



Formulação e implementação, convergências e desvios: facetas da política pública do MicroEmpreendedor Individual (MEI) no plano local

Formulation and implementation, convergences and deviations: facets of the Individual MicroEntrepreneur (MEI) public policy in the local plan

Lucas Jose Campanha¹
Helena Carvalho De Lorenzo²
Sergio Azevedo Fonseca³
Luiz Fernando de Oriani e Paulillo⁴

Resumo: As políticas públicas de apoio a empreendimentos de pequeno porte despontam no Brasil, a partir dos anos 2000, tendo como principais marcos o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, publicado em dezembro de 2006 por meio da Lei Complementar n. 123, e a sua sucessora, Lei Complementar n. 128, de dezembro de 2008, que passou a ser conhecida como Lei do Microempreendedor Individual – Lei do MEI. Este artigo trata, como objeto de estudo, do processo de implementação desse último instrumento legal em uma espacialidade delimitada pelo município de Araraquara. A estratégia metodológica foi a da pesquisa qualitativa, delineada como estudo de caso único, de caráter exploratório, utilizando como instrumentos de coleta de dados a pesquisa documental e entrevistas com roteiros estruturados. Os resultados revelaram que a dinâmica imposta pela implementação da lei pode ser caracterizada por laços e relacionamentos interorganizacionais frágeis, pautados na maximização dos interesses individuais, em detrimento de interesses coletivos que deveriam ser perseguidos por políticas públicas. Verificou-se, na análise dos impactos e resultados diretos e indiretos proporcionados pela lei, no plano local, que o poder público não estava preparado para a execução da política projetada no plano federal. Os implementadores da política procedem de forma a fragmentar a formalização em pequenas partes, nas quais cada um atua em seu ambiente, sem interação e sem complementação; como consequência, o processo de formalização é colocado em uma ordem tal que, organizada hierarquicamente, resulta em uma implementação segmentada e fragmentada.

Palavras-chave: Empreendedorismo; Agentes públicos; Araraquara; Microempresa.

Abstract: *Public policies to support small enterprises have emerged in Brazil in the 2000s, having it as major milestones the Microenterprise and Small Size Business Statute, published in December 2006 via the complementary law n. 123 and its successor, the Complementary Law 128 of December 2008, which became known as the Individual Micro Entrepreneur (MEI) Law (MEI's law). This paper addresses, as an object of study, the implementation process of the latter legal instrument in a spatiality defined by the municipality of Araraquara. The methodological strategy used was a qualitative research, outlined as a single case study of exploratory character; employing as instruments for data collection: both documental research as well as interviews with structured scripts. Results have shown that the dynamic imposed by the implementation of the law can be characterized by fragile inter-organizational ties and relations based on the maximization of individual interests, to the detriment of collective interests, which ought to be pursued by public policies. It was verified, on the analysis of the direct and indirect impacts and results, that the local government was not ready for the execution of the policy designed on the federal level. The agents in local level proceed in a manner to fragment the formalization into small bits, in which each one of them acts on its own environment, without interaction or complementation; as a consequence, the formalization process is carried out following a hierarchical order; which results in a segmented and fragmented implementation.*

Keywords: *Entrepreneurship; Public agents; Araraquara; Microenterprise.*

¹ Universidade de Araraquara – UNIARA, Av. Altino Correa de Almeida Moraes, 49, ap. 3, Vila Der, CEP 14801-080, Araraquara, SP, Brasil, e-mail: lucascampanha@msn.com

² Universidade de Araraquara – UNIARA, Rua Voluntários da Pátria, 1309, Centro, CEP 14801-320, Araraquara, SP, Brasil, e-mail: helenadelorenzo@gmail.com

³ Departamento de Administração Pública, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – UNESP, Rodovia Araraquara-Jaú, Km 1, Sala 63, CP 174, CEP 14800-901, Araraquara, SP, Brasil, e-mail: saf@fclar.unesp.br

⁴ Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Rodovia Washington Luís, Km 235, CEP 13565-905, São Carlos, SP, Brasil, e-mail: dlfp@ufscar.br

1 Introdução

A política pública é reconhecida como um instrumento fundamental que os governos adotam buscando o alcance do bem-estar comum (Halabí & Lussier, 2014). Spink (2013) observa que discutir políticas públicas de fomento ao empreendedorismo em micro e pequenas empresas no Brasil é, simultaneamente, uma esperança e um alerta. Uma esperança no sentido que o uso da expressão “política pública” apresenta a expectativa de uma ação governamental contínua, coerente tecnicamente e coordenada com a mobilização dos recursos necessários para produzir impactos positivos sobre o assunto em foco. Um alerta, no sentido que o uso da expressão – acompanhado por pronunciamentos de autoridades, apresentações, artigos de imprensa e leis – é, muitas vezes, o início de um problema e não seu fim.

O alerta é embasado no fato de que toda política pública é passível de reinvenção e reinterpretção de acordo com as prioridades e possibilidades dos gestores, a necessidade de corte e rearranjo do gasto público, de modo que a implementação muitas vezes foge do previsto. Políticas de apoio ao empreendedorismo são embrionárias, sua complexidade e seu caráter “híbrido” são marcantes. Nota-se que, diferentemente de outros campos de políticas públicas, onde há certa estabilidade de atores, interesses, posicionamentos e proposições, incluindo as divergências, a temática do fomento ao empreendedorismo se encontra muito incipiente, na prática há pouca vinculação entre as ações, muito menos clareza sobre onde e o que precisa ser discutido (Spink, 2013).

Atualmente, muitas pessoas, organizações públicas, instituições bancárias, associações e também muitos micro, pequenos e médios empresários não se identificam com a expressão empreendedorismo e, muito menos, se consideram parte ativa de um campo. Nas escolas de administração de empresas é possível encontrar matérias sobre empreendedorismo e até Centros de Estudos, mas em nenhum momento a temática tem presença constante, transversal e central (Spink, 2013).

Não há dúvida de que essa dificuldade é, em parte, consequência da permanência no imaginário social de um modelo específico de desenvolvimento econômico e de um conceito de trabalho ancorados no princípio do emprego remunerado em organizações estáveis de grande porte. Modelo esse que, durante anos, colocou na berlinda e tornou invisíveis outros tipos de relações, outros tipos de empreendimentos e outras iniciativas, sendo também um produto resultante da própria complexidade das estratégias e políticas de desenvolvimento (Spink, 2013).

No Brasil, o esforço de estruturar políticas públicas para micro e pequenas empresas e para o empreendedorismo é recente. As poucas iniciativas existentes sobrepujam a atuação de atores nacionais e regionais, tinham foco generalizado e setorial. Entretanto,

desde a criação do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e da sua sucessora, lei do Microempreendedor Individual, conhecida como lei do MEI (Lei 128/2008) (Brasil, 2008), foram estabelecidos alguns mecanismos que, pela primeira vez na história do país, configurariam uma política específica voltada para as micro e pequenas empresas. Pela nova lei, o Microempreendedor Individual é a pessoa que trabalha por conta própria e que se legaliza como microempreendedor individual – MEI. Para ser um microempreendedor individual é necessário faturar no máximo até R\$ 60.000,00 por ano e não ter participação em outra empresa como sócio ou titular. O MEI também pode ter um empregado contratado que receba o salário-mínimo ou o piso da categoria. A Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008 (Brasil, 2008), criou condições especiais para que o trabalhador conhecido como informal pudesse se tornar um MEI legalizado.

Entre as vantagens oferecidas por essa lei está o registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), o que facilita a abertura de conta bancária, o pedido de empréstimos e a emissão de notas fiscais. Além disso, o MEI, no Simples Nacional, fica isento dos tributos federais (Imposto de Renda, Programa de Integração Social – PIS, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, Imposto Sobre Produtos Industrializados – IPI e Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido – CSLL). Paga apenas o valor fixo mensal de R\$ 40,40 (comércio ou indústria), R\$ 44,40 (prestação de serviços) ou R\$ 45,40 (comércio e serviços), que é destinado à Previdência Social e ao Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS ou ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS. Essas quantias são atualizadas anualmente, de acordo com o salário-mínimo. Com essas contribuições, o Microempreendedor Individual tem acesso a benefícios como auxílio maternidade, auxílio doença, aposentadoria, entre outros.

Havia a expectativa de que as principais causas que, até então, dificultavam a formalização do MEI, tais como a comprovação de renda, a falta de comprovação legal de aquisição de suas mercadorias, as reclamações trabalhistas, a falta de benefícios previdenciários para o próprio empreendedor, entre outros obstáculos que os trabalhadores informais enfrentavam para a comprovação legal de suas atividades, fossem removidas com o advento da lei 128/08, dado que a lei agilizou trâmites burocráticos e facilitou a administração dos empreendimentos formais recém-surgidos (Cordeiro, 2013). Contudo, apesar dos inúmeros avanços, a nova lei ainda apresenta alguns entraves à formalização, assim, o que se discute neste artigo são as condições de implementação dessa política pública: se favoráveis às MEI, dentro de uma lógica sistêmica, caracterizada pela sinergia e troca eficiente de energias, ou se, no

contraponto, em condições mais individualistas, em que cada agente busca maximizar suas ações em detrimento/despreocupado com os efeitos totalizantes dos resultados.

O objetivo deste artigo é analisar o processo de implementação da lei do MEI, verificando a dinâmica contextual de implantação e as relações e inter-relações estabelecidas pelos diferentes agentes econômicos e políticos diretamente envolvidos no processo de implementação da política pública no plano local, do mesmo modo que os decorrentes impactos e resultados, diretos e indiretos. Derivado desse objetivo, o artigo busca responder à seguinte questão orientadora da pesquisa realizada: Quais as principais dissonâncias existentes no processo de implementação da lei do MEI em plano local, *vis-à-vis* os objetivos propugnados pela política pública de apoio ao empreendedorismo, inspiradora da lei?

O texto foi estruturado em quatro seções, além desta introdutória. Na seção 2 discute-se o papel do Estado na promoção do empreendedorismo e redução da informalidade em diversos países. Na sequência, apresenta-se a postura adotada pelo Estado brasileiro, as principais análises sobre a lei do MEI e as políticas de apoio ao empreendedorismo no Brasil. Na quarta seção aborda-se a dinâmica de implementação da política do MEI no município de Araraquara e, por fim, são formuladas as conclusões.

2 Estado, informalidade e empreendedorismo

Número expressivo de países tem criado programas para apoiar o empreendedorismo em seu território (Barba-Sánchez & Atienza-Sahuquillo, 2012; Ghani et al., 2014; Halabí & Lussier, 2014; Mayer-Haug et al., 2013; Obaji & Olugu, 2014; Pickernell et al., 2013; Poschke, 2013; Román et al., 2013; Slonimczyk & Gimpelson, 2015) e para combater a informalidade (Castro et al., 2014; Centeno & Portes, 2006; Hu, 2014; Kus, 2014; Nguyen et al., 2014; Webb et al., 2014). São iniciativas que, em grande parte, apresentam o duplo objetivo de, por um lado, estimular o desenvolvimento de novas empresas e, por outro, apoiar a transição da informalidade para a formalidade. São programas de interesse tanto de países desenvolvidos quanto dos emergentes e menos desenvolvidos (Castro et al., 2014; Nguyen et al., 2014; Obaji & Olugu, 2014; Slonimczyk & Gimpelson, 2015; Webb et al., 2014).

No caso dos países menos desenvolvidos, a informalidade está diretamente relacionada com dois fatores: o primeiro é decorrente da incapacidade de o Estado fazer cumprir seus próprios marcos regulatórios; o segundo abrange o próprio grau de regulação da economia (Kus, 2014). Buscando reduzir o grau de regulação da economia tem-se o exemplo da China que, no combate à informalidade e buscando

estimular o empreendedorismo, reduziu barreiras institucionais (Hu, 2014). Já na Turquia, nos anos de deterioração econômica, após a crise do petróleo de 1974, foram implementadas, metodicamente, várias políticas que se propunham a remover as barreiras à entrada no mercado, viabilizar o comércio internacional, flexibilizar as leis do trabalho, facilitar o acesso ao financiamento e reduzir os impostos. Esperava-se que tais medidas fossem suficientes para a redução da informalidade e para a ampliação da taxa de empreendedorismo. Contudo, o país não apresentava capacidade de controlar a supervisão de seus mecanismos de regulação e, por consequência, as políticas implantadas não foram suficientes (Kus, 2014). Na América Latina, vários países seguiram o mesmo caminho, contudo a tentativa de promover um regime de normas mínimas que, a princípio, deveriam desencadear o crescimento do setor privado e promover a formalização, não deram o resultado esperado (Centeno & Portes, 2006). O processo é semelhante ao ocorrido na Turquia, onde a incapacidade de estabelecer formas adequadas de controle impediu o cumprimento das leis. Nas sociedades latinas, onde os traços da pobreza e da desigualdade são elevados, as forças sindicais são fracas e o Estado não dispõe de adequados mecanismos de controle, o descumprimento da legislação acaba criando mais oportunidades para as empresas privadas se beneficiarem dos canais informais (Centeno & Portes, 2006). Com isso, de acordo com Kus (2014), as reformas neoliberais e a transformação dos instrumentos normativos acabam promovendo o crescimento do setor privado sem que, no entanto, a burla às normas jurídicas seja combatida. Há evidências de que grande parte do novo empreendedorismo na Anatólia (e em toda a Turquia), em 1980 e 1990, tenha permanecido informal. A maioria dos empreendimentos eram instalações de base familiar em indústrias de trabalho intensivo, como a têxtil, a de vestuário e a de processamento de alimentos. Tratava-se de empreendimentos com capital limitado, empregando trabalhadores com poucos benefícios de segurança social ou de saúde, sonegando impostos e, muitas vezes, deixando de se registrar como entidades jurídicas (Kus, 2014).

Buscando entender o insucesso da implementação das políticas de incentivo à formalização em países emergentes, Orsi et al. (2014) argumentam que a dinâmica de transição de uma economia informal para uma economia formal se sustenta no tripé de três diferentes políticas fiscais: corte de impostos gerais; aumento do esforço de monitoramento; combinação dessas duas práticas. Algo que, para os autores, fica distante da realidade nos países menos desenvolvidos.

Já no Reino Unido, a política de estímulo ao empreendedorismo é pautada nas ações de oferta de serviços de aconselhamento governamental direto e de subsídios para acesso às fontes existentes

de apoio formal (como consultores privados ou profissionais de negócios). Em termos das categorias de aconselhamento oferecidas por meio do governo identificam-se as seguintes áreas: estratégia de negócio; organização administrativa; marketing; pesquisa de mercado; publicidade; relações públicas; *design* de produto ou serviço; novas tecnologias; serviços de informática, pessoal e recrutamento; tributação; e finanças (Pickernell et al., 2013).

Na Índia, o empreendedorismo é tratado como política pública e as variáveis pensadas como influentes na taxa empreendedora são: dados demográficos básicos, educação da força de trabalho local, qualidade da infraestrutura local, acesso ou tempo de viagem para cidades indianas maiores, rigor das leis trabalhistas e as condições bancárias. Ao longo dos anos, as principais políticas implantadas visaram à formação de aglomerados distritais, semelhantes aos Arranjos Produtivos Locais – APL e parques tecnológicos do Brasil (Ghani et al., 2014).

Na Nigéria, diferentes administrações em vários momentos mobilizaram esforços para desenvolver o espírito empreendedor da população, vários instrumentos de assistência de desenvolvimento e financeira foram empregados. Tais investidas, no entanto, foram mal sucedidas dado o excesso de procedimentos burocráticos, a corrupção, a insuficiência da infraestrutura, a desgovernança local e a falta de vontade governamental de operar os mecanismos propostos (Obaji & Olugu, 2014).

Um interessante exemplo da importância do papel do Estado no incentivo ao empreendedorismo é o do Vietnã. Para facilitar a transição dos empreendedores para a economia formal, o governo vietnamita introduziu vários programas de apoio a empresários, entre eles a Lei Empresarial que abrange o processo de entrada de novas empresas formais e fornece créditos fiscais e isenção de impostos para essas empresas durante certo período; outra é o Fundo Garantidor de Crédito, que abarca a realização de empréstimo para pequenas e médias empresas (Nguyen et al., 2014).

Os incentivos de créditos e sua garantia são apontados por diversos autores como essenciais para o sucesso de uma política para o empreendedorismo. A garantia de crédito por cooperativas ou bancos especializados tem sido muito utilizada em diversos países europeus desde os anos 1970, como é o caso da Itália no desenvolvimento da região do Mezzogiorno (Bacattini, 1994; Casarotto & Pires, 2001; Vázquez Barquero, 1995).

No caso dos países de baixa e média renda, segundo Grimm & Paffhausen (2014), as políticas públicas de estímulo ao empreendedorismo devem ser apoiadas em cinco eixos: (i) o acesso ao financiamento, (ii) a formação para o empreendedorismo,

(iii) os serviços de desenvolvimento empresarial, (iv) as subvenções salariais, e (v) a melhoria do ambiente de negócios (por exemplo, procedimentos de registro). Contudo, os exemplos históricos e os próprios autores mencionados mostram que esses incentivos nem sempre são suficientes. Para esses autores é necessário despertar a motivação interna de cada indivíduo. Não se pode negar que o apoio financeiro através de subvenções ou empréstimos são apoios fundamentais para o processo de criação de uma empresa e que a falta de capital inicial é um dos principais obstáculos apontados pelos empresários. No entanto, na maioria dos casos, o apoio financeiro é insuficiente se não for acompanhado de um apoio adequado para a formação e que incentive outras motivações, além do autoemprego (Barba-Sánchez & Atienza-Sahuquillo, 2012).

Nesse contexto, a educação desempenha um papel de grande importância no desenvolvimento do espírito empreendedor entre os indivíduos (Barba-Sánchez & Atienza-Sahuquillo, 2012; Ghani et al., 2014; Mayer-Haug et al., 2013). Faz-se necessária a inclusão da formação empreendedora já nos níveis iniciais da educação (Barba-Sánchez & Atienza-Sahuquillo, 2012). Mayer-Haug et al. (2013) sugerem a sincronia entre a educação infantil (formal) e a educação para o empreendedorismo como condição para a aquisição de habilidades necessárias aos empreendedores adultos.

Mantendo essas premissas, os novos empreendimentos deveriam ser criados não só por aqueles que podem fazê-lo, isto é, pelas pessoas que são capazes de fazer, mas também por aqueles que têm a motivação necessária para fazer. Assim, os diferentes órgãos e entidades interessados em apoiar o empreendedorismo deveriam incorporar os mecanismos pertinentes para medir o compromisso de potenciais empreendedores com as ideias novas (Barba-Sánchez & Atienza-Sahuquillo, 2012).

Observa-se ainda, nos estudos mais recentes sobre as condições de efetivação das políticas de empreendedorismo, que sempre deve prevalecer uma entidade articuladora das ações propostas e, nessa esfera, é destacado o papel do Estado como frente de ação. Entre as políticas mais eficazes para o combate à informalidade e a promoção do empreendedorismo estão também o fornecimento de capital de risco, o acesso ao financiamento, à educação e à contratação pública, o desenvolvimento de programas de formação empresarial, as ligações entre as universidades e os empresários, as incubadoras, os parques tecnológicos e as câmaras de comércio. Todas essas iniciativas devem contar com algum tipo de apoio governamental (Halabí & Lussier, 2014; Mayer-Haug et al., 2013; Pickernell et al., 2013).

3 O Estado brasileiro frente à questão do empreendedorismo e da informalidade

O esforço de estruturar políticas públicas para as empresas de pequeno porte no Brasil é recente. O descaso esteve presente ao longo da história, desde o início da industrialização até fase da industrialização por substituição das importações, das décadas de 1950 a 1970, passando pela crise econômica da década de 1980 até o período de neoliberalismo econômico da primeira metade da década de 1990 (Sarfati, 2013). Apenas no período mais recente, empresas desse porte passaram a receber maior atenção (Naretto et al., 2014; Sarfati, 2013).

Sarfati (2013), estudando as políticas de apoio ao empreendedorismo no Brasil, aponta a existência de dois grupos: políticas regulatórias e políticas de estímulo. As políticas regulatórias que afetam as micro e pequenas empresas – MPE e o empreendedorismo são aquelas que definem as regras de entrada e saída de negócios, as regras trabalhistas e sociais, as regras de propriedade, as regras tributárias, as regras de propriedade intelectual, as regras de falência e as regras que afetam a liquidez e disponibilidade de capital – incluindo taxas de juro e acesso a financiamento (Sarfati, 2013).

Essas políticas (regulatórias) ganharam força na década de 1960, com a promulgação do Decreto-lei n. 486/1969, que apresentou tratamento diferenciado para o pequeno comerciante, dispensando-o da realização da escrituração obrigatória (Brasil, 1969). Essa postura foi ampliada na constituinte de 1988. No artigo 170 há explicitada a indicação de “[...] dar tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte [...]” (Brasil, 1988). A democratização da formalização avançou mais com a Lei nº 9.317/96 (Brasil, 1996), que instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições (Lei do SIMPLES). Essa lei procurou estimular e reduzir o número de impostos, racionalizando a sua cobrança e dispensando a escrituração contábil para fins fiscais, objetivando legalizar as micro e pequenas empresas (Brasil, 1996).

Os impactos produzidos pela Lei 9.317/96 fizeram-se sentir também na revisão do código civil, já que com a promulgação da Lei n. 10.406/2002 (novo código civil) ocorreu uma reformulação no conceito de empresário, que passou a ser considerado como aquele que: “[...] exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços [...]” (Brasil, 2002). Até então só eram considerados empresários aqueles que praticavam o comércio (Oliveira, 2012). Ademais, o novo código civil assegurou tratamento favorecido, diferenciado e simplificado ao empresário rural e ao pequeno empresário que queiram fazer a inscrição

como pessoa jurídica. Observa-se, naquele momento, que a figura do empresário sofreu mudanças. Mais adiante, em 2003, a Emenda Constitucional n. 42/2003 (Brasil, 2003) desonerou o processo de legalização das pequenas empresas, alterando o Sistema Tributário Nacional e dispensando tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte.

Novas mudanças foram introduzidas em 2006, quando a Lei do Simples foi revogada em sua totalidade. Em seu lugar passou a vigorar a Lei Complementar n. 123, de 14 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006), denominada de Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Simples Nacional), promovendo uma simplificação na arrecadação de impostos, principalmente para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), além de individualizar as pequenas e microempresas pela mensuração de suas receitas brutas anuais. Essa lei representou a primeira postura oficial do governo para reduzir o quadro de incertezas e para combater a informalidade no país (Brasil, 2006). Essa postura foi aperfeiçoada (“maximizada”) com a edição da Lei 128/2008, em vigor desde 1º de julho de 2009, que alterou a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, para instituir no cenário jurídico a figura do Microempreendedor Individual – MEI (Brasil, 2008). Mais à frente, a Lei n. 139, de 10 de novembro de 2011 (Brasil 2011), reduziu a carga tributária do MEI, de forma que a alíquota para previdência social passasse de 11% para 5%. Outras contribuições da mesma lei (Brasil, 2011) reduziram a carga tributária do MEI e ampliaram em 50% os limites de faturamento previstos, permitindo que mais empreendedores participassem do regime que simplifica o entendimento e diminui a tributação.

Em análise das políticas de apoio à atividade empreendedora, contidas na legislação brasileira, Lastres & Lemos (2003) identificam quatro conjuntos de ações. O primeiro refere-se aos instrumentos utilizados para a promoção das atividades empreendedoras, que incluem os programas de divulgação, demonstração e premiação – como o estabelecimento de datas comemorativas, a realização de feiras e torneios de empreendedorismo – e também a disponibilização de infraestrutura, logística, serviços básicos etc. Nesse âmbito, a ênfase tem sido conferida à constituição de incubadoras, empresas juniores, parques tecnológicos e arranjos produtivos locais. O segundo refere-se a serviços de apoio, incluindo programas de informação, capacitação e consultoria. As políticas desse conjunto vêm procurando apoiar as empresas, fortalecendo suas capacidades e competências centrais de forma continuada, dentro de uma perspectiva de longo prazo. Destaca-se a tendência à descentralização dessa política via empresas do terceiro setor, assim como

o estabelecimento de instituições que atuam como uma porta de entrada para a solução dos mais variados problemas das empresas. A principal referência como centro descentralizado de apoio é o Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas).

O terceiro refere-se a formas de financiar a criação e o desenvolvimento de MPE, variando desde financiamentos diretos (a fundo perdido ou com retorno), incentivos fiscais e sistemas de *venture capital*, até destinações específicas de parcelas do orçamento público e compras governamentais. Essas políticas têm procurado aperfeiçoar os mecanismos existentes e diminuir os tradicionais entraves enfrentados para a obtenção de financiamentos. Nesse conjunto, a ênfase tem sido conferida à ampliação de linhas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, da Financiadora de Estudos e Projetos – Finep, das fundações estaduais de amparo à pesquisa – FAP, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, do Programa Federal de Geração de Renda – Proger e do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado – PNPO. Nessas políticas, os seguintes aspectos positivos podem ser destacados: a) a redução nos custos e a diluição de riscos associados ao financiamento a empresas individuais e, particularmente, às de menor porte; b) a superação das tradicionais barreiras ligadas ao fornecimento de garantias e ao financiamento de médio e longo prazo; c) o fortalecimento das relações entre atores nos arranjos e sistemas, visando o aumento das sinergias coletivas e o desenvolvimento de formas interativas de aprendizado.

Um quarto conjunto diz respeito à simplificação da burocracia. Os principais esforços visam reduzir procedimentos e prazos para facilitar a criação de novas empresas, sua atuação e seu financiamento. Um exemplo de iniciativas como essas é o Módulo Estadual de Licenciamento do Via Rápida Empresa do Estado de São Paulo. Trata-se de iniciativa que integra os sistemas Cadastro Web e o Sistema Integrado de Licenciamento (SIL) para coleta de dados para o registro empresarial, consulta prévia da viabilidade de localização apenas para os municípios conveniados, e as licenças para o exercício das atividades econômicas, envolvendo os municípios paulistas (conveniados ou não) e os órgãos estaduais responsáveis pelo licenciamento: Vigilância Sanitária (representada pelo Centro de Vigilância Sanitária – CVS), Meio Ambiente (representado pela Cetesb – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo) e Corpo de Bombeiros.

Além desses conjuntos de medidas, é possível apontar que, em todas as políticas de estímulo ao empreendedorismo pode ser observada a presença de dimensões verticais, focadas em setores específicos (como biotecnologia) e grupos de indivíduos – negros, mulheres, jovens (Sarfati, 2013).

Em síntese, os estudos sobre o tema concordam que, do ponto de vista legal, o estabelecimento do Estatuto das Micro e Pequenas Empresas e a criação da Lei do

MEI representaram mecanismos que, pela primeira vez na história do país, configurariam uma ampla política de apoio às MPE e ao empreendedorismo. Para as MPE, abrangendo formas de apoio mediante a criação de instituições, marcos legais e normas tributárias específicas, além da mobilização de mecanismos no âmbito das instituições públicas de suporte ao sistema produtivo – bancos oficiais, agências de fomento, institutos de pesquisa e universidades (Naretto et al., 2014). Para os MEI, a expectativa alimentada era de que os entraves que os trabalhadores informais enfrentavam para a comprovação legal de suas atividades, a comprovação de renda, a dificuldade para a aquisição de mercadorias legalmente, as reclamações trabalhistas, a falta de benefícios previdenciários, entre outras, seriam removidos com o advento da Lei 128/08, que supostamente agilizaria trâmites burocráticos e facilitaria a administração dos empreendimentos formais recém-surgidos (Cordeiro, 2013).

A realidade observada, contudo, não veio ao encontro das expectativas. Apesar dos instrumentos criados legalmente, ainda se constata dificuldades no cumprimento dos mesmos, como será revelado nas seções que seguem.

4 A dinâmica de implementação da política do MEI

Nesta seção são relatados os primeiros resultados da pesquisa, realizada em Araraquara, município do interior do Estado de São Paulo.

4.1 Metodologia para a formalização de MPE e fontes de dados para a pesquisa: um primeiro conflito

Para alcançar o objetivo deste artigo, inicialmente efetivou-se uma busca junto às instituições e organizações locais que apoiam a formalização dos MEI, tais como o Sebrae, a Prefeitura Municipal de Araraquara, os escritórios de contabilidade e o portal do empreendedor. Esse procedimento inicial visou o alcance de dois propósitos: o primeiro, a identificação da quantidade e da qualidade das informações disponíveis nas instituições consultadas; o segundo, a coleta e o tratamento dos dados colocados à disposição, o que culminou na criação de um banco de dados próprio, dotado de informações qualitativas e quantitativas, que foram usadas na definição do grupo amostral objeto da pesquisa. Constatou-se a existência de assimetria de informações junto aos órgãos consultados. Cite-se, como exemplo, que a prefeitura de Araraquara não dispõe de um banco de dados completo e atualizado dos MEI. Isso se dá, principalmente, pelo fato de a prefeitura atualizar os dados cadastrais à medida que os MEI se formalizam por meio de um contador e/ou buscam as licenças

exigidas por lei para emissão do alvará permanente de funcionamento.

Por outro lado, aqueles que efetivam o registro junto ao portal do empreendedor de forma direta e independente no site e/ou que não buscam as demais licenças ficam à margem da fiscalização municipal. A título de exemplo merece menção o fato de que o banco de dados da prefeitura de Araraquara é composto por informações de 3.589 MEI, enquanto no banco de dados do Portal do Empreendedor esse número alcança a casa de 6.882 (ambos os dados são do ano de 2015) unidades cadastradas. Essa assimetria de informações muito provavelmente se repete em todo o território nacional, dando a denotar que muitos microempreendedores individuais encontram-se parcialmente formalizados.

Diante desse quadro, cabe questionar a metodologia de formalização adotada pela lei: o portal do empreendedor (sítio que viabiliza a formalização), ao mesmo tempo que desburocratizou o sistema de formalização, criou um vazio institucional que impede a veiculação de informações, problema que poderia ser facilmente resolvido interligando o sistema com os demais órgãos regulamentadores.

4.2 As etapas de implementação do MEI

A política objeto de estudo nesta pesquisa, a Lei do MEI, se constitui como uma política distributiva que desconsidera as limitações orçamentárias para privilegiar certo grupo social (empreendedores individuais de certas atividades econômicas), oferecendo vantagens objetivas e subjetivas (principalmente, isenção tributária e de direito previdenciário) com o intuito de, supostamente, promover a inclusão socioeconômica das pessoas beneficiadas. Na tipologia de políticas públicas de empreendedorismo [políticas de estímulo ou políticas regulatórias, tais como as defendidas

por Sarfati (2013)], a Lei do MEI se enquadra no tipo de política que é regulatória. No texto da lei são encontradas regras de entrada e saída de negócios, regras trabalhistas e sociais, regras tributárias e regras que afetam a liquidez e disponibilidade de capital (incluindo taxas de juro e acesso a financiamento).

Para Sabatier & Mazmanian (1980), a implementação é a efetivação de uma decisão sobre uma política em que se identifica o problema (ou os problemas) que deve ser enfrentado, estipulam-se os objetivos a serem perseguidos e, de diversas formas, estrutura-se o processo de implementação. Os autores indicam que o processo se desenvolve em vários estágios, começando com a aprovação da lei, seguida pelos resultados (decisões) das agências implementadoras, pela observância dos grupos-alvo da política com relação a essas decisões, pelos impactos (desejados e não desejados) desses resultados, pelos impactos percebidos das decisões das agências e, finalmente, pelas revisões na legislação. No plano local, a implementação da Lei do MEI representa parte desses estágios, sendo excluídas as fases de aprovação e de revisão da legislação.

Em termos processuais, a formalização do MEI pode se dar por dois caminhos. A primeira opção se caracteriza por um cadastro que é realizado diretamente e, de forma independente, por meio do acesso ao portal do empreendedor. Nesse caminho, o interessado preenche uma série de formulários e obtém o Certificado da Condição de Microempreendedor Individual. A segunda opção é marcada pela busca de auxílio junto a um escritório de contabilidade. Nessa opção, o empreendedor se comporta como agente passivo e todos os procedimentos operacionais são realizados pelo contador. A formalização do MEI é gratuita, podendo ser feita em qualquer época, por meio eletrônico, inclusive quando o empreendedor

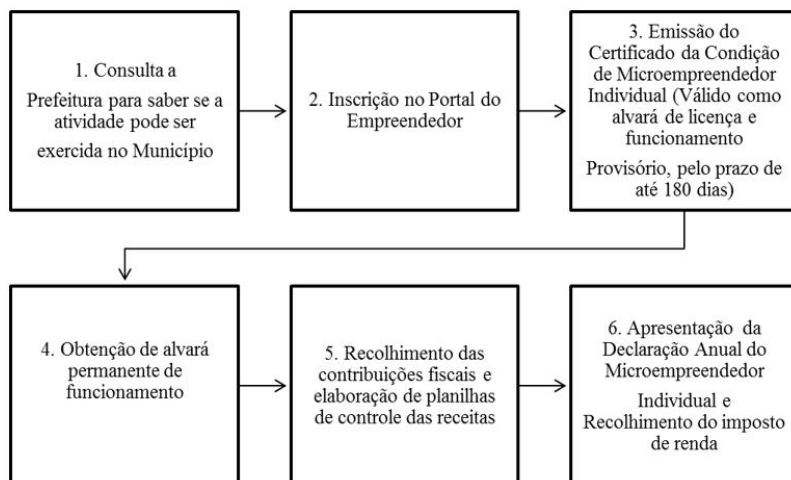


Figura 1. Fluxo do processo de formalização. Fonte: Elaboração própria.

busca ajuda de um contador. A Figura 1 apresenta as seis etapas necessárias à formalização.

É importante salientar que um passo fundamental do processo de formalização enquanto MEI é o conhecimento das normas da Prefeitura para o funcionamento do negócio que será formalizado, devendo o empreendedor conhecer ou ir à busca dos requisitos municipais necessários, principalmente em relação à possibilidade de atuar no endereço pretendido, e de outras licenças necessárias. Em relação ao processo de inscrição no portal, faz-se necessário que o empreendedor individual informe o número do último recibo de entrega da Declaração Anual de Imposto de Renda Pessoa Física – DIRPF ou o título de eleitor, caso não seja obrigado à entrega da DIRPF (ou seja, é isento de declaração de imposto). Nota-se que não há a necessidade de assinaturas ou envio de documentos e cópias. Tudo é feito eletronicamente.

O segundo procedimento, Emissão do Certificado da Condição de Microempreendedor Individual, é a fase onde a formalização é feita pela internet, propiciando que o CNPJ, a inscrição na Junta Comercial e no INSS e o Alvará Provisório de Funcionamento sejam obtidos imediatamente, gerando um documento único, que é o Certificado da Condição de Microempreendedor Individual – CCMEI. Após a formalização no Portal do Empreendedor, o MEI deve providenciar a inscrição estadual e/ou municipal e deve buscar a autorização para impressão de notas fiscais ou emissão da nota fiscal eletrônica. Adicionalmente, após 180 dias, o MEI deverá providenciar o Alvará ou Licença de Funcionamento definitivo. Para tanto, em alguns casos, deverá solicitar licenças sanitárias e ambientais, conforme as exigências para a atividade exercida. No município de Araraquara, todos os Microempreendedores Individuais que buscam o Alvará de Licença de Funcionamento definitivo precisam

se inscrever no Módulo Estadual de Licenciamento do Via Rápida Empresa do Estado de São Paulo. Esse é um programa que integra os sistemas Cadastro Web e o Sistema Integrado de Licenciamento (SIL), para coleta de dados para o registro empresarial, consulta prévia da viabilidade de localização apenas para os municípios conveniados, e as licenças para o exercício das atividades econômicas, envolvendo os municípios paulistas (conveniados ou não) e os órgãos estaduais responsáveis pelo licenciamento: Vigilância Sanitária (representada pelo Centro de Vigilância Sanitária – CVS), Meio Ambiente (representado pela Cetesb – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo) e Corpo de Bombeiros.

4.3 Agentes públicos na implementação da Lei do MEI: atores em discordância

Seis grupos de diferentes agentes econômicos e políticos participam do processo de implementação dos MEI no plano local (Figura 2). A análise de suas condutas e inter-relações evidencia parte das oportunidades e limites para a implementação da lei.

Secchi (2013, p. 55) destaca o papel dos atores envolvidos na implementação das políticas públicas e na execução prática das decisões governamentais mostrando que “[...] na implementação, regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. No momento da implementação destacam-se intensas negociações, balizadas por consensos e conflitos, que podem ser consideradas um “jogo” no qual uma autoridade central procura induzir os agentes implementadores a colocar em prática os objetivos e as estratégias de uma política (Viana & Baptista, 2008).

No caso analisado foi possível identificar o intenso “jogo” estabelecido na implementação da política do MEI, averiguando e delimitando os diferentes

<p>1-Fiscal da prefeitura:</p> <p>Responsável por identificar os domicílios fiscais e iniciar o procedimento de emissão de licenças.</p>	<p>2- Fiscal da Companhia Ambiental do estado de São Paulo:</p> <p>Responsável por emitir licenças para empreendimentos com impacto ambiental.</p>	<p>3- Fiscal da Vigilância Sanitária:</p> <p>Responsável por emitir licenças para empreendimentos com atividades ligadas à saúde.</p>
<p>4- Fiscal Ambiental:</p> <p>Responsável por emitir licenças para empreendimentos com impacto ambiental dispensados da fiscalização da CETESB (Companhia Ambiental do Estado São Paulo).</p>	<p>5- Corpo de bombeiros:</p> <p>Responsável por emitir o laudo de vistoria.</p>	<p>6- Contadores:</p> <p>Responsável por assessorar os empreendimentos.</p>

Figura 2. Relação dos agentes implementadores e que foram alvo de investigação. Fonte: Elaboração própria (2016).

posicionamentos adotados por todos os interessados e envolvidos no processo de formalização. Nos relatos dos agentes públicos entrevistados ficou evidente que as posições dos atores são diversas e que não há um entendimento único e comum sobre o que é essa política pública. Exemplificando, o fiscal da prefeitura é responsável por identificar os domicílios fiscais e iniciar o procedimento de emissão de licenças, podendo, além da ação imposta pelo regulamento jurídico, conceder isenção de taxas, com uma tolerância maior em relação ao rigor metodológico da fiscalização. Essa tolerância não foi institucionalizada, é algo próprio da cultura organizacional derivada da constatação de que os MEI, em sua grande maioria, se apresentam na forma de empreendedores humildes que estão à procura de uma independência financeira.

Esse mesmo posicionamento foi verificado nas entrevistas realizadas, principalmente no que refere à fiscalização ambiental. Sendo o MEI formado preponderantemente por indivíduos simples, desconhecedores da lei, em muitos casos os agentes da secretaria atuam como consultores, isso porque os empreendedores não conseguem preencher os formulários necessários à emissão das licenças. Os relatos das entrevistas mostram que os fiscais atuam com uma postura mais branda em relação às exigências legais para a emissão das licenças, reforçando uma cultura segundo a qual todos seguem como se fosse um “acordo de cavalheiros”, prevalecendo a tolerância relativa aos prazos de adequações, tempos para esclarecimentos e demais questões dessa ordem.

Esse posicionamento mais brando não foi observado nos relatos dos demais entrevistados pertencentes aos quadros de servidores da Cetesb, do Corpo de Bombeiros e da Vigilância Sanitária. Um caso extremo foi o da Vigilância Sanitária. Constatou-se, na entrevista realizada, a inexistência de tratamento diferenciado para o MEI, os processos são orientados pela data de entrada por meio do via rápida ou por fiscalização na rua. Seguindo norma jurídica própria, é concedida isenção da cobrança de taxas durante o primeiro ano, isenção essa suspensa nos anos subsequentes. É válido salientar que essa prática vai na contramão da lei. Em uma análise detalhada do aparato normativo, percebeu-se que o MEI é isento de toda e qualquer cobrança de taxa por parte do setor público, seja no ato de emissão, seja no ato de renovação. A cobrança, portanto, é indevida e mostra o despreparo do setor público para a implementação da lei. Ao mesmo tempo demonstra que os próprios empreendedores desconhecem seus direitos, caso contrário não aceitariam tal oneração.

Esse diferente posicionamento reflete aquilo que Secchi (2013) já havia apontado, que a implementação deve ser encarada não como um mero problema técnico, mas sim como um complexo conjunto de elementos políticos que condicionam e afetam o

processo de implementação, podendo direcioná-lo em sentido contrário ao projetado no momento do planejamento e da formulação da política. O que se observou foi que os agentes públicos operam de forma independente das (muitas vezes indiferentes às) reais necessidades dos MEI, em regra orientados pelas políticas e diretrizes das instituições e departamentos aos quais estão vinculados.

Outro importante aspecto da implementação é o entendimento acerca da política pública por parte dos agentes locais de implementação. O que se detectou nas entrevistas é que cada agente público dispõe de uma visão específica sobre o objetivo da política pública. No caso analisado, três visões sobre o significado da política pública do MEI se destacaram: a primeira entende que a lei visa ampliar a arrecadação tributária, sendo secundária a função de formalizar e contribuir para o sucesso do empreendimento; a segunda entende que a lei ajudou muitos empreendedores a se formalizarem, a exemplo das empresas de limpeza de carro tipo “lava-jato”, que passaram a seguir a legislação de descarte da água; e a terceira atribui à lei a tarefa de oferecer isenções de taxas para certos tipos de empreendimentos. Como se pode observar, todas bastante limitadas e mesmo equivocadas sobre o alcance da política pública.

Pressman & Wildavsky (1984) salientam que o início do processo de implementação é o momento da transformação da política em programa, isto é, quando por ação de alguma autoridade governamental, são criadas as condições iniciais necessárias à execução de uma política. Dessa perspectiva no plano local, nota-se que a criação dessas condições iniciais não foram efetivadas. Isso ficou evidente nas falas dos fiscais responsáveis por identificar os domicílios fiscais. A política foi planejada sem o devido reconhecimento do procedimento burocrático e o município não estava (e ainda continua) sem a infra-estrutura, física e de pessoal, necessária ao despacho de todos os processos que se acumularam. A pesquisa também apurou que em pouco tempo o número de empreendimentos que deveriam ser fiscalizados ampliou-se de forma considerável e que a prefeitura permanecia com um quadro de apenas dois fiscais responsáveis por todos os procedimentos.

A implementação implica também processos de gestão. Nas entrevistas ficou evidente que as instâncias públicas envolvidas, no município, não dispõem de estruturas, normas, procedimentos administrativos ou sistemas de informação, particulares e apropriados, que as capacitem para atuarem como implementadoras do MEI. Exemplifica essa fragilidade o fato de que o município só toma conhecimento da existência de um novo MEI à medida que o mesmo procura um escritório de contabilidade para a obtenção do alvará permanente de funcionamento. Nos casos em que o empreendedor obtém o CNPJ diretamente pelo Portal

do Empreendedor, o município não é informado de sua existência.

Para além dos agentes públicos, na esfera privada, um ator que se destaca são os escritórios de contabilidade. Sua contribuição é vital para o entendimento acerca da dinâmica de implementação da lei. Como será evidenciado nos parágrafos que se seguem, muitas ações executadas pelos contadores alteram o teor inicial que havia sido proposto pela Lei do MEI.

4.4 Os escritórios de contabilidade como agentes de implementação do MEI: benefícios e desinteresses

Os contadores são atores importantes na implementação do MEI porque são obrigados a ofertar atendimento gratuito aos microempreendedores individuais durante um ano. Essa exigência não é seguida por espontaneidade e não é realizada de bom grado e se faz apenas como contrapartida aos benefícios tributários concedidos pela lei aos escritórios que integram a rede de escritórios de contabilidade que prestam atendimento ao MEI. Nas palavras de um contador, o descontentamento é evidente: “[...] *atendemos o primeiro ano inteiro de graça, quando enviamos a mensalidade ao empreendedor ele nunca mais volta [...]*”.

Em muitos casos, os serviços prestados, legalmente previstos para serem gratuitos, são relevantes ao microempreendedor. Destacam-se: orientações gerais sobre a Lei do MEI; cadastro no Portal do Empreendedor; assessoria para obtenção das licenças necessárias à execução das atividades; treinamento para emissão de notas fiscais; treinamento para a execução do mínimo controle financeiro; emissão das guias de recolhimento tributário; emissão da primeira Declaração Anual de Rendimentos.

A gratuidade, no entanto, acaba sendo recorrentemente quebrada em virtude da frequência com que os escritórios acabam criando taxas extras, como forma de custeio indireto dos serviços prestados. Como exemplo, pode ser citada a taxa de entrega, cobrada mensalmente quando do envio da guia de recolhimento tributário ao empreendedor.

Outro dado que chamou a atenção foi o Cadastro no Portal do Empreendedor. Os entrevistados (representantes dos escritórios de contabilidade) relataram que muitos indivíduos procuram se enquadrar como MEI a fim de obter benefícios previdenciários. Em um relato é explicitada tal ação:

[...] muitos chegam aqui falando que querem abrir uma empresa, começamos a explicar os procedimentos e os tipos de formalização existentes e eles nos respondem ‘não, não, quero abrir aquela empresa mais simplesinha’.

Além dos benefícios previdenciários, em alguns casos os empreendedores buscam a formalização para obter crédito bancário, evidência essa objeto do seguinte relato:

[...] observo casos em que os empreendedores já obtiveram crédito como pessoa física e recorrem ao MEI para angariar empréstimos como pessoa jurídica também!

Tais propósitos, em flagrante desvio das prescrições da lei, motivam números não desprezíveis de pessoas a recorrerem aos escritórios de contabilidade para dar entrada a processos de formalização sem qualquer retorno posterior. Esse tipo de comportamento foi objeto do seguinte relato: “*Abro muitos MEI, porém não acompanho todos, muitos, seguramente mais de 20%, não voltam depois da abertura da empresa*”.

Em contraponto a esses relatos de tom negativo, alguns dos contadores entrevistados ofereceram depoimentos favoráveis ao trabalho com os MEI. Um dos aspectos abordados foi o relativo à obtenção de licenças ou alvarás permanentes de funcionamento, tal como expresso na seguinte fala:

[...] geralmente os microempreendedores que querem se formalizar conseguem os alvarás permanentes de funcionamento de forma tranquila, eu trabalho nesse ramo faz 12 anos, conheço todos os caminhos [...]

Observou-se também que os contadores acabam indicando soluções aos entraves burocráticos. Como exemplo, cita-se o fato de que, em Araraquara, os vendedores de roupa não podem dispor de endereço domiciliar. Como solução, um contador entrevistado aconselha os empreendedores a criarem sites e divulgarem ao fisco a empresa como pertencente ao comércio eletrônico, mesmo que isso não seja a realidade: “[...] *indico para que abram o CNPJ como e-commerce e que mantenham um site no ar até a visita do fiscal da prefeitura*”.

Finalmente, não deve ser descartado o depoimento de um contador que aponta que parcela (embora não muito significativa, menos de 20%) dos MEI que se tornaram clientes do escritório acabaram migrando para a categoria de Microempresa (ME), dado que, contudo, não pode ser extrapolado.

4.5 Síntese das dissonâncias existentes no processo de implementação da Lei do MEI

Como apresentado inicialmente, o artigo busca responder à seguinte questão orientadora da pesquisa realizada: Quais as principais dissonâncias existentes no processo de implementação da Lei do MEI em plano local, *vis-à-vis* os objetivos propugnados pela política pública de apoio ao empreendedorismo, inspiradora da lei? O Quadro 1 busca estabelecer

Quadro 1. Objetivos e dissonâncias da política.

Objetivo	Dissonâncias observadas
Permitir a regularização de microempresários que, de outra forma, permaneceriam na informalidade.	Regularização parcial do empreendimento, sem obtenção do alvará permanente, em parte pela inexistência de integração entre os sistemas federal e municipal de regularização jurídica, de outra parte, pela ineficiência da fiscalização.
Permitir que as empresas enquadradas como MEI possam gozar de isenções tributárias.	Inadimplência fiscal elevada, por fragilidade de fiscalização, implica formalização parcial.
Ofertar trâmite especial, simplificado, no processo de registro do MEI, além de gratuidade de taxas e emolumentos.	Essa informação não é de conhecimento público, a ponto de serem realizadas cobranças indevidas.
Dispensar a adoção de procedimentos detalhados de contabilidade.	Os contadores dispensam pouca importância aos MEI que atendem.

Fonte: Elaboração própria, sustentação na pesquisa de campo e em Brasil (2008).

um paralelismo entre os dois estágios da política pública, confrontando os objetivos pactuados pela lei (Brasil, 2008) e as dissonâncias observadas no processo de implementação.

Em síntese (Quadro 1), o caso analisado mostrou que a implementação da lei tem sido um processo em que decisões são tomadas e executadas mas há conflitos interinstitucionais, brechas e ambiguidades legais, omissão de normas operacionais, entre outros fatores que comprometem o sucesso da política. Percebe-se ainda que se trata de uma política implementada por meio de diversos agentes (públicos e privados), no âmbito de diversas organizações, sem que haja articulação, ou mesmo diálogo, entre os mesmos. Constata-se ainda que, sendo uma política no formato *top-down*, há clara separação entre as fases de formulação e de implementação: a prefeitura não estava preparada para executar as novas atividades que lhe foram propostas; muitos servidores não foram preparados para entender a lei em sua plenitude.

Como resultado, a implementação vem alterando o planejamento. Esse resultado complementa e confirma a perspectiva de Lipsky (2010), segundo a qual os burocratas de nível de rua (os agentes públicos com a responsabilidade de interface entre governo e empreendedores) não são só implementadores, são *policymakers*, isso porque o burocrata faz escolhas e, ao fazê-las, tem a capacidade de alterar a política, o que foi possível apurar na pesquisa.

5 Considerações finais

O que ficou evidenciado nesses resultados é que a questão da informalidade precisa ser mais bem equacionada. O estudo realizado mostrou que o efeito direto da Lei 128/2008 na redução da economia informal foi apenas parcial. Observou-se que a política do MEI se tornou uma plataforma, com números robustos que proporcionam belas impressões sobre o impacto gerado. A notícia de que o número de empreendedores que formalizaram já ultrapassou o número de 5 milhões

vem sendo ampla e recorrentemente veiculada pela mídia. Contudo, os resultados reais proporcionados pela lei são mascarados, os dados não são contestados. O fato de que mais da metade dos microempreendedores individuais não estão cumprindo efetivamente com as contribuições tributárias, estando inadimplentes e, portanto, formalizados parcialmente, não é divulgado na mesma proporção.

O que se constatou, a partir da pesquisa realizada, é que os novos “empreendedores” enxergam a formalização de seus “empreendimentos” em termos de múltiplas escolhas estratégicas que se desenrolam ao longo do tempo e não são simplesmente excluídos da formalização pelo custo ou pela complexidade do registro. Sugere-se que a classificação binária de empresas formais contra informais, em que a literatura de gestão tende a classificar essa decisão, precisa evoluir em um continuum multidimensional que seja sensível às diferenças institucionais e variação *cross-country*. Isso porque constatou-se a existência de dois grupos de MEI. Um formado por empreendedores que buscam o reconhecimento social e almejam tornar-se dotados de direito. Na busca pela legitimação, passam a integrar formalmente a sociedade, registrando-se em todas as instâncias necessárias, e passam a pautar suas ações na legislação vigente. Nesse grupo, por mais que as dificuldades de formalização sejam evidentes, os benefícios proporcionados pela Lei 128/2008 (Brasil, 2008), em uma análise racional, levam os mesmos à completa formalização. Um segundo grupo é formado por indivíduos que não são empreendedores de fato, são cidadãos que enxergam na lei uma oportunidade de burlar as regras trabalhistas vigentes e acessar direitos previdenciários e bancários.

Na análise da dinâmica de implementação da lei observou-se que se trata de um processo no qual as decisões são tomadas e executadas por diversos agentes (públicos e privados), no âmbito de diversas organizações, mas há conflitos interinstitucionais,

brechas e ambiguidades legais, omissão de normas operacionais, entre outros fatores que possibilitam aos implementadores tomarem decisões relevantes ou não para o sucesso da política.

Por fim, nunca é demais lembrar que os resultados da pesquisa devem ser tratados dentro dos seus limites, puramente exploratórios, seja pela abrangência territorial delimitada ao município de Araraquara, seja pela abordagem metodológica, impeditiva de qualquer possibilidade de extrapolação, seja ainda pelo próprio estágio do conhecimento a respeito desse objeto particular (a Lei do MEI), claramente incipiente. Fica, portanto, o compromisso e o desafio para ulteriores avanços, aprofundamentos e expansões de novas pesquisas.

Referências

- Bacattini, G. (1994). O distrito marshalliano: uma noção socioeconômica. In A. Benko & G. Lipietz (Eds.), *As regiões ganhadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia econômica* (pp. 45-58). Oeiras-Portugal: Celta Editora.
- Barba-Sánchez, V., & Atienza-Sahuquillo, C. (2012). Entrepreneurial behavior: impact of motivation factors on decision to create a new venture. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 18(2), 132-138. [http://dx.doi.org/10.1016/S1135-2523\(12\)70003-5](http://dx.doi.org/10.1016/S1135-2523(12)70003-5).
- Brasil. (1969). *Decreto Lei nº 486, de 3 de março de 1969. Dispõe sobre escrituração e livros mercantis e dá outras providências*. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Recuperado em 17 de outubro de 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0486.htm
- Brasil. (1988, 5 de outubro). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Recuperado em 15 de agosto de 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm
- Brasil. (1996, 6 de dezembro). *Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES e dá outras providências*. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Recuperado em 15 de agosto de 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9317.htm
- Brasil. (2002, 11 de janeiro). *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro 2002. Institui o Código Civil*. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Recuperado em 15 de agosto de 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm
- Brasil. (2003, 31 de dezembro). *Emenda constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências*. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Recuperado em 15 de agosto de 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm
- Brasil. (2006). *Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999*. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- Brasil. (2008). *Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências*. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- Brasil. (2011). *Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências*. Brasília, DF: Diário Oficial da República Federativa do Brasil.
- Casarotto, N., Fo. & Pires, L. H. (Eds.) (2001). *Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégias para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana* (2 ed.). São Paulo: Atlas.
- Castro, J. O., Khavul, S., & Bruton, G. D. (2014). Shades of Grey: how do informal firms navigate between macro and meso institutional environments? *Strategic Entrepreneurship Journal*, 8(1), 75-94. <http://dx.doi.org/10.1002/sej.1172>.
- Centeno, M. A., & Portes, A. (2006). The informal economy in the shadow of the state. In P. Fernández-Kelly & J. Shefner (Eds.), *Out of the shadows: the informal economy and political movements in Latin America* (pp. 23-49). Pennsylvania: Penn State University Press. Recuperado em 20 de abril de 2015, de https://books.google.com.br/books?id=mK2kSMRCbEEC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Cordeiro, F. R. S. (2013). *As vantagens e desvantagens apresentadas aos microempreendedores individuais com a promulgação da lei nº 128/2008*. Campina Grande: Universidade Estadual da Paraíba. Recuperado em 25 de abril de 2015, de <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/handle/123456789/2650>
- Ghani, E., Kerr, W. R., & O'Connell, S. (2014). Spatial determinants of entrepreneurship in India. *Regional Studies*, 48(6), pp. 1071-1089. <http://dx.doi.org/10.1080/00343404.2013.839869>.
- Grimm, M., & Paffhausen, A. L. (2014). *Do interventions targeted at micro-entrepreneurs and small and medium-sized firms create jobs? A systematic review of the evidence for low and middle income countries* (Discussion Paper Series, 8193, pp. 1-35). Bonn: IZA.

- Halabi, C. E., & Lussier, R. N. (2014). A model for predicting small firm performance. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 21(1), pp. 4-25. <http://dx.doi.org/10.1108/JSBED-10-2013-0141>.
- Hu, F. (2014). Risk attitudes and self-employment in China. *China & World Economy*, 22(3), pp. 101-120. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1749-124X.2014.12070.x>.
- Kus, B. (2014). The informal road to markets. *International Journal of Social Economics*, 41(4), 278-293. <http://dx.doi.org/10.1108/IJSE-11-2012-0209>.
- Lastres, H. M. M., & Lemos, A. A. C. (2003). Políticas de apoio a pequenas empresas: do leito de Procusto à promoção de sistemas produtivos locais. In H. M. M. Lastres, J. E. Cassiolato & M. L. Maciel (Orgs.), *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local* (pp. 1-11). Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora. Recuperado em 15 de abril de 2015, de <http://www.ie.ufjf.br/redesist/P3/NTF2/Lastres,ArroioeLemos.pdf>
- Lipsky, M. (2010). *Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th ed.). New York: Russel Sage Foundation.
- Mayer-Haug, K., Read, S., Brinckmann, J., Dew, N., & Grichnik, D. (2013). Entrepreneurial talent and venture performance: a meta-analytic investigation of SMEs. *Research Policy*, 42(6-7), pp. 1251-1273. <http://dx.doi.org/10.1016/j.respol.2013.03.001>.
- Naretto, N., Botelho, M. R., & Mendonça, M. (2014). A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais. *IPEA - Planejamento e Políticas Públicas*, 27, 61-115. Recuperado em 16 de abril de 2015, de <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/51/54>
- Nguyen, T., Verreynne, M.-L., & Steen, J. (2014). Drivers of firm formalization in Vietnam: an attention theory explanation. *Entrepreneurship and Regional Development*, 26(7-8), 574-593. <http://dx.doi.org/10.1080/08985626.2014.959069>.
- Obaji, N. O., & Olugu, M. U. (2014). The role of government policy in entrepreneurship development. *Science Journal of Business and Management*, 2(4), 109. <https://doi.org/10.11648/j.sjbm.20140204.12>.
- Oliveira, J. (2012). *Análise do enquadramento no MEI: um estudo de caso no comércio de cachorro quente em Florianópolis*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Recuperado em 16 de abril de 2015, de https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/103716/TCC_JANAINA_DE_OLIVEIRA_.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Orsi, R., Raggi, D., & Turino, F. (2014). Size, trend, and policy implications of the underground economy. *Review of Economic Dynamics*, 17(3), 417-436. <http://dx.doi.org/10.1016/j.red.2013.11.001>.
- Pickernell, D., Senyard, J., Jones, P., Packham, G., & Ramsey, E. (2013). New and young firms. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 20(2), 358-382. <http://dx.doi.org/10.1108/14626001311326770>.
- Poschke, M. (2013). Who becomes an entrepreneur? labor market prospects and occupational choice. *Journal of Economic Dynamics & Control*, 37(3), 693-710. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jedc.2012.11.003>.
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (Eds.) (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland* (3rd ed.). California: University of California Press.
- Román, C., Congregado, E., & Millán, J. M. (2013). Start-up incentives: entrepreneurship policy or active labour market programme? *Journal of Business Venturing*, 28(1), 151-175. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbusvent.2012.01.004>.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal: the Journal of the Policy Studies Organization*, 8(4), 538-560. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>.
- Sarfati, G. (2013). 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*, 47(1), 25-48. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000100002>.
- Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2 ed.). São Paulo: Cengage Learning.
- Slonimczyk, F., & Gimpelson, V. (2015). Informality and mobility: evidence from Russian panel data. *Economics of Transition*, 23(2), 299-341. <http://dx.doi.org/10.1111/ecot.12064>.
- Spink, P. K. (2013). A articulação de ações públicas em situações complexas. In M. V. P. Gomes, M. A. Alves, & R. J. R. Fernandes (Eds.), *Políticas públicas de fomento ao empreendedorismo e às micro e pequenas empresas* (pp. 43-59). São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania. Recuperado 10 de abril de 2015. http://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u26/politicas_publicas_de_fomento_ao_empreendedorismo_e_as_micro_e_pequenas_empresas_alta.pdf
- Vázquez Barquero, A. (1995). Desenvolvimento local: novas dinâmicas na acumulação e regulação do capital. *Ensaio FEE*, 16(1), 221-241. Recuperado em 8 de abril de 2015, de <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1752/2120>.
- Viana, A. L., & Baptista, T. W. F. (2008). Análise de Políticas de Saúde. In L. Giovanella, S. Escorel, L. V. C. Lobato, J. C. Noronha, & A. I. Carvalho (Eds.), *Políticas e sistema de saúde no Brasil* (2 ed., pp. 65-105). Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz. <https://doi.org/10.7476/9788575413494>.
- Webb, J. W., Ireland, R. D., & Ketchen, D. J., Jr. (2014). Toward a greater understanding of entrepreneurship and strategy in the informal economy. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 8(1), 1-15. <http://dx.doi.org/10.1002/sej.1176>.