

ONDE SOBRA "BUROCRACIA" OS EMPREENDEDORES DESAPARECEM: O que afasta novos investimentos/empreendedores de Naviraí?

Maurício Hiroyuki Kubo,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS),
kubo.m.hiroyuki@gmail.com

Fábio da Silva Rodrigues,
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS),
fabiosrod@gmail.com

RESUMO

Toda organização é criada e desenvolvida dentro de um sistema burocrático estabelecido por norma, profissional especialista e hierarquia; entretanto o excesso de burocracia é denominado disfunção burocrática. Esta pesquisa tem como objetivo refletir sobre os impactos da burocracia e/ou das disfunções burocráticas no processo de implantação de novos empreendimentos em Naviraí-MS. Conhecer tal realidade é condição para compreender fatores críticos do desenvolvimento local. O referencial teórico aborda sobre burocracia, disfunções burocráticas e desenvolvimento local. Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa, exploratória, bibliográfica, documental e com pesquisa de campo. Alguns resultados finais podem ser considerados: i) Disfunções burocráticas inibem a instalação de novos empreendimentos; ii) disfunções burocráticas afetam a abertura de novos negócios e a expansão de negócios existentes; iii) com a “excessiva burocracia” alguns negócios preferem instalar-se em cidades vizinhas; iv) com a fuga de investimento, a cidade perde tanto com a circulação monetária quanto com empregos não gerados; v) a morosidade atrapalha o crescimento, e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico e social do município. . Conclui-se que a morosidade para abertura de empresas, tem como uma das razões a disfunção burocrática.

Palavras-chave: Burocracia; Disfunções Burocráticas; Empreendedorismo; Desenvolvimento.

1 INTRODUÇÃO

Foi em uma de suas viagens ao Estados Unidos da América (EUA), que o sociólogo alemão Max Weber obteve sua principal experiência com a burocracia, no qual ele relacionou o papel da burocracia em uma democracia. Weber encontrou uma democracia de massas e sem líderes, com várias pessoas falando idiomas diferentes, e toda essa organização foi constituída através de uma administração de política pelos profissionais, pela disciplina organizada e a simplificação dos processos afim de se tornar eficiente (WEBER, 1982).

A burocracia é encontrada no mundo em várias formas diferentes. Nesse sentido, segundo dados do Grupo Banco Mundial em um total de 190 países o Brasil tem a 125ª colocação na relação de facilidade de fazer negócios, o México na 49ª colocação é o melhor país nesse critério na América Latina, no mundo a 1ª colocação fica com a Nova Zelândia. Na questão de abertura de novas empresas o Brasil está na 176ª colocação em comparação com o México 90º colocado, esse critério é liderado pela Nova Zelândia também. Quanto a obtenção de alvará de construção, o Brasil está na 170ª colocação em comparação com México 87º; nesse critério a liderança é da Dinamarca. Para registrar uma propriedade, o Brasil está na 131ª colocação, o México na 99ª colocação, com a liderança da Nova Zelândia (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2017).

Neste contexto encontra-se o seguinte problema de pesquisa: Quais os impactos da burocracia e/ou disfunções burocráticas no processo de implementação de novos empreendimentos em Naviraí-MS? Sendo assim, tem-se como objetivo deste trabalho refletir sobre os impactos da burocracia e/ou disfunções burocráticas no processo de implementação de novos empreendimentos no município de Naviraí-MS. De forma específica o trabalho procura levantar junto aos órgãos da Administração Pública competentes, quais as exigências para a abertura de novos empreendimentos em Naviraí-MS; pesquisar quais Políticas Públicas para a atração de novos empreendimentos e, conseqüentemente, emprego e renda para o município de Naviraí-MS; investigar em fontes primárias e secundárias, inclusive fontes históricas, sobre a potencial evasão de investidores, empreendedores, bem como a fuga de possível recursos, emprego e renda de Naviraí-MS para outras regiões; pesquisar junto aos contadores, empresários, líderes de associação comercial e empresarial de Naviraí-MS, sobre as dificuldades para a abertura de novos empreendimentos; diagnosticar as potencialidades de investimento em

Naviraí-MS, não devidamente exploradas e/ou negligenciadas, em virtude do excessivo apego às normas/regras; propor sugestões de melhorias no processo de abertura de novos empreendimentos a fim de estimular a “desburocratização” de serviços públicos desta natureza.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 BUROCRACIA NO PENSAMENTO ADMINISTRATIVO

Importantes estudos foram realizados nos estudos organizacionais, discutindo aspectos ligados ao estudo da burocracia: Oliveira et al (2014) pesquisaram sobre a modernização e burocratização no estado da Bahia; Faria e Meneghetti (2010) estudaram a Burocracia como Organização, Poder e Controle, abordando a concepção de burocracia a partir de Maurício Tragtenberg e Fernando C. Prestes-Motta; Falcão Martins (1998) discutem a questão de uma Teoria da Burocracia pública não-estatal; Silva (2015) discute sobre o processo de desburocratização da abertura de empresas.

O pensamento administrativo é resultado do processo de modernização da sociedade, o que foi possível graças ao processo de consolidação da burocracia como estrutura organizacional. A burocracia enquanto estrutura organizacional possibilita a coordenação da atividade humana com a finalidade de alcançar objetivos comuns, bem como permite a perspectiva de longo prazo, o que traz certa estabilidade ao processo de gestão. Por sua vez, o pensamento administrativo surge com base na consolidação da lógica do mercado, sendo que as estruturas burocráticas respondiam a esta demanda, pois permitiam a organização do trabalho e proporcionavam o aumento da produtividade e geração de lucro. Isto posto, “o pensamento administrativo evoluiu segundo os estudos empíricos sobre o funcionamento da burocracia e de suas disfunções” (MOTTA; VASCONCELLOS, 2006, p. 3).

Para Max Weber (2014), a administração burocrática, que pode ocorrer tanto na esfera privada como pública – embora mais presente nas organizações públicas – segue, grosso modo, determinados princípios, tais como: i) a hierarquia de cargos; ii) a autoridade hierárquica; iii) a ocorrência de normas, regras, leis e regulamentos gerais para nortear as ações; iv) a admissão de funcionários especialistas, com base em critérios técnicos, salário fixo, estabilidade e admissão por meio de exames e provas públicas (para a administração pública); v) a formalização dos procedimentos e ações por meio do registro escrito; vi) a impessoalidade no tratamento e dissociação da esfera pública e privada; vii) dentre outras características. Para

Weber, o modelo burocrático de administração seria o mais adequado, pois torna a organização mais eficiente e eficaz, garantindo celeridade e racionalidade no trabalho, bem como diminuindo os problemas internos (WEBER, 2014).

No entanto, Weber (2014) faz uma ressalva, quando diz que nenhuma burocracia funcionará sem gestores profissionais. A esse respeito, o autor menciona que o modelo burocrático de gestão demanda profissionais qualificados para exercícios de seus cargos. Cita o exemplo dos Estados Unidos (USA), onde existe uma demanda que emana da própria sociedade por profissionais qualificados para o exercício de empregos público, de que a Administração pública esteja bem preparada, ao contrário das grandes cidades “[...] onde estão ‘amontoados’ os votos dos imigrantes, não há, geralmente, uma opinião pública educada”. (WEBER, 2014, p. 16).

Weber admite que os grandes Estados modernos, as grandes estruturas administrativas, quanto mais complexas e maiores, mais demandam estruturas burocráticas para sua administração. Será que podemos pensar que o contrário poderia ser verdadeiro, ou seja, se estruturas menores, menos complexas, à priori, poderiam ser mais enxutas em seu processo de gestão, menos dependentes do modelo burocrático? Ademais, Weber admite que “a burocratização é provocada mais pelo aumento intensivo e qualitativo e o desenvolvimento interno das tarefas administrativas que pela ampliação extensiva e quantitativa” (WEBER, 2014, p. 33); ou seja, em nosso entendimento, não representando um crescimento efetivo da organização, mas sim um aumento de sua estrutura de gestão. Weber admite, por sua vez, que “no Estado Moderno, as progressivas exigências apresentadas à Administração devem-se à complexidade cada vez maior da civilização e tendem à burocratização” (WEBER, 2014, p 33).

Weber (2014), quando fala sobre as organizações privadas, ressalta que “somente uma organização rigorosamente burocrática obtêm o período ótimo de reação”, ou seja, organizações privadas não adaptadas a este modelo de gestão não estão aptas a responder as demandas do próprio Estado. No entanto, nos cabe refletir se este princípio se aplicaria às organizações contemporâneas. A serviço de quem está o Estado, do próprio Estado ou da sociedade civil organizada? Os serviços públicos de atenção ao cidadão, bem como das organizações privadas, que geram emprego e renda, que dependem da atuação destes entes públicos, atendem ao princípio constitucional da eficiência? (BRASIL, 1988). Neste sentido, como serviços executados pelo Estado poderiam ser realizados de maneira mais eficiente?

2.2 DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS

Sabe-se que os problemas daí decorrentes não são próprios da burocracia, mas dela nascem, a partir da concepção daquilo que se compreende como disfunções da burocracia. Weber apresenta um Modelo ideal da burocracia, mas na prática, aquilo que não funciona como deveria funcionar fica neste campo denominado disfunções burocráticas. Mais precisamente, foi Merton (1970) quem denominou tais características de disfunções burocráticas, ou seja, características presentes em determinada organização burocrática que divergem das regras estabelecidas, transformando a organização numa refém de suas próprias normas. Pejorativamente, a essas disfunções burocráticas dá-se a representação social, o nome popular, de burocracia. Como efeito contrário a esse movimento “burocratizante”, também pejorativamente, a sociedade civil organizada tornou socialmente representativo o termo “desburocratização”, o que se aplica a demandas da classe empresarial brasileira, sobretudo.

Como defendem Motta e Pereira (2004), o cidadão comum deu popularmente o nome de burocracia aos defeitos deste sistema, o mesmo que Merton deu o nome de disfunção. Como contraponto, quando não cobertos por esta dimensão acima exposta, do campo da burocracia, para além das disfunções burocráticas, toda exceção a estes limites poderia dividir fronteira com perigosos elementos que potencialmente comprometem a lisura e transparência exigidas para a administração pública. Como Weber (2014) define, toda proposta com tendência “democrática”, com a finalidade de minimizar a autoridade, é perigosa por constituir terreno ambíguo. Como possui o caráter formal, cabe a Administração Pública não se envolver com as demandas, como diz Weber (2014), das “massas despossuídas”, que exigiriam benefícios próprios e imediatos para socorrer suas necessidades econômicas e sociais, assim comprometendo a formalidade do Modelo Burocrático. Assim, é rechaçada toda tentativa de busca de benesses pessoais, pautados pelos apelos emotivos e pessoais, que poderia aproximar o modelo burocrático das práticas do modelo patrimonialista, em detrimento de um ethos próprio, baseado no formalismo e na racionalidade. O que se busca é a construção de um modelo de gestão que preze pelos princípios da burocracia, essenciais a Administração Pública, mas que atenda as novas demandas da sociedade contemporânea (WEBER, 2014, p. 47).

Mais do que discutir aprofundar discussão teórica sobre burocracia ou disfunções burocráticas, o interesse neste artigo se concentra em discutir sobre as consequências sociais e econômicas do modelo burocrático, como bem aborda Weber (2014). Tais consequências

dependem tanto da distribuição de poder econômico e social, como do terreno ocupado pelo aparelho burocrático, mas, sobretudo, “do sentido dado ao aparelho pelos poderes que o usam”. O resultado, frequentemente, segundo Weber (2014), foi aquilo que ele chama de distribuição da burocracia, ou seja, o poder acontece atrelado à conquista das informações, pois o saber do funcionamento do mundo social e econômico é fundamental para o sucesso.

Max Weber fala dos mecenas, que à época ocorriam nos Estados Unidos e Inglaterra, sujeitos que financiavam os partidos e influíam nos mesmos, muitas vezes favorecendo os interesses dos grandes capitalistas. Como argumenta Weber (2014), “frequentemente, a burocratização realizou-se em franca aliança com interesses capitalistas”, sendo um importante instrumento de precisão, a serviço de interesses de dominação, tanto políticos como econômicos (WEBER, 2014, p. 63); no entanto, o autor salienta que o modelo burocrático carece de atenção aos interesses do pequeno burguês, uma política adaptada aos seus anseios. Poderíamos depreender, a partir desta discussão, que nosso interesse neste artigo, mesmo que não faça acepção dos grandes empreendedores, dá atenção aos pequenos empreendedores, geralmente negligenciados, muitos empreendendo por necessidade, por falta de emprego no mercado formal, que buscam oportunidades empreendedoras, não possuindo o mesmo poder plutocrático dos grandes capitalistas e que enfrentam severas dificuldades quanto buscam formalizar um negócio, abrir uma empresa.

A partir da contribuição de Weber (2014), nos interessamos em discutir sobre esse poder da burocracia, onde, sustentados no fato de que forma idealizada a burocracia seja o meio mais eficiente, sobretudo de gestão da coisa pública, de administrar uma organização, assentam-se nesse pressuposto os gestores públicos e demais agentes de interesse público, sustentados, sobretudo, em critérios que reforçam o tecnicismo e a indispensabilidade destes agentes e na ocultação de informações (manutenção do segredo) que forem capitais aos interesses da burocracia. Ou seja, a partir desta ótica nos parece que é preponderante o funcionamento da máquina burocrática em relação aos interesses dos cidadãos e das organizações diversas. Sem entrar em celeumas ideológicas, como afirma Weber (2014), mesmo que aparentemente interesses econômicos ou outras organizações sociais não configurem elementos pertinentes à burocracia, refletir sobre tais fenômenos nos parece caro, quando este poder da burocracia (ou dos reflexos de suas disfunções) potencialmente prejudica o desenvolvimento econômico e social de uma determinada região.

2.3 DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL

Embora existam algumas importantes contribuições sobre aspectos indiretamente ligados ao desenvolvimento de países e sociedades, tais como os trabalhos de Karl Marx, David Ricardo e Adam Smith, é na década de 1950 que se consuma essa discussão nas Ciências Sociais Aplicadas (SIEDENBERG, 2008). No entanto, a busca pelo chamado “mito do desenvolvimento” (FURTADO, 1974), sobretudo após a II Guerra Mundial, levou os países, como Truman definiu, subdesenvolvidos, a buscarem desenfreadamente alcançar este desenvolvimento tomando como parâmetro os modelos dos países ricos e desenvolvidos, sem considerar as particularidades de cada país.

Assim, ao redor do conceito de desenvolvimento socioeconômico paira certa obscuridade, tanto política como acadêmica, tornando o termo indefinido, ambíguo, passível de diferentes interpretações (SIEDENBERG, 2008). Pertinente, considerando que tais discussões são historicamente recentes, sobretudo ocorrendo a partir da década de 1990, conforme argumentam (Siedenberg, 2008), em que pese as primeiras abordagens realizadas por Perroux (1950). No entanto, embora massivamente associado a um crescimento econômico apenas, a dimensão de desenvolvimento local e regional abrange outras searas, tais como os aspectos sociais e culturais, elementos essenciais para tal compreensão.

A palavra desenvolvimento deve vincular-se a criação de estruturas produtivas mais eficientes, mais apropriadas à geração de riqueza, sim, mas promovendo a melhoria da qualidade de vida de uma população (BARBIERI, 2000). Como define Siedenberg (2008), por tratar-se de um processo multifacetado, na análise dos fatores que impactam no desenvolvimento diferentes aspectos devem ser considerados também a natureza política, social e cultural destes elementos. Uma preocupação de Max Weber, se trata de uma análise que faz dos chamados princípios estruturais de relevância:

Em que medida as estruturas administrativas são determinadas economicamente? Ou, em que medida outros fatores, por exemplo, os puramente políticos, determinam oportunidades de desenvolvimento? Ou, por último, em que medida os processos são determinados por uma lógica “autônoma” exclusivamente ligada à estrutura técnica como tal? (WEBER, 2014, p. 84).

Weber (2014, p. 85), ao falar de desenvolvimento econômico, ainda questiona se estes princípios determinam efeitos econômicos, e quais seriam estes efeitos. Também nos interessamos em saber quais esses efeitos da burocracia (e das disfunções burocráticas), aparentemente proeminentes no cotidiano que compõe nosso universo empírico, no

desenvolvimento econômico, e por consequência os sociais. Weber (2014) ainda destaca que a burocracia é fruto recente do desenvolvimento e que, pautado no racionalismo, têm historicamente destruído diversas estruturas desprovidas deste caráter racional. E deixa para os pesquisadores de hoje uma tarefa, como assim chama, “determinar quais foram estas estruturas”.

3 METODOLOGIA

A natureza esta pesquisa é qualitativa, conforme a definição de Denzin e Lincoln (2005), que requer dos pesquisadores foco na natureza da realidade socialmente construída. Para Neves (1996), a pesquisa qualitativa se utiliza de um conjunto de diferentes técnicas interpretativas, sendo direcionada a partir de um planejamento pré-definido. Por sua vez, Flick (2008) argumenta que a pesquisa qualitativa é um contínuo processo de formação e interpretação da realidade, onde o pesquisador constrói uma nova versão do todo.

Quanto aos fins e aos meios esta pesquisa está classificada da seguinte forma: quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa exploratória, que tem seu emprego justificado quando se tem pouco conhecimento acumulado e sistematizado do tema proposto ou do problema de pesquisa específico a ser estudado; quanto aos meios, enquadra-se como pesquisa bibliográfica, pois, para a fundamentação deste trabalho, se realizará uma significativa pesquisa em livros, periódicos, artigos, meios eletrônicos, dissertações e teses com o objetivo de se formar um quadro teórico consistente sobre o tema (VERGARA, 1998). A pesquisa, conforme definição de Severino (2007) trata-se de uma pesquisa documental. De forma complementar, utiliza como instrumentos de coleta as entrevistas estruturadas, pois será conduzida uma pesquisa de campo, conforme define Marconi & Lakatos (2010). Para análise dos dados, será empregada a técnica de análise de conteúdo.

Os dados obtidos foram coletados em encontros, reuniões, com empresários e contadores na Associação Comercial e Empresarial de Naviraí. Foram coletados dados primários através de entrevistas abertas com os responsáveis e colaboradores das organizações enredadas pela temática em voga, quais sejam: 03 empreendedores, 01 contador e 01 responsável pela Associação Comercial e Empresarial do município de Naviraí. A entrevista teve a intenção de buscar entender e/ou identificar possíveis indicadores que tornam a abertura de novas empresas morosas, bem como demais alterações pertinentes, tais como a mudança de

sede da empresa, por exemplo.

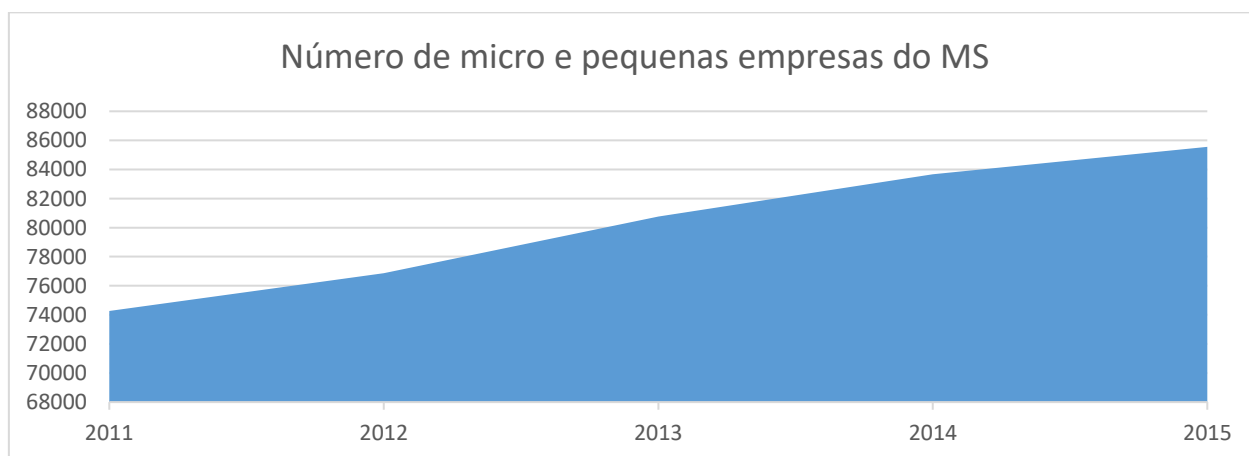
Foram coletados também dados secundários retirados de documentos legais e mídia digitais das organizações públicas envolvida na pesquisa, bem como dos órgãos que organizam estatísticas a respeito dos impactos da burocracia nos negócios. A análise de dados tem como objetivo compreender criticamente o sentido de uma comunicação, observando quer seu conteúdo manifesto, quer seu conteúdo latente, significações explícitas ou ocultas (MARCONI; LAKATOS, 2017).

4 DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 NÚMEROS SOBRE A ATIVIDADE EMPREENDEDORA NO MS E NAVIRAÍ

A pesquisa em base de dados secundária permitiu levantar algumas informações a respeito da atividade empreendedora no estado de Mato Grosso do Sul e na cidade da Naviraí. O Sebrae reúne estatísticas sobre empreendedorismo no Brasil. Dentre estes números, alguns deles trazem informações sobre as barreiras que as disfunções burocráticas e burocracia causam nos negócios. Os dados do SEBRAE (2015) permitem tornar clara a realidade destas organizações no Mato Grosso do Sul.

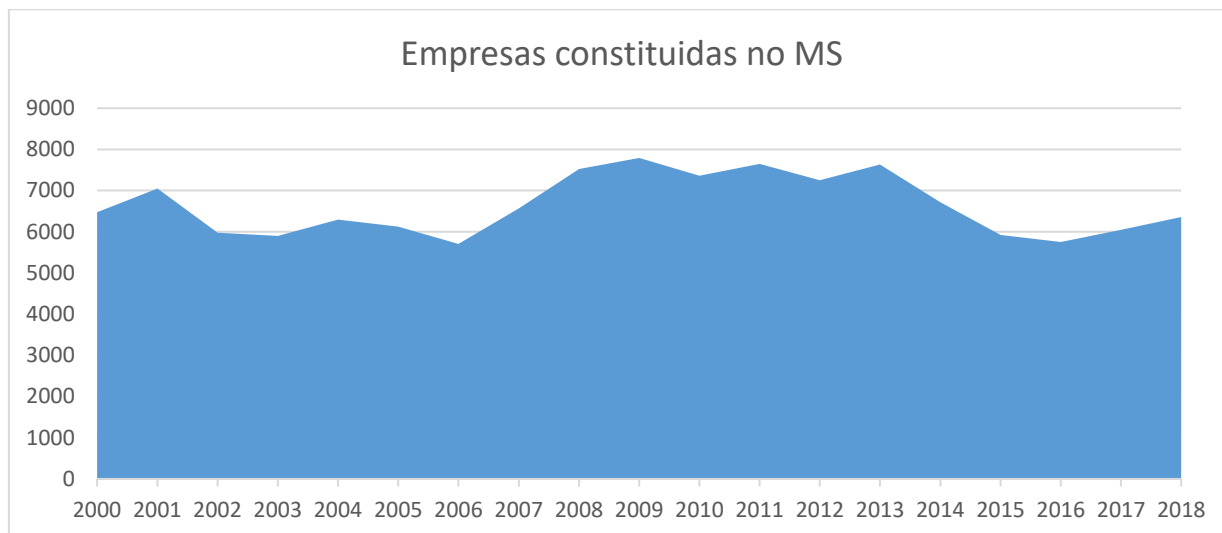
Gráfico 1: Número de micro e pequenas empresas do MS



Fonte: SEBRAE (2015).

O gráfico 1 revela que entre os anos de 2011 e 2015 o número de micro e pequenas empresas aumentaram gradativamente no período, mostrando que mesmo com as dificuldades aumentaram em 13% os novos empreendimentos. As empresas constituídas tiveram algumas variações entre 2000 a 2018 conforme o gráfico 2:

Gráfico 2: Empresas constituídas no Mato Grosso do Sul.

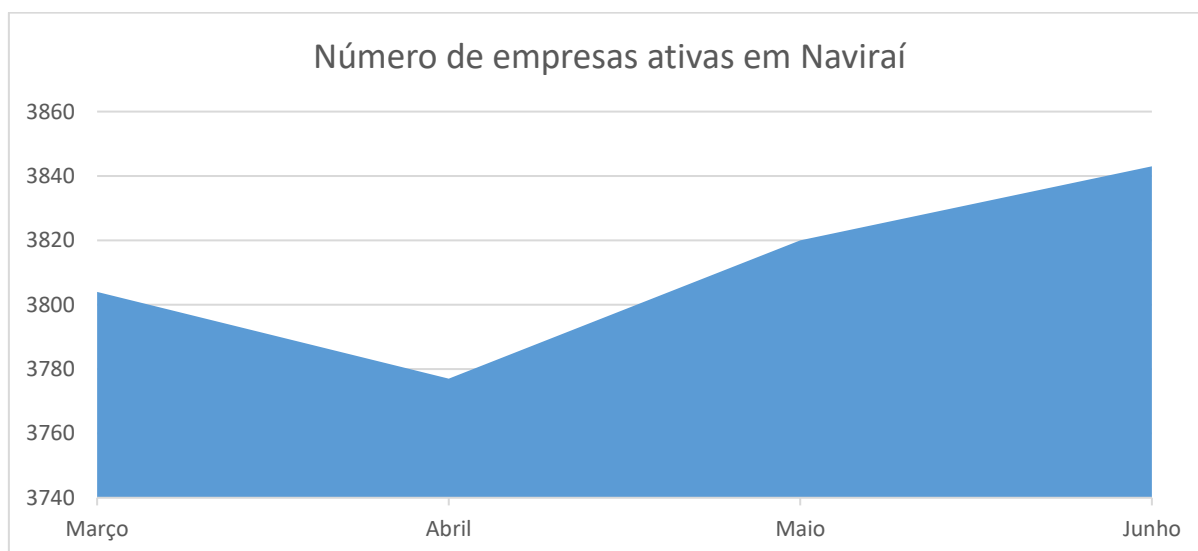


Fonte: JUCEMS (2019)

O gráfico 2 mostra que ao longo do período ocorreram variações do ano de 2001 até 2006 houve uma redução de 19% nas empresas constituídas no MS, no entanto ocorreram grande crescimento cerca de 27% de 2006 até 2009, e pôr fim de 2013 a 2018 houve uma redução de 18% nas empresas constituídas em MS. Analisado período de 18 anos o número de empresas constituídas em 2018 foi de 6360 empresas e no ano 2000 foi de 6472 empresas constituídas, houve uma redução de 112 empresas constituídas no MS.

O gráfico 3 demonstra a situação das empresas ativas em Naviraí no ano de 2019.

Gráfico 3: número de empresas ativas em Naviraí (2019).



Fonte: JUCEMS (2019).

O gráfico 3 demonstra que entre março e abril de 2019 ocorreu uma diminuição de 27 empresas ativas em Naviraí, mas que de abril até junho de 2019 ocorreu um aumento de 66 empresas ativas em Naviraí.

4.2 DIFICULDADE PARA ABRIR/TRANSFERIR EMPRESAS

Tomando como referência a pesquisa em base de dados primária, o campo permitiu elucidar algumas questões sobre a burocracia e as disfunções burocráticas e seus impactos na atividade empreendedora, bem como trouxe reflexão sobre questões importantes. A análise das entrevistas permite melhor compreensão destas questões.

No que se refere ao processo de abertura e/ou transferência de empresa, pode ser observado na entrevista com o empresário A que o mesmo teve dificuldades, como pode ser evidenciado em sua fala:

[...] quando adquirei a empresa era praticamente uma massa falida, [...] a intenção era alterar o nome da empresa, só que tinham muitos cheques protestados, dívidas, débitos. Tive que parcelar a longo prazo os tributos do Estado e da União, e aí enquanto não se quitasse, não se podia transferir, e nem que se desse a emissão de um alvará positivo com efeito negativo [...]. Primeiro vem o meio ambiente, se não evoluir o meio ambiente você não pode fazer o bombeiro e não pode fazer o laudo da vigilância sanitária e depois se não evolui o laudo do bombeiro não sai a licença sanitária. Ai depois de toda a adequação dos bombeiros vem a vigilância sanitária querendo mudar outras coisas mais, mesmo que seja prédio novo [...]

Para o empresário B as dificuldades são as normas estabelecidas nas cidades grandes do Brasil que não podem ser aplicadas da mesma forma em Naviraí ou precisa haver mais flexibilidade quanto às normas:

[...] um dos problemas enfrentados foi a porta da empresa. Foi feito um projeto para as portas, mas como minha empresa tem construção maior que 900 metros a exigência é diferente, pois o laudo dos bombeiros precisa ser enviado para a aprovação do Corpo de Bombeiros de Campo Grande. Confirmado laudo em Campo Grande, ele retorna para Naviraí e aí passa pela vistoria dos bombeiros. Na minha empresa quando o laudo voltou e os bombeiros vieram fazer a vistoria, os bombeiros falaram que o projeto da porta não estava de acordo com as normas. Como isso pode acontecer o laudo do projeto foi aprovado em Campo Grande e reprovado aqui em Naviraí? Tive que fazer um novo projeto me adequar e, enviar novamente para Campo Grande e assim conseguir o laudo dos bombeiros.

Além do mais, outras dificuldades apresentadas pelo empresário, contador e presidente da ACEN foram o tempo de demora para a liberações dos laudos do bombeiro, alvará da vigilância sanitária e a licença ambiental que foi destacado na fala do contador:

[...] após a liberação do alvará pela junta comercial, começa a nossa luta. Que vem com o bombeiro, mas o bombeiro se você não tiver que fazer um projeto, você tira pela internet desde que a construção não ultrapasse a área de 750m ele é on-line, é só cadastrar os dados da empresa já libera uma guia, uma vez paga a guia um dia útil o

certificado *on-line* é liberado. [...] se você precisar fazer um projeto de incêndio, segurança e tudo mais aí é para lá de um ano. Você protocola e aí o bombeiro só Deus sabe quando vai fazer a vistoria para ver se você está dentro das normas, se o projeto tá dentro da regulamentação e a média é de oito meses a um ano [...]. O outro é o meio ambiente, quando é só a declaração de anuência dizendo que você não precisa ter um projeto de meio ambiente com um ou dois dias se resolve. Entro no projeto depende da análise dos fiscais do meio ambiente, de análise *in loco* da situação, para ver se aquilo apresentado no projeto é de fato o que está apresentando fisicamente, então existe uma certa demora, cerca de quinze a trinta dias [...] ele demora mais quando se pega um projetista que não segue as normas, aí não vai passar pela fiscalização da prefeitura. Dedetização de um dia para outro [...] a vigilância sanitária outro problema, você entra com processo [...] houve um incremento de documento se tornando um exagero, exemplo montagem de manual de procedimento da empresa para dizer o que se faz durante o dia.

Da mesma forma o presidente da ACEN, procurando diminuir a dificuldade na abertura e transferência de empresas, propôs uma parceria com o poder público. Por outro lado, o poder público em seu ponto de vista reclama da falta de parcerias com os empresários. Na entrevista em sua fala o presidente da ACEN destaca uma falta de interesse do poder público:

[...] o poder público reclama muito da falta de parcerias, nós demonstramos a vontade de ajudar. [...] chamamos para conversar, expor o problema, só que não tivemos a resolutiva. Porque precisa ter o ajuste da máquina pública, o setor responsável pela desburocratização, da abertura de empresa, transferência de domicílio[...].

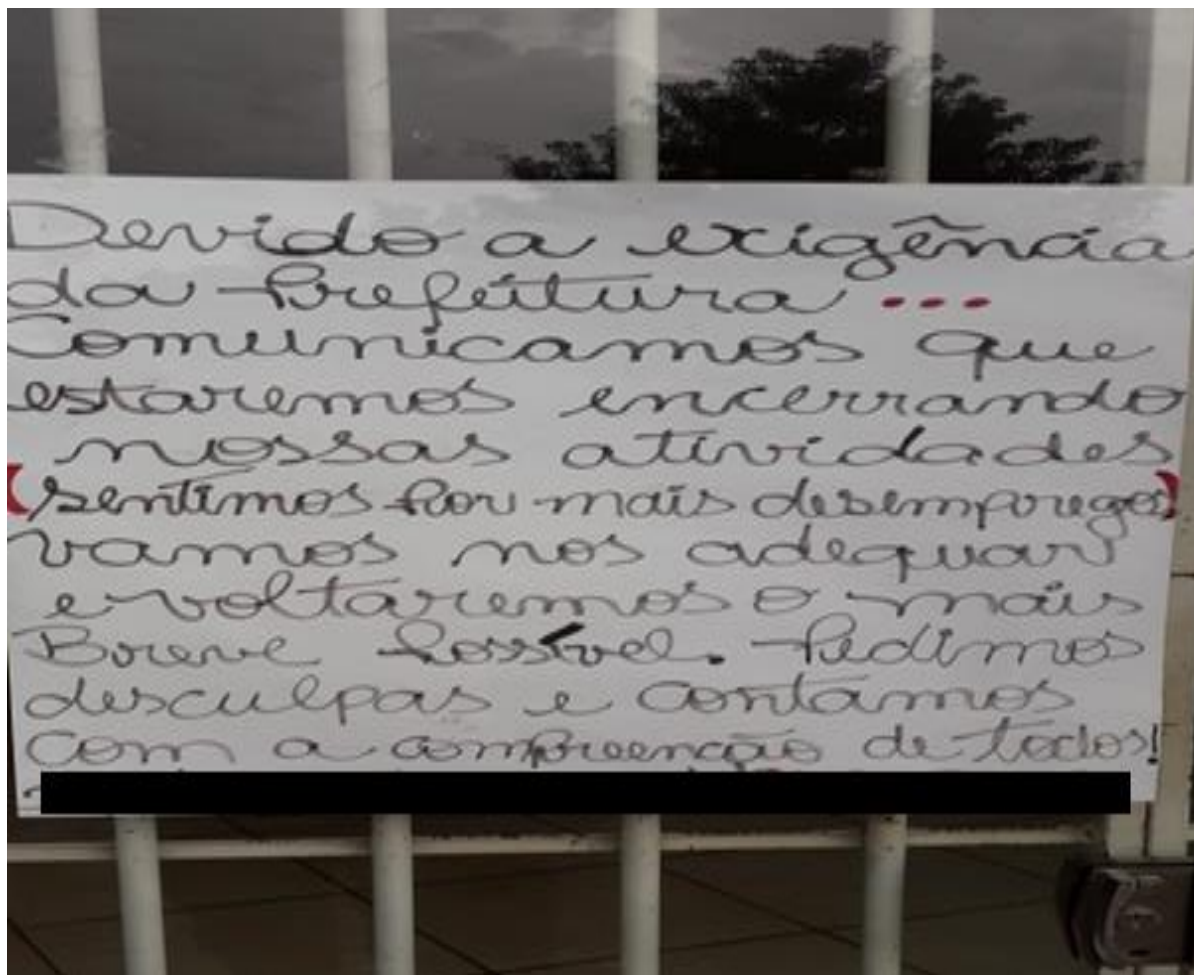
Aqui identificam-se algumas informações que demonstram a dificuldade na abertura e/ou transferência de empresas e a morosidades dos órgãos. Apresentam-se informações que confirmam a disfunção burocrática de Merton (1970), no qual falta um pouco de flexibilidade no regimento e aplicação de leis, regra e normas. Outro aspecto, a partir de Weber (2014), observa-se que o modelo burocrático não garante eficácia nem eficiência, pois não existe celeridade nem racionalidade no processo. Outra questão abordada por Weber (2014), se refere a possibilidade de pequenas estruturas administrativas serem mais eficientes, o que não se observa em Naviraí, por ser uma cidade de pequeno porte e apresentar demora excessiva nos processos de legalização de empresas.

4.3 PERDA DE EMPREGO E RENDA PELO EXCESSO DE BUROCRACIA

Uma das realidades presenciadas pela sociedade de Naviraí, foi a diminuição do emprego e renda, e um dos fatores mencionados foi o excesso de burocracia na abertura de novas empresas e na continuação das empresas existentes. A imagem evidenciada na figura 1 é resultado da pesquisa sobre o cotidiano dos negócios na cidade. São muitos os estabelecimentos com portas fechadas, que por apresentarem dificuldade econômica ou exigências dos órgãos competentes, deixam se perder com essa derrocada tanto renda como emprego. Abaixo a figura

1 apresenta a mensagem de um empreendedor que encerrou suas atividades.

Figura 1: Mensagem de um empreendedor que encerrou suas atividades.



O empresário entrevistado revelou em sua fala alguns acontecimentos a respeito:

[...] a cidade perde muito, conheço quatro empresários que desistiram do ramo, um foi pra Guaçuândia, era uma empresa de lavagem de roupas agrícolas, pois ele precisava de área retirada para fazer essa ação. [...] os outros são uma empresa de matérias esportivos que se instalou em Vicentina, uma empresa de frango que se instalou em Itaquiraí [...]

O contador entrevistado também citou um caso onde a empresa não conseguiu o alvará para abrir sua empresa:

[...] você abre a empresa, vai oferecer de quarenta a cinquenta empregos, mas não pode abrir sua empresa, por causa de um laudo ou alvará[...] e existe um local onde foi aberto sem esses alvarás ou laudos [...]

Segundo a empresária C o município perde emprego e renda em virtude da burocracia excessiva:

[...] porque se a pessoa parar para pensar ela não abre o comercio, porque é muita burocracia. [...] empregos por mais que seja pouco se paga no mínimo um salário

comercial para o empregado o salário comercial não é muito, mas já ajuda quem está precisando, a empresa gerava 4 empregos, tivemos que fechar por falta de apoio da prefeitura[...] em 2016 tínhamos quatro comércios em Naviraí, hoje só temos um [...].

Os relatos demonstram que o excesso de burocracia interfere de forma direta na abertura de novos empreendimentos. Reflete-se assim sobre a serviço de quem a administração pública? O princípio constitucional da eficiência (BRASIL, 1988), se cumprido, reflete em benefícios à toda população.

4.4 A INFRAESTRUTURA PARA O DESENVOLVIMENTO

A infraestrutura de uma cidade é algo básico e de suma importância, para a atração de novos empreendimentos nesse contexto foram apresentados pelo empresário, contador e o presidente da ACEN os problemas de infraestrutura do parque industrial:

O empresário: [...] sai do conselho do desenvolvimento econômico porque não tem condições, do jeito que se conduz [...]. Vamos mapear o parque industrial e conversar com os proprietários. [...] vamos construir aqui, não tem água, não tem luz, não tem asfalto. Eu vou construir aqui baseado em que? Como vou trazer a minha indústria, sem nenhuma infraestrutura. Primeiro temos que fornece energia de alto padrão [...] e não tem energia para tocar. Água tem indústria que necessitam da alta pressão [...] e tem ruas que não possuem acesso [...]

O contador: “Naviraí tem uma posição estratégica; Daí são oferecidos terrenos para os empresários, eles vêm conhecer. São levados no parque industrial, aí você encontra uma quicença de três metros, você não vê asfalto, não vê iluminação pública, não tem esgoto, que empresário vai sair de São Paulo ou Paraná para trazer sua empresa para Naviraí. [...] tenho um cliente meu, ele trabalha com ferragem, ganhou um terreno no parque industrial, construiu um barracão de 450 m², fez um contrapiso bem grosso, para entrar caminhão de aço. Quando está sol o caminhão não consegue subir porque é areia, quando chove não consegue subir porque atola. [...] está há 6 meses a obra parada pronta e ele não pode sair do centro”.

Presidente da ACEN: “[...] hoje mesmo ainda, não temos uma internet ADSL, no parque industrial. Ainda bem que a internet via rádio e a fibra melhoraram [...]. Falta de energia, se você quiser empreender a energia não comporta, falta de infraestrutura, de asfalto, de drenagem, falta de iluminação pública, falta tudo[...]. Eu tenho empresa na área industrial e está na avenida, mas deu uma chuva e inundou minha empresa, tivemos que fazer umas barricadas. [...] a rua do fundo não suportou a água que desceu.”

Para o empresário B fala que além da falta de infraestrutura, outro fator que dificulta o desenvolvimento de Naviraí e a falta de matérias-primas:

O desenvolvimento em Naviraí, não acontece por falta de matéria-prima. A única fonte de matéria-prima para Naviraí, vem do agro: soja, milho, carne, cana de açúcar, carne e couro. [...] então o que poderia dar certo aqui em Naviraí é uma indústria de tecelagem. Temos a COPASUL que envia fios para todo o Brasil e até ao exterior; indústria de calçados de couro, temos um curtume[...]. Foi falado de uma montadora

de carros que queria vir para Naviraí, pois considera o município com uma localização estratégica. Mas como uma montadora vai vir pra Naviraí, se a nossa produção é do agronegócio, não tem sentido. Nenhuma empresa vai vir de São Paulo montar uma empresa aqui, sem ter matéria-prima, ele vai montar onde se tem matéria-prima para diminuir os custos.

Na questão da infraestrutura a empresária C cita que Naviraí não tem nada e ressalva a falta de incentivo da prefeitura:

Nossa cidade passa por um momento crítico, não tem emprego, não tem nada. E a prefeitura ou o prefeito precisam oferecer mais incentivo, para pessoas que tem coragem para empreender [...]

Ser empreendedor é assumir riscos, mas para assumir riscos de investir numa cidade o investidor precisa de infraestrutura básica que sustentará sua decisão. Um empreendedor não vai assumir o risco em um local que não propicie condições de instalação de sua empresa, o que impacta no desenvolvimento local e regional. Como defende Barbieri (2000) desenvolvimento deve estar vinculados a criação de estruturas produtivas mais eficientes, mais apropriadas à geração de riqueza, que promovam a melhoria da qualidade de vida de uma população.

4.5 AS TAXAS E TRIBUTOS COBRADOS SÃO ELEVADOS

No Brasil a cobrança de taxas e tributos e serviços vinculados as atividades pré-operacionais das organizações são elevados. Na visão dos pesquisados, em Naviraí não é diferente! Além de taxas e tributos, as despesas com projetos de adequação para a licença dos bombeiros, alvará sanitário e do meio ambiente dificultam a abertura de novas empresas. O empresário “A” falou sobre essa dificuldade:

O projeto de meio ambiente é muito pesado [...]. Eu paguei R\$6.500,00 no projeto do meio ambiente de uma empresa e mais R\$11.000,00 na outra empresa [...]

O empresário B cita sobre a tributação e os impostos pagos perante aos bombeiros:

Os impostos cobrados são uma aberração, isso não pode existir! E as taxas também não podem existir. Olha os bombeiros, são servidores do Estado, pagamos imposto para eles, e por que temos que pagar mais taxas para eles. Eles já são pagos para fazer isso!

Na questão de taxas e tributos o contador citou sobre os valores serem razoáveis:

Eu acredito que as taxas estão dentro de uma razoabilidade, mas a conjuntura do país não ajuda muito a agregar as coisas. Por exemplo a tributação do Simples, é uma tributação mais achatada, dentro de uma guia ela tem seis impostos federais um estadual e um municipal, só que nem essa guia o contribuinte está conseguindo pagar.

Na abertura de novas empresas a adequação das empresas através de projetos, no geral

tem um valor alto para empresas de tamanho médio. A cobrança de taxas e tributos para as empresas que integram o Simples não estão fora dos padrões do Brasil. Embora reconheça-se a necessidade de entradas de recursos para manutenção da máquina pública, o que se cobra são estruturas mais profissionais e eficientes, que garantam celeridade nos processos de abertura e transferência de empresas na cidade.

4.6 FALTA DE OPORTUNIDADE PARA SERVIDORES DE CARREIRA

A falta de qualificação e/ou alocação inadequada dos servidores foi um dos apontamentos para a morosidade na abertura e transferência de empresas declarada pelo empresário A:

[...] a pessoa que entende dessa área, simplesmente foi jogado para um prédio por questões políticas, foi colocada uma servidora que não entende de nada da área da questão tributária, de cadastro, IPTU, e a negociação.

Nessa questão o contador evidenciou esse apontamento de oferecer a oportunidade de carreira para o servidor:

A prefeitura tem bons funcionários de carreira, tanto na vigilância sanitária, como na fiscalização tributária, na arrecadação. O problema maior é que não se das oportunidades para esses funcionários seguirem carreira [...], é seguinte você é o cara mais qualificado, então você vai ser o chefe da arrecadação! Mas não é assim, eu trago um qualquer que é da minha confiança, é honesto, mas não sabe nada de arrecadação, então é assim que funciona na maioria dos órgãos. [...] não existe competência na hora de desenvolver de desatrelar, desamarar e soltar a coisa, é onde fica moroso.

A oportunidade de carreira para o servidor corrobora com o ideal de burocracia de Weber (1982), onde ele cita o profissionalismo, onde as funções dos funcionários selecionados e gerenciados com base no mérito. Weber (2014) ainda discute que nenhuma burocracia funcionará sem gestores profissionais, ou seja, profissionais qualificados para exercícios de seus cargos, funções e tarefas. A ocupação de cargos por razões políticas para funções estratégicas corrobora com a perspectiva de Weber (2014, p. 84), quando argumenta que outros fatores, como por exemplo os “puramente políticos” determinam oportunidades de desenvolvimento. A falta de oportunidade aos servidores de carreira para gestão das pastas, com capacitação técnica para gerirem tais gerências, sendo a indicação política determinante para a ocupação dos referidos cargos se configura em grave problema que impacta nos novos empreendimentos e consequentemente no desenvolvimento local

4.7 SUGESTÕES PARA FACILITAR A ABERTURA OU TRANSFERÊNCIA DE EMPRESA

Em algumas cidades do estado de São Paulo e do Paraná e até mesmo em Dourados, os processos na abertura de empresas são mais práticos e ágeis, conforme dito pelos entrevistados:

O empresário: Fazer uma semana de laboratório com bombeiro, secretaria da fazenda, o município, meio ambiente e a vigilância sanitária e fazer na associação comercial uma reunião com os interessados que quiserem fazer a sua documentação de sua empresa já faça lá mesmo”.

O contador: Uma vez foi sugerida com o pessoal da prefeitura que cada órgão descarregaria todo seu banco de dados em uma única plataforma. Mas o que falta é a coesão de todos os órgãos, associação comercial, prefeitura e bombeiro[...]. Uma alternativa é a desburocratização, desde a criação da empresa até a sua manutenção, desenvolver a infraestrutura no parque industrial, atrair empresas que tenham plano de negócio, pois grande parte das empresas não possui plano de negócio e tem o tempo máximo de vida de 3 anos.

Presidente da ACEN: Se tivesse um sistema integrado, on-line para você preencher os pré-requisitos ou um pré-cadastro, eu acho que facilitaria muito [...]. Concessão de uma licença provisória para o funcionamento, porque quanto antes esse empresário começar a trabalhar, ele vai gerar receita e renda e em algumas vezes conseguir pagar o investimento com o giro do negócio. [...] abri uma empresa em Dourados, que com quinze dias estava aberto, com maior parte com licenças provisórias de 180 dias.

Pôde ser analisado que a organização pública está regida pela burocracia segundo Weber (1982), com a formalidade, profissionalismo e a impessoalidade. Mas, diante dos dados obtidos, as disfunções burocráticas, que de acordo com Merton (1970), também existem, são prejudiciais às organizações. Da forma, o excesso de documentação exigida e a falta de integração entre os departamentos e setores é um sério problema. A necessidade de implantação de um sistema integrado de gestão de informações e processos tem respaldo na perspectiva apresentada por Weber (2014, p. 47), quando se busca um modelo que preze pelos princípios essenciais da burocracia, pilares da administração pública, “mas que atenda as novas demandas da sociedade contemporânea”.

Outro dado importante obtido pelos entrevistados foi a falta da infraestrutura do parque industrial. Uma das finalidades de um parque industrial é atrair investimentos e recursos, a partir da implantação de novos empreendimentos na cidade, com consequente geração de emprego e renda. Como contrapartida, o município pode ceder benefícios fiscais ou, minimamente, a estrutura básica para funcionamento destes novos empreendimentos. Contudo, a partir da falta de infraestrutura do Parque Industrial de Naviraí, segundo os entrevistados, nenhum empreendedor irá se propor a investir no município.

O processo de abertura de empresas é longo e burocrático, conforme evidenciado teórica e empiricamente. Mas, a desburocratização é possível conforme citado pelos entrevistados, pois existem meios e formas aplicadas em cidades maiores que Naviraí, que agilizam os processos de abertura de empresas. Aprender com as outras experiências, ajustando à realidade de Naviraí, poderia ser um excelente aprendizado para melhoria contínua do processo de mitigação das barreiras burocráticas e disfunções burocrática no processo de abertura e alterações correlatas de empreendimentos.

5 CONCLUSÕES

O objetivo do artigo foi refletir sobre os impactos da burocracia e/ou das disfunções burocráticas no processo de implantação de novos empreendimentos em Naviraí-MS, pois acredita-se que conhecer tal realidade é condição para compreender potenciais fatores críticos do desenvolvimento local e regional. Como complemento, caso houvesse pertinência, propor alternativas para “desburocratizar” o processo de abertura de novos negócios em Naviraí-MS seria uma das metas desta pesquisa.

Neste sentido diante dos dados analisados, identificou-se uma morosidade no processo de abertura de novas empresas, além da assincronia dos laudos, alvarás e licenças pertinentes para regularização adequada da empresa. Sendo que um dos fatores citados para a morosidade é a falta da utilização de servidores especialistas, com experiência e gabarito para realização dos serviços e gestão das pastas pertinentes. A indicação política suplanta os interesses técnicos que tornariam o processo de gestão mais eficiente.

A infraestrutura básica do parque industrial foi diagnosticada como precária. A falta de asfalto, água com pressão, eletricidade de alta tensão, iluminação pública, internet de alta velocidade e drenagem de água pluviais são fatores de suma importância, para o desenvolvimento dos empreendimentos. A falta desses itens básicos da infraestrutura do parque industrial não permite a atração para novos empreendedores ou investidores para Naviraí, pois para que o Parque Industrial seja atrativo para novos empresários ter uma infraestrutura básica é primordial.

Como parte dos objetivos dessa pesquisa foi propor alternativas para promover a “desburocratização”, sugere-se a possibilidade de desenvolver um sistema integrado digital, para agilizar e facilitar os processos na abertura de novas empresas e/ou transferências, a criação

de um espaço físico no qual possa se concentrar todos os órgãos envolvidos na abertura de empresas, atender a demanda das necessidades básicas do parque industrial tornando mais atrativo aos novos empreendedores, políticas de incentivo para os empreendedores locais para que possam iniciar ou expandir seus negócios e o aproveitamento dos servidores de carreira que conheçam a burocracia dos órgãos encarregados na abertura de novas empresas.

REFERÊNCIAS

- BARBIERI, José C. Desenvolvimento Sustentável Regional e Municipal: Conceitos, Problemas e Pontos de Partidas. **Administração Online FECAP**, v. 1, n. 4, out./nov./dez. 2000.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. Introduction: The discipline and practice of qualitative research. In: DENZIN, N; LINCOLN, Y. **The Sage Handbook of Qualitative Research**, Thousand Oaks, CA: Sage, 2005.
- DINIZ, C. C. Celso Furtado e o desenvolvimento regional. **Nova Economia**, v. 19, n. 2, mai./ago. 2009.
- FALCÃO MARTINS, Humberto. Em busca de uma teoria da burocracia pública não-estatal: política e administração no terceiro setor. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 2, n. 3, p. 109- 128, Dec. 1998.
- FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organizações, poder e controle. In **XXXIV Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, ANPAD, 2010
- FERRO, R. F. F. C. **Potencialidades de desenvolvimento local da comunidade de São Gabriel do Oeste em Termos de Ocupação**. 2003. 136f. Dissertação (Mestrado)-Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local, Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2003
- FLICK, U. **Uma Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974
- JUCEMS. **Junta Comercial do Estado de Mato Grosso do Sul**. Estatísticas. Disponível em: <<<http://www.jucems.ms.gov.br/informacoes/estatisticas>>>
- MERTON, Robert K. Sociologia: **Teoria e Estrutura**. Tradução de Miguel Maillat. São Paulo: Mestre Jou, 1970
- MOTTA, Fernando C. Prestes; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à Organização Burocrática**. 2 ed. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2004.

MOTTA, F.C.P.; VASCONCELOS, I.F.G. **Teoria Geral da Administração**. Thompson, 2006.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 21. ed. São Paulo:Cortez, 2000.

LLORENS, F. A. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

LOPES, A. S. **Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos**. Lisboa: F.C.G., 1995.

LAKATOS, Eva. M.; MARCONI, Maria D. A. **Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NEVES, J. L. **Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades**. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 1-5, 1996.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. **Revista FAE**, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, 2002.

PERROUX, M.L.S.; SILVA, P.N.; SILVA, L.P.; CALDAS, J. Modernização e Burocratização: Recuperando as Bases da Burocracia para Modernizar o Setor Público. In **XXXVIII Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, ANPAD, 2014

PERROUX, F. A **Economia do Século XX**. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967.

SEBRAE. **Anuário do Trabalho nos Pequenos Negócios**, 2015 SEBRAE. Disponível em: <<<https://m.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/anuário%20do%20trabalho%202015.pdf>>>.

SIEDENBERG, D. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. In: BECKER, D.; WITTMANN, M. **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SILVA, T. D. **Desburocratização do processo de registro e legalização de empresas: impactos causados com a implementação da REDESIM conforme a lei n. 11.598, de 3 de dezembro de 2007**. Monografia. CAICÓ. UFRN. 2015.

SWINBURN, G.; GOGA, S.; MURPHY, F. **Desenvolvimento econômico local: um manual para a implementação de estratégias para o desenvolvimento econômico local e planos de ação**. 2006. Banco Mundial. Disponível em: Acesso em: 17 dez. 2017.

WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

_____. **O que é a burocracia**. Brasília: CFA, 2014. Disponível em: http://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf
Acesso em: 09/08/2019.

III Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação

10 a 13 de setembro de 2019 | Naviraí - MS



VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998. 1a. edição: 1997. 90p.