal, as capacidades de cada ator, como, por exemplo, facilidade em lidar com números e dados estatísticos, e a necessidade de confirmação de argumentos e hipóteses podem influenciar tanto na escolha das informações, como na interpretação dos dados.

Com foco no setor público, Dudley e Xie (2020) partem da premissa de que as burocracias regulatórias, assim como os cidadãos, têm seus vieses cognitivos, constrangimentos e agenda, influenciando no desenho e execução de políticas públicas. Nesta lógica, reforça-se a influência direta das burocracias na implementação de políticas públicas, onde:

*As human beings, regulators may not have superior (or inferior) cognitive abilities than other individuals. Yet they usually have specialized knowledge and operate within institutions constrained by historical practices, legislation, and executive orders. They make decisions that not only affect themselves but also bind others. These factors make regulators undeniably different from consumers, businesses, voters, and, in some cases, other public decision makers, such as politicians, legislators, and judges. We suggest that more consideration be given to understanding the regulatory choice architecture, namely, the institutional incentives and constraints under which regulators make decisions, such as legislative constraints on regulators' agenda setting, judicial review of regulations, and regulatory agencies' organizational structure. (Dudley; Xie; 2020; p. 151)*

Colocando quatro vieses cognitivos - confirmação, autoconfiança, enquadramento e heurística da disponibilidade<sup>4</sup> - no ambiente de análise das diferentes etapas do processo regulatório, os autores propõem um modelo que abarque os incentivos e limitações institucionais - revisões judiciais,

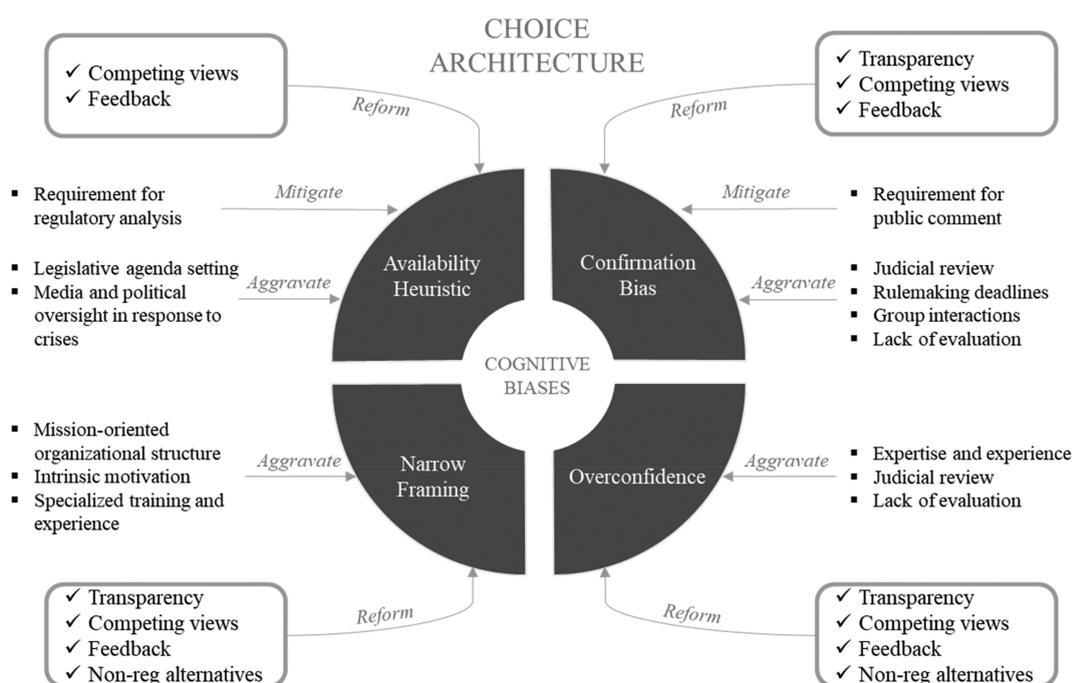
---

<sup>4</sup> Nesse aspecto, é importante mencionar que a literatura traz outros grandes grupos de vieses cognitivos (Ver Tversky e Kahneman, 1982; Battaglio et.al; 2018). O foco nas quatro categorias exploradas foi escolhido pelos autores por se apresentarem mais frequentemente em reguladores, a partir de estudos publicados. (p. 152)

limites normativos e estrutura - sob os quais o processo decisório se constrói. (Dudley e Xie, 2020) Ainda, propõem quatro elementos de suporte ao processo decisório em ambientes regulatórios:

01. Maior transparência nas evidências utilizadas como referência, não apenas restrita aos dados, mas alcançando estudos e premissas utilizadas como referência e aquelas que foram descartadas.
02. Engajar visões competitivas e colaborativas nos primeiros estágios, de forma a reduzir os impactos dos vieses de confirmação, enquadramento e disponibilidade heurística.
03. Aprimorar os mecanismos de feedback, sobretudo das premissas que fundamentam decisões e avaliações de impacto ex-post.
04. Avaliar a possibilidade de instrumentos não-regulatórios, sobretudo em instituições especializadas, onde os vieses de excesso de confiança e de enquadramento - alta especialização - são mais perceptíveis.

Figura 3 - Modelo de Arquitetura de Escolha para Reguladores



Fonte: Dudley e Xie, *op. cit.*

Em síntese, na análise de ações de intervenções governamentais na sociedade - materializadas por políticas públicas e marcos regulatórios -

instituições, agentes e contextos são elementos relevantes. O foco para esse estudo centra-se nas estratégias operacionais, onde procedimentos e rotinas são utilizados como ferramentas para minimizar o impacto de eventuais erros e inconsistências, institucionais ou individuais.

Assim, é importante trazer à baila conceitos consolidados de Governança Regulatória, bem como do estado da arte das estratégias de identificação e mitigação das disfunções da atividade regulatória estatal, em especial as classificadas como *Red Tape* e *Regulatory Costs*, normalmente associadas a estratégias de revisão do estoque regulatório ou de simplificação administrativa.

## **CAPÍTULO 2 - GOVERNANÇA REGULATÓRIA, FRAGMENTAÇÃO INSTITUCIONAL E COORDENAÇÃO.**

### **2.1 – Uma Cornucópia Conceitual**

O termo Governança não encontra uma definição consensuada na literatura, mas é possível alinhar seu alcance à dualidade de gestão eficaz e participação social, com e presença de atores plurais, especialmente não estatais. Em uma abordagem sociológica, Santos (1997) coloca como “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (Santos, 1997, p. 342).

Pierre e Peters (2005) apresentam um modelo de requisitos, onde quatro atividades essenciais definem o alcance de governança:

- (1) Articulação para a construção de consensos acerca de prioridades, em uma determinada sociedade. Talvez a mais sensível das atividades, a governança funde-se com a percepção de legitimidade, na medida consensos são construídos a partir de processos de mediação por instituições percebidas como legítimas pela sociedade, estatais ou não;
- (2) Coerência, consistência e coordenação entre os objetivos pactuados, de forma a garantir a legitimidade, autoridade e governabilidade. Estes elementos são essenciais para a criação de uma relação de confiança entre os atores.
- (3) Direcionamento, voltado para a descoberta de meios para o alcance de metas e objetivos pactuados entre os atores sociais. De forma convencional, esse direcionamento, por parte estatal, é conduzido por regulação, provisão direta e subsídios. Contudo, com as constantes mudanças na implementação de políticas públicas têm induzido novos instrumentos de direcionamento, sobretudo com a

participação de atores não estatais e novas formas de relacionamento.

- (4) Responsabilização e avaliação (accountability) dos impactos e resultados das ações, conjuntas ou não, sobretudo em democracias, dadas as características inerentes ao regime, como fragmentações partidárias, complexidade de arranjos de políticas públicas e dificuldades de impor, a posteriori, sanções ou prêmios a autoridades eleitas.

Trazendo os conceitos apresentados para a Governança Regulatória, essa se estabelece como resposta aos diversos desafios vivenciados na transição do Estado Intervencionista para o Estado Regulador. Nas palavras de Lobel (2012; p. 3), *“The development of new governance theory marks a paradigm shift from the old regulatory model to a governance model, signifying a collective intellectual and programmatic project for a new legal regime.”* Na ótica da autora, um modelo de governança regulatória possibilita a compreensão de um sistema interligado e dinâmico de diferentes atores - estado, mercado e sociedade civil - e se constitui em oito diferentes frentes:

- (1) Participação crescente de atores não-estatais;
- (2) Colaboração público-privada;
- (3) Diversificação e competição dentro do mercado;
- (4) Descentralização;
- (5) Integração entre políticas;
- (6) Não-coercitividade (*soft law*);
- (7) Adaptabilidade e aprendizado contínuo;
- (8) Coordenação.

Dada a sua essência colaborativa, o constructo é permeado pela constante busca por mecanismos de legitimidade (formulação da decisão participativa), eficiência (planejamento e controle de resultados) e accountability (controle social e institucional) por parte dos reguladores. Em uma mudança de paradigmas, o desenho traduz-se pela transformação dos entes não estatais de uma posição passiva - como objeto de regulação - para atores ativos no processo.

A Organização para Cooperação para o Desenvolvimento Econômico - OCDE tem substancialmente disseminado diretrizes voltadas para a Governança Regulatória. Em diversos manuais orientativos e guias, são apontadas características gerais, estratégias e boas práticas voltadas para um aumento da eficiência econômica dos países, com foco na melhoria regulatória.

Em apertada síntese, a Recomendação do Conselho sobre Política Regulatória e Governança (2012) lista doze principais diretrizes, entre os quais encontra-se a necessidade de promoção de coerência entre as abordagens regulatórias, nos diversos níveis de governo. Ainda, ressalta-se a necessidade de observação de padrões internacionais relevantes, o que requer também mecanismos de coordenação internacional.

De certo, os desafios de coordenação normativa e de execução de políticas públicas se apresentam como elementos centrais. A capacidade de alcançar resultados esperados tem estrita relação com o desenho da ação pública, bem como sua capacidade de monitoramento e correção de fluxos no decorrer do tempo. (Souza; 2006; p. 23)

Em consequência direta, o “governo em ação” traduz-se, em parte, no seu arcabouço regulatório. *Regulation is often spoken of as if an identifiable and discrete mode of governmental activity, yet the term ‘regulation’ has been defined in a number of ways.* (Baldwin; Cave; Lodge; 2012; p. 2). De fato, o termo “Regulação”, quando ligado à ação pública, revela-se sob diferentes significados, em especial como (Baldwin; Cave; Lodge; *op.cit*):

- a. **Intervenção estatal intencional**, onde a regulação tem uma abordagem mais ampla, e alcança todas as ações estatais e é voltada para influenciar comportamentos sociais e do mercado.
- b. **Influência social ou econômica, sob qualquer esfera** - pública ou privada, onde qualquer mecanismo que influencia e altera comportamentos pode ser considerada como uma ação regulatória. Aqui, por exemplo, temos elementos da teoria da “*Smart Regulation*”, onde instituições paraestatais também detém capacidade de influenciar e alterar comportamentos sociais e econômicos.

- c. **Conjunto específico de comandos**, na medida em que a regulação incorpora um conjunto de regras obrigatórias, aplicadas por uma instituição concebida com esse propósito.

Nesse condão, é importante considerar que a literatura mais recente aborda o conceito de regimes regulatórios, que incluem o conjunto de normas, instituições, culturas e procedimentos relacionados a um tema, sendo regulados por um complexo arranjo organizacional, com descentralizações horizontais e verticais. Regimes regulatórios assumem diversas roupagens, considerando seu desenho multidimensional. Em apertada síntese, podem ser traduzidas em prescrições, processos ou resultados, a depender do tema a ser regulado, nível de governo, ou objetivo central da norma. A tabela abaixo apresenta uma comparação entre regimes, sob quatro variáveis diferentes:

Tabela 02 - Comparação de regimes regulatórios

	Regime regulatório		
	Regulação prescritiva (comando e controle)	Regulação baseada em sistemas	Regulação com base no desempenho
Focos regulatórios	Ações prescritas	Processo ou sistema	Resultados
Determinação de conformidade	Adesão às ações prescritas	Sistema de produção aceitável	Realização dos resultados desejados
Natureza das regras e padrões	Especificações detalhadas e particularistas	Especificações orientadas ao processo	Especificações de resultados orientadas a objetivos
Critério para alcançar objetivos regulatórios	Adesão às prescrições presumidas para cumprir metas	Controles do sistema apropriados são projetados para cumprir metas	Metas regulatórias são incorporadas na orientação dos resultados
Exemplos	Enfoque regulatório dominante nos EUA para regulação de Meio Ambiente e social	Aspectos de segurança alimentar, saúde e segurança industrial e segurança de usinas nucleares	Aspectos de qualidade do ar e da água, eficiência energética, práticas florestais, segurança dos gasodutos

No esteio da diversidade sistêmica e organizacional de regimes, a descentralização de competências configura-se como uma das principais ferramentas, sendo predominantemente horizontais ou verticais. As descentralizações horizontais remetem a diferentes organismos responsáveis por um mesmo tema, com fragmentação de competências, ao passo que a verticalização remete a diferentes níveis de governo ou de outros atores, com competências complementares ou concorrentes.

É importante destacar uma dualidade inerente à ação regulatória, especialmente ligada às normas positivadas. Em que pese serem normalmente vinculadas a controles, restrições de comportamentos e medidas de prevenção de danos, existe um conjunto de normas que, em contraponto ao controle negativo (pautado nos limites de não ação), tem um condão muito mais indicativo e facilitador, de recomendações e construções de escolha, espaço onde seriam concebidas as normas administrativas. (Harlow; Rawlings; 2009, p.233)

Este segundo conjunto, de normas administrativas, é na verdade, o campo de atuação do Estado normativo-administrativo, onde são definidas as regras e condicionamentos, em sentido positivo ou negativo, para a ação em sociedade. Em síntese, o aparato normativo-administrativo viabiliza o funcionamento diário da sociedade, especialmente da economia, coloca-se como um dos mais relevantes instrumentos para o alcance dos objetivos das políticas públicas.

Subjacente a sua relevância no funcionamento diário da sociedade, é fundamental destacar que, diante da velocidade de mudanças da sociedade moderna, e considerando processos legislativos, usualmente, sofisticado e moroso, é no campo das normas administrativas que reside a capacidade de reinvenção e inovação do Estado, para adaptação às novas realidades societais. (Harlow; Rawlings; *op.cit*)

Esta capacidade de reinvenção constante do aparato normativo-administrativo surge como ferramenta do movimento do *New Public Management* - NPM. De certo, Pollitt e Bouckaert (2011) colocam, numa análise das trajetórias organizacionais observadas nas últimas décadas, quatro grandes frentes de análise que moldaram as reformas do

setor público, e que, de alguma maneira, constituíram o desenho regulatório, na perspectiva normativa-administrativa:

- a. Especialização: refere-se ao propósito das instituições - se de amplo espectro, multi-focadas, como ministérios, ou de atuação delimitada, como Agências Reguladoras.
- b. Coordenação: podendo ser traduzida em medidas de hierarquia (exercício de autoridade), cooperação (em caso de redes), mecanismos de mercado (ajustes naturais de oferta e demanda).
- c. Descentralização: com estreita relação à especialização, a descentralização remete à ideia de diluição de competências a outros centros de decisão.
- d. Escala: onde são definidos os alcances, limites e tamanho das organizações.

Um dos resultados observáveis do movimento de modernização estatal foi um elevado nível de especialização e, em consequência, de fragmentação (Verhoest; Bouckaert; 2005). Especialização no sentido de concepção de organizações com objetivos e atividades bastante específicas, com diferentes roupagens. A fragmentação, por sua vez, decorre da multiplicidade de órgãos ou instituições responsáveis por tarefas ou partes do processo, onde o *output* de uma unidade constitui-se no *input* da unidade subsequente, formando uma rede de dependências de recursos.

Rommel *et. al.* (2010; p. 66) destacam que as instituições desenvolvem um conjunto complexo de atividades, normalmente vinculadas à “tradução” de diretrizes gerais em padrões mais concretos de aplicação e aplicação de sanções. Colocam, ainda, que o movimento de descentralização deu-se em duas frentes: um primeiro momento, com a criação de diversas instituições e organismos reguladores e, em uma outra frente, com a dispersão de competências e autoridades aos diferentes níveis de governo. Por fim, esse novo conjunto de instituições subsiste simultaneamente com as antigas, gerando acúmulo e sobreposição de instituições e funções, de difícil coordenação.

O debate em torno do tema “*multi-level regulation*” implica na análise de qual nível de governo detém a capacidade regulatória mais adequada para determinada intervenção, e isso tem estrita relação com os arranjos político-administrativos dos Estados Nacionais. O maior desafio reside na viabilização de ideias e práticas da chamada “*better regulation agenda*” avance nos diferentes níveis de governo, compatibilizando-as às especificidades de cada ente governamental, além de elementos subjetivos, como motivações políticas ou crises econômicas.

Sobre a “*better regulation agenda*”, Baldwin *et. al.* (2012) colocam que a agenda incorpora novos elementos, especialmente os métodos não tradicionais de regulação/intervenção estatal. Em apertada síntese, movimentos como o High Quality Regulation (OCDE) e Better Regulation Task Force (Inglaterra) representam a agenda, e são os movimentos responsáveis pela disseminação de boas práticas em regulação, como as Avaliações de Impacto Regulatório.

Este desenho complexo e fragmentado dos regimes regulatórios levanta a necessidade de se observar e analisar as diversas camadas de aplicação dos marcos regulatórios, estabelecendo padrões onde, por exemplo, haja uma harmonização entre regulamentos no nível supranacional e que o chamado law enforcement seja mais fortalecido em nível local (Baldwin *et. al.*; 2012)

Em um recorte para governos nacionais, Peters and Pierre (2005; p.126) reforçam que a descentralização de atividades para entes subnacionais gerou problemas significativos de coerência e coordenação. Os autores reforçam que a desagregação se materializa a partir da maior autonomia dos diversos entes subnacionais, e essa autonomia compromete as diversas frentes de accountability, tanto dos programas públicos, como da capacidade dos representantes eleitos controlarem as decisões das burocracias e demais entidades do setor público.

Na perspectiva dos governos locais, a atividade estatal, sobretudo a regulatória, apresenta diversas nuances que merecem destaque. Dudley & Brito (2012; p. 32) destacam que, por princípio, governos locais tendem a ter

informações mais apropriadas de problemas que afetam suas comunidades e tendem a propor soluções mais adequadas a cada caso. Essa autonomia interfederativa, sobretudo em matéria regulatória, tende a favorecer a sociedade sob dois aspectos: soluções deenhadas sob medida, considerando as diversas nuances da comunidade local (*tailored-design solutions*) e accountability da ação estatal, sobretudo em casos de prováveis riscos, dada a proximidade vivenciada entre a sociedade e os governos locais.

Ainda sob a lógica do federalismo, múltiplas abordagens sobre um mesmo problema proporcionam um ambiente de testes de pequenas escalas em diferentes perspectivas, o que contribui para a inovação na construção de soluções aos temas mais complexos. Dada a sua proximidade da comunidade, governos locais tendem a ser mais responsivos e submetidos a um controle social mais próximo e sensível, e portanto mais eficiente sob o ponto de vista da alocação de recursos e soluções. (Dudley & Brito, 2012, p. 32-33 ).

De certo, estratégias de intervenção estatal local passam por constantes processos de transformação e acomodações pragmáticas, dada a necessidade de adaptar regras gerais a contextos locais. Em síntese, as burocracias de governos locais são caracterizadas diversas conexões com a comunidade local, transformando-se no *locus* onde as políticas públicas se amoldam à realidade e funcionam como nós regulatórios, conectando regulados e reguladores (Lotta; Pires; Oliveira; 2014; p. 481).

Este arranjo complexo é caracterizado por vários níveis de governança e autonomia regulatória, e permeado por dificuldades igualmente complexas, sobretudo quando são analisadas as capacidades estatais dos diferentes atores na arena pública. Neste sentido, é importante destacar os efeitos da descentralização sobre a o desenho das normas e sua efetividade.

Black (2001) chama a atenção para o “*Regulation in many rooms*” ao tratar da fragmentação e multidisciplinaridade de regimes regulatórios. Ao propor uma abordagem de entendimento de regimes regulatórios descentralizada do estado, a autora ressalta as falhas das normas de “comando-e-controle”, tipicamente estatais.

Em sua essência, essas são caracterizadas por uma unilateralidade e baseadas em simples relações de causa e efeito, prevendo uma progressão linear entre o desenho da política pública e sua implementação, sem considerar efeitos de elementos exógenos ao ambiente estatal. Contudo, por serem tipicamente centradas na visão especializada dos entes estatais, podem ser observadas falhas na identificação das causas dos problemas, e por consequência, nos desenho do instrumento e implementação. Em decorrência, a aderência pelos regulados é tipicamente ligada a normas cuja legitimidade é apoiada estritamente em sanções. (Black; 2001; p. 106)

Em síntese, problemas relacionados à coordenação, legitimidade e efetividade em matéria regulatória têm sido enfrentados de maneira sistêmica. Baldwin et al. (2012) destacam que estratégias não tradicionais de regulação têm sido observadas ao longo da última década, com o intuito de ultrapassar tais desafios de forma não tradicional. Por sua vez, Lodge e Wegrich (2009, p. 21) sintetizam os tipos de regulação de forma matricial, admitindo modelos de regulação estatais e privados “puros” coexistindo com modelos híbridos, reproduzido abaixo.

Tabela 03 - Variedades de regulação

		Quem regula?	
		Governo	Setor Privado
Como regular?	Comando e Controle	I - Regulação estatal envolvendo comandos apoiados por sanções	II - (Auto) regulação privada
	Alternativas	III - Uso de incentivos do mercado, autocontrole e outras abordagens baseadas em auditoria e gestão	IV - Mercados e normas societais

Fonte: Lodge e Wegrich (2009, p. 21)

Iniciativas como “*More imaginative Thinking about Regulation*” da *Better Regulation Task Force* na Inglaterra, além dos grandes centros de referência em regulação, como a Organização pela Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e o Escritório de Informações em matéria regulatória - OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*) trazem ampla bagagem de experiências de sucesso, análises e modelos.

Modelos diferenciados como auto-regulação, meta-regulação, gestão de riscos regulatórios e análises de impacto e de estoque regulatórios, associados a programas de simplificação administrativa e desburocratização têm recebido enfoque na agenda de reformas administrativas e de pesquisa, sendo destacados nas próximas sessões.

## **2.2 - Regulação de alta qualidade por suas características**

O ambiente regulatório tem sido um dos elementos centrais em reformas administrativas e de Estado. Olhando em perspectiva, o tema “Regulação” não é mais considerado um mal necessário, mas percebido como elemento chave para a atração de investimentos e promoção de um ambiente econômico e social saudável (Lodge; Wegrich; 2009; p.145).

Em síntese, o debate sobre a qualidade regulatória prescinde de uma análise que supere a dualidade maximização utilitária de seus benefícios em comparação aos seus custos. Esse tema deve permear o debate, mas não restringir a análise à eficiência econômica apenas. De certo, a regulação de alta qualidade contempla uma diversidade de instrumentos regulatórios de amplo alcance, voltados para a criação de incentivos de mercado para alterar comportamentos ou formas de monitoramento de processos, com abordagens baseadas em auditorias e gestão (Lodge; Weigrich; 2009; p.22).

As características principais podem ser apontadas, a partir de diversos documentos estatais em uso atualmente. Segundo o *Better Regulation Task Force* (Inglaterra), são princípios da boa regulação: proporcionalidade, accountability, consistência, transparência e foco. Segundo *2004 White Paper, Regulating Better* (Irlanda): necessidade, proporcionalidade, efetividade, accountability, consistência e transparência. O Productivity Commission da Austrália (Argy; Jonhson, 2003), por sua vez, coloca como diretrizes: o mínimo necessárias e prescritivas suficientemente, integradas e consistentes com outras normas, desenhadas considerando (e mitigando)

custos de conformidade, acessíveis, transparentes e monitoráveis, além de compreensíveis<sup>5</sup>.

A OCDE, por sua vez, apresentou uma síntese de Princípios para a Qualidade e Performance Regulatória (2012), acrescenta aos já mencionados o princípio do (i) governo como um todo - destacando a necessidade de coordenação e convergência regulatória, (ii) integrar a Avaliação de Impacto Regulatório (AIR) ao processo de formulação de políticas públicas e programas sistemáticos de (iii) revisão de estoque regulatório, além de destacar a necessidade de (iv) desenvolvimento de capacidades regulatórias e de desempenho estatais nos níveis subnacionais do governo.

De fato, o debate acerca da qualidade de ambientes regulatórios - e as consequentes reformas administrativas - foi evoluindo ao longo das últimas décadas, migrando para análises muito mais centradas nos seus instrumentos e resultados, a partir das experiências e informações agregadas nos últimos 30 anos. Lodge e Wegrich (2012) pontuam quatro elementos sob os quais o movimento de regulação de alta qualidade se direciona:

- 1) Supervisão: Incorpora instrumentos e ferramentas de análise técnica do processo de formulação de normas, além de monitorar a consistência de sua aplicação. Contempla a concepção de dispositivos organizacionais e procedimentos que canalizam as diversas demandas por regulação e proporcionam um debate mais técnico sobre problemas e probabilidades.
- 2) Fortalecimento técnico: Trabalha com as perspectivas de profissionalização da comunidade regulatória nos seus principais objetivos: coleta de informações, estabelecimento de padrões e modificação de comportamentos (*information gathering, standard settings e behaviour modification*). Volta-se para uma autonomia da Regulação com relação ao ambiente político (*politics*).

---

<sup>5</sup> O termo Compreensíveis é decorrente da tradução da expressão “Communicated effectively” que aborda duas vertentes: a escrita em linguagem acessível (written in plain language) e clareza/concisão.

- 3) Efeitos: Coloca o foco da regulação nos campos onde a intervenção é essencial, considerando suas limitações inerentes. Insere, no ambiente de regulação, instrumentos para mitigação ou compensação de efeitos não desejáveis da intervenção estatal.
- 4) Intervenção qualificada: Insere, no processo decisório e de monitoramento, a necessidade de estratégias de avaliação de impacto das intervenções, tendo como premissa que toda regulação produz distorções. Trabalha com ferramentas como avaliação de custos regulatórios, cláusulas de validade, simplificação administrativa, entre outros.

De certo, a dinâmica da sociedade e o ritmo acelerado de inovações tecnológicas, alteram constantemente o funcionamento dos setores produtivos e da própria sociedade. Esse ambiente de constante evolução gera descompassos entre o ambiente regulatório e as diferentes realidades, ocasionando disfunções na intervenção estatal, que passa a causar efeitos negativos sobre a atividade econômica, como *red-tape regulation* e *administrative burden*, estes últimos bastante perceptíveis sob a forma de custos de conformidade e regulação de entrada. A Regulação de Alta Qualidade surge como resposta a parte das disfunções da atividade regulatória.

### **2.3 - Disfunções da atividade regulatória do Estado**

A regulação, alçada à qualidade de política pública em si, com arcabouço de amplo alcance, deve ser desenhada, monitorada e (re) avaliada como as demais políticas públicas em curso. Dentre as diversas manifestações do termo regulação, aqui pretende-se abordar o conjunto de normas na esfera administrativa, considerando sua robusta influência no ambiente econômico, sobretudo em países em desenvolvimento, denominada na literatura acadêmica de Red Tape.

O conceito aborda o conjunto de regras, normas e procedimentos obrigatórios que influenciam o equilíbrio econômico sem efetividade objetiva para seu propósito ou para os atores envolvidos, agregando às definições de

Organizational e Stakeholder Red Tape, ambos propostos por Bozeman (1993). Recentemente, propôs uma abordagem multidimensional da disciplina, considerando aspectos comportamentais, institucionais e de causa e efeito. Bozeman (2012; p 246) coloca que o estudo sobre o tema é relativamente novo, tendo como precursor o texto de Buchanan (1975), “*Red Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences Between Public and Private Managers.*”, onde, segundo o autor, o conceito se aproxima da formalização de processos, típica das reformas gerenciais, sendo uma abordagem mais simplificada da realidade.

De certo, Bozeman destaca como marco efetivo da disciplina a obra de Herbert Kaufmann (1977), intitulada *Red Tape, Its Origins, Uses and Abuses*, onde o conceito é abordado considerando aspectos subjetivos e relacionais - “*One person’s “red tape” is another’s treasured safeguard.*” (p. 4), considerando que apesar das condições adversas que tais procedimentos possam trazer, tais regras podem ser valorizadas por outros membros por fornecer elementos importantes, como transparência, accountability e justiça (Bozeman; 2012; 248).

A princípio, o arcabouço teórico proposto por Bozeman (1993; p. 278) apresenta duas abordagens diferentes para o conceito de Red Tape: *Organizational* e *Stakeholder*. O primeiro volta-se para o descolamento da pertinência de normas e procedimentos com relação aos resultados que se procuram alcançar. Já a abordagem *Stakeholder* centra-se na análise da pertinência destas com as expectativas dos diversos grupos de interesses que interagem em um ambiente. Em 2012, ao propor uma revisão conceitual do modelo proposto anteriormente, Bozeman trouxe uma nova abordagem, mais complexa, o que denominou de *Multidimensional red tape*:

*Rules, regulations, and procedures that remain in force and entail a compliance burden for designated stakeholders but whose contribution to stakeholders’ objectives or values is less than the compliance and implementation resources expended on the rule.*

Kaufmann *et al* (2019) trazem uma abordagem diferenciada, colocam o conceito de Red Tape como subjetivo por natureza. Analisam o tema como

uma função geral da estrutura organizacional, mas também como produto das relações de centralização, hierarquia e formalização. Aqui, a formalização é colocada como um elemento neutro e necessário nas estruturas organizacionais (fisiológico), mas influenciável pelas variáveis de hierarquia e centralização - como ações de monitoramento e controle - passando a serem percebidas como *red tape* (patologia).

Subjacente às definições e pesquisas sobre o tema, é importante fundamentar seus efeitos sobre os ambientes que regulam. A pesquisa acadêmica vem, ao longo dos anos, pesquisando relações de causalidade entre *red tape* (entendido como patologia) e efeitos perversos no ambiente econômico e organizacional. De certo, a agenda de pesquisa volta-se para os mais diversos temas, passando de aspectos motivacionais e de comunicação organizacional à estratégias de risco.

*Most studies of red tape have focused on its measurement or its impacts. Thus, we know that perceptions of red tape are effected by both the burden of the rule or procedure and the outcome (Kaufmann & Feeney, 2013), and increased levels of external control are associated with higher levels of perceived red tape (Brewer et al., 2012). We also know that red tape undercuts public service motivation (Scott & Pandey, 2005), constrains communication performance (Pandey & Garnett, 2006), impedes public managers' interactions with the organizations' stakeholders and external actors (Walker & Brewer, 2008), reduces risk-taking in both public and private organizations (Bozeman & Kingsley 1998), diminishes the quality of intranet and management information system (MIS) communication (Welch & Pandey, 2007), and undermines job satisfaction and job involvement (DeHart-Davis & Pandey, 2005). In a few cases, the impacts of red tape are not altogether negative, such as Moon and Bretschneider's (2002) finding that high levels of red tape may spur innovativeness. (Bozeman; Anderson; 2016; p. 3)*

Dentre os principais efeitos deste fenômeno, algumas tipologias têm recebido especial atenção na pesquisa acadêmica e nos processos de revisão regulatória e reforma administrativa. Estudos e métodos de avaliação acerca dos custos de compliance e custos administrativos, derivados de

normas e procedimentos estatais têm recebido uma especial atenção, sobretudo nos países da OCDE, onde o processo de Governança Regulatória já se encontra mais consolidado. Wegrich (2009) menciona, nesse sentido, uma difusão de ferramentas e movimentos dentro da chamada *better regulation agenda*, facilitadas por organizações e canais de difusão, bem como proposição de um ambiente de trocas de experiências transnacional entre atores diversos.

Em um ambiente onde predominam políticas transversais e de amplo alcance, compreender quais benefícios e custos serão gerados e quais serão os impactos distributivos tornou-se um atributo essencial para um formulador de políticas, fazendo com que a análise de custo-benefício seja atualmente tão central na atividade governamental. Considerando que os benefícios usualmente coincidem com as motivações pela ação estatal, tornou-se imperativo que a produção de normas e regulamentos seja submetida a uma análise aprofundada de seus custos (Renda et al.; 2013; p. 10).

Em síntese, a agenda pela regulação de qualidade surge como resposta ao movimento de desregulação e volta-se para o desenvolvimento de metodologias, ferramentas e modelos que possibilitem uma avaliação de custo-benefício - sociais, econômicos e ambientais - dos impactos da intervenção regulatória.

Renda *et al.* (*op.cit*) apresentam um modelo de avaliação de impacto regulatório, considerando suas diversas nuances. Importante considerar que, em que pese ser uma proposta de avaliação, parte da premissa de que normas geram custos ou impactos diretos e indiretos, e que estes, por sua vez, podem produzir efeitos de segunda ordem.

Neste sentido, depreende-se que a regulação impõe um custo social, compreendido como o custo total que a regulação submeterá à economia, a partir da soma de todos os custos de oportunidade advindos da atividade regulatória (Renda; *op. cit.*). Em síntese, os custos podem ser parametrizados a partir de suas características, alcance ou impacto, bem como grupo de atores alcançados pela norma e o grau de alcance destes custos.

Dentre as diversas tipologias de custos regulatórios, muita atenção vem sendo dispensada aos chamados custos de conformidade (*compliance costs*). Por serem custos diretos gerados pela legislação, sua avaliação é, via de regra, mais simples. Dentre os custos de conformidade, podem ser destacadas três subcategorias:

- a) custos diretos: envolvem a imposição de taxas e impostos, ou outras tipologias de pagamento monetário como condição para acesso a determinados serviços públicos;
- b) custos de conformidade: englobam todos os custos voltados para cumprimento das obrigações impostas pela legislação. Pode ser do tipo *one-off*, de ocorrência única, como adaptações de no âmbito do processo produtivo, ou recorrentes, que trabalham com eventos periódicos de intervenção. Por sua vez, custos de conformidade são usualmente calculados pela soma dos custos de capital, custos financeiros e custos operacionais.
- c) custos administrativos: relacionadas às obrigações de informação usualmente exigidas para peticionamento junto ao Estado.

Os custos de conformidade têm sido objeto de estudo sob diversas matizes. Um dos pontos explorados é a chamada Regulação de Entrada<sup>6</sup> e seus impactos societários. Djankov et al. (2002), por exemplo, estimaram os custos de compliance - cumprimento de requisitos normativos e legais - para abertura de novos empreendimentos em oitenta e cinco países. A análise remete a achados importantes sobre como a regulação de entrada influencia a eficiência econômica de forma estrutural, sobretudo na produtividade dos países, além de uma possível correlação com maiores níveis de corrupção e informalidade.

Em síntese, em análise comparativa de 75 países, fica evidenciado que existe uma correlação positiva entre regulação de entrada e níveis de

---

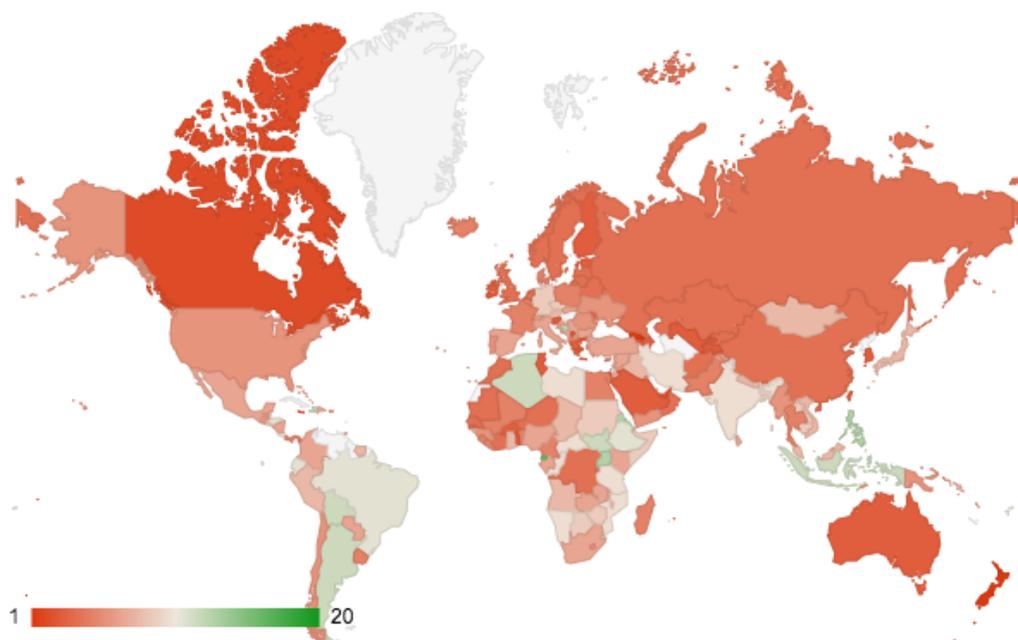
<sup>6</sup> Djankov (2009) destaca que os levantamentos de De Soto (1989) delimitaram o termo “Regulação de Entrada” para qualificar o conjunto de procedimentos administrativos, tempo e custos necessários para o início de atividades econômicas de forma legal.

corrupção e informalidade. Neste sentido, o ambiente de negócios é, aparentemente, menos atrativo em governos com maior regulação, e esse modelo regulatório leva a resultados pouco benéficos, sendo positivo, quando o é, apenas para políticos e burocratas. (Djankov et al; 2002; p 25)

Os impactos da regulação de entrada na economia têm sido, desde então, objeto de estudo na pesquisa acadêmica e em grandes *think tanks*, a partir da metodologia da pesquisa realizada em 2002. Ao relatório *Doing Business* do Banco Mundial foi incorporada uma série de indicadores relacionados ao tema, que subsidiaram reformas para diversos países (Djankov; 2009; p.187). Em apertada síntese, são avaliados, para abertura de empresas, o quantitativo de procedimentos necessários para abertura de empresas, custos diretos e o tempo decorrido para a compleição do ciclo, além da exigência (ou não) de capital mínimo para abertura.

Percebe-se que, a despeito de outras regulações ou procedimentos igualmente limitantes para o funcionamento do mercado, como a obtenção de alvarás de construção, acesso a crédito ou pagamento de impostos, a complexidade da regulação de entrada é altamente impactada pelo desenho institucional dos países, dadas as competências regulatórias de cada ente. A título de exemplificação, o total de procedimentos necessários para a abertura de empresas pode ser simbolizado pelo Mapa:

Figura 4 - Número de procedimentos para abertura de empresas

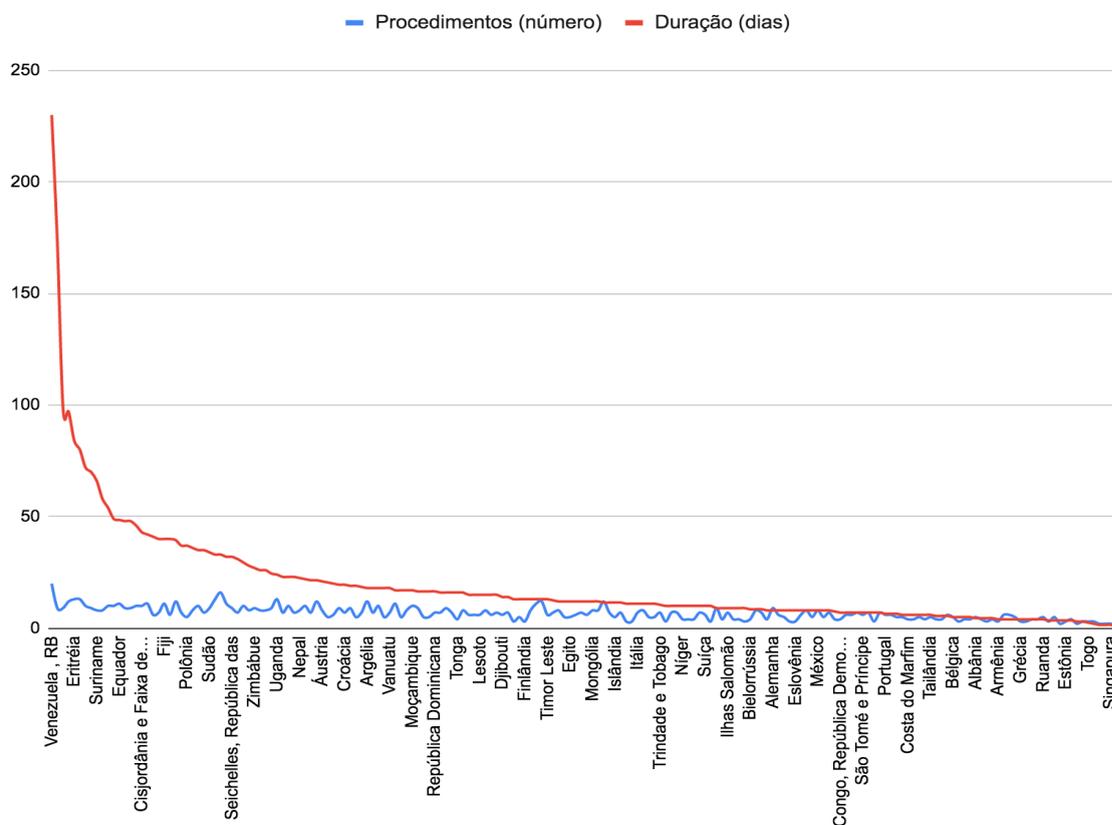


Fonte: <https://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploretopics/starting-a-business>.

Elaborado pela autora.

De acordo com o último levantamento da pesquisa em 2019, é possível identificar que ocorre uma tendência de harmonização com relação aos procedimentos entre os diferentes países, variando entre 20 (Venezuela) e um único procedimento (Geórgia e Nova Zelândia), com a maioria em torno de 4 a 7 (60% dos países pesquisados). Com relação ao tempo - em dias - para a aprovação da empresa, percebe-se que este tem sido o diferencial, com uma mediana de 12 dias para abertura. O Gráfico abaixo ilustra o comparativo entre os países pesquisados. Aparentemente, ocorre um movimento global para simplificação da abertura de empresas, de forma que a regulação de entrada tenda a deixar de ser um entrave ao desenvolvimento econômico.

Gráfico 2 - Procedimentos e Tempo para abertura de empresas



Fonte: <https://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploretopics/starting-a-business>.

Elaborado pela autora.

Este movimento de harmonização regulatória surge a partir da instrumentalização de ferramentas e estratégias da agenda de regulação de qualidade. Renda *et al* (*op cit.*), ao catalogar as diversas metodologias e instrumentos de avaliação da qualidade regulatória, especialmente nos países da União Europeia, destacam oito critérios de qualificação observáveis:

- 1) Alcance da aplicação: a variável se aplica a todos os impactos da política, ou apenas a um subconjunto.
- 2) *Data-intensity*: volume de dados necessários para aplicação do método.
- 3) Disponibilidade de dados: avalia se as fontes de dados estão prontamente disponíveis ou precisam ser construídas.

- 4) Possibilidade de usar dados pré-trabalhados: viabilidade de utilização de conjuntos de dados existentes para aplicar os modelos.
- 5) Precisão: modelos podem fornecer resultados preliminares ou mais precisos.
- 6) Possibilidade de aplicação por um funcionário “mediano”: a metodologia é aplicável por um não especialista, dada a sua complexidade.
- 7) Compatibilidade/complementaridade com outros métodos: capacidade de alguns modelos de serem complementados por outros modelos.
- 8) Adequação da aplicação à complexidade institucional: avaliação da compatibilidade do método à complexidade institucional e de governança, como, por exemplo, em casos de governança multinível, com experiência fragmentada e diversificada na aplicação da lei, no Estado de Direito e cultura de conformidade.

Em síntese, a decisão pelo modelo mais apropriado de avaliação da política regulatória deve, em última instância, considerar aspectos de governança, sobretudo os relacionados à política de dados, estrutura e capacidades estatais, além da pertinência temática da política que se pretende avaliar.

Dentre as diversas boas práticas voltadas para processos de melhoria regulatória, a partir das diretrizes já constituídas como referência, podem ser destacadas como importantes ferramentas de melhoria regulatória. Na perspectiva de avaliação de custos, algumas ferramentas já se encontram consolidadas e difundidas como eficazes para a valoração de custos e qualificação regulatória sob a perspectiva dos custos associados à regulação, listadas abaixo:

- Análise de impacto regulatório - AIR, em suas diversas modalidades, como avaliação de custo-benefício;
- Consultas e audiências públicas;

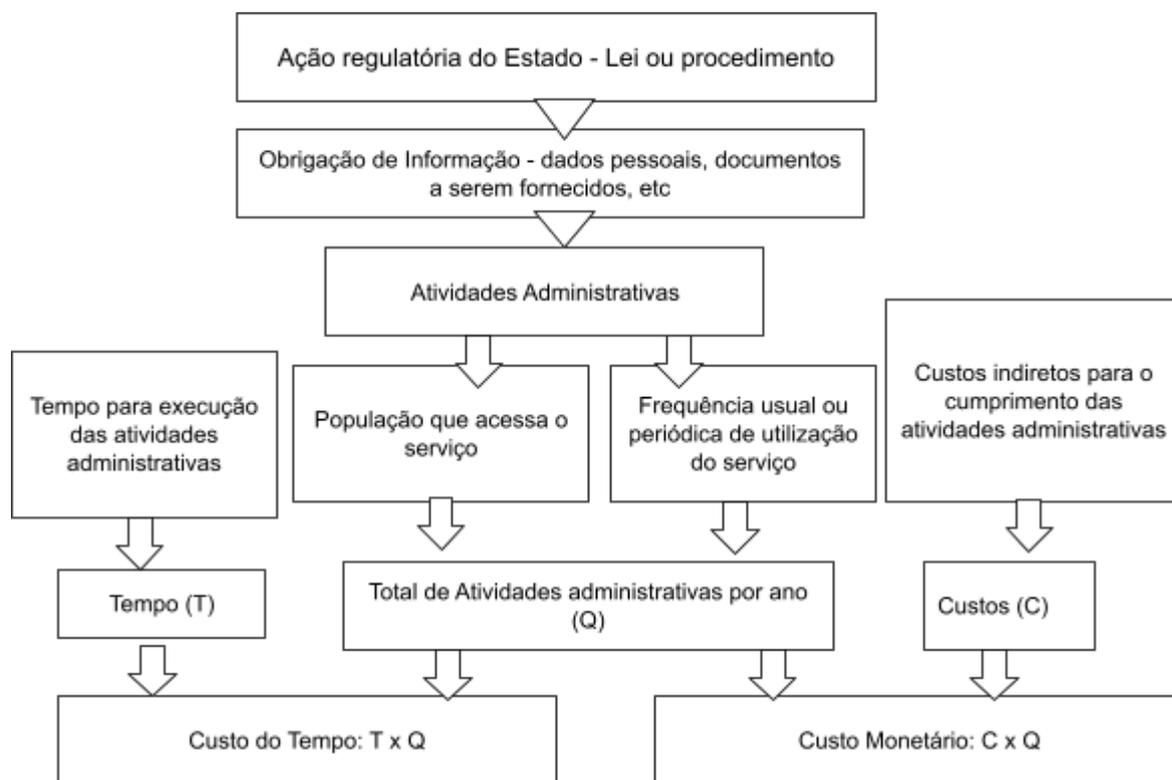
- Redução de custos administrativos e “red tape”: simplificação administrativa e regulatória;
- Diretrizes de aplicação da lei (enforcement guidelines)
- Alternativas à regulação tradicional (comando e controle)
- Cláusulas de caducidade (sunset clauses)
- Política de regulação e de revisão de estoque regulatório.

A revisão do estoque regulatório - conjunto de normas em vigor sobre determinado tema - também se integra ao conjunto de ferramentas da governança regulatória, numa perspectiva ex-post. Neste último aspecto, o método SCM - *Standard Cost Model* - foi amplamente difundido em países membros da OCDE, como uma das principais ferramentas para subsidiar o processo de simplificação administrativa.

*One of the central concepts of “better regulation” is to ensure that the government refrains from issuing regulation which is not strictly necessary (BRTF, 2005). While Regulatory Impact Assessment is the main instrument in the phase of proposal of new regulation, the Standard Cost Model (SCM) specifically sets out to eliminate either in part or whole legislation which imposes excessive administrative compliance costs on businesses. (Torriti; 2007; p.83)*

A ideia básica na ferramenta SCM é dividir a legislação em obrigações de informação, e decompor as obrigações de informação em exigências de dados, população e frequência, além de observar os custos indiretos, como deslocamentos e tempo necessário para acesso. Cada exigência de dados é expressa em termos de atividades administrativas e o custo de cada atividade administrativa é estimado considerando as variáveis de tempo, preço e quantidade, este último pelo produto da população e frequência.

Figura 5 - Modelos de Custos Padrão - SCM



Fonte: *User's guide for measuring administrative burdens for citizens - Standard Cost Model for citizens* (OCDE, 2009). p.11. Elaborado pela autora.

É importante mencionar que o modelo SCM já vem sofrendo adaptações, tendo destaque os modelos holandês, alemão e australiano, bem como as adaptações para aplicação da metodologia no desenho de serviços públicos ofertados aos cidadãos.

Em outra frente de atuação, a Análise de Impacto Regulatório (AIR) é a de maior destaque e alcance, ao longo dos tempos, como uma importante ferramenta de suporte ao processo decisório, sendo também um processo decisório em si.

*“Regulatory Impact Analysis (RIA) is both a tool and a decision process for informing political decision makers on whether and how to regulate to achieve public policy goals”. As a tool supporting decision making, RIA focuses on ensuring that a systematic and rigorous process of identification and assessment of the potential impacts of government actions is undertaken and on quantifying the expected costs and benefits of a regulatory measure; on assessing the effectiveness of the measure in achieving its policy goals; and on*

*determining whether there are superior alternative approaches available to governments. As a decision process, RIA complements other key elements of regulatory policy, such as public consultation, by developing a better understanding of the likely impact of regulatory options and communicating this information to policy makers, at a time and in a form that can be used to guide regulatory decision-making in relation to both proposed and existing regulations (OECD, 2009a). (Deighton-Smith; 2016; p.8)*

De certo, a AIR não pode ser colocada simplesmente como um produto que documenta uma análise econômica, sendo também parte do processo decisório, posto que transcende a perspectiva econômica de análise dos fatos, acrescentando, por exemplo, elementos de riscos, contextualização e ranking de opções factíveis, além do conjunto de critérios utilizados para a tomada de decisão (Dunlop; Radaelli; 2016; p.4). Apesar da análise econômica se constituir como espinha dorsal da AIR, trata-se de um instrumento de aperfeiçoamento de políticas públicas, na medida em que foca na eficiência e eficácia do processo decisório.

Também se coloca como instrumento de fortalecimento da governança, considerando que parte importante do processo de análise se constitui a partir do diálogo com setores da sociedade, interessados e afetados pela decisão pública. Fundamenta-se e, ao mesmo tempo, promove a difusão de boas práticas em governança regulatória: prestação de contas, transparência, utilização dos princípios de proporcionalidade e da economicidade, foco nos objetivos e consistência. (Salgado; Borges; 2010; p.8).

Em apertada síntese, a AIR precede e subsidia o processo decisório em matéria regulatória, oferecendo alternativas analisadas para um determinado problema regulatório, incluindo entre estas a manutenção do status quo. Consultas públicas e ferramentas de transparência compõem, em última instância, relevantes ferramentas de governança regulatória, sendo, inclusive, estratégias dentro do método da AIR.

Ainda, é importante mencionar que a avaliação de impacto regulatório, ao trazer a razão custos x benefícios para a tomada de decisão,

fundamenta-se na projeção de benefícios esperados da regulação ao longo do tempo em relação aos custos, sendo um modelo mais robusto, porém mais preciso. Na perspectiva da avaliação de benefícios, a idéia central volta-se para a ideia de capturar o valor econômico total de um determinado recurso, incluindo seu valor de uso e não uso (quando aplicável).

A valoração econômica de bens, serviços ou resultados é, em si, um conceito relacional. Castro e Nogueira (2019; p 17) esclarecem que “ o valor não é próprio do bem ou serviço, mas é algo dado a esse bem ou serviço pela percepção dos indivíduos” e que o “valor é remetido a um sentimento muito ligado a abundância ou escassez, a necessidade primária de se sobreviver, a desejos ou aspirações”. Representando um comportamento subjetivo, a valoração de benefícios remete a análise de modelos de preferências.

**Renda et al (op cit.)** trazem, para a avaliação econômica de benefícios, duas modelagens teóricas, com referências às preferências dos indivíduos. O primeiro grupo, de preferências reveladas, incorpora as preferências em cenários hipotéticos, a partir de comportamentos esperados da sociedade, com base nos postulados da teoria do consumidor. De outro lado, modelos de estado de preferências tentam captar, de forma direta, as preferências manifestadas no momento.

Dada a complexidade de efeitos em uma economia em rede, onde processos de tomada de decisão ocorrem simultaneamente - e por vezes em sentidos antagônicos - avaliar a efetividade de políticas públicas e reformas políticas requer a necessidade de adequação de dados, cenários e recortes. Avaliar os efeitos de estratégias nacionais sob a perspectiva de entes locais pode fornecer subsídios relevantes à análise do *policy process*. Assim, os recortes de cenários de entes subnacionais, sobretudo com relação aos efeitos locais de políticas públicas nacionais, podem acrescentar elementos interessantes à análise de efetividade.

## CAPÍTULO 3: CAPACIDADES E POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS ESTRUTURANTES DE ANÁLISE.

### 3.1. À Guisa de Introdução

A governança regulatória se fundamenta e desenha em *data-driven policies*, onde a sistematização de informações, dados e elementos devem, em última instância, ser produzidos localmente e monitorados de forma transversal. Neste lógica, o desenho descentralizado é altamente suscetível ao nível de capacidade estatal instalada e componentes subnacionais, especialmente os relacionadas às lógicas de funcionamento das cidades, como códigos de posturas e funcionamento das atividades econômicas em nível microeconômico, bem como programas locais, estruturas e instituições que influenciam no processo.

Com o advento das reformas gerenciais, a administração pública passou de um estado de relacionamento diretivo-prescritivo (comando e controle) para um processo de construção participativa da política pública. Em síntese, são três diferentes sistemas institucionais legítimos no *policy process*. O primeiro, representativo, refere-se à atuação de partidos políticos e representantes eleitos, configurando-se na interação entre poder executivo e legislativo. O segundo sistema, participativo, trabalha com uma vasta variedade de formas de participação social na agenda pública, representada nas diversas interações entre atores estatais e atores sociais. Derradeiro, o sistema de *accountability*, trabalha com os controle externo e interno da administração pública (De Ávila Gomide; Pires; 2014; p. 17).

Neste novo desenho participativo, arranjos de coordenação entre atores - estatais e não estatais - se tornam importantes instrumentos nas políticas públicas, em todas as suas fases. Neste sentido, tendo como recorte os arranjos entre entes subnacionais governamentais, é fundamental trazer, como variável, as chamadas capacidades estatais. Em síntese, são relevantes considerar quatro componentes: i) burocracia; ii) legitimidade; iii)

capacidade de monitoramento e law enforcement; e iv) (burocracia com) autonomia inserida<sup>7</sup> na sociedade.

Evans (1993; p. 108) coloca as deficiências institucionais estatais como um dos problemas enfrentados por estados em desenvolvimento, pontuando que estas são corrigíveis apenas no longo prazo. “A resposta não está no desmantelamento do Estado, mas sim na sua reconstrução”.

*“A aplicação consistente de quaisquer políticas, que visem “corrigir preços” ou implantar indústria local, exige a institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos e, como salientou vigorosamente Samuel Huntington há uma geração, tal institucionalização não pode de forma alguma ser tida como certa. Ao final dos anos oitenta, até antigos expoentes da ortodoxia, como o Banco Mundial, estão agora dispostos a considerar a possibilidade de que os problemas de seus clientes possam surgir não apenas de más políticas, mas de deficiências institucionais corrigíveis apenas no longo prazo .” (Evans,; 1993; p. 108)*

No caso brasileiro, após os movimentos reformistas do Plano Diretor de Reforma do Estado, onde avançou-se na modernização do aparelho estatal nacional, restou evidenciada a baixa qualidade administrativa local, em uma abordagem multidimensional. A descentralização municipal de competências, prevista no texto constitucional em 1988, colocando a autonomia local como pressuposto para a majoração da eficiência e da própria democracia, evidenciou a baixa qualidade das burocracias municipais. Este déficit estrutural se aprofundou ao longo dos tempos, à medida que políticas públicas e serviços foram deslocados para execução local, com impactos perceptíveis na efetividade das políticas públicas. (Grin *et.al*; 2018)

De certo, a avaliação de políticas públicas que dependam de arranjos institucionais arrojados com participação dos municípios, com diferentes níveis de maturidade institucional dos atores governamentais, demanda a

---

<sup>7</sup> Segundo Evans (1993, 1995), essa “autonomia (inserida) depende de uma combinação aparentemente contraditória entre isolamento burocrático weberiano e inserção intensa na estrutura social circundante. A forma de se obter tal combinação contraditória depende, é claro, tanto do caráter historicamente determinado do aparelho de Estado como da estrutura social na qual está inserida, como ilustra uma comparação entre o Japão e os NPIs do Leste asiático”.

análise de suas capacidades estruturantes, sobretudo para identificação dos *déficits* institucionais entre atores que se supõem semelhantes.

Torna-se importante, por hora, estabelecer os limites conceituais de capacidades estatais. Posteriormente, trazendo estudos já publicados acerca do tema, com foco nos entes subnacionais e suas especificidades. Em síntese, considerando que o termo “comporta inúmeras definições, cada uma capturando diferentes aspectos do conceito” (Souza & Fontanelli, 2020, p. 44).

Em síntese, as diferentes abordagens convergem para três diferentes frentes: (i) fiscal (extrativa), entendida como a capacidade de cobrar impostos e tributos; (ii) coercitiva, traduzida na imposição da lei e ordem e (iii) administrativa, que incorpora a habilidade de implementar políticas públicas por uma burocracia profissional. Com efeito, o conceito de capacidade estatal abrange uma abordagem multidimensional, incorporando “tanto uma dimensão burocrática quanto a de alcance territorial” (Souza & Fontanelli, 2020, p. 46).

Skocpol (1985), em seu seminal *“Bring the state back in: Strategies of Analysis in current Research”*, ao colocar o Estado como um ator autônomo e relevante, e não apenas como a arena de disputa das exigências ou interesses de grupos, indica elementos básicos para a análise de capacidades estatais. Ao citar diversos estudos preliminares, como os de Tilly (1975, 1981) e Evans e Rueschemeyer (1985), estabelece elementos como integridade territorial, arrecadação, financiamento e corpo técnico como essenciais para análise de capacidades estatais, aliado ao conceito de autonomia. Este último, entendido como a possibilidade de formulação e implantação de políticas públicas que não são simplesmente o reflexo dos grupos de interesses ou de classes sociais; já a capacidade associa-se à força para a implementação destas políticas, especialmente em face a oposições.

Ainda, destaca que as capacidades estatais são, também, relacionais e contexto-dependentes. *“The need to analyze states in relation to socioeconomic and sociocultural contexts is convincingly demonstrated in the best current research on state capacities.”* (Skocpol; 1985; p. 20). De certo,

são importantes porque as suas configurações organizacionais, juntamente com os seus padrões de comportamento, influenciam a cultura política, fomentando alguns tipos de formação de grupos e ações políticas coletivas específicas.

Migdal (1988; 2004) define como centrais as capacidades de penetração na sociedade, regulação das interações sociais, arrecadação e apropriação ou uso de recursos em determinadas políticas. Traz ainda uma dualidade inerente às capacidades estatais, sobretudo em sociedades em desenvolvimento: *“The duality of states - their unmistakable strengths in penetrating societies and their surprising weakness in effecting goal-oriented social changes.”* (Migdal; 1988; p. 9)

Fukuyama (2004; p. 21), ao analisar o Estado Americano, apresenta dois conceitos fundamentais para o entendimento de capacidade estatal: escopo estatal e força estatal. O primeiro refere-se ao alcance do Estado: ao argumentar que o Estado Americano foi concebido para garantia das liberdades individuais e, em segundo plano, direitos sociais (*welfare state*), o autor pontua que o alcance do estado é limitado pela sociedade. Contudo, nos limites deste escopo, o Estado é dotado de grande capacidade (força), traduzidas pela infinidade de instituições - agências e normas. Finaliza pontuando que, sob o ponto de vista econômico, que a capacidade estatal é mais relevante que o alcance, tendo como referência a capacidade extrativa-fiscal dos Estados.

*A further reason for thinking that strength is more important than scope in determining long-term economic-growth rates is the fact that there is a fairly strong positive correlation across a wide variety of countries between per capita GDP and percentage of GDP extracted by governments in taxes. That is, richer countries tend to funnel higher proportions of national wealth through their state sectors.*(Fukuyama; 2004; p. 28)

Cingolani (2013) explora as diferentes pesquisas sobre o conceito de capacidade estatal, traçando elementos importantes para a pesquisa na área. Destacam-se a multidimensionalidade do conceito, os desafios metodológicos de pesquisas e de medição e sua vinculação

contexto-dependente, além da possibilidade tautológica das explicações - capacidade como causa e consequência.

No Brasil, diversos estudos têm inserido a abordagem de capacidades estatais no contexto de avaliação de políticas públicas. Gomide e Pires (2012), Gaitán e Boschi (2016), Souza (2016), Gomes e Guimarães (2012), Marengo (2017) e Nunes (2018), entre outros tantos enfatizam a importância do tema na análise de políticas públicas. Em estudos de políticas e programas focalizadas, podem ser destacados os estudos da Burocracia, Desenvolvimento

Em síntese, as capacidades administrativa e técnica são responsáveis por conferir à máquina estatal efetividade burocrática, coesão administrativa e coerência interna. Por sua vez, as capacidades política e institucional possibilitam a criação de vínculos com atores não estatais, mediante canais de interlocução e negociação. Combinadas, as capacidades estatais conferem às burocracias autonomia administrativa e relacional, que, dotadas de legitimidade, consolidam o poder transformador do Estado. (Grin *et.al*; 2018)

Por sua vez, alinhar diferentes capacidades técnicas e políticas de uma diversidade de atores no desenho da política pública requer a estruturação de arranjos institucionais complexos. Fiani (2013; p. 22), ao definir conceitualmente o termo “arranjos institucionais”, coloca-os como o conjunto de “regras que definem a forma particular como se coordena um conjunto específico de atividades econômicas em uma sociedade.”

Ainda, considerando as características das economias contemporâneas, e sobretudo de ações coordenadas que tenham capilaridade municipal, as transações econômicas são derivadas de contratos severamente incompletos, dada as assimetrias informacionais e estruturais presentes nos sistemas. Diante destas características, surge a necessidade de formação de arranjos institucionais que promovam os ajustes *ex post* necessários, à medida em que circunstâncias imprevistas forem surgindo. Por sua vez, estes arranjos podem ser definidos por suas características como arranjos de *hierarquia* e *híbridos*, além do *mercado*, que é, em sua essência, um modelo de arranjo institucional. (Williamson; apud Fiani; *op.cit*).

A hierarquia trabalha com uma perspectiva vertical dos processos produtivos, onde a autonomia dos agentes é limitada e estão sujeitos a uma cadeia de comando e controle. Assim, os incentivos estão ausentes no sistema, e, considerando os controles administrativos, persiste uma adaptação coordenada entre agentes do sistema, com efeitos endógenos. As mudanças e adaptações colocadas ao sistema são coordenadas pelos controles e comandos exercidos pela hierarquia.

Aos híbridos, considerando que são sistemas que transacionam com outros sistemas, há a combinação de incentivos (mercado) e controles administrativos (hierarquia). Em síntese, os agentes preservam alguma independência, apesar dos controles existentes, e, com isso, têm margem para atuar também com sistemas de incentivos, como preços. A adaptação decorre de um balanceamento entre a adaptação coordenada (hierarquia) e a autônoma (mercado).

Considerando que arranjos hierárquicos se utilizam de *controles* e o mercado de *incentivos*, o desafio que se coloca é a combinação entre controles e incentivos para a indução de cooperação e mitigação de conflitos. Fiani coloca que *“a combinação de elementos heterogêneos na forma de incentivos e controles impõe dinâmicas de interação, riscos de conflitos e dificuldades de coordenação que são distintos no arranjo híbrido tanto em relação à hierarquia, quanto em relação ao mercado”*.

### **3.2 A experiência Brasileira**

Em estratégias de atuação nacional concertada, pautada na centralização nacional para a implementação de políticas públicas no Brasil, ao longo dos últimos anos, é possível identificar diversos programas em que diferentes modelos de arranjos institucionais foram desenhados, considerando as diversidades e capacidades locais.

Essa coordenação tem sido muito marcada por um movimento de centralização regulatória ou descentralização tutelada, onde as diretrizes, procedimentos e estratégias são definidas em âmbito nacional, com distribuição de competências aos entes regionais e locais. Tais estratégias se complementam às competências constitucionais originárias dos entes

subnacionais, como fornecimento de serviços públicos ou licenças, além de programas focalizados, e são determinantes tanto para a efetividade de políticas públicas como para o funcionamento da economia em nível local.

Estratégias nacionais geram efeitos nas economias locais, que deveriam ajustar programas e políticas locais para, de forma sinérgica, potencializar efeitos de desenvolvimento no âmbito local. Considerando as diferentes estruturas econômicas dos entes federativos, a análise dos agentes que se encontram na ponta a partir de suas capacidades é essencial para a promoção de ajustes e calibragem de efeitos.

De certo, diversos programas de indução ao desenvolvimento no Brasil têm sido objeto de estudo ao longo dos últimos 20 anos, pode ser processada considerando os resultados sob a ótica da União, ou pela perspectiva dos efeitos sobre os diferentes entes estatais. Programas como o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, Programa Bolsa Família, Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), entre outros, consolidam a estratégia de atuação combinada entre os diferentes entes da Federação.

Estudos aprofundados trazem entre suas similitudes a necessidade de promoção de ajustes nos desenhos das políticas, de forma a adequá-los às diferentes capacidades locais. Como pontua Coutinho (2014; p. 280), “capacidades técnicas e políticas não são, nas experiências reais, construídas ou fomentadas simultaneamente ou na mesma intensidade”. O autor propõe o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do município, calculado a partir de quatro variáveis de informações fornecidas, entre dados de cobertura e cumprimento das condicionalidades. As fragilidades percebidas a partir deste monitoramento são utilizadas para subsidiar estratégias de qualificação técnica dos municípios.

No caso do Programa Bolsa Família, por exemplo, as capacidades técnicas municipais tiveram precedência frente às políticas. Colocando as diversas realidades do Brasil como um dos elementos para desenho e redesenho da política pública, o processo de descentralização da política foi sendo construído ao longo de sua execução, chegando a construir um indicador específico para o monitoramento da gestão descentralizada, onde

as capacidades de monitoramento e de gestão municipais são avaliadas, de forma a subsidiar, por exemplo, decisões de investimento e qualificação.

Como colocam Pires e Gomide (2014; p. 368) capacidades técnico-administrativas influenciam positivamente a execução de políticas públicas, ao passo que capacidades políticas fortalecem mecanismos de inovação no seu processo de execução. Ainda, as capacidades técnico-administrativas são diretamente influenciadas pelas características das burocracias e da disponibilidade de recursos, e mecanismos de coordenação e de monitoramento influenciam no componente político. A capacidade política se coloca como elemento fundamental para a adequação de desenhos às realidades locais, raramente previstas no desenho original das políticas.

Por fim, é importante destacar a heterogeneidade da Federação Brasileira, constatada a partir de diversas políticas de alcance nacional, com foco na execução local.

A análise dos arranjos de implementação das diferentes políticas indicou uma atuação do Estado substancialmente heterogênea, impossibilitando falar-se em um Estado com capacidades comuns – mesmo em programas e projetos considerados prioritários para um mesmo governo, num mesmo contexto. Isto corrobora os argumentos de que as capacidades do Estado variam entre políticas públicas e de que as análises de sucesso devem levar em conta as diferentes áreas e setores, suas trajetórias históricas, instituições e atores. (Gomide; Pires; 2014; p. 374)

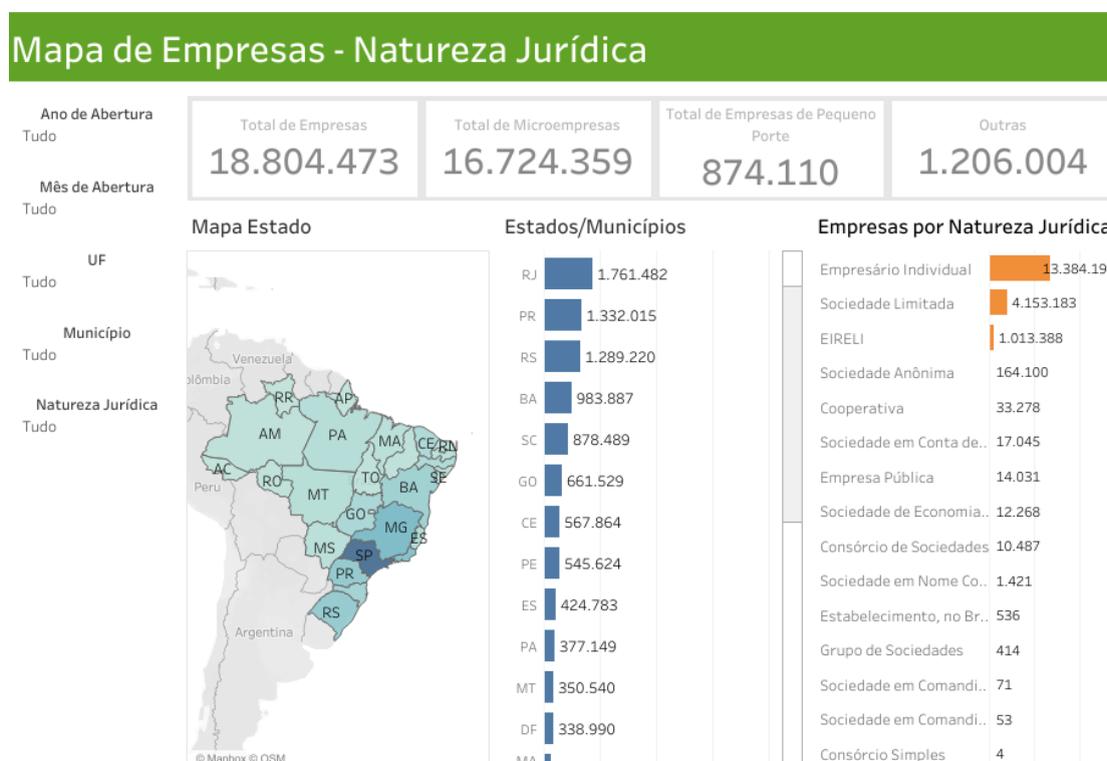
O desafio que se coloca, em um cenário de construção de ambientes favoráveis à inovação e ao desenvolvimento local, é a coordenação entre políticas nacionais de fomento ao ambiente de negócios e políticas locais de fomento aos arranjos produtivos locais, de forma a catalisar efeitos positivos na sociedade.

## CAPÍTULO 4 - Política foco de análise: Simples Nacional como estratégia de redução dos custos de compliance e indutor de desenvolvimento?

### 4.1. Aspectos Introdutórios

A relevância das pequenas e médias empresas para o desenvolvimento econômico é reconhecida. Até 2003, medidas incipientes de fomento ao funcionamento de empresas de pequeno porte eram profusas e pouco efetivas. A organização administrativo-burocrática do país exigia de empresários, muitas vezes, interação com uma dezena de órgãos para formalização e funcionamento. Em 2003, ano de edição da emenda constitucional nº 42, registravam-se 2.230.711 empresas, com 84% destas classificadas como de pequeno porte. Atualmente, elas são contabilizadas em 18.804.473 empresas ativas, em que as empresas de pequeno porte representam cerca de 94% desse total, conforme dados do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.

Figura 6 - Mapa de empresas por Natureza Jurídica



Fonte: Mapa de Empresas no Brasil. Disponível em <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/mapa-de-empresas/painel-mapa-de-empresas>. Acesso em 06/07/2020.

Trata-se de uma política, a cargo do Governo Federal, que, ao longo de duas décadas, foi sendo ajustada às diversas peculiaridades federativas nacionais. É, também, resultado da coordenação e articulação nacional voltada para a melhoria do ambiente regulatório, com integração e alcance municipal, e monitoramento em tempo real. Em síntese, o Simples Nacional teve implicações diretas nos entes federados, percebidas nas necessárias convergências regulatórias e adaptações de processos administrativos e burocráticos locais, seja na construção de parceiros e redes de conhecimento para a implementação das mudanças projetadas.

Visando garantir a autonomia política dos entes federados, sem deixar de iniciativas de simplificação, eliminação ou redução de obrigações administrativas e tributárias, a política sintetiza um modelo de registro e arrecadação unificado, com características específicas:

- A. Garantia de condições de enquadramento diferenciado, a partir das especificidades de cada ente;
- B. Recolhimento tributário unificado e centralizado, nos moldes de *one-stop shop*, com garantia de redistribuição aos respectivos entes;
- C. Compartilhamento das atribuições de arrecadação, fiscalização e cobrança entre os entes federados
- D. Adoção de um cadastro nacional de contribuintes.

O Simples Nacional sofreu adaptações e acomodações de seu texto, desde a sua propositura, de forma a atender às diferentes realidades e especificidades observáveis na federação, além de introduzir elementos relevantes para a transformação do cenário econômico no Brasil. Adaptações regulatórias derivadas nas esferas estaduais e municipais, com alterações em modelos e estruturas administrativas específicas foram implantadas em toda a federação (como a figura do Agente de Desenvolvimento Local, por exemplo). Ainda, foram constituídos arranjos institucionais que viabilizaram politicamente sua capilaridade municipal, com modelos de governança diferenciados, marcados pela colaboração ativa de atores não estatais.

A participação de atores não estatais, como o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Movimento Nacional das Micro e Pequenas Empresas (Monampe) e a Associação Brasileira dos Sebrae/Estaduais (Abase), no desenho e implementação da estratégia são marcantes, inclusive na promoção de alterações regulatórias locais.

Tabela 04 - Histórico Simples Nacional

<b>ANO</b>	<b>MARCO</b>	<b>ATORES ENVOLVIDOS</b>
1988	Regime diferenciado às MPMEs na CF	Governo Federal
1996	Simples Federal (Lei 9317/96)	Governo Federal
1999	Estatuto das MPMEs (Lei 9.841/99)	Governo Federal
2003	Emenda constitucional nº 42	Governo Federal
2005	Frente empresarial pela Lei Geral	SEBRAE, CNI, CNC, CNA, CNT, CNDL, CACB, CONEMPE, FENACON (Sociedade Civil organizada)
2006	Aprovação da LC 123/2006 Regulamentação do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN)	Governo Federal e Sociedade Civil organizada
2007	Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM) - Lei 11.598/2007	
2008	LC 128/2008 - Criação do Microempresário individual e dos Agentes de Desenvolvimento Local	
2009	LC 133/2009 - ampliação das atividades dos optantes. Comitê Gestor da REDESIM	
2011	LC 139/2001- ajustes de valores Constituição da empresa individual de responsabilidade limitada (EIRELI) Programa Microcrédito Crescer (Lei 11.110/2005)	
2014	LC 147/2014 - Simplifica processos e procedimentos, reduz custos de registro de empresas e simplifica baixas, entre outras alterações.	
2016	LC 155/2016 - Criação do Investidor Anjo, Fator Emprego e alterações nos enquadramentos e tabelas	Governo Federal, representantes dos Estados e Distrito Federal,
2018	LC 167/2018 - Programa de Regularização Tributária para MPMEs	Representantes dos Municípios e Sociedade Civil organizada
2019	LC 167/2019 - Cria as figuras do Inova Simples (para <i>Startups</i> ) e a Empresa Simples de Crédito	

Elaborado pela autora.

Percebe-se, pelo histórico das alterações ao longo da consolidação do marco regulatório do Simples Nacional, que grande parte das alterações propostas tinha como objetivo central o aumento da eficiência do ambiente econômico. Resgatando os postulados de Porter (apud. Sarfati; 2013), tratam-se de medidas visando à inclusão e melhoria regulatória para as MPMEs.

Medidas voltadas especificamente para o fomento e incentivo à inovação foram introduzidas recentemente, nas duas últimas alterações aprovadas, incluindo a possibilidade de aporte de capital sem a participação societária na empresa (investidor anjo) e o Programa Inova Simples, com regime diferenciado para startups e empresas que se destinam à inovação. Ainda, o programa prevê um alinhamento junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI, para facilitação de registros de marcas e patentes.

Em síntese, por seus efeitos, diversos estudos colocam as MPMEs com um papel central na transformação do ambiente econômico das sociedades, em especial para a (i) criação de empregos, (ii) inclusão social (redução da informalidade), (iii) processos de inovação, (iv) produtividade e competitividade.

Sob a lógica de geração de (i) empregos e (ii) inclusão social, esta última coincidindo com a redução da informalidade, o papel de políticas de fomento às MPMEs volta-se para duas estratégias centrais: redução do custo de entrada no setor formal, para inclusão social e redução do custo de funcionamento no setor formal, onde se encontram as vantagens de geração de empregos. As consequências de um alto custo de entrada e permanência que inviabilizam o pequeno negócio são cruciais para o desenvolvimento, em especial o local, abarcando desde perdas de arrecadação como a baixa produtividade dos postos de trabalho. (Kalume *et. al*, 2013, p.278).

Considerando os efeitos do Simples Nacional, recentes estudos têm apontado posicionamento divergente com relação ao impacto efetivo na sociedade, dadas as distorções promovidas ao longo dos anos, sobretudo com relação aos custos. No Relatório “Qualidade dos gastos Tributários no Brasil: O Simples Nacional”, de Pessoa e Pessoa (2020), a análise, em

perspectiva comparada com programas similares em outros países, aponta diversas distorções, sobretudo com relação aos limites de faturamento para adesão ao regime diferenciado de tributação e seus custos associados, calculados sobre as renúncias de receitas.

Com relação ao potencial gerador de empregos e redução de informalidades - um dos argumentos centrais de defesa ao tratamento diferenciado - os autores colocam, à luz de pesquisas empíricas sobre o tema, que outros fatores podem influenciar mais na geração de empregos do que o tamanho da empresa. Pontuam, por exemplo, que outros fatores, como a abrangência do setor e a idade das empresas também influenciam na geração de empregos, indicando que o processo de criação de empregos é pouco entendido e que incentivos estatais são usados indiscriminadamente, gerando distorções e desperdícios. (Pessôa e Pessôa; 2020)

Contudo, muitas evidências apontam para uma relação positiva entre regimes simplificados de tributação e seus efeitos positivos sobre os empregos e as empresas. Paes (2004) menciona os estudos de Neumark *et al.* (2008), Audretsch (2002), Davidson *et al.* (1998), Baldwin e Picot (1995), na literatura internacional, além dos estudos de Lemgruber e Rodrigues (2000), Cechin e Fernandes (2000), Monteiro (2004), Delgado *et al.* (2007), Monteiro e Assunção (2006), Fajnzylber *et al.* (2009), Corseuil e Moura (2009), Paes e Almeida (2009) e Castro (2010) que estudaram os impactos positivos da simplificação tributária e administrativa sobre a formalização de firmas e criação de empregos no Brasil, desde a concepção do Simples Federal.

Dentre as evidências divergentes, os achados de Rocha, Ulysea e Rachter (2018), que concluíram que o aumento de empresas deu-se pela formalização de empresas existentes e não de criação de novas empresas, além de suscitar a hipótese de empresas menores utilizarem o MEI para redução de custos da relação de trabalho assalariado. Ainda, em uma avaliação custo-efetividade, os custos inerentes às isenções praticadas aparentam serem maiores que os benefícios gerados.

Considerando o fomento à (iii) inovação, Sarfati (2013) indica três estágios de desenvolvimento econômico sucessivos, baseados no modelos

de Porter: 1) fatores de produção - economia agrícola e baixo valor agregado; 2) eficiência - economias de escala e 3) inovação - economias intensivas de conhecimento e inovação.

O argumento central é que economias em estágio de inovação tendem a desenvolver mais políticas visando o empreendedorismo do que os países em estágio de eficiência. Ainda, qualifica as políticas de fomento às MPMEs como regulatórias e de estímulo, dadas as características locais. Em apertada síntese, as políticas regulatórias e de estímulo incorporam o conjunto de regras de funcionamento de empresas no território, onde as primeiras tendem a afetar de forma indiscriminada as empresas e influenciam negativamente nas políticas de estímulo.

Tabela 05 - Comparativo políticas Regulatórias e de Estímulo

<b>Políticas Regulatórias</b>	<b>Políticas de Estímulo</b>
Regulação de entrada	Educação empreendedora
Regulação trabalhista e social	Indústria de Incubadoras e <i>venture-capital</i>
Regulação de Propriedade	Promoção de pesquisa e desenvolvimento
Política tributária	Fomento à internacionalização
Regulação de falência	
Regulação de crédito.	

Fonte: Sarfati (2013)

Ao tratar dos efeitos das MPMEs sobre a inovação, os estudos são menos conclusivos ainda. A literatura internacional o aponta por entendimentos divergentes neste sentido. Conforme pontuam Pessoa e Pessoa (2020, p 100), não há evidência empírica segura que justifique o tratamento diferenciado às pequenas empresas. Em síntese, pequenas empresas têm processos de tomada de decisão mais céleres, e reagem mais rapidamente às demandas dos consumidores, sendo esta uma vantagem potencial em processos de inovação (Bergner *et. al*, 2013, p.42). Sob a lógica tributária, processos de inovações geram *spillovers* positivos no ambiente de negócios.

Bergner *et al* (2017, p. 43) pontuam que, a partir da diversidade de resultados empíricos, não é possível estabelecer uma correlação segura entre o tamanho da empresa e sua propensão em inovar, aplicável a todas as indústrias. Asseveram, por fim, que o tamanho das empresas é um referencial ruim para utilização de regimes especiais de tributação, apontando que a ligação entre pesquisa e desenvolvimento e inovação é mais próxima que o tamanho da empresa e inovação.

O quarto argumento remete aos impactos sobre a produtividade e competitividade. Em apertada síntese, a argumentação central é que a tributação gera, por si só, distorções nas empresas. Quando aplicadas em regime diferenciado, induz as empresas a não maximizarem seus custos de produção, em função de aumentos na carga tributária. Appy (2017) traz importantes elementos para a avaliação das distorções alocativas provocadas por regimes tributários diferenciados, na medida em que induzem empresas a comportamentos menos onerosos sob o ponto de vista tributário. Considerando que o crescimento da empresa é medido por seu faturamento, a estrutura de incentivos promovida pelo Simples induz a comportamentos como fragmentação artificial e crescimento limitado, visando à manutenção de benefícios fiscais.

Aqui, destaca-se que o funcionamento de alíquotas padronizadas em nível nacional desconsidera as especificidades dos diferentes setores, implicando severamente tanto na incidência dos diferentes impostos como na redistribuição destes em nível nacional. Assim, o regime influencia a cadeia produtiva, os preços relativos, a distribuição produtiva no território e, como consequência, a própria arrecadação e redistribuição de recursos, visando minimizar as diferenças regionais.

Ainda, como pontua Appy (2017, p. 329), o único motivo para regimes especiais específicos para pequenos negócios seriam os custos de conformidade, considerando tanto os custos de entrada em si como a existência de um considerável setor informal na economia. Contudo, os custos de conformidade são, em parte, reflexos das estruturas de governo e de suas capacidades de oferta de serviços simplificados e de monitoramento.

Por fim, resta destacar que o processo de fiscalização e controle de evasão fiscal, sobretudo dos impostos municipais escriturados e não pagos, tem sido processados, inscritos em dívida ativa e cobrados judicialmente pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - PGFN, sem efeitos em nível local e regional. A legislação prevê que a inscrição e cobranças judiciais possam ser efetuadas pelos Estados e Municípios, mediante a assinatura de convênio. Atualmente, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 365<sup>8</sup> têm convênio ativo, além de 09 estados.

Percebe-se, pelo desenho no regime tributário simplificado, a ocorrência de um esforço coordenado pelo Governo Federal visando tanto a simplificação de entrada (conformidade administrativa), como a de recolhimento tributário (conformidade fiscal). Contudo, não se mede, pela mera análise dos custos tributários, a participação dos municípios para incremento de suas arrecadações.

As próximas sessões destinam-se a apresentar elementos para a composição de um Índice de Gestão Municipal - IGM, avaliando os aspectos de capacidades administrativa e burocrática, fundados na hipótese de que Municípios mais estruturados devem apresentar comportamento diferenciado da arrecadação. Na sessão subsequente, os dados relacionados ao comportamento da arrecadação do ISS e sua participação nos PIBs e receitas Municipais. Ao final, busca-se avaliar se é possível estabelecer alguma correlação entre o nível de capacidades estatais dos municípios e o incremento da arrecadação do ISS.

#### **4.2 - Avaliação das Capacidades Municipais de arrecadação: uma proposta de indicador.**

A medição de capacidades estatais não encontra na literatura um método específico. Contudo, conforme pontuou Marengo (2017, p. 1034), é possível estabelecer uma relação lógica entre burocracias profissionais e o incremento na capacidade estatal. Sua argumentação central é que as burocracias meritocráticas influenciam na agenda de políticas públicas, dado

---

<sup>8</sup> Fonte: Receita Federal, dados retirados do sítio <http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/Documentos/Pagina.aspx?id=5>. Acesso em 09/07/2021.

o conjunto de informações técnicas disponíveis. Por sua vez, burocracias meritocráticas detêm maior autonomia em relação a ciclos políticos-eleitorais.

Partindo do pressuposto de que burocracias estáveis e profissionais podem apresentar uma capacidade maior de implementação de políticas públicas, e considerando que a arrecadação é uma das funções de maior interesse nos estados, torna-se fundamental trazer os elementos de composição da capacidade estatal.

Propõe-se, para avaliação das capacidades municipais relacionadas ao desempenho da arrecadação do ISS, a composição do Indicador de Gestão Municipal - IGM, com quatro dimensões:

1. BURO: Proporção acima e abaixo da média de funcionários públicos municipais em relação ao total de servidores. Assume valores entre o intervalo 0 e 1.
2. QUALI: Proporção acima e abaixo da média de funcionários públicos municipais com formação em nível superior. Assume valores entre o intervalo 0 e 1
3. EXT: Proporção acima e abaixo da média do número de funcionários públicos por mil habitantes. Procura, através desta relação, medir o potencial e extensão do nível de atendimento do serviço público municipal. Assume valores entre o intervalo de 0 e 1.
4. AUT: Autonomia para cobrança de impostos não pagos, medidas pela existência ou não de convênio com a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. É dicotômico, sendo 0 ou 1.

Os dados foram retirados da Pesquisa MUNIC (IBGE), realizada nos anos de 2011 a 2018. Após o cálculo inicial, os indicadores BURO, QUAL e EXT foram normalizados pelo critério Max-min. Para o indicador AUT, por ser binário, foi adotado o valor 0 para não existência de convênio e 1 para existência.

Para definição da amostra de municípios, considerando que o estudo tem como foco de análise o desempenho da arrecadação do ISS municipal,

utilizou como parâmetro a participação municipal no PIB Nacional, em termos percentuais. Considerando que, segundo o levantamento do IBGE em 2018, apenas 09 municípios respondiam por 25% do PIB Nacional, estes foram selecionados para a produção do estudo. Assim, os dados referem-se aos Municípios abaixo listados:

Quadro 1 - PIB dos Municípios e participação no PIB Nacional (dados 2018)

<b>Município</b>	<b>% PIB</b>	<b>SIGLA</b>
São Paulo	10,20%	<b>SP</b>
Rio de Janeiro	5,20%	<b>RJ</b>
Brasília	3,64%	<b>BSB</b>
Belo Horizonte	1,31%	<b>BH</b>
Curitiba	1,24%	<b>CUR</b>
Manaus	1,12%	<b>MAN</b>
Porto Alegre	1,10%	<b>POA</b>
Osasco	1,09%	<b>OSA</b>
Fortaleza	0,96%	<b>FOR</b>

Fonte: IBGE, 2018. Elaborado pela autora.

Do universo analisado, todos os municípios apresentam, em seus quadros técnicos, corpo burocrático estável. A partir de dados da MUNIC (IBGE), foi possível avaliar não apenas a composição estática dos quadros profissionais, mas o seu comportamento no tempo.

Tabela 06 - BURO - Corpo Burocrático Estável (% estatutários)

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>SP</b>	89,26	89,42	88,11	87,39	88,36	88,64	90,37
<b>RJ</b>	91	91	91,57	93,13	93,57	98,08	97,24
<b>BSB</b>	84,74	86,95	84,75	85,16	87,37	85,77	85,13
<b>BH</b>	77,76	72,24	74,91	75,13	74,47	76,93	63,47
<b>CUR</b>	72,5	69,44	72,3	77,9	72,78	93,08	92,02
<b>MAN</b>	71,17	68,03	71,79	68,33	64,13	67,32	64,82
<b>POA</b>	75,92	79,64	80,18	72,94	74,65	81,16	78,96
<b>OSA</b>	55,68	55,63	55,35	47,06	65,11	64,58	70,74

**FOR** | 73,21 71,65 83,32 78,05 76,54 71,03 68,41

Fonte: Munic (IBGE). Elaborado pela autora.

Entre os municípios com maior arrecadação no país, é observável a prevalência de um corpo burocrático composto em sua maioria por servidores estatutários. Destaques para os municípios de Curitiba (CUR) e Osasco (OSA), que ao longo do período apresentaram um relevante acréscimo de servidores estáveis. Por outro lado, os Municípios de Belo Horizonte (BH), Manaus (MAN) e Fortaleza (FOR) observaram reduções proporcionais em seus quadros estáveis.

Com relação à profissionalização das burocracias, os dados são igualmente interessantes. Apenas o município de Belo Horizonte não apresentou um crescimento no índice de qualificação do corpo burocrático. Foi observável um crescimento pontual - de 2011 para 2014 - mas não estável.

Tabela 07 - QUALI - Qualificação do Corpo Burocrático (% nível superior)

	<b>2011</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>
<b>SP</b>	60,01	63,56	73,87
<b>RJ</b>	51,71	65,10	66,46
<b>BSB</b>	55,43	53,33	57,91
<b>BH</b>	49,69	54,44	49,82
<b>CUR</b>	47,73		69,06
<b>MAN</b>		43,35	52,25
<b>POA</b>	42,64	52,73	56,84
<b>OSA</b>	40,73	46,82	47,82
<b>FOR</b>	53,11	60,76	69,28

Fonte: Munic (IBGE). Elaborado pela autora.

O terceiro vetor mede a extensão do atendimento público municipal, medida a partir da razão servidores para cada mil habitantes, procura estabelecer a proporcionalidade entre servidores municipais e a população do município.

Tabela 08 - EXT - Extensão do atendimento público municipal - % ser/mil hab)

	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018
<b>SP</b>	77,78	78,24	81,21	84,54	86,58	91,73	95,35
<b>RJ</b>	65,29	64,06	62,43	65,13	68,21	73,13	79,94
<b>BSB</b>	25,44	21,20	20,83	21,00	21,37	23,70	24,02
<b>BH</b>	64,03	61,33	61,69	59,89	58,22	61,80	50,95
<b>CUR</b>	40,93	37,39	40,60	44,04	42,25	65,85	61,35
<b>MAN</b>	61,54	57,80	60,89	55,98	62,44	62,66	62,34
<b>POA</b>	81,88	84,75	86,95	81,87	81,66	94,34	100,57
<b>OSA</b>	33,74	33,07	35,34	32,34	39,62	38,60	36,83
<b>FOR</b>	81,85	80,58	81,48	83,95	81,81	76,47	76,70

Fonte: Munic (IBGE). Elaborado pela autora.

Por fim, propõe-se o vetor de autonomia, que considera que a assinatura de convênios para a inscrição e arrecadação local do ISS junto à PGFN pode influenciar no comportamento da arrecadação. Abaixo, a lista dos municípios que são signatários e portanto, têm autonomia para cobrança dos impostos não recolhidos, bem como acesso às bases de dados de empresas inscritas no regime diferenciado.

Tabela 09 - AUT - Municípios com Convênio PGFN)

<b>CONVÊNIO PGFN</b>	
<b>SP</b>	SIM
<b>RJ</b>	NÃO
<b>BSB</b>	NÃO
<b>BH</b>	SIM
<b>CUR</b>	SIM
<b>MAN</b>	NÃO
<b>POA</b>	SIM
<b>OSA</b>	SIM
<b>FOR</b>	SIM

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados disponíveis no [Simples Nacional](#). Acesso em 20/06/2021.

Para composição dos índices, foram feitos os levantamentos ao longo dos exercícios. Após os levantamentos, foram calculadas as médias entre os valores de cada município e a média entre os municípios. Para efeitos de normalização dos dados, utilizou-se a técnica max-min, com a fórmula  $(\text{valor-min}) / (\text{max-min})$ , de forma que os três primeiros indicadores ficassem em um intervalo entre 0 e 1. Para finalização, os valores foram somados para cada município, para a composição do Índice de Gestão Municipal.

Tabela 10 - Índice de gestão Municipal (IGM)

	<b>BURO</b>	<b>QUAL</b>	<b>EXT</b>	<b>PGFN</b>	<b>IGM</b>
<b>SP</b>	0,86	1,00	1,00	1	3,86
<b>RJ</b>	1,00	0,90	0,00	0	1,90
<b>BSB</b>	0,77	0,66	0,69	0	2,12
<b>BH</b>	0,42	0,57	0,63	1	2,62
<b>CUR</b>	0,56	0,21	0,33	1	2,10
<b>MAN</b>	0,25	0,00	0,63	0	0,89
<b>POA</b>	0,54	0,56	1,00	1	3,09
<b>OSA</b>	0,00	0,39	0,22	1	1,61
<b>FOR</b>	0,45	0,86	0,95	1	3,26

Fonte: Munic (IBGE). Elaborado pela autora.

### 4.3 - Comportamento da arrecadação do ISS em perspectiva comparada.

A participação dos municípios no Produto Interno Bruto Nacional (PIB) é altamente concentrada. Segundo dados de 2018, 71 municípios concentravam cerca de 50% do PIB e apenas 09 cidades concentravam 25%, com concentração de 19% em apenas 03 municípios - São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, reforçando a alta concentração.

Tendo como referência o ISS nas contas municipais em relação ao PIB local<sup>9</sup>, percebe-se que, via de regra, ele é pouco representativo na

<sup>9</sup> As tabelas com os valores de ISS municipais e Receitas locais estão disponíveis no Anexo 1.

arrecadação municipal, representando menos de 1% na maioria dos municípios analisados. Mesmo em cidades como Brasília, em que o setor de serviços é predominante, a representatividade do imposto relacionado ao setor é pouco expressiva em comparação aos PIBs locais.

Tabela 11: ISS/PIB

<b>Taxa ISS municipal/pib local</b>	<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>São Paulo (SP)</b>	0,33%	0,28%	0,27%	0,24%	0,23%
<b>Rio de Janeiro (RJ)</b>	1,26%	1,21%	1,14%	0,86%	0,86%
<b>Brasília (DF)</b>	0,18%	0,19%	0,19%	0,45%	0,45%
<b>Belo Horizonte (MG)</b>	0,89%	0,83%	0,71%	0,59%	0,58%
<b>Curitiba (PR)</b>	1,94%	1,62%	1,69%	1,41%	1,40%
<b>Manaus (AM)</b>	1,04%	0,99%	0,83%	0,72%	0,77%
<b>Porto Alegre (RS)</b>	1,77%	1,56%	1,59%	1,39%	1,35%
<b>Osasco (SP)</b>	0,81%	0,77%	0,71%	0,72%	0,88%
<b>Fortaleza (CE)</b>	1,59%	1,39%	1,26%	1,08%	1,16%

Fonte: Base de dados de Receitas Municipais, Carta de Conjuntura nº 48. IPEA. Elaborado pela autora.

A arrecadação de impostos apresenta uma tendência de crescimento que usualmente acompanha o crescimento das receitas. Assim, uma maior participação do ISS nas receitas próprias pode indicar elementos profícuos para análises mais aprofundadas, especialmente se atrelados a um esforço nacional de desburocratização.

A participação do ISS nas receitas totais dos municípios ao longo dos anos demonstra uma tendência de crescimento pequena na maioria dos municípios analisados. Destaque para os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro, em que o ISS representa aproximadamente  $\frac{1}{4}$  das receitas locais, e de Osasco e Brasília, com crescimentos bem robustos. De outro lado, a exceção de Curitiba e Fortaleza, com pequenas quedas, e Manaus com a queda mais acentuada ao longo do período analisado.

Tabela 12: ISS/Receitas Locais

<b>Participação ISS/Receitas totais</b>	<b>2012</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
---	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

<b>São Paulo (SP)</b>	27,72%	28,66%	27,20%	27,15%	28,06%
<b>Rio de Janeiro (RJ)</b>	24,78%	25,57%	25,01%	24,55%	23,96%
<b>Brasília (DF)</b>	2,83%	2,96%	2,19%	6,43%	6,67%
<b>Belo Horizonte (MG)</b>	13,29%	13,75%	14,14%	13,84%	13,85%
<b>Curitiba (PR)</b>	20,84%	20,56%	22,25%	19,40%	19,07%
<b>Manaus (AM)</b>	14,74%	14,28%	13,65%	12,09%	12,00%
<b>Porto Alegre (RS)</b>	14,95%	14,34%	15,47%	15,27%	15,79%
<b>Osasco (SP)</b>	18,37%	20,01%	21,00%	22,94%	28,36%
<b>Fortaleza (CE)</b>	13,34%	12,26%	12,21%	12,74%	12,98%

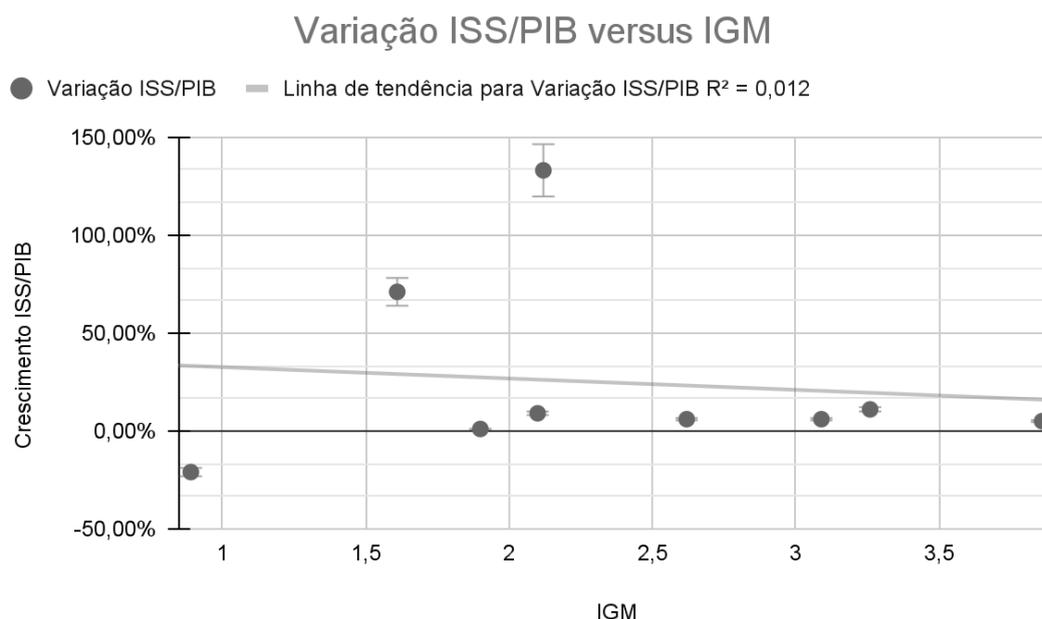
Fonte: Base de dados de Receitas Municipais, Carta de Conjuntura nº 48. IPEA. Elaborado pela autora.

Percebe-se que, à luz de alguns estudos já colocados, em que pese o regime simplificado e os esforços nacionais para redução dos custos de entrada e de conformidade tributária, tal esforço não se refletiu em mudanças efetivas na participação do ISS nas receitas locais municipais, tendo como parâmetro o ISS, que incide sobre a atividade econômica e é de recolhimento municipal. Importante ressaltar que, em que pese o comportamento da arrecadação apresentar indícios de estabilidade, com pequenos crescimentos, dados os esforços de simplificação e benefícios tributários, não é possível confirmar a hipótese da efetividade da simplificação regulatória sob a atividade econômica em nível local.

#### **4.4 - Arrecadação e Capacidades.**

Partindo do comportamento da arrecadação do ISS na lógica municipal, e agregando aos elementos de capacidades estatais, aqui representadas pelo IGM, não foi possível confirmar uma correlação entre um incremento da arrecadação e os municípios com maior capacidade estatal. No gráfico abaixo, em que se coloca a correlação entre o IGM e a variação do ISS no PIB municipal, não é possível estabelecer uma correlação positiva entre uma variação positiva do ISS sobre o PIB e a capacidade municipal.

Gráfico 04 - Correlação Variação ISS e IGM



Fonte: Base de dados de Receitas Municipais, Carta de Conjuntura nº 48. IPEA e Munic (IBGE). Elaborado pela autora.

Destaca-se a presença de três outliers (Brasília, Manaus e Osasco), que obtiveram comportamento de arrecadação bastante acentuados. Manaus, com perdas sensíveis de arrecadação na ordem de 3% e Osasco, com incremento da participação do ISS no PIB local da ordem de 11,73% no período. Brasília, por sua vez, observou um acréscimo de 133% no período. Importante pontuar que, para os dois outliers, Manaus não têm convênio firmado com a PGFN para cobrança de seus débitos de forma autônoma, ao passo que o município de Osasco detém essa capacidade.

#### 4.5. Resultados em Destaque

Ao avaliar, de forma composta, se Municípios com maior capacidade estatal, medida pelo Indicador de Gestão Municipal - IGM e a variação da participação do ISS no PIB local, não é possível estabelecer uma correlação entre os vetores. A tabela abaixo apresenta os dados sintéticos.

Tabela 13 - Comparação IGM e Variação ISS/PIB Município

	IGM	Variação ISS/PIB
Manaus (AM)	0,89	-21,00%
Osasco (SP)	1,61	71,00%
Rio de Janeiro (RJ)	1,9	1,00%
Curitiba (PR)	2,1	9,00%
Brasília (DF)	2,12	133,00%
Belo Horizonte (MG)	2,62	6,00%
Porto Alegre (RS)	3,09	6,00%
Fortaleza (CE)	3,26	11,00%
São Paulo (SP)	3,86	5,00%

Fonte: Elaborado pela autora.

Brasília, que apresenta-se na posição central em termos de capacidade estatal, se coloca como outlier com relação a variação do ISS/PIB local, no período observado (2011-2018). Para os municípios acima da mediana, Osasco (SP) também apresenta um baixo índice de capacidade estatal e um crescimento robusto na variação da arrecadação. De certo, municípios com baixa capacidade apresentaram variações robustas de arrecadação, ao passo que municípios com maior capacidade estatal - São Paulo, Porto Alegre e Belo Horizonte experimentaram um crescimento da variação do ISS similares entre si.

A avaliação dos dados de forma composta, não permite confirmar a hipótese levantada. Contudo, alguns apontamentos merecem destaque. Por ter sido efetuada com uma amostra pequena, sob o ponto de vista quantitativo, ainda que representativa em volume de arrecadação, a correlação em si não pode ser ainda descartada. De certo, uma amostra de 09 municípios, de um universo de 5.570, com três outliers, indica que, ao utilizar como corte a participação do município no PIB nacional pode ter sido falha.

Neste sentido, uma amostra estratificada, com representação de todos os estados, compostos por municípios capitais e não capitais e com

diversidade de atividade econômica predominante talvez seja mais apropriada.

## CONCLUSÕES

A cidade, em última instância, se configura como o locus de convergência entre as diferentes políticas públicas. Deve, portanto, integrar o processo decisório público, seja no desenho, seja na avaliação de políticas públicas. Uma boa avaliação de impacto deve considerar aspectos estruturais em sentido macroeconômico, mas contabilizar os efeitos distributivos e modificativos nas localidades.

Neste sentido, o presente estudo propôs uma avaliação das capacidades municipais sobre a ótica de quatro elementos diferentes: (i) corpo burocrático estável; (ii) qualificação do corpo burocrático; (iii) extensão do serviço público e (iv) autonomia de cobrança sobre o ISS. Do lado do comportamento do imposto, processou-se a variação da participação do ISS sobre o PIB do município, ao longo do período compreendido entre 2011-2018.

De forma a averiguar uma provável correlação entre as duas variáveis (capacidade e variação da arrecadação), não foi possível estabelecer uma correlação positiva entre os municípios avaliados. Como corte metodológico, optou-se por trabalhar com os 09 municípios de maior PIB no país, que representam, juntos, cerca de 25% do PIB nacional.

Importante destacar que avaliar o comportamento do ISS, com mudanças que podem ser importantes para a arrecadação local. Em recente aprovação no congresso Nacional, a Lei Complementar nº 175/2020 estabelece que o recolhimento do ISS será processado pelo município em que o serviço for prestado, e não mais na cidade-sede do prestador.

Tal mudança na norma pode estimular o desenvolvimento de capacidades locais, reduzindo a concentração da arrecadação nas cidades-sede e capitais. Convém, porém, avaliar a capacidade de monitoramento dos municípios para a composição dos bancos de dados, considerando que é de responsabilidade dos municípios a higidez dos dados informados, não cabendo aos contribuintes penalidades derivadas de omissões ou erros.

## ANEXO 1 - TABELAS DADOS RECEITAS MUNICIPAIS

Tabela 14 - Pib Brasil e Municípios

	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018
<b>Brasil</b>	4.376.382.000.000	4.814.760.000.000	5.331.618.957.000	5.778.952.780.000	5.995.787.000.000	6.585.479.000.000	7.004.141.000.000
<b>SP</b>	501.964.421.000	538.877.121.000	582.079.726.000	621.917.372.000	653.646.991.000	698.952.189.000	714.683.362.000
<b>RJ</b>	229.567.799.000	253.200.785.000	284.299.248.000	300.270.152.000	320.186.615.000	337.675.255.000	364.052.058.000
<b>DF</b>	154.568.954.000	164.101.336.000	175.906.726.000	197.432.059.000	215.612.863.000	244.722.249.000	254.817.205.000
<b>BH</b>	66.315.192.000	74.670.322.000	82.227.464.000	87.248.918.000	87.309.968.000	88.972.360.000	91.957.092.000
<b>CUR</b>	65.924.883.000	70.637.709.000	79.767.473.000	81.198.399.000	83.856.186.000	84.726.398.000	87.151.950.000
<b>MA</b>	55.528.640.000	55.551.838.000	63.829.864.000	67.418.894.000	67.076.904.000	73.225.449.000	78.192.321.000
<b>POA</b>	48.288.171.000	54.204.832.000	57.920.358.000	63.989.576.000	68.132.502.000	73.314.029.000	77.134.613.000
<b>OSA</b>	47.614.554.000	50.059.468.000	54.335.845.000	60.834.520.000	65.912.985.000	77.927.043.000	76.609.046.000
<b>FOR</b>	41.394.561.000	45.775.429.000	49.758.763.000	56.116.644.000	57.211.200.000	61.592.347.000	67.024.088.000

Tabela 15 - ISS arrecadado Municípios

	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018
<b>São Paulo</b>	13.828.361.922	15.876.035.422	15.128.806.230	15.950.015.410	16.077.547.455	15.641.991.311	15.903.598.746
<b>Rio de Janeiro</b>	6.197.959.143	6.791.696.663	7.304.186.471	7.495.895.437	7.440.591.916	6.025.481.706	6.111.117.833
<b>Brasília</b>	401.620.847	450.513.219	520.376.621	572.561.756	607.778.236	1.503.032.648	1.651.240.485
<b>Belo Horizonte</b>	1.352.637.052	1.463.502.941	1.499.103.240	1.629.518.574	1.540.076.198	1.451.584.756	1.485.977.457
<b>Curitiba</b>	1.222.525.023	1.448.552.814	1.385.267.236	1.413.294.426	1.476.663.286	1.258.286.396	1.283.090.160
<b>Manaus</b>	680.021.660	737.859.696	766.002.752	800.646.614	696.321.846	609.675.559	671.324.190
<b>Porto Alegre</b>	948.986.576	981.104.074	1.016.874.651	1.051.876.801	1.064.295.328	1.018.785.552	1.052.716.388
<b>Osasco</b>	403.717.610	438.969.504	459.171.699	492.213.208	485.648.453	531.363.977	677.963.129

<b>Fortaleza</b>	702.504.127	794.248.903	770.296.510	847.332.430	831.996.938	841.769.172	890.012.458
------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Tabela 16 - Receitas Totais Municípios

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>São Paulo</b>	51.886.463.257	57.277.554.625	55.936.098.903	55.645.217.366	59.108.895.917	57.617.557.295	56.682.197.973
<b>Rio de Janeiro</b>	25.999.054.331	27.412.797.389	28.480.194.714	29.316.513.332	29.752.688.436	24.542.253.954	25.506.906.397
<b>Brasília</b>	14.050.737.470	15.937.893.476	17.235.223.357	19.333.388.500	27.707.617.410	23.377.012.152	24.773.394.106
<b>Belo Horizonte</b>	10.359.951.146	11.014.815.869	12.076.936.602	11.853.733.883	10.893.031.952	10.490.058.174	10.728.230.589
<b>Curitiba</b>	7.014.200.117	6.951.021.466	7.028.953.641	6.873.029.628	6.636.669.673	6.485.131.658	6.727.402.795
<b>Manaus</b>	4.491.334.565	5.005.467.035	5.155.270.337	5.606.454.128	5.101.126.878	5.044.353.111	5.595.240.748
<b>Porto Alegre</b>	6.359.401.743	6.564.276.336	6.608.678.679	7.336.390.270	6.879.433.256	6.670.293.579	6.666.098.267
<b>Osasco</b>	2.427.365.673	2.389.360.583	2.446.177.444	2.460.227.427	2.312.121.404	2.315.897.690	2.390.437.236
<b>Fortaleza</b>	6.022.815.864	5.952.551.309	6.397.038.731	6.911.241.892	6.812.900.307	6.606.319.290	6.857.034.447

Fonte: IBGE e Base de dados de Receitas Municipais, Carta de Conjuntura nº 48. IPEA. Elaborado pela autora.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. **American economic review**, v. 91, n. 5, p. 1369-1401, 2001.

ARGY, Steven; JOHNSON, Matthew. **Mechanisms for improving the Quality of Regulations: Australia in an international context**. Productivity Commission, 2003.

ALESINA, Alberto; GIULIANO, Paola. Culture and institutions. **Journal of Economic Literature**, v. 53, n. 4, p. 898-944, 2015.

ALESINA, Alberto; TABELLINI, Guido. Bureaucrats or politicians? Part I: a single policy task. **American Economic Review**, v. 97, n. 1, p. 169-179, 2007.

APPY, Bernard. Tributação e produtividade no Brasil. **Anatomia da produtividade no Brasil**, p. 323-60, 2017.

BALDWIN, Robert; CAVE, Martin; LODGE, Martin. Understanding regulation: theory, strategy, and practice. Oxford University Press on Demand, 2012.

BLACK, Julia. Decentring regulation: Understanding the role of regulation and self-regulation in a “post-regulatory” world. *Current legal problems*, v. 54, n. 1, p. 103-146, 2001.

BOZEMAN, Barry. A theory of government “red tape”. *Journal of public administration research and theory*, v. 3, n. 3, p. 273-304, 1993.

BOZEMAN, Barry. Multidimensional red tape: A theory coda. *International Public Management Journal*, v. 15, n. 3, p. 245-265, 2012.

BOZEMAN, Barry; ANDERSON, Derrick M. Public policy and the origins of bureaucratic red tape: implications of the Stanford yacht scandal. **Administration & Society**, v. 48, n. 6, p. 736-759, 2016.

BUCHANAN, Bruce. Red-tape and the service ethic: Some unexpected differences between public and private managers. **Administration & Society**, v. 6, n. 4, p. 423-444, 1975.

CASTRO, Joana D`Arc Bardella; Nogueira; Jorge Madeira. **Valoração econômica do meio ambiente - teoria e prática**. Editora CRV. 2019

CHANG, Ha-Joon. Theories of state intervention: a review of the literature. CHANG, H.-J. *The Political Economy of Industrial Policy*. Hampshire: Palgrave Macmillan, p. 7-32, 1994.

CINGOLANI, Luciana. The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures. 2013.

COASE, Ronald. The new institutional economics. *The American Economic Review*, v. 88, n. 2, p. 72-74, 1998.

COUTINHO, Diogo R. Entre eficiência e legitimidade: O Bolsa Família no desafio de consolidação do SUAS. **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, p. 267-293, 2014.

DE PASCALI, Anita Carmela Militão. Políticas tributárias e a informalidade urbana: efeitos e desafios do Simples Nacional. 2018. Dissertação de Mestrado

DEIGHTON-SMITH, Rex; ERBACCI, Angelo; KAUFFMANN, Céline. Promoting inclusive growth through better regulation: The role of regulatory impact assessment. 2016.

DJANKOV, Simeon et al. The regulation of entry. *The quarterly Journal of economics*, v. 117, n. 1, p. 1-37, 2002.

DJANKOV, Simeon. The regulation of entry: A survey. **The World Bank Research Observer**, v. 24, n. 2, p. 183-203, 2009.

DOLLERY, Brian E.; WALLIS, Joe L. Market failure, government failure, leadership and public policy. *Journal of Interdisciplinary Economics*, v. 8, n. 2, p. 113-126, 1997.

DUDLEY, Susan E.; BRITO, Jerry. Regulation: a primer. The Mercatus Center at George Mason University, 2012.

DUDLEY, Susan E.; XIE, Zhoudan. Designing a Choice Architecture for Regulators. *Public Administration Review*, v. 80, n. 1, p. 151-156, 2020.

DUNLOP, Claire A.; RADAELLI, Claudio M. The politics and economics of regulatory impact assessment. In: *Handbook of regulatory impact assessment*. Edward Elgar Publishing, 2016.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Ed.). **Bringing the state back in**. Cambridge University Press, 1985.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, p. 21-30, 2003.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Texto para Discussão, 2013.

FUKUYAMA, Francis. The imperative of state-building. **Journal of democracy**, v. 15, n. 2, p. 17-31, 2004.

GAITAN, Flavio; BOSCHI, Renato Raul. Elites, coalizões e Desenvolvimento. Análise sobre a trajetória recente do Brasil1. **Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 2, p. 29-61, 2016.

GOMES, Eduardo Rodrigues; GUIMARÃES, Fabrícia. A política de simplificação e renúncia fiscal para as micro e pequenas empresas no Brasil e o pacto federativo: uma análise do Simples Nacional. **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 21, n. 2, 2012.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Ipea, 2014.

GRIN, Eduardo José et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018.

HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard. Law and administration. Cambridge University Press, 2006.

HOOD, Christopher. The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government. Princeton University Press, 2010. HOOD, Christopher.

HOOD, Christopher; ROTHSTEIN, Henry; BALDWIN, Robert. **The government of risk: Understanding risk regulation regimes**. OUP Oxford, 2001.

HUISING, Ruthanne; SILBEY, Susan S. Governing the gap: Forging safe science through relational regulation. *Regulation & Governance*, v. 5, n. 1, p. 14-42, 2011.

JAMES, Oliver et al. **Behavioral Public Performance: How People Make Sense of Government Metrics**. Cambridge University Press, 2020.

JORDANA, Jacint; LEVI-FAUR, David (Ed.). The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance. Edward Elgar Publishing, 2004.

KALUME, Luciana RV; CORSEUIL, Carlos Henrique L.; DOS SANTOS, Daniel Domingues. O Simples Nacional e a Formalização das Firms no Rio de Janeiro. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 40, 2013.

KAUFMANN, Wesley; BORRY, Erin L.; DEHART-DAVIS, Leisha. More than pathological formalization: Understanding organizational structure and red tape. **Public Administration Review**, v. 79, n. 2, p. 236-245, 2019.

LASTRES, H. M. M. A Importância de uma Política Brasileira para o Desenvolvimento Territorial e Regional. **Texto para Discussão - RedeSist**, nº 06; 2019.

LE GRAND, Julian. The theory of government failure. *British journal of political science*, v. 21, n. 4, p. 423-442, 1991.

LEVI-FAUR, David. The welfare state: A regulatory perspective. *Public Administration*, v. 92, n. 3, p. 599-614, 2014.

LEVI-FAUR, David. Regulation and regulatory governance. *Handbook on the Politics of Regulation*, v. 1, n. 1, p. 1-25, 2011.

LIPSKY, Michael. Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. 2019.

LOBEL, Orly, New Governance as Regulatory Governance. *The Oxford Handbook of Governance*, David Levi-Four, ed., 2012, **San Diego Legal Studies Paper** No. 12-101.

LODGE, Martin. Accountability and transparency in regulation: critiques, doctrines and instruments. *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*, p. 123-139, 2004.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. O enraizamento da regulação de qualidade: fazer as perguntas difíceis é a resposta. **Desafios da regulação no Brasil. Brasília: ENAP**, p. 17-37, 2009.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. High-quality regulation: its popularity, its tools and its future. **Public money & management**, v. 29, n. 3, p. 145-152, 2009.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kai. *Managing regulation: Regulatory analysis, politics and policy*. Macmillan International Higher Education, 2012.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. 2014.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 5-36, 1999.

MAJONE, Giandomenico. From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance. *Journal of public policy*, v. 17, n. 2, p. 139-167, 1997.

MAJONE, Giandomenico. As transformações do Estado Regulador. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 262, p. 11-43, jan. 2013.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. *Dados*, v. 60, p. 1025-1058, 2017.

MAY, Peter J. Regulatory regimes and accountability. *Regulation & Governance*, v. 1, n. 1, p. 8-26, 2007.

MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. (Ed.). *Handbook of new institutional economics*. Dordrecht: Springer, 2005.

MIGDAL, Joel S. State building and the non-nation-state. *Journal of International Affairs*, p. 17-46, 2004.

MOYNIHAN, Donald; HERD, Pamela; HARVEY, Hope. Administrative burden: Learning, psychological, and compliance costs in citizen-state interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 25, n. 1, p. 43-69, 2014.

NORTH, Douglass C. A transaction cost theory of politics. *Journal of theoretical politics*, v. 2, n. 4, p. 355-367, 1990.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance**. OECD Publishing, 2008.

OLIVEIRA, Vanessa E.; ABRUCIO, Fernanda L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. **Artigo apresentado**, n. 35º, p. 347-75, 2011.

PAES, Nelson Leitão. Reflexos do SIMPLES nacional no emprego e na formalização do mercado de trabalho no Brasil. **Economía, sociedad y territorio**, v. 15, n. 49, p. 639-663, 2015.

PESSÔA, Leonel Cesarino; PESSÔA, Samuel de Abreu. **Qualidade dos gastos tributários no Brasil: o Simples Nacional**. 2020.

PIERRE, Jon; PETERS, B. **Governing complex societies: Trajectories and scenarios**. Springer, 2005.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. A. Análise comparativa: arranjos de implementação e resultados de políticas públicas. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, p. 351-379, 2014.

POLLITT, Christopher et al. *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA, 2004.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Continuity and change in public policy and management**. Edward Elgar Publishing, 2011.

PRZEWORSKI, Adam. A falácia neoliberal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 28-29, p. 209-226, 1993.

RENDA, Andrea et al. Assessing the costs and benefits of regulation. **Study for the European Commission, Final Report. BRUSSELS**, 2013.

ROMMEL, Jan; VERHOEST, Koen; MATTHYS, Joery. Specialization and fragmentation in regulatory regimes. In: *Governance of Public Sector Organizations*. Palgrave Macmillan, London, 2010. p. 66-85.

SALGADO, Lucia Helena; BORGES, Eduardo Bizzo de Pinho. Análise de impacto regulatório: uma abordagem exploratória. *Texto para Discussão*, 2010.

SANTOS, André Luiz Marengo dos; STROHSCHOEN, Maria Tereza Blanco; JONER, William Rodrigues. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de sociologia e política. Curitiba, PR. Vol. 25, n. 64 (dez. 2017), p.[3]-21**, 2017.

SARFATI, Gilberto. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, p. 25-48, 2013.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 65-86, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias* [online]. 2006, n. 16. 1807.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. 2020.

STIGLITZ, J. (2009). Government Failure vs. Market Failure: Principles of Regulation. In E. Balleisen & D. Moss (Eds.), *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation* (pp. 13-51). Cambridge: Cambridge University Press.

TORRITI, Jacopo. The Standard cost model: when better regulation fights against red-tape. *BETTER REGULATION*, Weatherill, S., ed., Oxford: Hart, 2007.

VERHOEST, Koen; BOUCKAERT, Geert. Machinery of government and policy capacity: The effects of specialization and coordination. In: *Challenges to state policy capacity*. Palgrave Macmillan, London, 2005. p. 92-111.

WANG, Ning. **Measuring transaction costs: an incomplete survey**. Ronald Coase Institute Working Papers, 2003.

WEGRICH, Kai. **The administrative burden reduction policy boom in Europe: comparing mechanisms of policy diffusion**. Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science, 2009.

World Bank. 2020. *Doing Business 2020*. Washington, DC: World Bank. DOI:10.1596/978-1-4648-1440-2.