



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**A COALIZÃO DE DEFESA NA REGULAÇÃO DOS
NEGÓCIOS DE IMPACTO NO BRASIL UM ESTUDO DE
CASO SOBRE A ENIMPACTO**

ANA FLÁVIA MARTINS DE LIMA, ALINE GONÇALVES DE SOUZA

GT 11 FEDERALISMO, REGULAÇÃO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

A coalizão de defesa na regulação dos Negócios de Impacto no Brasil: um estudo de caso sobre a Enimpecto

Resumo:

O presente estudo consiste na análise da articulação da Estratégia Nacional de Investimento de Impacto (ENIMPACTO) na elaboração de política pública regulatória sobre negócios de impacto no Brasil a partir dos preceitos da coalizão de defesa elaborada por Sabatier (1988). Trata-se de um estudo de caso no qual empregamos a pesquisa documental e a observação participante como métodos de coleta de dados. Concluímos que a associação política em torno dos negócios de impacto possui os atributos mínimos para ser considerada uma coalizão de defesa. Sugerimos que as atividades da ENIMPACTO sejam acompanhadas ao longo dos próximos 4 anos de maneira que seja possível avaliar o critério temporal proposto por Sabatier (1988).

Palavras-chaves: coalizão de defesa, regulação, negócios de impacto, ENIMPACTO.

Introdução

Compreender o que faz com que um tema que afeta a sociedade como um todo, seja objeto de disputa em arenas de poder e se transforme em política pública é fundamental à medida em que esse conhecimento pode ser útil para orientar a atuação da gestão pública e de diversos atores que compõem as coalizões políticas. Uma das temáticas que tem ganhado força diante da emergência climática e socioeconômica da contemporaneidade, refere-se ao papel das empresas, o que elas fazem (ou deveriam fazer) com as suas externalidades negativas e quais são as respostas dadas (ou esperadas) pelas políticas públicas face a elas.

A história mostra inúmeros exemplos de como violações aos Direitos Humanos e ambientais ocorrem quando não há uma incorporação de práticas alinhadas ao bem estar dos *stakeholders* no processo de tomada de decisão e no dia a dia corporativo (FEENEY, 2009). Como resposta ao contexto de violações de direitos por empresas e resultados negativos das externalidades de suas atividades econômicas, têm surgido movimentos como negócios de impacto, negócios sociais, empresas regenerativas, negócios inclusivos, empresas B, *benefit corporations*, entre outras. Para essa parcela dos negócios, importa incorporar nas tomadas de decisão empresariais considerações sobre os diversos *stakeholders*, de maneira que seja possível gerar um impacto positivo para funcionários, fornecedores, comunidades local e global.

Diante desse cenário, emergem movimentos políticos que buscam na regulação o estabelecimento de qualificações legais para identificação desse tipo de postura empresarial. É o caso de países como Estados Unidos, Itália e Colômbia, que já editaram normas específicas

criando qualificação jurídica para sociedades empresariais que cumprem o chamado *triple bottom line* por meio das *benefit corporation*.

Na política pública regulatória¹, há a edição de normas, dos mais variados tipos, prevendo ordens e proibições, criando regras gerais de comportamento, padrões para serviços e produtos tanto para atores privados, quanto públicos. Nela, a arena se caracteriza como sendo pluralista, na qual o processo de conflito pode variar a depender de características específicas da política. Para Lowi (1966) nesta arena, há uma multiplicidade de grupos organizados em torno de relações tangenciais, gerando muito menos estabilidade do que na arena distributiva, por exemplo.

No Brasil, desde 2014 iniciou-se uma articulação entre empresas, institutos e fundações na chamada "Força Tarefa pelas Finanças Sociais" que, posteriormente, teve o seu nome alterado para "Aliança pelo Impacto". Secretariada pelo então Instituto de Cidadania Empresarial, atualmente, Inovação em Cidadania Empresarial (ICE), essa articulação na sociedade civil vem produzindo relatórios, estudos e recomendações para os mais variados atores do ecossistema de Negócios de Impacto (NI), incluindo os governos. Por meio de ações realizadas por essa articulação, houve a criação em 2017 da Estratégia Nacional de Investimento de Impacto (ENIMPACTO) institucionalizada pelo Decreto Federal 9.977/2019.

Com relação às mudanças nas políticas públicas, Sabatier (1988) propõe um modelo de análise denominado *Advocacy Coalition Framework* ou modelo de coalizão de defesa que segundo o autor, consiste em um conjunto variado de atores que compartilham um sistema de crenças e que articulam suas ações visando traduzir esse sistema de crenças em políticas públicas ao longo de um determinado período de tempo. O modelo de Sabatier (1988) considera o processo de aprendizado como o fator preponderante na mudança das políticas públicas (BARBOSA VICENTE, 2015)

Diante disso, elaboramos a seguinte pergunta: é possível caracterizar a articulação política na regulação sobre os negócios de impacto e sociedades de benefício no Brasil como resultado de uma coalizão de defesa?

Como forma de compreender o processo político no contexto de políticas públicas regulatórias, recorreremos à revisão dos conceitos de coalizão de defesa proposto por Sabatier (1988) e Weible et al., (2019) buscando identificar se os atores envolvidos na articulação em

¹ Os tipos de políticas públicas propostas por Lowi (1966) abrange quatro categorias: políticas regulatórias, que definem padrões de comportamento em uma determinada sociedade, políticas distributivas, que direcionam recursos difusos para grupos específicos de interesses; políticas redistributivas, que concedem benefícios a um grupo específico e as políticas constitutivas, que definem as regras que irão moldar o funcionamento da sociedade e do governo (Muzzi, 2014).

torno dos negócios de impacto e sociedades de benefício compartilham um mesmo conjunto de crenças a respeito dos aspectos fundamentais da política – *policy core*.

Além desta introdução, apresentamos na próxima seção uma breve incursão teórica sobre o modelo de coalizão de defesa onde abordaremos a origem do conceito e seus preceitos, em seguida trataremos das características e classificações possíveis, de maneira que possamos categorizar a coalizão objeto de estudo deste trabalho. Posteriormente trataremos dos aspectos metodológicos para então apresentarmos a sequência dos acontecimentos que culminaram na criação da ENIMPACTO e da proposta de regulação das sociedades de benefício. Por fim, apresentamos a análise do caso e a conclusão.

O modelo de coalizão de defesa

O conceito de coalizão de defesa emerge dos estudos de Sabatier (1988) acerca das causas e das condições que levam à mudança política. Com base nos escritos de Hecló (1974), para quem a mudança política era o resultado não só de mudanças sociais e econômicas mais amplas, mas também da interação entre os atores políticos de uma determinada comunidade política, Sabatier (1988) propõe um modelo de análise denominado *Advocacy Coalition Framework* (ACF), que estabelece uma relação entre as mudanças políticas e a atuação de coalizões em um subsistema político específico, reconhecendo o papel da aprendizagem na transformação da ação política em direção a uma determinada política pública (BARBOSA VICENTE, 2015).

O modelo de Sabatier (1988) é uma resposta às limitações do modelo dos estágios heurísticos proposto por Jones (1977) até então amplamente utilizado nas ciências políticas para descrever os estágios do processo político. A crítica de Sabatier (1988) ao modelo heurístico reside no fato de não apresentar um modelo verdadeiramente causal com uma base clara e consistente de hipóteses que pudessem ser testadas empiricamente, além da influência da visão institucionalista que privilegia a visão *top-down* do processo e do uso do ciclo político como unidade temporal de análise (SABATIER, 1988; JENKINS-SMITH, 1994; SABATIER, 1998).

Apesar das mudanças no ACF nos últimos 30 anos, suas premissas continuam sendo a adoção de uma perspectiva temporal de no mínimo 10 anos como forma de compreender a mudança política resultante do processo de aprendizagem, o reconhecimento do subsistema político como unidade primária de análise, a existência de coalizões de defesa que integram esses subsistemas compostas por atores políticos de amplos segmentos da sociedade e do governo e a concepção de que as políticas públicas devem ser compreendidas como sistemas

de crenças (SABATIER, 1998, SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009).

O subsistema político é o espaço onde as políticas públicas de uma determinada temática são formuladas, discutidas e implementadas. É composto por todos os atores relevantes que tentam influenciar uma política pública de um tema específico (JENKINS-SMITH, 1994). Os atores políticos que compartilham um conjunto de crenças a respeito dos aspectos fundamentais de uma política pública e que agem na direção da realização dessas crenças podem ser agregados em coalizões de defesa (SABATIER, 1998). O conceito de coalizão de defesa amplia o escopo dos atores políticos para além dos “triângulos de ferro” e inclui atores oriundos de diferentes níveis do governo, bem como jornalistas, pesquisadores e analistas políticos (SABATIER, 1998).

O sistema de crenças das coalizões é organizado segundo uma estrutura hierárquica tripartida composta por um nível mais amplo e mais profundo denominado *deep core*, que integra os axiomas ontológicos e normativos do sujeito - como a ideologia política, os valores normativos, orientação cultural entre outras visões de mundo – e são muito difíceis de serem modificados. O nível intermediário, denominado *policy core* representa o conjunto de crenças a respeito de como esses valores fundamentais serão traduzidos em um subsistema político. O *policy core* integra os objetivos gerais do subsistema político, posições comuns sobre as soluções e instrumentos que devem ser utilizados, entendimentos a respeito da gravidade e das causas do problema e do papel do governo na disposição e resolução desses problemas (WEIBLE et al., 2019).

Por fim, os aspectos secundários – *secondary beliefs* – compreendem as crenças de natureza exclusivamente empírica e preferências políticas – regulamentação específica, desenho das instituições, alocações orçamentárias – e são mais susceptíveis a mudanças ao longo do tempo em comparação ao *deep core* e ao *policy core* (JENKINS-SMITH, 1994; WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). O ACF assume que o *policy core* é a “cola” fundamental que mantém os atores políticos unidos em torno de uma coalizão de defesa (JENKINS-SMITH, 1994; SABATIER, 1998; WEIBLE; INGOLD, 2018).

Em resumo, dentro de um subsistema os atores políticos que compartilham crenças normativas e causais (*policy core*) e agem em conjunto orientados por essas crenças podem ser agrupados em coalizões de defesa. As coalizões adotam estratégias com algum grau de inovação política visando a realização de seus objetivos. Estratégias conflitantes são mediadas por atores políticos intermediários cujo objetivo é encontrar uma saída que reduza os conflitos entre as coalizões e que resultará em um ou mais programas governamentais com resultados e

impactos específicos que em conjunto com novas informações resultantes do avanço do conhecimento e de eventos externos podem alterar as crenças e estratégias das coalizões de defesa (SABATIER, 1988).

Para Sabatier (1998), a adoção das coalizões de defesa é um dos aspectos mais inovadores do ACF em relação aos modelos predominantes na ciência política porque assume uma variedade de atores políticos que não estão necessariamente ligados ao processo político por filiação organizacional e sim porque compartilham um conjunto de crenças a respeito de uma determinada questão política. Diferentemente dos grupos de interesse, as coalizões de defesa são mais abrangentes porque integram não só os grupos com associação formal (WRIGHT, 1996), mas também qualquer tipo de indivíduo ou organização politicamente engajados (WEIBLE, 2018).

Atributos das coalizões de defesa

Como forma de caracterizar as coalizões de defesa, recorreremos aos atributos propostos por Weible et al., (2019). Weible et al., (2019) propõem cinco atributos que permitem caracterizar um grupo de atores políticos como uma coalizão de defesa a partir dos quais podem ser produzidas variações do conceito original dependendo do quão esses atributos estão presentes ou ausentes.

O primeiro atributo refere-se aos atores políticos, definidos como indivíduos ou grupos de indivíduos de dentro ou fora do governo que buscam influenciar o processo de formulação de políticas e que estão envolvidos de forma constante na tentativa de exercer tal influência. Os atores políticos podem desempenhar um papel central na tomada de decisão ou podem atuar de maneira mais periférica (WEIBLE et al., 2019). Outros podem ainda assumir o papel de intermediários ao buscar conciliações negociadas entre coalizões concorrentes ou de empreendedores políticos quando assumem a liderança na proposição e na mobilização de apoio para novas ideias (WEIBLE; INGOLD, 2018).

O segundo atributo na conceituação proposta por Weible et al., (2019) refere-se ao sistema de crenças composto por uma estrutura tripartida – *deep core*, *policy core* e *secondary beliefs* - conforme mencionamos anteriormente (WEIBLE et al., 2019).

O terceiro atributo é relativo à coordenação das atividades políticas. As atividades políticas envolvem o uso de informações, *lobby*, litígios, protestos e acordos com oponentes. As atividades políticas podem ser classificadas segundo sua articulação que pode se dar entre aliados de uma mesma coalizão ou entre coalizões rivais. A coordenação das atividades dentro de uma coalizão pode ser forte, quando explicitamente é reconhecida pelos atores políticos, por

exemplo quando consentem o compartilhamento de recursos ou fraca, quando o acordo não estiver explícito. A coordenação entre rivais, por sua vez, ocorre quando decidem atuar juntos em um determinado processo político. Em geral, a coordenação entre rivais envolve negociações com vistas a resultados que beneficiem ambas coalizões. Quando a coordenação entre coalizões rivais é comum, o subsistema pode ser classificado como colaborativo, ao contrário, pode ser classificado como adversário (WEIBLE, 2019).

O quarto atributo refere-se aos recursos, definidos como a capacidade acessível dos atores para influenciar os processos políticos dentro de uma coalizão. Dentre os recursos podemos destacar os econômicos, informações técnicas, autoridade, acesso a pessoas chave, entre outros. Os recursos podem ser analisados em todos os níveis de atuação política – individual, organizacional, de coalizão, do subsistema e do sistema. O acesso aos recursos não é o único fator de determinação do sucesso de uma coalizão e sua utilidade varia ao longo do tempo (WEIBLE et al., 2019).

Por fim, o quinto atributo diz respeito à estabilidade. Uma das premissas do ACF trata do horizonte temporal mínimo de 10 anos para que se faça uma análise adequada da mudança política (SABATIER, 1988). Isso porque em um curto período é mais provável que nos deparamos com a estabilidade. Nesse sentido, a estabilidade de uma coalizão é melhor definida no longo prazo (WEIBLE, et al., 2019).

A partir da presença dos atributos mínimos Weibel et al. (2019) classificam a coalizão como desconectada ou potencial. Nessas coalizões as crenças se mantêm estáveis ao longo do tempo, mas a coordenação das atividades pode aumentar ou diminuir. Em geral, ocorrem em subsistemas emergentes ou em subsistemas onde a coordenação dos atores é comprometida de alguma forma.

As coalizões que coordenam suas atividades por um curto período de tempo são denominadas coalizões efêmeras ou de conveniência (WEIBLE, et al., 2019). Segundo Weible et al. (2019), esse tipo de coalizão pode existir em subsistemas emergentes nos quais foi alcançado algum nível de coordenação, mas que ainda não apresentam um sistema de crenças estável.

Weible et al., (2019) esclarecem que as definições propostas não são rígidas. Segundo os autores a combinação de atributos pode resultar em diferentes subtipos de coalizões e conseqüentemente em diferentes implicações teóricas. Optamos pela reinterpretação do conceito básico de coalizões de defesa de Weible et al., (2019) porque reconhecemos que as variações conceituais resultantes da análise dos atributos poderão auxiliar em uma categorização mais precisa.

Aspectos metodológicos

A proposta deste artigo é discutir a aplicação teórica das coalizões de defesa de Sebatier (1988) com a revisão do conceito de coalizões de defesa de Weible et al., (2019) na construção de política pública regulatória conforme tipologia de Lowi (1966). A conversa entre esses referenciais se dará à luz do trajeto percorrido até aqui pelos atores políticos envolvidos na ENIMPACTO e as respostas governamentais dadas às suas demandas.

Por se tratar de um evento recente que envolve uma variedade de dimensões, relações e atores, a estratégia de pesquisa empregada será o estudo de caso único porque objetiva investigar um fenômeno contemporâneo em profundidade dentro de um contexto da vida real em que as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidenciadas (YIN, 2018). Este caso pode ser caracterizado, segundo a tipologia proposta por Yin (2018), como sendo revelador, tendo em vista o acesso de uma das pesquisadoras ao processo de criação da ENIMPACTO. De outro modo não teria sido possível apreender a dinâmica das relações internas da coalizão que levou à elaboração da política pública regulatória objeto de estudo deste trabalho. Nesse sentido, além da pesquisa documental empregamos também a observação participante.

A pesquisa documental incluiu consulta ao acervo normativo brasileiro, por meio da constituição federal, leis, decretos e normas infralegais. Além disso, foram coletadas, sistematizadas e analisadas as proposições normativas que tramitam no Congresso Nacional, bem como relatórios elaborados pela Administração Pública e organizações da sociedade civil, incluindo ainda a comissão sobre a temática dos NI no Senado Federal no dia 3 de outubro de 2019. Além da pesquisa foi feito uso da observação participante, que se constitui como um dos elementos fundamentais para este estudo. Uma das principais vantagens da técnica de observação em relação às outras é a de que os fatos são percebidos diretamente pelo pesquisador que neste caso específico, pode acompanhar os debates e fatos relevantes prévios e paralelos à elaboração da normativa.

Na próxima seção apresentamos a composição da associação política em torno da temática dos negócios de impacto no Brasil em cada um dos seus marcos de atuação, discorreremos brevemente sobre seu sistema de crenças e propomos uma categorização baseada nos atributos de Weible et al., (2019).

O caso da ENIMPACTO e a regulamentação dos negócios de impacto no Brasil

Em maio de 2014, a Força Tarefa Brasileira de Finanças Sociais (FTFS) foi criada por uma iniciativa promovida pelo ICE, com o suporte da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Seu

objetivo foi o de construir, fomentar e monitorar uma visão de futuro e recomendações para impulsionar as Finanças Sociais (FS)² e os NI.

Depois dessa primeira etapa, houve o lançamento da FTFS no Fórum Brasileiro de Finanças Sociais e Negócios de Impacto, numa iniciativa do ICE, da Artemisia e da Vox Capital. O evento reuniu cerca de 560 participantes, sendo 90 palestrantes e, desses, 25 internacionais. Dentre os palestrantes, Michelle Giddens, da empresa Bridges Ventures, Reino Unido, enfatizou a necessidade de desenvolvimento de políticas públicas e regulações:

(...) **o Brasil** vem desenvolvendo boas ideias em meio a este cenário, mas **ainda precisa trabalhar muito** para criar um ecossistema de peso para o investimento de impacto, **integrado por políticas e regulações**, suporte à inovação e compartilhamento das melhores práticas, tudo permeado pela filantropia (FÓRUM BRASILEIRO DE FINANÇAS SOCIAIS E NEGÓCIO DE IMPACTO, 2014).

Como se vê, desde o nascimento da articulação, já havia a intenção de pautar a relação com o Poder Público. No entanto, a demanda ainda não era colocada de maneira clara ou específica. Ato contínuo ao evento, diversas ações foram realizadas pela FTFS, tendo destaque o lançamento da carta de recomendações em outubro de 2015, indicando a crença de que "modelos de negócio podem resolver problemas sociais" e a missão de "**articular** nossa rede para atrair investidores, empreendedores, **governos** e parceiros para que façam acontecer modelos de negócios rentáveis que resolvam problemas sociais ou ambientais e, com isso, mudem a mentalidade sobre como gerenciar recursos e necessidades da sociedade" (ICE, 2015, p.14).

As recomendações foram direcionadas à diversos atores como por exemplo para Agências de Fomento à Pesquisa, Avaliadores/auditores/certificadores independentes, Banco Central, Bancos comerciais e de Investimento, Family Offices, Incubadoras e aceleradoras, Governo, Professores, entre outros (ICE, 2015).

Para os governos foram realizadas recomendações sobre a criação de modelos para a inclusão de negócios de impacto nas compras governamentais, o fortalecimento de incubadoras e aceleradoras, a integração do Governo Federal na agenda de FS e o apoio ao desenvolvimento de um mercado de títulos de impacto social. Em relação à recomendação sobre a integração do

² FINANÇAS SOCIAIS São instrumentos financeiros, novos e existentes, que mobilizam capital para investimento em atividades com a intenção de produzir impacto social com sustentabilidade financeira, podendo ou não gerar retorno financeiro sobre o capital investido. O impacto deve ser passível de mensuração e analisado periodicamente. O retorno deve ser apropriável e gerenciável pelo empreendimento, sendo que o capital originalmente investido e seus rendimentos podem ou não ser restituídos ao investidor. pg.5 http://ice.org.br/relatorio2014/lib/files/ICE_Relatorio2014.pdf

governo, foi sugerido como meta a criação de uma secretaria para articular a agenda de FS até 2016.

Neste momento, ainda não havia uma demanda específica para o Governo Federal para além da identificação de um lócus que pudesse responder pela temática. O detalhamento sobre as demandas e interface com o poder público começou a ficar mais evidente após a criação do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) entre a FTFS e o Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC) do Governo Federal.

Em agosto de 2016, o então MDIC firmou um ACT com a FTFS, tornando-se ponto focal na articulação de órgãos federais nesse tema (ICE, 2016). Foi constituído um grupo de trabalho no âmbito do MDIC que contou com a participação de diversos órgãos federais da administração direta e indireta como o então Ministério do Planejamento, Caixa Econômica Federal, BNDES e Sebrae.

Foi criado um calendário de encontros para discutir, propor, alinhar, monitorar e avaliar ações que pudessem contribuir para ampliação dos NI e para o fortalecimento do ecossistema das FS. Nesse percurso, identificaram-se três papéis que o Governo poderia assumir: (a) fomentador de agendas estratégicas para o campo das FS (Ex: empreendedorismo social, aceleração e incubação, avaliação de impacto, etc), (b) regulador do ambiente legal favorável à alocação de capital em investimentos que tenham impacto sócio-ambiental, parcerias público-privada de impacto, proteção a investidores, etc e (c) comprador de produtos e serviços provenientes de NI.

Em 19 de dezembro de 2017, foi oficializada, por meio do Decreto número 9.244, a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto (ENIMPACTO) para a articulação de órgãos e entidades da administração pública federal, do setor privado e da sociedade civil, com o objetivo de promover um ambiente favorável ao desenvolvimento de investimentos e NI. Para propor, monitorar, avaliar e articular a implementação da ENIMPACTO, foi criado o Comitê de Investimentos e Negócios de Impacto, constituído por meio da Portaria MDIC no 252-SEI, de 06 de fevereiro de 2018.

Na composição do comitê, parte das organizações já vinham no percurso da articulação aqui descrita, como é o caso da própria FTFS, do GIFE, BNDES e Sebrae. Além de novos órgãos públicos, na composição de sociedade civil, foram incluídos novos atores como Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores; Associação Brasileira de Venture Capital e Private Equity; Instituto Anjos do Brasil; Sistema B e Pipe Social.

A ENIMPACTO foi estruturada em cinco eixos estratégicos: (i) ampliação da oferta de

capital para os NI; (ii) aumento da quantidade de NI; (iii) fortalecimento das organizações intermediárias; (iv) promoção de um ambiente institucional e normativo favorável aos investimentos e aos NI; e (v) fortalecimento da geração de dados que proporcionem mais visibilidade aos investimentos e aos Negócios de Impacto.

Para cada um dos eixos estratégicos foram eleitos líderes e identificadas diversas ações necessárias para endereçar as demandas. Dentre os objetivos do Eixo IV, destacamos a proposição de uma lei que tratasse sobre a criação de uma categoria de personalidade jurídica específica aos NI (BRASIL, 2018). Concomitantemente ao trabalho desenvolvido pela FTFS, o Grupo Jurídico do Sistema B já vinha empreendendo esforços para a elaboração de projeto de lei sobre o tema.

Logo nos primeiros meses de criação da ENIMPACTO, o texto do anteprojeto de lei prevendo a qualificação jurídica das sociedades de benefício no país foi apresentado ao Comitê. Passou a tramitar junto às assessorias jurídicas do Governo Federal, mas passou a encontrar resistências por outros membros. Os motivos foram diversos, baseados em crenças de que: a) não é papel do estado regular um tema emergente e poderia acabar por engessá-lo; b) que NI são um nicho menor do que seria o grupo das sociedades de benefício. Nessa visão, toda a ENIMPACTO teria por fim atender apenas 1.000 negócios no país, conforme dados da Pipe Social. Ao passo que a proposta de sociedade de benefício seria potencialmente aplicável para qualquer uma das milhões de empresas existentes no país.

Esse desconforto no Comitê, fez que o tema ficasse em "banho maria". Para atrasar ainda mais os debates, o Decreto Federal nº 9.244, de 19.12.2017 que criou a ENIMPACTO foi revogado pelo Decreto emitido pelo recente Governo Bolsonaro que extinguiu, de uma só vez, mais de 700 conselhos de políticas públicas. Depois de algumas mobilizações, a ENIMPACTO foi recriada pelo Decreto nº 9.977, de 19 de agosto de 2019, mantendo a mesma definição de negócios de impacto e ajustando o período de sua duração para mais 8 (oito) anos.

Em 03 de outubro de 2019, foi realizada a audiência pública na Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) do Senado Federal³. O requerimento foi feito pelo Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL), que convidou os seguintes órgãos e organizações: 1. Ministério da Economia; 2. Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade; 3. Grupo de Institutos Fundações e Empresas. 4. Vox Capital; 5. Artemisia; 6. FGV; 7. YUNUS Negócios Sociais; 8. BNDES; 9. ICE; 10. Sebrae Nacional.

³ Íntegra disponível em < https://www.youtube.com/watch?v=r_U5bekh9Js&feature=youtu.be>.

Um mês depois, em novembro de 2019, a emenda número 17 apresentada pelo Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL) propôs no Projeto de Lei do Senado Federal sobre a reforma do Código Comercial o reconhecimento de sociedades de benefícios sociais pelo Poder Público. Indicou esta emenda ainda que o Poder Público deveria formular políticas de incentivos.

Algumas críticas sobre a emenda 17/2019, que ainda está em trâmite, foram suscitadas. A primeira é o fato de atribuir o reconhecimento da sociedade de benefício social pelo “Poder Público, na forma do regulamento”, sem especificar se seria apenas os órgãos de registro público ou se, na verdade, o que se quer é criar uma instância específica no Governo para tratar do tema. Outro ponto é que a previsão de gerar impacto social, além de perseguir finalidade econômica, já é possível na legislação brasileira em atenção à função social da empresa, não havendo uma novidade do projeto neste aspecto.

Em janeiro de 2020 houve a aprovação do trâmite interno do anteprojeto de lei sobre sociedades de benefício, essa guinada no tema da regulação foi motivada em parte pela necessidade de resposta a movimentos de regulação do tema no Congresso Nacional.

Análise à luz do conceito de coalizão de defesa

Como visto, o conceito de coalizão de defesa faz parte do modelo proposto por Sabatier (1988) para explicar as mudanças políticas através do processo de aprendizagem orientada e que tem como pano de fundo o reconhecimento da informação técnica e científica no processo político. Nesse sentido, um primeiro aspecto que podemos destacar a respeito da trajetória do subsistema político dos negócios de impacto no Brasil é o papel relevante das instituições de pesquisa e de produção de conhecimento na formação do subsistema e na condução da coordenação das atividades políticas.

Embora uma das premissas do modelo seja o horizonte temporal de no mínimo 10 anos, admitimos que o subsistema dos negócios de impacto que já tem histórico de 6 anos de atuação deve ser compreendido, pela variedade dos atores envolvidos e pelo grau de articulação existente entre eles, como um subsistema emergente.

De acordo com Weible et al., (2019) a condição mínima para caracterizar uma associação política como uma coalizão de defesa consiste na presença de atores políticos com crenças centrais (*policy core*) compartilhadas. O fato de haver compartilhamento de crenças entre os atores não significa que sejam homogêneos, pelo contrário, o conceito de coalizão de defesa amplia o escopo dos atores políticos para além dos “triângulos de ferro” (SABATIER, 1998). Foi o que alertou Lowi (1966) ao descrever a arena regulatória como marcada por uma multiplicidade de grupos organizados, em torno de relações tangenciais.

A análise da descrição realizada na seção anterior aponta para articulação entre atores e organizações de naturezas diversas, em sua maioria empresas e organizações sem fins lucrativos e em menor número escritórios de advocacia, organizações públicas e instituições de pesquisa com predominância das organizações ligadas ao setor empresarial. À medida que a articulação dos atores foi direcionada ao poder público observamos um incremento da participação de atores governamentais de diversos níveis e organizações públicas, mas ainda assim com forte participação do setor empresarial.

Com relação às crenças compartilhadas por esses atores, dois documentos principais são indicativos de algumas dessas crenças, são eles a “Carta de Princípios para Negócios de Impacto no Brasil” e o documento base que institui a Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto, resultante de estudos elaborados por Grupo de Trabalho intersetorial do então MDIC e processo de consulta pública. Esses documentos contêm as diretrizes fundamentais para articulação dos atores. Entretanto, para tratar do nível intermediário dos sistemas de crenças - *policy core* - é importante fazer algumas considerações a respeito do nível mais profundo - *deep core*.

Para isso recorreremos aos quatro princípios presentes no documento “Carta de Princípios para Negócios de Impacto no Brasil” que são: (i) o compromisso com a missão social e ambiental; (ii) o compromisso com o impacto social e ambiental monitorado; (iii) o compromisso com a lógica econômica e; (iv) o compromisso com a Governança efetiva. Esses princípios funcionam como uma diretriz para caracterização de NI. Embora haja algumas divergências entre os atores com relação à definição mais adequada, fundamentalmente consiste em empreendimentos que visam gerar impacto social e/ou ambiental positivo ao mesmo tempo em que gera retornos financeiros. É importante retomar o conceito porque ele nos indica a origem dessa discussão que, no Brasil, tem sido articulada principalmente pelo setor empresarial.

Para além dos sentidos ideológicos que essa visão traz, o importante é marcar a dissonância entre o discurso no Congresso Nacional e dos demais atores articulados na ENIMPACTO. As crenças centrais (*policy core*) parecem estar amalgamadas entre esses atores que, deram sinais de divergência nos aspectos secundários – *secondary beliefs* a respeito da regulamentação das sociedades de benefício. No entanto, ao ser apresentada proposta diversa pelo Senado Federal, os atores passaram a se articular para anuir no nível dos aspectos secundários e finalmente o anteprojeto de lei passou a tramitar dentro de outras instâncias do Governo Federal.

Ainda no que se refere às crenças, o que converge é o debate em torno de uma regulação que viabilize um novo modelo de negócios. A visão por trás dessa ideia é a de que a solução dos problemas sociais e ambientais não podem ser atribuição exclusiva do Estado porque, para esses atores, o setor público não tem sido capaz de endereçar os problemas de maneira efetiva, sendo também responsabilidade das empresas o que acontece na sociedade. Nesse cenário, a cultura empreendedora de impacto é reivindicada como uma resposta para resolver o impasse aparente entre lucro e resultados sociais e ambientais positivos.

As pautas em torno da mobilização desses atores se dão muito em função da viabilização do modelo de negócios no Brasil, ou seja, “como equilibrar a concorrência em um mercado onde existem empresas que não assumem esse duplo ou triplo desafio.” (Sawyer, 2019). Os eixos estratégicos de atuação da ENIMPACTO são um indicativo de como os atores pretendem alcançar esse objetivo, ou seja, são o conjunto de crenças fundamentais a respeito de como as políticas públicas sobre NI devem ser conduzidas. O primeiro eixo diz respeito à ampliação da oferta de capital. Dentre as ações propostas, a mais relevante é a criação de um fundo envolvendo bancos públicos para o financiamento dos NI no Brasil. O segundo eixo trata do aumento do número de negócios de impacto e inclui iniciativas de disseminação, inclusão e formação de empreendedores. O terceiro eixo refere-se ao fortalecimento de organizações intermediárias e inclui ações direcionadas às aceleradoras e incubadoras. Por fim, o quarto eixo engloba as ações de monitoramento e proposição de normas e regulamentos que favoreçam os negócios de impacto.

Tendo em vista a variedade de atores políticos envolvidos na viabilização dos negócios de impacto no Brasil e o conjunto de crenças que tem se demonstrado estáveis desde a elaboração dos documentos que deram origem a discussão a respeito do tema, a associação política em torno dos negócios de impacto possui os atributos mínimos para ser considerada uma coalizão de defesa.

Embora não faça parte do escopo deste trabalho realizar uma análise sobre a coordenação da atividade política, há indícios de coordenação entre os atores uma vez que existe um amplo reconhecimento dos papéis que devem ser desempenhados, além de uma articulação concisa e alinhada. Nesse sentido, essa coalizão segundo Weible et al., (2019) poderia ser caracterizada como uma coalizão efêmera ou de conveniência, uma vez que não temos evidências suficientes de sua estabilidade ao longo do tempo mínimo de 10 anos, para tanto deverá se realizar o acompanhamento da coordenação das atividades políticas pelos próximos 4 anos para se constatar se a coalizão poderá se caracterizar como dominante ou ainda, cooperativa.

Conclusão

Respondendo à pergunta de pesquisa, podemos caracterizar a articulação política em torno da regulação sobre os negócios de impacto e sociedades de benefício no Brasil como resultado de uma coalizão de defesa. Emergem da análise realizada e dos referenciais teóricos utilizados a observação de que, em se tratando de arena para construção de política pública regulatória, a instabilidade e pluralidade de atores é aspecto marcante.

As divergências e conflitos sobre a pertinência ou não de regulação das sociedades de benefícios no país evidenciou conflitos e disputas internas que a ENIMPACTO não resolveu num primeiro momento, apontando fenômeno antevisto por Lowi (1966). Houve revogação da própria Estratégia, sua recriação com outras pastas ministeriais reformadas que agravou a inércia de não solução do tema.

Foi quando surgiu um fator externo - proposta no Senado Federal - que os integrantes da coalizão em cenário de ameaça e competitividade, resolveram alinhar seus pontos de divergência relacionados aos *secondary beliefs*. Com isso, houve então a anuência do Comitê para o prosseguimento da tramitação do anteprojeto de Lei no Governo Federal.

A análise dos documentos e as tendências apontadas pelas teorias nos fazem concluir que o *policy core* que une a ENIMPACTO, em sua atual composição segue sendo suficiente para manter a coalizão. É preciso, no entanto, que sejam desenvolvidas ferramentas para lidar com os conflitos dos *secondary beliefs*. Parece-nos importante que os atores envolvidos possam compreendê-los de fato como aspectos secundários, de maneira que não causem rupturas ou entraves para a atuação no nível do *policy core* pela coalizão.

Bibliografia

BARBOSA VICENTE, V. M. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, 2015.

BRASIL. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Estratégia Nacional de Investimentos e Negócios de Impacto – ENIMPACTO. Brasília (DF), 2018.

FEENEY, P. "Empresas e direitos humanos", SUR 11 (2009), acesso 15 Abr. 2020, <https://sur.conectas.org/empresas-e-direitos-humanos/>

FÓRUM BRASILEIRO DE FINANÇAS SOCIAIS E NEGÓCIO DE IMPACTO. 1., Investir Para Transformar. São Paulo (SP), 2014.

HECLO, Hugh. Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance. New Haven: Yale University Press, 1994

JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. Evaluating the Advocacy Coalition Framework. **Journal of Public Policy**, v. 14, n. 2, p. 175–203, 1994.

JONES, C. An Introduction to the Study of Public Policy, 2nd edn, Belmont, CA: Wadsworth, 1977.

ICE Instituto de Cidadania Empresarial - FTFS. **Carta de Princípios para Negócios de Impacto no Brasil**. São Paulo (SP), 2015.

ICE Instituto de Cidadania Empresarial - FTFS. **Finanças Sociais: Soluções Para Desafios Sociais e Ambientais**. São Paulo (SP), 2015.

ICE Instituto de Cidadania Empresarial FTFS. **Avanço das recomendações e reflexões para o fortalecimento das Finanças Sociais e Negócios de Impacto no Brasil**. São Paulo (SP), 2016.

ICE Instituto de Cidadania Empresarial. **Inovação em Cidadania Empresarial**. São Paulo, 2014.

LOWI, Theodore J. Distribution, regulation, redistribution: The functions of government. In: Public policies and their politics: Techniques of government control. **WW Norton New York**, 1966.

MUZZI, Débora. Tipologia de Políticas Públicas: Uma Proposta de Extensão do Modelo de Lowi. 2014. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Gestão Pública) - **Escola de Gestão ISG**, [S. l.], 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3211/321143201005.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment.” In Theories of the Policy Process, ed. Paul Sabatier. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

SABATIER, P. A. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein Author (s): Paul A . Sabatier Source : Policy Sciences , Vol . 21 , No . 2 / 3 , Policy Change and Policy-Oriented Learning : Exploring an Advocacy Coaliti. **Policy Sciences**, v. 21, n. 2/3, p. 129–168, 1988.

SABATIER, P. A. The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for europe. **Journal of European Public Policy**, v. 5, n. 1, p. 98–130, 1998.

WEIBLE, C. M. et al. Sharpening Advocacy Coalitions. **Policy Studies Journal**, v. 0, n. 0, p. 1–28, 2019.

WEIBLE, C. M.; INGOLD, K. Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. **Policy and politics**, v. 46, n. 2, p. 325–343, 2018.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 1, p. 121–140, 2009.

WRIGHT, JR. Interest groups and congress: Lobbying, contributions, and influence, Boston, MA: Allyn and Bacon, 1996.

YIN, Robert K. Case study research and applications: design and methods. 6th ed. Los Angeles: Sage, 2018.