

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

ALBÉRIO JÚNIO RODRIGUES DE LIMA

**A EFETIVIDADE DO PROGRAMA MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL, COM
BASE NA ANÁLISE JURÍDICA DA POLÍTICA ECONÔMICA, EM RELAÇÃO AO
DIREITO DE PRODUÇÃO.**

Brasília
2014

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

ALBÉRIO JÚNIO RODRIGUES DE LIMA

**A EFETIVIDADE DO PROGRAMA MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL, COM
BASE NA ANÁLISE JURÍDICA DA POLÍTICA ECONÔMICA, EM RELAÇÃO AO
DIREITO DE PRODUÇÃO.**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação *Stricto Sensu*, da Faculdade
de Direito, da Universidade de Brasília –
UnB, como requisito parcial à obtenção do
grau de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direito, Estado e
Constituição

Orientador: Prof. Dr. Marcus Faro de Castro

Brasília
2014

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO**

ALBÉRIO JÚNIO RODRIGUES DE LIMA

**A EFETIVIDADE DO PROGRAMA MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL, COM
BASE NA ANÁLISE JURÍDICA DA POLÍTICA ECONÔMICA, EM RELAÇÃO AO
DIREITO DE PRODUÇÃO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu*, da Faculdade de Direito, da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovado em: 27 de março de 2014

Banca Examinadora

Prof. Dr. Marcus Faro de Castro - Presidente

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes - Membro

Profa. Dra. Patrícia Borba Vilar Guimarães - Membro

À minha esposa, a quem amarei para sempre,
por toda dedicação, compreensão e pelo
amor incondicional demonstrado.

Aos meus pais e irmãos, por todo incentivo
e amor.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo que tem feito e pelo que ainda fará em minha vida.

A minha esposa, aos meus pais e aos meus irmãos, por se fazerem sempre presentes e pelo total apoio ao longo de todo o curso.

Ao Professor Doutor Marcus Faro de Castro, pelas orientações amistosas e pela atenção ao longo do processo de elaboração da dissertação.

Aos amigos do curso de pós-graduação e do Grupo Direito, Economia e Sociedade, pelas discussões e pelas constantes demonstrações de amizade.

Aos Professores, servidores e funcionários terceirizados que integram a Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, pelo trabalho árduo e constante, sem o qual não seria possível a realização desse sonho.

RESUMO

Em um mundo globalizado, caracterizado por transformações constantes, a análise jurídica deve estar envolvida no processo de mudança da estrutura da sociedade, tomando parte no processo de desenvolvimento. Nesse contexto, é importante que argumentos jurídicos, fundamentados empiricamente, sejam elaborados a fim de propor soluções e reformas em políticas públicas. O mercado de trabalho é uma das áreas que têm sido afetadas pelo fenômeno da globalização, de modo que tanto a Organização Internacional do Trabalho quanto o Mercosul têm debatido questões como taxas de emprego e informalidade. Em virtude de tais debates, as atividades econômicas dos micro e pequenos empreendimentos foram destacadas como meios que podem proporcionar o aumento da formalidade no mercado de trabalho. No Brasil, na última década, políticas públicas foram implementadas a fim de apoiar tais micro e pequenos empreendimentos, algumas das quais com o objetivo de ampliar a proteção social. De um lado, as políticas de microcrédito tornaram-se relevantes para o fomento de empreendimentos. Por outro lado, em 2008, como consequência do apoio estatal, foi criado o Programa Microempreendedor Individual, que, além de promover a proteção aos que se cadastram, proporciona condições para a fruição do direito de exercício produtivo da atividade econômica. O presente estudo foi desenvolvido com o fim de se analisar empiricamente se o Programa é efetivo quanto à fruição deste direito. Para tanto, a Análise Jurídica da Política Econômica – AJPE foi utilizada como instrumento que possibilita a aferição do impacto do Programa por meio de bases legais conduzindo a recomendações de reformas.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Trabalho, Microempreendedor, Análise Jurídica da Política Econômica.

ABSTRACT

In a globalized world, characterized by constant transformation, legal analysis must be involved in the processes that promote change in the structure of society. Legal analysis must therefore partake in economic development. This means that, under conditions of globalization, it is important that empirically grounded legal arguments be elaborated in order to assist in the reform of public policies. Given the fact that labor markets have been affected by globalization, the International Organization of Labor and the Mercosur have been engaged in debates about issues such as unemployment rates and labor informality. As a consequence of these debates, economic activities of small enterprises have come to be seen as mechanisms which can boost formality in labor markets. In Brazil labor market-related public policies have been implemented in the last decade aiming at widening the reach of social protection of small entrepreneurs. On the one hand microcredit policies became relevant as a means to promote economic activity. On the other hand, in 2008, the Brazilian government introduced the Individual Microentrepreneur Program (Programa Microempreendedor Individual). Besides affording social protection to registered entrepreneurs, this program provides a legal footing for the fruition of the right to be profitably engaged in productive activity. The present dissertation develops an empirically grounded analysis of the effectiveness of the Individual Microentrepreneur Program with regard to the fruition of such right. The Legal Analysis of Economic Policy was used as tool to evaluate the impact of the Program by means of both technical and legal criteria, which are conducive to the elaboration of focused reform proposals.

Key Words: Development, Labor, Microentrepreneur, Legal Analysis of Economic Policy

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Valor agregado e emprego, por país: 1990-1999.....	37
Tabela 2	Taxa de emprego de trabalhadores especializados pelo total de empregos	37
Tabela 3	América Latina e Caribe (países selecionados) desemprego urbano – taxas médias anuais: 2002-2012	39
Tabela 4	Definição MPMES – Mercosul	51
Tabela 5	Espaço de Competitividade	51
Tabela 6	Evolução e distribuição da informalidade no segmento dos pequenos negócios (2004 – 2009)	59
Tabela 7	Clientes do PNMPO por situação jurídica – 3º Trimestre de 2013 ...	76
Tabela 8	Ponderação da pesquisa	83
Tabela 9	Comparação PVJ e IFE	106

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Estrutura de Emprego Informal 2009-2012 (%)	40
Gráfico 2	Taxa média de desemprego (% da população economicamente ativa).....	56
Gráfico 3	Taxa de desemprego no Brasil (%) – Segundo PME e Pnad Contínua.....	57
Gráfico 4	Proporção de MEI em atividade por região	84
Gráfico 5	Quantidade de MEI por UF (até 31/12/2013)	87
Gráfico 6	Principais motivos para a formalização	88
Gráfico 7	Busca por empréstimo 2012/2013	92
Gráfico 8	Busca por crédito	97
Gráfico 9	Facilidade para contratação de empregado	97
Gráfico 10	Formalização contribuiu para a melhoria de condições de negociação.....	98
Gráfico 11	Dificuldades de gestão	99
Gráfico 12	Apoio na Formalização	100
Gráfico 13	Facilidade de pagamento do DAS	100
Gráfico 14	Taxa de sobrevivência de empresas	104
Gráfico 15	Instituições mais procuradas para concessão de crédito	110
Gráfico 16	Sucesso na obtenção de crédito	111
Gráfico 17	Opções de pagamento	113
Gráfico 18	Local de operação do negócio	114
Gráfico 19	Perspectiva de crescimento	115

LISTA DE SIGLAS

AJPE	Análise Jurídica da Política Econômica
AED	Análise Econômica do Direito
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEF	Caixa Econômica Federal
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CMN	Conselho Monetário Nacional
DAS	Documento de Arrecadação do Simples Nacional
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNPROGER	Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFE	Índice de Fruição Empírica
ILO	International Labour Organization
ISS	Imposto sobre Serviços
MEI	Microempreendedor Individual
MP/MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPES	Micro e Pequenas Empresas
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBN	Programa de Bolsas de Negócios
PCG	Programa de Compras Governamentais
PCMSO	Programa de Controle Médico da Saúde Ocupacional
PDE	Programação Anual da Aplicação dos Depósitos Especiais
PIB	Produto Interno Bruto
PII	Programa de Intercâmbio Institucional
PME	Pesquisa Mensal de Emprego

PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PPA	Plano Plurianual
PPRA	Programa de Prevenção de Riscos Ambientais
PVJ	Padrão de Validação Jurídica
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
TADE	Termo de Alocação de Depósito Especial
WEF	World Economic Forum

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	13
1.1.	Justificação do Tema.....	13
1.2.	Formulação do Problema da Pesquisa e Delimitação do Tema.....	16
1.3.	Objetivos da Pesquisa.....	19
1.4.	Relevância do Estado.....	20
1.5.	Metodologia.....	20
1.6.	Estrutura do Texto.....	21
2.	GLOBALIZAÇÃO, DIREITO E DESENVOLVIMENTO.....	23
2.1.	Globalização e Direito.....	23
2.2.	Direito e Desenvolvimento.....	29
3.	O MERCADO DE TRABALHO GLOBAL.....	36
3.1.	Cenário recente do mercado de trabalho global.....	36
3.2.	Micro e pequenos empreendimentos e as bases legais de organismos internacionais.....	41
3.2.1.	A Recomendação nº 189 da OIT.....	42
3.2.2.	A Resolução nº 90/1993 do Mercosul.....	47
3.2.3.	A Resolução nº 59/1998 do Mercosul.....	49
4.	O MERCADO DE TRABALHO E AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL.....	52
4.1.	O Mercado de trabalho no Brasil.....	52
4.2.	As Micro e Pequenas Empresas no Brasil.....	59
5.	AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O MICROCRÉDITO.....	63
5.1.	Políticas Públicas: generalidades.....	63
5.2.	O Microcrédito.....	67
5.3.	O Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER.....	73
5.4.	O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO.....	75
6.	A ANÁLISE JURÍDICA DA POLÍTICA ECONÔMICA.....	80
6.1.	Identificação da política pública ou de componente sujeito a controvérsias.....	85
6.2.	Especificação de um direito fundamental correlato.....	89

6.3.	Decomposição analítica do direito.....	91
6.4.	Elaboração do índice de fruição empírica.....	96
6.5.	Escolha ou elaboração de “padrão de validação jurídica” (PVJ).....	102
6.6.	Avaliação de resultados em termos de verificação de efetividade ou falhas ou ausência de efetividade.....	106
6.7.	Recomendação de reformas.....	108
7.	CONCLUSÃO.....	116
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	122

1. INTRODUÇÃO

1.1. Justificação do Tema

O fenômeno da globalização, ainda que destituído de um conceito pacífico sobre seu significado, consideradas as diferentes formas de sua expressão, é muitas vezes retratado como um processo de mudanças e de transformações que tem trazido impactos múltiplos sobre a sociedade contemporânea e nos Estados. Conforme Castells (1999, p. 149), a globalização “é um processo segundo o qual as atividades decisivas num âmbito de ação determinado (a economia, os meios de comunicação, a tecnologia, a gestão do ambiente e o crime organizado) funcionam como unidade em tempo real no conjunto do planeta”.

Assim, os efeitos da globalização são vistos em cenários que vão desde manifestações populares por determinados direitos até fluxos financeiros, passando por questões as mais diversas como meio ambiente, direitos humanos, mercado de trabalho, terrorismo, entre tantas outras. Isso requer adaptação do Estado e, evidentemente, do arcabouço jurídico dos países.

Sob um viés econômico da globalização, assim se manifestou o Relatório de Desenvolvimento Humanitário 2013, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD:

A economia global em mudança gera desafios e oportunidades sem precedentes para um progresso continuado no domínio do desenvolvimento humano. As estruturas econômicas e políticas globais estão em mudança num momento em que o mundo enfrenta crises financeiras recorrentes, um agravamento das alterações climáticas e uma crescente agitação social.

Em relação ao mercado de trabalho, se de um lado são abertas novas perspectivas e formas de trabalho, de outro, muitas ocupações são ameaçadas ou suprimidas, como consequência da evolução tecnológica.

Outro ponto associado especificamente em relação à globalização econômica implica desafios para os países em desenvolvimento, uma vez que a abertura econômica gerou impacto direto nas empresas. Tal impacto deve-se ao fato de que a competitividade e os chamados ganhos de produtividade passaram a ser necessários para a continuidade da atividade econômica. Sob tais condições, cresceu a relevância de discussões associadas ao que se chama atualmente de “trabalho decente”, como a equiparação salarial dos gêneros

nos casos de atividades laborais semelhantes e mecanismo de proteção ao trabalhadores, além da eliminação do trabalho infantil e do trabalho escravo¹, embora essas condições de trabalho já constassem de agendas de trabalho mais antigas.

De outra maneira, a globalização, de modo geral, também contribuiu para que houvesse o desmantelamento da proteção social e da segurança social, especialmente em sistemas de cobertura universal, contribuindo, ainda, para um nível elevado de despesas públicas². Por outro lado, a necessidade de proteção social foi ampliada, posto que as flutuações e crises econômicas se tornaram mais frequentes. Dessa forma, a ação do Estado por meio de políticas sociais no progresso do desenvolvimento humano torna-se tão importante como a das políticas econômicas (PNUD, 2013).

A Organização Internacional do Trabalho – OIT reconhece, por meio de diversas normas,³ a importância dos pequenos empreendimentos como organismos promotores do emprego destacando-se, nesse contexto, a Recomendação n° 189, de 1998, que trata da criação de empregos nas pequenas e médias empresas. Assim, foi observado o valor dos empregos produtivos e de qualidade, bem como o fato de que as pequenas e médias empresas foram vistas como fatores essenciais de crescimento e desenvolvimento econômico, provendo a maioria dos postos de trabalho criados em escala mundial, além de proporcionar a inovação e o espírito empreendedor.

Da mesma forma, o Mercosul, por meio das Resoluções do Grupo Mercado Comum - GMC n° 90, de 1993 e n° 59, de 1998, instituiu as Políticas de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Mercosul. O motivo pelo qual o Mercosul passa a desenvolver tais políticas se dá pela compreensão do impacto de fenômeno global e da competitividade, ao afirmar que, sob a égide das economias fechadas, os pequenos empreendimentos conseguiam

¹ A respeito do trabalho escravo, a Organização Internacional do Trabalho – OIT, já havia publicado a Convenção n° 29, de 1930, sobre trabalho forçado ou obrigatório, ratificada pelo Brasil em 24 de abril de 1957, além da Convenção n° 105, de 1957, ratificada pelo Brasil de 18 de junho de 1965. Em relação ao trabalho infantil, ainda que a Convenção n° 182 que trata sobre Proibição das Piores Formas de Trabalho Infantil e Ação Imediata para sua Eliminação, de 1999, e a Recomendação n° 190, de mesmo ano, sejam relativamente recentes, a preservação dos menores já havia sido discutida em outras convenções. Nesse sentido, observa-se, por exemplo, a Convenção n° 5, de 1919, sobre a Idade Mínima de Admissão nos Trabalhos Industriais; a Convenção n° 6, de 1919, sobre o Trabalho Noturno dos Menores na Indústria; e, a Convenção n° 7, de 1920, sobre a Idade Mínima para Admissão de Menores no Trabalho Marítimo.

² Nesse sentido, em termos de grupos sociais, a era da globalização resultou a fragmentação das estruturas de classe. Com o crescimento da desigualdade e com a tendência mundial da flexibilização do mercado de trabalho, tem surgido uma estrutura de classes mais fragmentadas, sendo uma dessas classes a “*precarariat*”, marcada pela baixa renda, precariedade e instabilidade do trabalho e falta de proteção social. STANDING, Guy. *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury: New York, 2011.

³ Como normas relevantes, por exemplo, percebe-se a Convenção n° 122, de 1964, sobre Políticas de Emprego, e a Recomendação n° 122, de 1964, sobre Políticas de Emprego.

sobreviver e prosperar seguindo estratégias defensivas que redundavam numa diversificação de suas atividades multiplicando seus produtos e aglutinando processos ineficientemente. No entanto, em uma economia aberta e global, a dinâmica e a intensidade da competição levam as unidades econômicas a concentrarem seus esforços em suas principais capacidades, coordenando-se e complementando-se com outras unidades em relação às ações de geração de valor e às atividades de apoio, integrando as cadeias de valor para alcançar uma maior produtividade e um maior grau de diferenciação mediante as economias de escala. Dessa forma, torna-se muitas vezes desejável que o Estado apoie tais empreendimentos, não apenas para promover o aumento da competitividade como também para sustentar a geração de emprego com boas condições gerais de trabalho (MERCOSUL, 1998).

Para que os Estados possam realizar políticas efetivas de apoio, é relevante saber o que seriam precisamente as micro e pequenas empresas, a fim de que fossem formuladas políticas a elas aplicadas. Dessa maneira, passou-se a utilizar, no âmbito do Mercosul, critérios qualitativos, como tecnologia e produtividade, e quantitativos, como o financiamento, para a classificação das empresas. Tais critérios, porém, não são obrigatórios para os países do bloco, em virtude de cada situação nacional específica.

Outra questão essencial se refere ao crédito a ser disponibilizado para a atividade produtiva. A já citada Recomendação nº 189, de 1998, é expressa ao ressaltar os esforços que devem ser realizados pelos países para que facilitem o acesso ao crédito aos pequenos empreendedores, sendo tal orientação incorporada à legislação brasileira, conforme será visto.

A Constituição Federal de 1988 dispõe, no seu art. 1º, sobre os fundamentos da República, expondo, no inciso IV, o valor social do trabalho e a livre iniciativa. Ademais, destaca a Carta Magna, no art. 170, os princípios gerais da atividade econômica, expondo que a ordem econômica constitucional se fundamenta na valorização do trabalho e na livre iniciativa. Como se verá, o valor social do trabalho e a livre iniciativa podem ser analisados conjuntamente nos pequenos empreendimentos, quando o empreendedor resolve, como forma de auto emprego, desenvolver atividade econômica.

Assim, surge no Brasil, em 2008, a figura do Microempreendedor Individual – MEI, que é a pessoa que realiza o autoemprego e se formaliza para o exercício da atividade econômica⁴. De acordo com o Relatório Anual de Avaliação (Volume II – Tomo I) do Plano

⁴ A Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, equipara o MEI ao empresário individual a que se refere o art. 966 do Código Civil brasileiro de 2002.

Plurianual 2012 – 2015 (Plano Mais Brasil), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD 2011, de cada 10 trabalhadores brasileiros, cerca de 7 estavam protegidos. Por outro lado, 25,08 milhões de trabalhadores (ou seja, 29,3% da população ocupada) encontravam-se sem cobertura previdenciária⁵.

De acordo com o Sebrae – SP (2013), a

figura do Microempreendedor Individual - MEI oferece uma oportunidade única de inserção no mercado formal a um grande contingente de empreendedores que desenvolvem suas atividades à margem de qualquer benefício ou proteção. É uma verdadeira política de inclusão social que não possui cunho assistencialista, mas de geração de oportunidades de negócios em que o próprio cidadão possa buscar o seu sustento.

O Estado tem implementado o Programa Microempreendedor Individual por meio de iniciativas relevantes para a atividade empreendedora, como a desburocratização da legislação e a redução de alíquotas. A alíquota de contribuição previdenciária para os MEI, em 2011, foi reduzida de 11% para 5% sobre o salário mínimo em 2011. Além disso, houve também a ampliação do limite de faturamento anual de R\$ 36.000,00 para R\$ 60.000,00 da atividade destes trabalhadores e novas atividades também foram incluídas na categoria de empreendedor individual. Tais medidas, adotadas em janeiro de 2012, permitiram que mais pessoas tivessem acesso a benefícios do programa como CNPJ, crédito facilitado, taxas de juros mais baratas, emissão de nota fiscal para venda a outras empresas ou ao governo, além da cobertura da Previdência Social (BRASIL, 2013).

Com o programa, busca-se que a atividade econômica do MEI seja apenas o primeiro passo para que os empreendedores possam evoluir para a situação de microempresário, o que permitiria a melhoria nas condições de vida das pessoas, como também, o desenvolvimento do Estado.

1.2. Formulação do Problema da Pesquisa e Delimitação do Tema

Quando se fala em globalização, uma das expressões relacionadas ao assunto é a integração, marcadamente, a integração econômica. Nesse contexto, o direito está ligado a tal fenômeno a partir do momento em que as consequências positivas e negativas da integração econômica atingem a sociedade e a fruição de direitos subjetivos.

⁵ A análise situacional da meta realizada no Relatório do PPA 2012-2015 “Ampliar o índice de cobertura previdenciária para 77%” apresenta os dados expostos.

Além disso, fica claro que, se de um lado a intervenção direta dos Estados no mercado pode trazer efeitos negativos para a sociedade, dizer que o livre-mercado e que a economia necessariamente permitirão o bem-estar social é um equívoco. Dessa forma, é defensável o ponto de vista segundo o qual as políticas econômicas devem ser balizadas por parâmetros jurídicos, que assegurem a fruição de direitos pela sociedade, devendo os formuladores de políticas públicas estar atentos para tal aspecto.

Nesse sentido, ao se falar em desenvolvimento, o direito não pode ser considerado um mero instrumento para o alcance de objetivos econômicos. Apesar de ser afetado pelas forças globais, o direito deve ser parte do desenvolvimento⁶, buscando inovações e facilitando o experimentalismo, a fim de que direitos sejam respeitados e fruídos.

Contudo, os direitos a serem protegidos não podem ficar em um campo meramente teórico ou formal. Justamente como consequência do seu papel pró-ativo e do experimentalismo jurídico, é necessário que haja a análise empírica, a fim de serem observados quais os impactos das políticas públicas, em regra lastreadas pela política econômica, sobre a sociedade. Sob esse prisma, a Análise Jurídica da Política Econômica – AJPE⁷ surge como metodologia adequada para análise dos efeitos das políticas sobre a sociedade.

A fim de serem apresentados elementos que permitam melhor compreensão do programa a ser discutido, serão expostos fundamentos básicos de políticas públicas e sua relação com as evidências empíricas. Além disso, serão apresentados programas de microcrédito que possibilitam ou apoiam o programa a ser discutido.

Feitas tais considerações, o programa a ser analisado será aquele relativo ao MEI devido aos objetivos de proteção social e de incentivo empreendedorismo que incorpora. Nesse sentido, destaca-se que, além de ser um importante caminho para se buscar a redução da informalidade, o Programa Empreendedor Individual tem se destacado como uma política pública de incentivo ao empreendedorismo, pois o seu objetivo é contribuir para que o negócio destes trabalhadores prospere e, assim, eles possam “migrar” para o formato

⁶ Nesse sentido, ver SCHAPIRO, Mário G. TRUBEK, David M. **Direito e Desenvolvimento: um diálogo entre os BRICS**. São Paulo: Saraiva, 2012.

⁷ A respeito da AJPE, ver as obras de Castro em **Análise Jurídica da Política Econômica**. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central. / Banco Central do Brasil. Procuradoria-Geral. – Vol. 1, n. 1, dez. 2007 – Brasília: BCB, 2009; **Direito, Tributação e Economia no Brasil: Aportes da Análise Jurídica da Política Econômica**. Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central. / Banco Central do Brasil. Procuradoria-Geral. – Vol. 1, n. 2, jul-dez. 2011 – Brasília: BCB, 2011. *New Legal Approaches to Policy Reform in Brazil*. Revista de Direito da Universidade de Brasília. UnB: Brasília, 2013.

institucional das micro ou pequenas empresas, no âmbito do Simples Nacional⁸ (BRASIL, 2013).

Considerando o programa em questão como uma política pública que tem o seu viés econômico, é necessário verificar a sua influência sobre a fruição dos direitos. Apesar de ser uma política cuja ênfase é a proteção social, a análise será feita considerando o direito de produção do MEI, relacionado à livre iniciativa e ao exercício produtivo da atividade econômica. Assim, apesar de ser um Programa conduzido pelo Ministério da Previdência Social, justamente pela visão do Estado de concessão de benefícios previdenciários, a ênfase será dada na atividade empreendedora do MEI, e essa escolha, como será visto adiante, será relevante ao ser realizada a sua análise jurídica.

Cabe destacar, diante do cenário apresentado e no âmbito deste estudo, que o direito de produção associado aos pequenos empreendimentos está relacionado à propriedade comercial, voltada para o livre exercício da atividade econômica. Assim, cabe realizar uma breve distinção da propriedade comercial, voltada para a produção, e a propriedade civil, voltada para o consumo⁹. A primeira, como já dito, direciona-se para o exercício da atividade empresarial. Dessa maneira, a propriedade comercial proporciona que o MEI exerça profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços. Por outro lado, a propriedade civil é aquela voltada para o consumo ou que, em outras palavras, não tem um viés de produção.

Ainda quanto a tal aspecto, a propriedade, no âmbito do Programa, pode ser considerada de natureza híbrida¹⁰, sendo de um lado comercial e, de outro, civil, voltada para o consumo e subsistência do MEI. Nesse sentido, é de se destacar que as análises a serem realizadas levarão em conta, essencialmente, a propriedade comercial no âmbito do Programa e os fatores que podem contribuir para que o MEI exerça uma atividade econômica produtiva. Tal ideia não se limita ao viés de proteção social do Programa, buscando enquadrá-lo como uma política que proporciona instrumentos para que, além dessa proteção, as pessoas possam exercer o direito de produção lançando-se ao empreendedorismo, não apenas como forma de redução da informalidade e de acesso ao mercado de trabalho mas

⁸ O Simples Nacional é um regime tributário diferenciado, no qual a arrecadação, a cobrança e a fiscalização de tributos aplicável às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte são realizadas de forma compartilhada. Tal regime está previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 e abrange a participação de todos os entes federados, sendo administrado pelo Comitê Gestor do Simples Nacional – CGSN.

⁹ A respeito da distinção entre propriedade comercial, voltada ao direito de produção, e propriedade civil, voltada ao direito de consumo, ver Castro 2009 e 2011.

¹⁰ A respeito da propriedade híbrida, ver Castro, 2009, p. 51.

como meio de estimular a criatividade e a concorrência, além de se criar um ambiente de inovação.

Em tal contexto, em virtude da situação do mercado de trabalho no Brasil na última década, bem como do escopo dos efeitos da globalização e do impacto de normas internacionais como referência para as políticas públicas de países soberanos, e ainda, da relação entre o direito e o desenvolvimento, será verificado, por meio da AJPE, se o Programa Microempreendedor Individual observa, em termos empíricos, padrões que podem ser validados juridicamente. Por fim, caso sejam necessárias recomendações ou reformas, estas serão efetuadas, seguindo a sequência da AJPE.

1.3. Objetivos da Pesquisa

O objetivo geral do estudo consiste em realizar a análise da efetividade do Programa Microempreendedor Individual com base na Análise Jurídica da Política Econômica - AJPE, sob o viés do “direito de produção” e da livre iniciativa, conforme explicitado adiante.

Como objetivos específicos, a fim de serem expostos elementos que auxiliem a compreensão e que forneçam subsídios para a análise do objetivo geral, serão verificados os seguintes pontos:

- Descrever a relação entre a globalização, o desenvolvimento e a economia, com base em premissas jurídicas.
- Identificar o a evolução recente do mercado de trabalho do Brasil e a informalidade nesse contexto.
- Identificar políticas de microcrédito produtivo voltadas para a produção.
- Descrever o Programa Microempreendedor Individual.
- Realizar a análise de efetividade do Programa Microempreendedor Individual em relação ao direito de produção.

1.4. Relevância do Estudo

As micro e pequenas empresas exercem um papel fundamental e de destaque quando se fala em geração de empregos. Se nas décadas de 1980 e 1990 tais empresas eram caracterizadas por empregos precários, tal quadro, a partir da década de 2000, principalmente a partir de 2003, passou a mudar.

Todavia, observou-se a existência de quantidades expressivas de trabalhadores informais, que estavam à margem da proteção social e das garantias proporcionadas pelo trabalho formal. Sob outro foco, por meio do crédito para o consumo, da redução dos níveis de pobreza por meio de políticas públicas de transferência de renda, permitindo que maior quantidade de pessoas ingressassem no mercado consumidor, e do desenvolvimento de políticas de microcrédito produtivo, as micro e pequenas empresas encontraram condições adequadas para se estabelecerem e se aprimorarem.

Em tal contexto, a figura do MEI, surge como elemento capaz de reduzir a quantidade de trabalhadores informais e de garantia de proteção social e, por outro lado, permite que os empreendedores possam iniciar uma atividade econômica que lhes permita o auto sustento.

Assim, é importante verificar que o Programa cria o MEI não apenas sob o foco da proteção social, como também, pelo viés da livre iniciativa e do direito de produção, a fim de se identificarem possíveis oportunidades de melhoria com práticas que possam contribuir para potencializar os resultados do Programa.

Deve-se ressaltar, porém, que análises jurídicas meramente formais podem trazer resultados indesejáveis, posto que não se fundamentam em aspectos empiricamente observados. Dessa maneira, o Programa será analisado por meio da AJPE, com base na “Análise Posicional”, buscando a descrição analítica objetiva da experiência de fruição empírica de direito de produção, com vistas à proposição de pontos para debates sobre melhorias do Programa.

1.5. Metodologia

O estudo procurou explorar a visão geral traçada por doutrinadores e organismos internacionais, em especial, a OIT, para identificar uma situação particular, no caso, o Programa de Microempreendedor Individual.

Para o alcance do objetivo geral proposto, foi utilizada a metodologia da AJPE, cujo roteiro está a abaixo exposto¹¹:

- a) Identificação de política pública ou econômica (ou componente de política pública ou econômica) sujeita a controvérsias.
- b) Especificação de um direito fundamental correlato.
- c) Decomposição analítica do(s) direito(s)
- d) Quantificação de direitos analiticamente decompostos.
- e) Elaboração de índice de fruição empírica (IFE)
- f) Escolha ou elaboração de “padrão de validação jurídica” (PVJ)
- g) Avaliação de resultados em termos de verificação de efetividade ou falhas ou ausência de efetividade.
- h) Na hipóteses de falha ou ausência de efetividade, elaboração de recomendação de reformas.

A fim de se empregar de forma adequada a AJPE, foi utilizado, também, o método indutivo, decorrente de análise empírica realizada por órgão¹² de reconhecida credibilidade, o qual, por meio de uma pesquisa realizada, chegou-se a certas conclusões gerais e a algumas recomendações.

Da mesma forma, para a elaboração do presente estudo, foi utilizada a revisão bibliográfica, lastreada em normativos da OIT, do Mercosul e da legislação nacional, além de livros, revistas e periódicos, bem como informações disponibilizadas na rede mundial de computadores.

1.6. Estrutura do texto

Para a consecução dos objetivos propostos, o estudo foi estruturado em seis seções, além da seção introdutória.

Na segunda seção, será apresentada a globalização e suas relações com a evolução do pensamento jurídico e, então, as relações entre o direito e o desenvolvimento, a fim de serem apresentados elementos que contribuam para a percepção da necessidade de novas formas de análise jurídica voltada para aspectos empíricos. Em tal contexto, serão

¹¹ A respeito da metodologia da AJPE, ver Castro (2009, p. 40-47) e Castro (2013, p. 13-15).

¹² Foram utilizadas informações disponibilizadas pelo Sebrae - Nacional.

apresentados argumentos que destacam a necessidade de o desenvolvimento ser lastreado em parâmetros jurídicos.

Logo após, uma breve exposição do mercado de trabalho será efetuada, ressaltando-se os impactos no mundo do trabalho decorrentes da globalização e algumas projeções realizadas pela OIT. Da mesma forma, serão expostos normativos da OIT e do Mercosul sobre políticas voltadas para os pequenos empreendimentos e qual a relação deles com a busca de melhoria nos níveis de emprego e de formalização do mercado de trabalho.

A fim de se conhecer a evolução do mercado de trabalho brasileiro e a influência das micro e pequenas empresas no país, serão desenvolvidos argumentos apresentados na terceira seção do estudo.

Na sequência, serão apresentados aspectos gerais relacionados às políticas públicas e ao microcrédito, destacando a sua relevância para os pequenos empreendimentos. Nessa seção, serão apresentados, ainda de que forma sucinta, o Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER e o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO.

A sexta seção será destinada à realização da análise de efetividade do Programa Microempreendedor Individual com base na AJPE, em relação aos direitos de produção, quando serão destacados dados obtidos por meio de pesquisa do Sebrae - Nacional, utilizados para fundamentar a tarefa analítica. Da mesma forma, como um dos passos da AJPE, serão analisados os resultados e propostas algumas recomendações em relação ao Programa em questão.

Por fim, na última seção, será apresentada uma conclusão na qual serão destacados alguns argumentos que reforcem a necessidade de estudos e análises empíricas de políticas públicas.

2. GLOBALIZAÇÃO, DIREITO E DESENVOLVIMENTO

2.1. Globalização e Direito

A abordagem sobre a globalização e o desenvolvimento não é simples, uma vez que não há entendimento único a respeito de tais temas. Inclusive, como veremos, alguns posicionamentos são até mesmo contraditórios, principalmente no que se refere aos modelos de desenvolvimento econômico. Da mesma forma, até mesmo quanto à chamada globalização, não existe um consenso a respeito de seus conceitos, características e impactos.

Em tal contexto, para exemplificar, segundo Habermas (2001, p. 84) a globalização é usada “para a descrição de um processo, não de um estado final. Ela caracteriza a quantidade cada vez maior e a intensificação das relações de troca, de comunicação e de trânsito para além das fronteiras nacionais”. Para Giddens (1991, p. 69), a globalização pode ser definida “como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa”. Por outro lado, de acordo com Santos (2003, p. 433), “a globalização é o processo pelo qual determinada condição ou entidade local estende a sua influência a todo globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de considerar como sendo local outra condição social ou entidade rival.”

Nesse mesmo sentido e destacando a complexidade do significado da expressão globalização, Bhorat e Lundall (2004, p. 1) expõem que:

A palavra “globalização” caracteriza a composição de um termo utilizado para capturem uma variedade de fenômenos contrastantes que são frequentemente, por si próprios, complexos e multifacetados. Na sua forma mais simples, globalização tem o significado de transmitir a noção de que o mundo e em seus numerosos estados-nação tem aumentado a interconectividade em ritmo tremendo nas duas ou três últimas décadas.

Dessa maneira, considerada a amplitude que tais expressões podem atingir, importamos observar alguns aspectos relacionados à globalização, considerando, nesse cenário, a relação de todo esse sistema exposto com o direito e, na sequência, alguns pontos de contato com o desenvolvimento e a economia.

A globalização trouxe impactos no mundo atual e, por óbvio, no direito. Apesar de ser um conceito vago, foi aceito pela sociedade como um novo paradigma, tendo o direito buscado se adaptar a esse ainda novo cenário. Um dos pontos aos quais o direito busca se

adaptar está relacionado aos desafios apresentados pela interdisciplinaridade requerida pela globalização, matéria que ainda representa deficiência no debate jurídico¹³.

A globalização pode ser vista como uma realidade, como uma teoria e como uma ideologia. Sob a primeira ótica, a globalização se refere aos modos de desenvolvimento no mundo atual que, de algum modo, são globais. Nesse sentido, aponta-se, por exemplo, o crescimento dos mercados globais e do comércio internacional, comunicações globais, migração, entre outros. Apesar de tais aspectos, a globalização não se trata de uma mera uniformização. Ainda que o crescimento das comunicações e da competição de mercados possa levar a uma uniformização, tal ponto, quando existe, é parcial. Nesse sentido, observa-se que diversos países possuem diversas formas distintas de regulação de matérias a exemplo dos sistemas de comunicações¹⁴.

É importante salientar que Held *et al* (1999, p. 14 - 28) destaca que tais temas como os acima ressaltados passam a ser considerados sob o viés do fenômeno da globalização quando caracterizados por quatro elementos, a saber: extensão, intensidade, velocidade e impacto (ou entrelace do global com o local e a ideia de que eventos locais podem ter impactos globais).

Ainda segundo Michaels (Op. Cit.), sob o segundo prisma – a globalização como uma teoria – existem várias teorias da globalização que têm em um comum o fato de que rompem com o modelo que dominou os pensamentos social e legal nos últimos duzentos anos, que o autor chama de nacionalismo metodológico, o qual descreve uma aproximação com a teoria social que traz como premissa a nação. Por fim, a globalização como ideologia é retratada como uma forma de se observar como o mundo pode ser e traz uma série de variações, como uma comunidade global, em que todos são conectados entre si, ou ainda, a ideologia neoliberal¹⁵, com as suas relações com as ideias de individualização e de liberalismo.

Percebe-se, então, principalmente quando se observa o viés ideológico que o termo globalização pode vir a adquirir, a sua relação com o direito e a necessidade da interdisciplinaridade para uma análise mais adequada do assunto em questão.

¹³ Ver em MICHAELS, Ralf. *Globalization and Law: Law Beyond the State*. Disponível em http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5540&context=faculty_scholarship. Acesso em 22 Dez 2013.

¹⁴ MICHAELS, Ralf. Op. Cit.

¹⁵ O neoliberalismo pode ser entendido como “a aplicação dos princípios da economia neoclássica ao desenvolvimento econômico e a outros aspectos dos assuntos econômicos”, segundo Gilpin e Gilpin (2001, p. 306).

Kennedy (2006) faz uma associação entre a globalização e o direito, dividindo a globalização em três períodos, a partir de 1850, cada período com a sua forma de pensamento jurídico própria. Entre 1850 e 1914 a globalização foi o pensamento legal clássico (*Classical Legal Thought*), no qual o Direito era pensado como um sistema de esferas autônomas para autores públicos e privados, com os limites de cada esfera definido pela racionalidade legal. Nesse período, chamado de primeira globalização pelo autor, observou-se o individualismo e o compromisso ao formalismo na interpretação legal, e a ênfase na “teoria da vontade” entendida como um conjunto de derivações racionais partindo da noção de que o governo deveria proteger os direitos dos indivíduos, o que significava ajudá-los a realizar suas vontades, restringindo apenas o necessário para que outros pudessem fazer o mesmo. É de se ressaltar, ainda, que em tal fase houve a criação do primeiro sistema global de direito econômico internacional, baseada no livre comércio, padrão ouro e direito internacional privado para solução de controvérsias.

Entre 1900 e 1968, o que se tornou global foi a vertente social, trazendo uma essência ao Direito, com a necessidade de repensá-lo como uma atividade propositiva e como um mecanismo regulatório, capaz (e com o dever) de facilitar a evolução da vida social em todos os níveis, da família à nação. Nesse contexto, destaca Kennedy que

O viés social destaca a situação na qual os empregadores tratam trabalhadores e os mercadores/produtores tratam consumidores de acordo com a ética social, sendo a ideia de solidariedade e de comunidade a base da retórica. A construção de relações familiares, intrinsecamente altruísta e protetiva, foi uma referência e apoio óbvio para as demandas de trabalhadores e consumidores.

O período de 1945 a 2000 marca a terceira globalização do direito, na qual a ênfase está nos direitos humanos e a isonomia a ser buscada pelo direito não é apenas a mera igualdade formal inerente à primeira globalização ou a justiça social da segunda, mas a não discriminação e a aplicação dos ideais de democracia, império da lei e pragmatismo. Assim, o individualismo e a teoria da vontade do primeiro período, bem como o intervencionismo estatal, sedem espaço para a regulação dos mercados, sendo as ideias normativas dessa terceira globalização marcadamente os direitos humanos, como já mencionado, e as políticas sociais.¹⁶

Considerados tais apontamentos, é de se ressaltar que, apesar de haver pensamento jurídico que leva em conta a necessidade de políticas sociais, alguns efeitos práticos da

¹⁶ Nesse sentido, ver tabela 1 em Kennedy (2006, p.21) no qual são sumarizados os principais pontos diferenciadores de cada momento de globalização do pensamento jurídico.

globalização vão de encontro a tal evolução de pensamento. Como se verá na abordagem de Trubek a respeito das distinções entre o século XX e XXI em relação ao direito e ao desenvolvimento, ainda não há uma atuação conjunta das esferas pública e privada e o direito ainda é pensado apenas como um instrumento para que fins econômicos sejam alcançados por meio do livre mercado.

Dessa maneira, a respeito da contradição entre os efeitos práticos da globalização e a terceira globalização do pensamento jurídico proposta por Kennedy, Hobsbawm (2007), em breve análise do fenômeno da globalização, traz considerações interessantes a respeito do chamado livre mercado e dos impactos da globalização. Assim, segundo tal autor, o livre mercado acentuou as desigualdades sociais e econômicas nas nações e entre elas, mesmo com a redução da chamada pobreza extrema. A tais desigualdades (e nesse cenário, a instabilidade econômica decorrentes dos mercados livres globais da década de 1990) podem ser atribuídas importantes tensões sociais e políticas ocorridas no início do século atual. Por outro lado, o impacto da globalização é mais sensível aos que dela menos se beneficiam, dessa maneira, prossegue Hobsbawm afirmando que

Daí provém a crescente polarização de pontos de vista a seu respeito (da globalização), entre os que estão potencialmente protegidos contra seus efeitos negativos – os empresários, que podem reduzir seus custos utilizando mão-de-obra barata de outros países, os profissionais da alta tecnologia e os formados em cursos de educação superior, que podem conseguir trabalho em qualquer economia de mercado de alta renda – e os que não estão. É por isso que, para a maior parte daqueles que vivem dos salários provenientes dos seus empregos nos velhos ‘países desenvolvidos’, o começo do século XXI oferece um quadro sombrio, para não dizer sinistro. O mercado livre global afetou a capacidade de seus países e sistemas de bem-estar social para proteger seu estilo de vida [...] (inserção entre parênteses nossa).

De acordo com Rodrik (2007, p. 196), para quem a globalização tem o significado de integração comercial e financeira, tal fenômeno traz oportunidades e desafios, sendo, do lado positivo, a possibilidade de grande prosperidade, por meio da divisão e da especialização do trabalho, decorrente da expansão global dos mercados. Assim,

A globalização – pela qual eu quero dizer o aumento da integração financeira e comercial – propõe oportunidades e desafios para a economia. Em relação às oportunidades, a expansão global de mercados prenuncia grande prosperidade por meio de canais de especialização e divisão do trabalho de acordo com a vantagem comparativa. Essa oportunidade tem significado particular aos países em desenvolvimento, desde que ela os permite o acesso ao estado da arte em tecnologia e bens de capital a preços acessíveis em mercados mundiais.

Do exposto, é importante identificar as ressalvas destacadas por Rodrik, sob a forma de requisitos, em relação aos países em desenvolvimento. As oportunidades decorrentes da

globalização seriam significativas para tais países desde que fossem observados dois requisitos: a) o acesso ao estado-da-arte em tecnologia; e b) a existência de bens de capitais a preços acessíveis em mercados mundiais.

Por outro lado, um desafio para os países decorrentes da globalização seria a limitação dos Estados de construir mecanismos regulatórios e redistributivos. Além disso, entre outros aspectos, as redes de seguridade social tendem a se tornar cada vez mais complexas de serem financiadas ao mesmo tempo em que a necessidade do seguro social é ampliada.¹⁷

Enfatizando a esfera do trabalho e ainda a respeito do tema globalização, a OIT destaca que

é cada vez mais evidente que a desregulamentação do mercado financeiro, a internacionalização dos mercados de capital e o processo geral de globalização geram muitas vezes o deslocamento dos empregos e uma pressão cada vez maior sobre a mobilidade da força de trabalho.¹⁸

Seguindo essa direção, de acordo com Farias Neto (2004), no contexto das relações de trabalho, algumas modificações decorrentes da globalização podem ser observadas na flexibilização do trabalho¹⁹ e na automatização de processos. Tais aspectos, entre outros relacionados aos custos de mão de obra, por exemplo, são fatores que causam o deslocamento de empregos.

Diante do exposto, observa-se que o fenômeno da globalização fez com que se estreitassem ainda mais as relações entre o direito e a economia. No mercado de trabalho, destacam-se as pressões na esfera trabalhista e a nova organização dos meios de produção decorrentes da nova ordem global, o que tem afetando, inclusive, as grandes corporações. Dessa forma, de acordo com Marconatto (2010, p. 82)

¹⁷ Nesse sentido, observa-se o seguinte: “a globalização também retira a habilidade dos Estados-Nação de construir instituições regulatórias e redistributivas, e o faz ao mesmo tempo em que premia instituições nacionais sólidas. As redes de seguridade social tornam-se mais difíceis de serem financiadas no mesmo momento em que a necessidade de segurança social fica maior; intermediários financeiros ampliam suas habilidades de se evadirem da regulação nacional no mesmo instante em que a supervisão prudencial se torna mais importante; o gerenciamento da macroeconomia vem a ser mais delicado enquanto os custos dos erros nas políticas são ampliados. Uma vez mais, a aposta nos países em desenvolvimento são melhores, desde que estes países tenham instituições, mesmo fracas, para que possam iniciar o processo.” (Rodrick, 2007, p. 195-196)

¹⁸ Organização Internacional do Trabalho – OIT. **A dimensão social do financiamento**. Disponível em www.ilo.org. Último acesso em 23 de dezembro de 2013.

¹⁹ Sobre a flexibilização do trabalho e a crise de 2008 nos Estados Unidos, Santos (2009) destaca o seguinte: “Essa compreensão da flexibilidade, entretanto, vai além de uma das principais lições do século XXI do ensino jurídico americano, na qual a ideia de os direitos são relacionais e não absolutos. Esse regime de flexibilização do trabalho deu poder sem paralelo aos empregadores. Também significa elevados salários a alguns empregados. Com a flexibilidade, porém, veio o crescimento de empregos precários. A flexibilidade do trabalho também significou empregos com baixas remunerações, condições de trabalho degradantes, e empregos informais, onde empregos sem registros eram acordados ao largo de garantias e com abusos.”

A globalização supõe que se as empresas desejam ser competitivas, tanto as pequenas, medianas ou grandes, ou até mesmo as autônomas e multinacionais, devem ser competitivas globalmente, precisando, para isso, desenvolver uma estratégia de localização. O que antes tinha de estar ligado a um lugar concreto, agora pode se transladar em âmbito mundial e seguir ajustando. Por isso já se fala muito que o que está em crise é a grande empresa, como organização de integração vertical e gestão funcional hierárquica, mas não é menos que a outra grande empresa, aquela que se levanta no centro de concentração de capital, diversificando, deslocando geograficamente e organizativamente suas atividades. Esta grande empresa saiu robustecida com essa nova ordem econômica globalizada, que mudou tanto o espaço quanto o tempo jurídico.

Observa-se, então, que as atividades laborais têm sido diretamente atingidas com as mudanças trazidas pela globalização. Se para a economia o trabalho é visto como um fator de produção, atualmente são apresentadas novas fronteiras, ressaltando-se a esfera jurídica e o campo das políticas públicas. Apenas para exemplificar tal assertiva, no caso brasileiro, o trabalho decente é objeto da Política Nacional de Emprego e Trabalho Decente²⁰, de 2010, cuja Agenda Nacional de Trabalho Decente, de 2011, trazia as seguintes prioridades:

- 1) Gerar mais e melhores empregos, com igualdade de oportunidades e de tratamento.
- 2) Erradicar o trabalho escravo e eliminar o trabalho infantil, em especial em suas piores formas.
- 3) Fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como instrumento de governabilidade democrática.

Tais prioridades trazem, claramente, a necessidade de políticas públicas adequadas e refletem argumentos expostos por Kennedy, no que chamou de terceira globalização do pensamento jurídico, pois a igualdade de oportunidades e de tratamento retrata claramente a ideia de não discriminação, ao passo que o fortalecimento de atores e o diálogo social como instrumento de governabilidade reforçam a ideia de democracia inerente a essa terceira globalização.

²⁰ O Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente é “destinado a subsidiar esforços para a promoção do emprego pleno e produtivo e do trabalho decente com proteção social em todo o território nacional, objetivando o aperfeiçoamento das relações federativas entre os entes para o desenvolvimento equitativo e a promoção da coesão social do país, assim como fortalecer a participação do Brasil nas atividades em âmbito internacional para a promoção de políticas para o mercado de trabalho.” (BRASIL, 2010, p. 14)

2.2. Direito e Desenvolvimento

Antes de uma análise mais detalhada a respeito de questões econômicas e do mercado de trabalho, convém destacar a relação entre o direito e o desenvolvimento e a evolução de sua caracterização e compreensão no século XXI, a fim de destacar que não há modelo único e pré-concebido de desenvolvimento que deve ser aplicado igualmente por todas as nações. Em tal contexto, por exemplo, será observado a seguir que o direito ser utilizado para permitir o experimentalismo e a inovação.

Segundo Kennedy (2003, p. 17), nas décadas de 1980 e 1990 os debates sobre desenvolvimento destacavam que a questão era um fenômeno universal. Por um lado, para o Norte global, significava o ajustamento das sociedades em desenvolvimento a axiomas econômicos de validade universal – crescimento é crescimento. De outro, para o sul, desenvolvimento significava uma série de questões a respeito da política econômica e da teoria social que deveriam ser observadas por todas as sociedades, independentemente de sua posição no sistema global – política é política.

Atualmente, os países desenvolvidos, revertendo a posição taxativa de que o modelo neoliberal traria a solução dos problemas, compartilham a intuição de que o desenvolvimento deve significar algo particular tendo em vista condições de mercado específicas de sociedades em desenvolvimento ou transicionais, além da situação cultural de cada economia nacional. Na outra ponta, países periféricos e emergentes seguem a intuição, ainda amparada nas generalidades políticas, da necessidade de um desenvolvimento tecnocrático, aspirando à participação na governança mais que no Governo e trazendo expressões mais universais de suas aspirações políticas – Direitos Humanos em particular (KENNEDY, 2003, p.17-18)²¹.

Segundo Trubek²², alguns pontos de tensão do século XX devem ser solucionados no século XXI, com a criação de corpo sistemático de conhecimento que pode guiar reformas que precisam ser realizadas. Ao longo do século XX, na evolução das relações do direito com o desenvolvimento, o direito era visto como um mecanismo para facilitar as mudanças nos Estados desenvolvimentistas. Por outro lado, o Direito podia ser considerado uma

²¹ Kennedy aponta para uma posição intermediária entre as posições dos países do “primeiro mundo”, com ênfase na tecnocracia e na argumentação econômica, e as posições dos países do “terceiro mundo”, destacando argumentos de estudantes, fundamentados na política.

²² Ver em *Law and Development in the Twenty-first Century*. Disponível em <https://media.law.wisc.edu>. Último acesso em 12 de março de 2014.

barreira para o desenvolvimento econômico e, logo após, passou a ser considerado um instrumento para facilitar o processo decisório do setor privado.

Em contrapartida, as ideias a respeito da relação entre direito e desenvolvimento no século XXI, ainda de acordo com Trubek, podem ser sintetizadas nos pontos a seguir:

a) O Direito deve facilitar o experimentalismo e a inovação.

Ao contrário do que diziam os especialistas do século XX, para os quais o caminho para o desenvolvimento era conhecido e o desafio era o de criar instrumentos e instituições para ajudar as nações a seguirem tal caminho, alguns dando ênfase ao controle estatal, outros às escolhas do livre mercado, no século XXI se percebe que nem o Estado e nem o mercado trabalhando separados serão capazes de conduzir ao melhor caminho para o desenvolvimento. Em tal contexto, a solução seria o trabalho conjunto do setor público com o setor privado e este processo necessita de novas formas de governança e de Direito, que deveria buscar mecanismos para o estabelecimento de parcerias entre o público e o privado e criar um processo mútuo de busca de soluções inovadoras visando ao desenvolvimento.

b) O Direito tem sido afetado cada vez mais por forças globais.

No século XXI, o Direito e o desenvolvimento, devem lidar com o impacto de forças globais, entre as quais três são destacadas: os modelos globais de Direito e desenvolvimento, a exemplo dos promovidos pelo Banco Mundial, de modo que, a depender da necessidade ou não de obtenção de recursos do Banco, os seus modelos impactam diretamente o pensamento nacional sobre desenvolvimento. Em segundo, os elaboradores de normas jurídicas e os operadores do Direito devem levar em conta o papel do Direito na competitividade nacional. Assim, quanto mais a estratégia de desenvolvimento depender de investimentos estrangeiros, mais as suas normas estarão sujeitas ao escrutínio de investidores estrangeiros que irão comparar o ambiente de investimentos em vários países antes de decidir o local onde investir. Por fim, a terceira força global está no que o autor chama de direito transnacional, posto que a ordem jurídica interna das nações tem sido afetada por normas construídas fora de suas fronteiras.

c) O Direito em si deve ser considerado parte do desenvolvimento²³.

Enquanto no século XX, na relação entre Direito e desenvolvimento, aquele era visto apenas como um meio para que outros objetivos fossem atingidos, como crescimento econômico ou segurança social, atualmente o Estado de Direito deve ser visto como um objetivo em si mesmo, ou seja, como uma parte necessária do processo de desenvolvimento.

d) A política de direito e desenvolvimento deve ser “*evidence-based*”.

O operador do Direito deve ir além do debate abstrato, preocupando-se, empiricamente, com o que funciona ou não. Há muito pouco trabalho empírico de qualquer tipo de Direito em países em desenvolvimento, no entanto, as relações entre direito e desenvolvimento requerem tal conhecimento. Apesar de já existirem algumas iniciativas²⁴, esse processo ainda está no início e ainda há muitas questões a respeito dos índices que são utilizados e das políticas deles decorrentes.

Ante o exposto, fica evidente a necessidade de análises baseadas em aspectos empíricos e que o direito não deve ser apenas utilizado como ferramenta para o desenvolvimento, como instrumento para o alcance de fins econômicos, de modo que o

²³ Segundo Prado, existem duas visões sobre a relação entre direito e desenvolvimento. Na primeira delas, chamada de “direito no desenvolvimento”, o direito deve servir como um instrumento para promover o desenvolvimento. Tal visão encara o direito de modo instrumental e é partilhada por aqueles que pensam as reformas legais como meios para se atingirem objetivos de desenvolvimento, como o crescimento econômico, medido pelo PIB. Ainda de acordo com Prado, a outra visão é chamada de “direito como desenvolvimento”, na qual as reformas legais são consideradas um fim em si mesmas. Ainda de acordo com essa segunda vertente, o direito está intrinsecamente conectado com o conceito de desenvolvimento livre, no qual o foco deixa de ser o crescimento econômico, apesar de reconhecê-lo como importante. A primeira visão do direito destacada por Prado é claramente contrária ao que Trubek propôs, sendo a segunda, o “direito como desenvolvimento”, mais associada às ideias aqui apresentadas.

²⁴ A esse respeito e, ainda sobre indicadores e o seu uso em políticas públicas, segundo Trubek: “países em desenvolvimento devem dar um salto na sua capacidade de pesquisa sócio-jurídica. Isso deve incluir o desenvolvimento de ferramentas para diagnosticar problemas e medir os resultados das reformas. A criação de indicadores jurídicos para todo o país, como aqueles de agências como o Banco Mundial, é um reflexo da pesquisa por tais ferramentas. Mas este processo ainda é prematuro e há questionamentos sobre alguns dos índices que têm sido utilizados nas políticas que deles derivam. Indicadores podem ser enganosos se eles se fundamentam apenas na legislação formal escrita, e não na lei como esta é realmente aplicada, ou são desenhados para serem utilizados em pesquisas que não são verdadeiramente representativas. Além disso, mesmo quando os dados refletidos nos indicadores são apurados, algumas vezes os formuladores de políticas fazem questionamentos a respeito de tais dados propondo reformas que são inapropriadas ou que estão além da capacidade do governo de realizá-las.”

direito deve assumir papel de protagonista no desenvolvimento de um país e que o livre mercado devem ser balizados por parâmetros jurídicos. Nesse sentido, conforme Castro (2013.a)

Um aspecto relevante nas mudanças relacionadas a tais desenvolvimentos é o papel que o direito – doutrinas legais, ideias e práticas, instituições jurídicas e vocabulário – tem como propulsor ou indutor de transformações que afetam a maneira pela qual a economia, as demandas sociais e as instituições estatais se entrelaçam para formar as tendências correntes de reformas nas políticas.

Não é difícil perceber que a economia, em várias oportunidades, eleva sobremodo o ideal de bem-estar social, mas avalia, por meio de uma mesma métrica, os ideias sociais, muitas vezes relegando a segundo plano a pluralidade social e os interesses diversos dos grupos que a compõem. Dessa maneira, cabe a um sistema legal efetivo criar o espaço e as condições necessárias para que as diferentes avaliações humanas sobre os ideais sociais sejam expostas e esse aspecto impacta diretamente o chamado livre mercado. (Sunstein, 1997).

Assim, Sunstein (1997), abordando o que chama de “mito do *laissez-faire*” e fazendo relação com o livre mercado e o direito, expõe o seguinte:

A noção de “*laissez-faire*” é uma descrição grotesca do que o livre mercado atualmente requer e envolve. Livres mercados dependem, para sua existência, do direito. Não é possível existir um sistema de propriedade privada sem regras jurídicas, dizendo para as pessoas quem é proprietário do quê, impondo penalidades pelas transgressões, e dizendo quem pode fazer o quê para quem. Sem as leis dos contratos, como sabemos e nela vivemos, seria impossível... Ainda mais, a lei que suporta o livre mercado é coerciva no sentido de, além de facilitar transações individuais, impedir as pessoas de fazerem muitas coisas que elas gostariam. Isso não significa uma crítica ao livre mercado. Sugere que os mercados devem ser entendidos como uma construção legal, para serem avaliados com base na promoção dos interesses humanos, mais que uma parte da natureza ou da ordem natural, ou como um simples modo de promover interações voluntárias.

Nesse mesmo sentido, Balleisen e Moss (2009, p.5) propondo uma nova agenda de pesquisa regulatória, expõem alguns pontos que, claramente, relacionam a economia ao direito, entre os quais destacamos os seguintes:

- a) Um capitalismo vibrante é dependente e até mesmo constituído por uma regulação sensível.
- b) A ainda prevalecte análise acadêmica da regulação, baseada na teoria da escolha pública e na teoria econômica da política, tem algumas fraquezas-chave.
- c) O alcance da melhoria da eficiência alocativa ou produtiva não é o único objetivo legítimo das iniciativas regulatórias.

d) A matriz institucional da regulação raramente envolve apenas os reguladores governamentais e os mercados regulados.

Chang (2002, p. 126-128), ao tratar novas formas de pensamento para as políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento, critica a postura de países desenvolvidos, que se utilizaram, em maior ou menor grau, de intervencionismo industrial, comercial e tecnológico para promover suas indústrias e hoje refutam que países em desenvolvimento se utilizem de mecanismos semelhantes, mesmo que em menor grau²⁵. Prosseguindo sua análise quanto às recomendações indicadas pelos países desenvolvidos àqueles em desenvolvimento, Chang evidencia que:

Se este é o caso, o pacote de “boas políticas” atualmente recomendado, que enfatiza os benefícios do livre comércio e de outras políticas industriais, de comércio e tecnológicas baseadas no *laissez-faire*, soa estranho quando observada a experiência histórica. Com uma ou duas exceções (por exemplo, a Holanda e a Suíça), os países desenvolvidos não tiveram sucesso com base em tal pacote de políticas. As políticas que foram utilizadas por eles para chegar onde estão – que são políticas industriais, de comércio e tecnológicas ativas – são precisamente o que os países desenvolvidos dizem para os países em desenvolvimento não fazerem por causa dos seus efeitos negativos no desenvolvimento econômico.

Não há um caminho único e, por mais estreitas que sejam as margens de manobra, há sempre espaço para criatividade para a busca de alternativas próprias. Dessa forma, as países em desenvolvimento cabe a responsabilidade de efetuar suas escolhas, levando em consideração seus interesses e suas especificidades históricas e culturais (Diniz, 2007).

Dessa maneira, de acordo com Stiglitz (2002), as receitas neoliberais impostas por agências multilaterais causaram diversos problemas aos países em desenvolvimento, de modo que a globalização pode ser positiva, mas também pode trazer impactos negativos se não for devidamente gerenciada, incluindo-se em tal contexto as políticas que têm sido impostas aos países em desenvolvimento.

A essência do grau de desenvolvimento se fundamentava em indicadores econômicos e dizer que um país era desenvolvido significava que esse país conseguiu implantar uma economia de mercado com a inclusão de, pelo menos, a maior parte dos seus cidadãos, se não a totalidade deles (HEIDEMANN in HEIDEMANN e SALM, 2009, p. 26).

²⁵ Essa é a abordagem realizada por Chang: “a figura que surge de nossas pesquisas históricas parecem claras o suficiente. Ao tentarem alcançar as economias mais avançadas, os países em desenvolvimento utilizaram políticas intervencionistas industriais, comerciais e tecnológicas para desenvolverem sua industrialização inicial. As formas e as ênfases dessas políticas variaram de acordo com os diferentes países, mas não há negação de que eles ativamente utilizaram tais políticas. Em termos relativos (ou seja, levando em consideração a diferença de produtividade entre os países mais avançados), muitos deles, atualmente, ainda protegem suas indústrias de maneira muito mais forte que os atuais países em desenvolvimento têm feito.”

Porém, Heidemann (in HEIDEMANN e SALM, 2009, p. 27), ao tratar dos modelos de desenvolvimento dos países desenvolvidos (com ênfase na industrialização) utilizados como referência para aqueles em desenvolvimento, destaca que

Para chegar ao desenvolvimento, principalmente a um desenvolvimento satisfatório à maioria de seus cidadãos, não basta que o país subdesenvolvido busque inspiração no país desenvolvido. Esta estratégia foi muito seguida e estimulada no passado [...]. O esgotamento do sistema econômico vigente e os novos valores, como a preservação do meio ambiente natural e a prática da redução sociológica, com o correspondente respeito à natureza e à cultura autóctone e suas potencialidades, são fatores essenciais para uma política de desenvolvimento sensíveis às possibilidades e aos interesses primordiais da humanidade em geral e de cada povo ou nação em particular.

Dessa forma, fica evidente que não há um caminho único para o desenvolvimento, devendo cada país, com base em suas próprias estruturas e características, adotar políticas adequadas para alcançá-lo²⁶. Por outro lado, o direito não pode ser um simples instrumento para o crescimento econômico, sendo necessário para proporcionar o próprio desenvolvimento.

Assim, como se verá ao longo do estudo, é necessário desenvolver e implementar políticas que visem à redução dos impactos negativos da globalização econômica no mercado de trabalho e proporcionem elementos que assegurem a melhoria de acesso à proteção social, além de incentivar a criação de condições para o desenvolvimento econômico da sociedade e do próprio Estado, por meio de programas que estimulem a produção e a livre iniciativa dos indivíduos.

Na formulação de tais programas ou políticas, porém, devem-se levar em conta as particularidades de cada país e as suas perspectivas de desenvolvimento. Para tanto, como parte do trabalho preparatório de uma análise das medidas adotadas pelo Brasil em relação ao trabalho produtivo, à proteção social e ao desenvolvimento, convém analisar o cenário de trabalho mundial contemporâneo e as medidas propostas por organismos internacionais, a fim de verificar os reflexos dessas propostas no direito brasileiro.

Em decorrência dos índices de desemprego e de informalidade no mercado de trabalho global, foram propostos direcionamentos por organismos internacionais, alguns dos quais no campo jurídico, como Recomendações e Resoluções da OIT e do Mercosul, analisadas abaixo. Tais direcionamentos proporcionam meios, a serem adaptados pelos países signatários desses acordos, que destacam estímulos à competitividade, à inovação, à

²⁶ A esse respeito, ver o livro de Dani Rodrik: *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press, 2007.

criatividade e ao desenvolvimento, salientando-se, nesse contexto, os micro e pequenos empreendimentos.

Assim como ocorreu na esfera internacional, o Brasil passou a se preocupar com a criação de práticas locais voltadas para a redução do desemprego e de informalidade no mercado do trabalho. Como se verá adiante, uma das práticas decorreu da elaboração de uma política pública para a redução da informalidade e aumento da proteção social de indivíduos por meio do Programa Microempreendedor Individual que apresentou, como um de seus efeitos, o estímulo ao empreendedorismo, como será visto mais adiante.

3. O MERCADO DE TRABALHO GLOBAL

Conforme verificado na seção anterior, entre os diversos impactos decorrentes da globalização, e de forma mais estrita, da globalização econômica, o mercado de trabalho foi um dos campos influenciados por esse fenômeno. Assim, nesta seção serão apresentadas informações de organismos internacionais a fim de que seja possível verificar as tendências mundiais do mercado de trabalho e quais foram as políticas adotadas, para que seja possível verificar se houve aspectos do direito internacional que influenciaram a formulação de políticas no Brasil.

Além disso, por meio da análise, ainda que sintética, do mercado de trabalho global, será possível perceber os níveis de desemprego e de informalidade no mercado de trabalho, além de propostas e práticas que buscam garantir maior proteção social aos trabalhadores. Nesse contexto, será possível observar que, tanto para a OIT, quanto para o Mercosul, o incentivo aos pequenos empreendimentos é essencial para reduzir o desemprego e a informalidade, além de criar condições para o estabelecimento de um clima empreendedor que venha a proporcionar as bases para a inovação e para a competitividade.

Dessa forma, é importante perceber, ainda, que para o incentivo aos pequenos empreendimentos, a legislação internacional busca criar mecanismos para identificá-los, a fim de que as políticas possam ser corretamente a eles direcionadas.

3.1. Cenário recente do mercado de trabalho global

No contexto da globalização Gennari e Albuquerque (2012, p. 22) destacam que

o trabalho precário nas últimas décadas é o resultado do crescimento da globalização – interdependência econômica e seus correlatos, tais como maior comércio internacional e movimento acelerado de capital, produção e trabalho – e da expansão do neoliberalismo (uma ideologia que implica desregulação, privatização e remoção de proteções sociais).²⁷

Um exemplo das transformações decorrentes do fenômeno da globalização, além das já apontadas anteriormente, é que houve uma mudança estrutural na economia, com transferências significativas da participação do setor agrícola para o setor de serviços em

²⁷ GENNARI, Adilson. ALBUQUERQUE, Cristina. **Globalização e reconfigurações do mercado de trabalho em Portugal e no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.27, nº 79, São Paulo Junho 2012. Disponível em www.scielo.br. Acesso em 20 de dezembro de 2013.

relação ao Produto Interno Bruto – PIB dos países. Com isso, tornou-se evidente que esse declínio no valor agregado da agricultura nos países em desenvolvimento gerou um impacto negativo no crescimento dos níveis de emprego nesse setor, a exemplo do que ocorreu na década passada, conforme tabela abaixo²⁸ (BHORAT e LUNDALL, 2004, p. 15):

Tabela 1: Valor agregado e emprego, por país: 1990-1999

	Agricultura		Indústria		Manufaturas		Serviço	
	Valor agregado	Emprego						
Argentina	-25.00	-11.54	-11.10	-6.82	-18.50	-14.08	8.90	6.93
Brasil	12.50	-57.49	-25.60	-6.82	-8.00	-50.89	17.00	57.36
Chile	0.00	-16.27	-15.40	0.00	-15.80	10.60	11.30	6.33
Honduras	-18.20	-42.83	15.40	50.68	12.50	61.17	2.00	60.14
México	-28.60	-36.36	3.80	-28.87	10.50	-7.19	1.50	62.43
Uruguai	-18.20	-25.15	-9.40	-6.38	-26.90	-3.92	8.80	10.69

Fonte: Borhat e Lundall – 2004

Por outro lado, um dado interessante em relação à indústria é a necessidade de trabalhadores especializados nesse setor, ainda mais quando se destaca o seu papel relevante para o desenvolvimento de um país. Assim, conforme tabela a seguir, pode ser observada a taxa de participação de trabalhadores especializados no nível total de emprego que, nos países em desenvolvimento, no período de 1990 e 1999, praticamente se manteve constante.

Tabela 2: Taxa de emprego de trabalhadores especializados pelo total de empregos

País	Início da década de 1990	Fim da década de 1990
Brasil	0.07	0.08
Chile	0.12	0.14
México	0.04	0.05
Uruguai	0.15	0.16

Fonte: Borhat e Lundall - 2004

Dessa forma, é importante trazer alguns estudos da OIT relativos ao mercado de trabalho global e aos seus desafios, destacando a evolução do desemprego e da informalidade, bem como práticas para fazer frente a tais questões.

Ao destacar os efeitos da crise de 2008, a OIT, no Sumário Executivo da publicação *Global Employment Trends*²⁹ 2012, traz o cenário do mercado de trabalho global salientado

²⁸ BHORAT, Haroon. LUNDALL, Paul. *Employment and labour market effects of globalizations: Selected issues for policy management*. Employment Analysis Unit – Employment Strategy Department. OIT: 2004.

²⁹ Em livre tradução: Tendências do emprego global.

que o mundo começou 2012 com graves desafios naquele mercado, além de déficits relacionados ao trabalho decente. Após três anos de crise contínua no mercado de trabalho global e da deterioração na atividade econômica, houve um quantitativo de desemprego estimado em 200 milhões de pessoas – um aumento de 27 milhões desde o início da crise. Ainda conforme o documento em questão,

Contra esses desafios do Mercado de trabalho, a percepção da criação global de empregos tem priorado. A linha-base de projeção demonstra que não há alterações na taxa de desemprego entre hoje e 2016, mantendo-se em 6 por cento da força de trabalho global. Isto significa um adicional de 3 milhões de desempregados ao redor do mundo em 2012, ou um total de 200 milhões de desempregados, com tendência de crescimento para 206 milhões em 2016.

Do exposto, em 2012, as projeções da OIT até 2016 traziam uma taxa de desemprego global de 6%, com um acréscimo no número de desempregos de 200 milhões para 206 milhões de pessoas no período considerado.

Do mesmo modo, no Sumário Executivo da edição de 2014 da *Global Employment Trends*, a OIT traz a situação do mercado de trabalho global, destacando que, no ano de 2013, quase 202 milhões de pessoas estavam desempregadas ao redor do mundo. Nesse contexto, novas projeções foram realizadas para 2018, considerando o cenário atual, da seguinte forma:

A maior parcela do desemprego global ocorre nas regiões do leste e do sul da Ásia que, juntas, representam mais de 45 por cento daqueles que estão em busca de emprego, seguidas pela África Subsaariana e Europa. Contrastando, a América Latina ampliou em menos que 50.000 desempregados adicionais ao número global – algo em torno de 1 por cento do aumento total do desemprego em 2013.

Além disso, a crise relacionada à lacuna global de empregos que surgiu desde o começo da crise financeira de 2008, sobre um número já vasto de pessoas em busca de emprego, continua a crescer. Em 2013, a lacuna atingiu a marca de 62 milhões de postos de trabalho, incluindo 32 milhões de pessoas em busca de emprego, 23 milhões de pessoas que se desencorajaram e não têm mais buscado emprego e 7 milhões de pessoas economicamente inativas que preferem não se inserir no mercado de trabalho. Se as tendências correntes continuarem, o desemprego global deverá piorar ainda mais, embora gradualmente, atingindo a marca de 215 milhões de pessoas a procura de emprego em 2018.

A previsão nos apresenta uma estimativa de acréscimo em 13 milhões de desempregados no mundo, sendo os impactos sentidos principalmente nos jovens, entre 15 a 24 anos, com uma taxa de desemprego estimada, em 2013, em 13,1%. A taxa é ainda mais alta quando considerada a relação de desemprego entre jovens e adultos, sendo particularmente maior no Oriente Médio e norte da África, bem como em regiões da América Latina, Caribe e sul da Europa. Além disso, estima-se que 25% dos jovens de 15 a 29 anos,

não estão empregados e não estudam ou se capacitam. São os chamados NEET - *Neither in Employment, nor in Education or Training*³⁰. Outro ponto interessante, conhecido na OIT como emprego vulnerável³¹, contribui com cerca de 48% do emprego total global. Considera-se que os trabalhadores enquadrados no emprego vulnerável estão mais sujeitos a não terem acesso (ou a terem de forma mais restrita) ao sistema de seguridade social (OIT, 2014, p. 11-12).

Na América Latina e no Caribe, de acordo com publicação da OIT³², as taxas de desemprego no período de 2002 a 2012 são as seguintes:

Tabela 3: América Latina e Caribe (países selecionados) desemprego urbano – taxas médias anuais: 2002-2012

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	19,7	17,3	13,6	11,6	10,2	8,5	7,9	8,7	7,7	7,2	7,2
Brasil	11,7	12,3	11,5	9,8	10,0	9,3	7,9	8,1	6,7	6,0	5,5
Chile	9,8	9,5	10,0	9,2	7,8	7,1	7,8	9,7	8,2	7,1	6,4
Colômbia	17,6	16,7	15,4	13,9	13,0	11,4	11,5	13,0	12,4	11,5	11,2
Costa Rica	6,8	6,7	6,7	6,9	6,0	4,8	4,8	7,6	7,1	7,7	7,8
Cuba	3,3	2,3	1,9	1,9	1,9	1,8	1,6	1,7	2,5	3,2	-----
Equador	9,2	11,5	9,7	8,5	8,1	7,3	6,9	8,5	7,6	6,0	4,9
México	2,7	3,3	3,8	4,7	4,6	4,8	4,9	6,6	6,4	6,0	5,9
Paraguai	14,7	11,2	10,0	7,6	8,9	7,2	7,4	8,2	7,2	7,1	8,1
Uruguai	17,0	16,9	13,1	12,2	11,4	9,6	7,9	7,7	7,1	6,3	6,2
Venezuela	15,9	18,0	15,1	12,3	10,0	8,4	7,3	7,8	8,7	8,3	8,1

Fonte: OIT

É importante, ainda de acordo com o *Global Employment Trends 2014* da OIT, salientar que, apesar do número de trabalhadores que vivem com menos de US\$ 2.00 por dia ter reduzido de 1,1 bilhão (no início da década) para 375 milhões, em 2013, a taxa de redução de 2,7% foi neste ano a menor da última década, com exceção ao ano de 2009, em virtude da crise. Da mesma maneira, o trabalho informal continua elevado em vários países. Assim, na América Latina foi considerado como certo êxito manter as taxas de informalidade abaixo

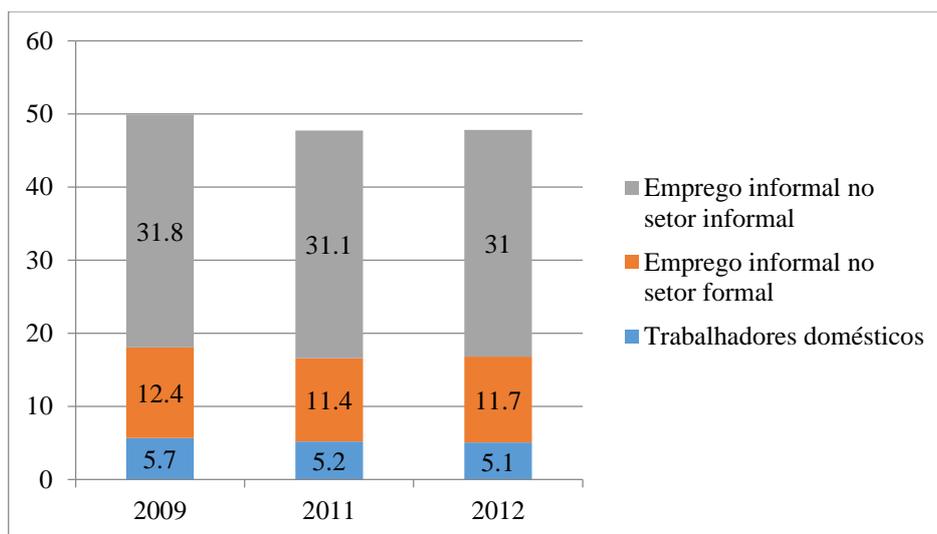
³⁰ Em livre tradução, corresponde a “Nem estão empregados, nem se educando ou se capacitando”.

³¹ Os empregos vulneráveis são constituídos basicamente pelo autoemprego e pelo trabalho familiar colaborativo (OIT, 2011, p. 12)

³² ILO. *The employment situation in Latin America and the Caribbean*. ECLAC: 2012. p. 18. Disponível em http://www.eclac.cl/de/publicaciones/xml/5/46825/2012-282-ECLAC-OIT_6_WEB.pdf. Último acesso em 4 de janeiro de 2014.

de 50%, mas em alguns países dos Andes e da América Central ainda persistem taxas acima de 70%, de modo que a falta de oportunidades para a ocupação de empregos formais constitui uma barreira para um incremento sustentável na redução da pobreza.³³

Gráfico 1: Estrutura de Emprego Informal 2009-2012 (%)



Fonte – OIT 2014

No âmbito da América Latina e Caribe, foi lançado em agosto de 2013 o programa “*Formalización de la Informalidad en America Latina y el Caribe*” – FORLAC. Em tal contexto, alguns países, a exemplo de Peru e República Dominicana, passaram a discutir algumas estratégias específicas de formalização. Na mesma direção, o México também lançou programa de formalização do emprego; e, a Colômbia está implementado o programa “*Colombia Trabaja Formal*”. Destaca a OIT que o Brasil e a Argentina têm implementado políticas nesse sentido por quase uma década (OIT, 2013, p. 42).

Nas perspectivas da OIT para a América Latina e Caribe de 2013³⁴, foi destacado que

As perspectivas de trabalho da OIT na região para o futuro imediato e sua orientação estratégica deve considerar os problemas críticos da América Latina e do Caribe, especialmente a persistência de padrões de desigualdade – tanto de ingressos como de acessos a serviços de proteção, ou da fruição de direitos – e de

³³ Segundo a publicação *Global Employment Trends 2014* da OIT, taxas significativas de trabalho informal podem ser observadas no sul e sudeste da Ásia, onde em alguns países tal taxa chega a alcançar 90% do total de empregos.

³⁴ OIT. *La OIT en América Latina y el Caribe - Avances y Perspectivas. Informe preparado por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe*. OIT: 2013.

informalidade. Isto torna manifesta a importância das instituições laborais e do mercado de trabalho, assim como a relevância de articular melhor as políticas econômicas, fiscais, sociais e laborais para avançar em um modelo de crescimento com emprego de qualidade e inclusão social, definindo metas para o desenvolvimento sustentável. (OIT, 2013, p. 37)

Ainda com base nas perspectivas da OIT para a região, a Organização destaca que a formalização da economia informal é um direcionamento do mundo do trabalho na América Latina e no Caribe. A formalização tem diversas derivações, podendo ser vinculada ao desenvolvimento de empresas sustentáveis (tanto em produtividade quanto em competitividade), à proteção social e aos direitos dos trabalhadores. A informalidade é a maneira na qual as desigualdades se reproduzem através do mercado de trabalho, já que milhões de pessoas permanecem sem direitos e sem proteção. Dessa forma, devem ser implementadas políticas específicas que contribuam a curto e a médio prazo para reduzir a informalidade, além de serem criadas maiores oportunidades de empregos de qualidade e de fomento aos direitos fundamentais do trabalho (OIT, 2013, p. 42).

3.2. Micro e pequenos empreendimentos e bases legais de organismos internacionais

De acordo com Kok *et al* (2013, p. 5), os estudos existentes demonstram que ainda há pouca evidência empírica que comprovem que pequenas e médias empresas sejam responsáveis pela criação de novos empregos e pela redução da pobreza em países em desenvolvimento e emergentes. Por outro lado e ainda a respeito desse tema, de acordo com os autores, evidências empíricas destacam o papel das pequenas e médias empresas na criação de trabalhos quando comparadas com grandes empresas e ressaltam ainda que

As micro e pequenas empresas têm um papel importante no processo de criação de empregos. Por exemplo, na maioria dos países em desenvolvimento e das economias emergentes, mais de 50% do total da criação de empregos no setor privado pode ser atribuída ao tamanho da classe de empresas com menos de 100 empregados. No nível de empresas individuais, as evidências demonstram que a taxa de crescimento de empregos tende a decrescer com o tamanho da firma. Isso implica que as taxas de crescimento de emprego são maiores nos pequenos empreendimentos.

Ao tratar da evolução histórica das micro e pequenas empresas no contexto nacional e internacional Zangari Júnior (2007, p. 18) destaca o seguinte:

Ao elaborar o Prólogo da obra “Relações de Trabalho nas Pequenas e Médias Empresas” de Dieste (1997, p. 11), Plá Rodrigues já ressaltava e valorizava essas empresas como ‘um dos fenômenos mais característicos de nossa época’; e elas

vêm mesmo, seja por sua flexibilidade e dinamismo, seja por sua capacidade de gerar empregos e distribuir renda, alastrando seu importante papel não só em termos econômicos, mas também sociais. Tanto é que tomaram fôlego os debates voltados para micro e pequenas empresas, no sentido de inovação, flexibilidade, geração de emprego, sustentabilidade e desenvolvimento para tal segmento. Inclusive, na década de 1980, tanto em países avançados como em países em desenvolvimento, inverteu-se a tendência sentida desde os anos 70, de concentração da população empregada em grandes empresas (POTOBSKY, 1993, p. 78), ou seja, as micro e pequenas empresas voltaram a ser valorizadas.

Desse modo e após as considerações sobre o mercado de trabalho, cumpre mencionar que a OIT reconhece a necessidade de serem aplicadas políticas públicas de emprego e de desenvolvimento de trabalhadores, além de compreender as pequenas empresas como mecanismos promotores de emprego por meio de diversas normas³⁵. Salienta-se, a esse respeito, a Recomendação nº 189, de 1998, da referida Organização, segundo a qual as pequenas e médias empresas, como fator crítico de crescimento e desenvolvimento econômico, têm crescido de relevância na criação da maioria dos empregos ao redor do mundo, além de proporcionarem o surgimento de um ambiente propício à inovação e ao empreendedorismo.

3.2.1. A Recomendação nº 189, de 1998, da OIT

A Recomendação nº 89 da OIT, de 17 de junho de 1998, decorreu da 86ª Sessão da Conferência da OIT, em 2 de junho de 1998, e ressalta, em seu preâmbulo o reconhecimento da importância da criação de empregos em pequenos e médios empreendimentos, como consequência de duas sessões anteriores:

- 72ª Sessão, de 1986: Promoção de pequenos e médios empreendimentos.
- 83ª Sessão, de 1996: Políticas de emprego no contexto global.

3.2.1.1. Definição, propósito e escopo

Segundo tal Recomendação, os países signatários deveriam definir pequenas e médias empresas pelo critério considerado mais apropriado, levando em conta as condições sociais e econômicas nacionais e tendo a característica de que essa flexibilidade não limitaria

³⁵ Nesse sentido, citam-se, como exemplo, as seguintes normas: Convenção nº 122, sobre Políticas de Emprego; Convenção nº 142, sobre Desenvolvimento de Recursos Humanos; Recomendação nº 150, sobre Desenvolvimento de Recursos Humanos; e, Recomendação nº 169, sobre políticas de Emprego (Disposições Complementares).

os países a seguirem definições comuns pactuadas quanto à coleta de dados e a aspectos analíticos.

Os países deveriam adotar medidas apropriadas às condições nacionais para reconhecer e promover o papel fundamental dos pequenos e médios empreendimentos por meio de práticas que permitissem a manutenção da flexibilidade de tais empreendimentos e que assegurassem direitos básicos ao trabalhador, dentre os quais destacamos³⁶:

- A promoção ao emprego pleno, produtivo e livremente escolhido;
- Crescimento econômico sustentável e a habilidade para reagir com flexibilidade às mudanças;
- Ampliação da participação econômica de grupos excluídos e marginalizados da sociedade;
- Treinamento e desenvolvimento de recursos humanos;
- Provisão de bens e serviços melhores adaptados às necessidades dos mercados locais;
- Melhoria nas condições e na qualidade de trabalho, que devem contribuir para a melhoria da qualidade de vida, bem como permitir o aumento do número de pessoas com acesso à proteção social;
- Estímulo à inovação, ao empreendedorismo, ao desenvolvimento tecnológico e à pesquisa.

3.2.1.2. Política e estrutura legal

Nessa parte, a Recomendação expõe medidas a serem adotadas pelos países a fim de criarem as condições de estímulo para os pequenos e médios empreendimentos. Assim, os membros deveriam adotar políticas fiscal, monetária e empregatícias para promover um ambiente econômico adequado, atentando-se para algumas questões como taxa inflação e de câmbio, níveis de emprego e estabilidade social, bem como promover a atração do empreendedorismo evitando políticas e medidas jurídicas que prejudicassem a todos quantos quisessem ser empreendedores.

³⁶ Segundo a Recomendação nº 189, de 1998, da OIT, também fazem parte desse rol: melhoria no acesso de oportunidades de ganhos de renda; criação de ambiente voltado para a produtividade e para o emprego sustentável; aumento da poupança e do investimento interno; desenvolvimento local e regional balanceado; acesso a mercados domésticos e internacionais; promoção de boas relações entre empregadores e trabalhadores.

É interessante perceber, a utilização de elementos neoliberais e sociais na Recomendação, uma vez que se destacam aspectos clássicos do liberalismo, como direitos de propriedade e força contratual de um lado e, de outro, adequada legislação social e trabalhista, como se observa na seguinte medida a ser adotada pelos países signatários: “estabelecer e aplicar apropriados mecanismos jurídicos, em particular, direitos de propriedade, aí incluídos a propriedade intelectual, localização de estabelecimentos, força dos contratos e competição justa, bem como uma adequada legislação social e trabalhista.”

A fim de que tais medidas sejam implementadas, a OIT enfatiza que outras políticas complementares para promoção de eficiência e da competitividade dos pequenos e médios empreendimentos devem ser instituídas a fim de prover empregos produtivos em condições sociais adequadas. Em tal contexto, deve-se buscar a concretização de uma situação que proporcione a quaisquer empreendimentos oportunidades iguais e, em particular, destacamos o acesso ao crédito e a tributação justa.

Para que tais esforços complementares sejam realizados, alguns obstáculos aos pequenos e médios empreendimentos devem ser removidos, dos quais salientamos os seguintes:

- dificuldades de acesso ao crédito e ao mercado de capitais;
- informação inadequada;
- insuficiente acesso aos mercados;
- inapropriada, inadequada ou excessiva burocracia no registro, licença e outras medidas administrativas, incluindo aquelas nas quais há desincentivos à contratação de pessoal, sem prejudicar o nível das condições de emprego, a efetividade da fiscalização do trabalho ou o sistema de supervisão das condições de trabalho e questões a isso relacionadas;
- insuficiente apoio para a pesquisa e para o desenvolvimento;
- dificuldades de acesso às aquisições públicas e privadas.

Ponto relevante, ainda em tal escopo, é a necessidade de inclusão de medidas específicas, por parte dos signatários, para a assistência àqueles que atuam no setor informal a fim de que se tornem parte do mercado de trabalho formal.

Por fim, para a formulação das políticas, além dos adequados mecanismos de revisão e de melhoria da política, deve ser levada em conta a interação e alguns aspectos das áreas fiscal e monetária e de outras como comércio e indústria, proteção social, igualdade de gênero, capacitação (por meio da educação e do treinamento) e segurança.

3.2.1.3. Desenvolvimento de uma cultura empreendedora.

A fim de fortalecer uma cultura empreendedora, que favoreça a iniciativa, a criação de empresas, a produtividade, a qualidade e as práticas sociais adequadas, a OIT indica que os países devem adotar medidas que desenvolvam atitudes empreendedoras, por meio de sistemas e de programas de educação empreendedora e treinamento voltado às necessidades de trabalho, com ênfase à importância da boa relação de trabalho e ao desenvolvimento de habilidades gerenciais requeridas tanto em pequenos quanto em médios empreendimentos.

Além disso, deve-se buscar, através de mecanismos adequados, o encorajamento de atitudes voltadas à tomada de risco que o exercício da atividade empreendedora requer, destacando-se, sob tal prisma, a relevância da educação e do aprendizado.

3.2.1.4. Desenvolvimento de infraestrutura

A Recomendação nº 189 salienta que, para o crescimento, incremento da criação de empregos e competitividade dos pequenos e médios empreendimentos, é necessário que seja proporcionado o acesso de serviços de apoio direto e indireto que observem alguns aspectos, dos quais destacamos³⁷:

- Serviços de informações, incluindo as recomendações relacionadas às políticas governamentais;
- Melhoria das habilidades gerenciais e vocacionais;
- Promoção e desenvolvimento do treinamento em empreendedorismo;
- Assistência na compreensão e na aplicação da legislação trabalhista, em relação ao direito dos trabalhadores, bem como no desenvolvimento de recursos humanos e na promoção da igualdade de gênero;
- Serviços legais, contábeis e financeiros;
- Acesso ao mercado de capitais, de crédito e à garantia de empréstimos; e

³⁷ Os pontos foram destacados em virtude de estarem mais relacionados aos objetivos do estudo, no entanto, existem outros aspectos relevantes expostos na Recomendação a serem considerados, como: pesquisa de mercado e assistência mercadológica; promoção de exportações e oportunidades de comercialização do mercado nacional e internacional; qualidade na gestão, aí incluídos qualidade de testes e de medidas; serviços de gestão do ambiente de negócios, acesso à energia, telecomunicações e infraestrutura física, como águas, eletricidade, propriedade, transporte e estradas, proporcionadas diretamente pelo próprio Estado ou por intermediários do setor privado [...].

- Assistência na gestão financeira, de crédito e de dívidas.

A respeito da oferta e concessão de crédito, os países devem facilitar o acesso aos pequenos e médios empreendedores em condições satisfatórias, observando-se que o crédito deve ser, tanto quanto possível, ofertado em bases comerciais para assegurar a sua sustentabilidade, exceção feita aos casos particulares de grupos vulneráveis de empreendedores. Além disso, é necessária a adoção de medidas complementares com vistas à simplificação de procedimentos administrativos e redução dos custos de transação.

Na esfera trabalhista, cabe aos países realizarem políticas para assegurar a aplicação não discriminatória das proteções previstas na legislação trabalhista e social e apoiar o empreendedorismo feminino, reconhecendo-se a importância da mulher na economia, por meio de medidas desenhadas para aquelas que são ou pretendam ser empreendedoras.

3.2.1.5. Papel das organizações de empregadores e trabalhadores.

Além de reforçar a necessidade da representação adequada, a Recomendação traz um rol de práticas que devem ser realizadas pelas organizações de empregadores e trabalhadores voltadas para o desenvolvimento de pequenos e médios empreendimentos por meio de várias formas³⁸, entre as quais, articular adequadamente com o Governo as preocupações dos pequenos e médios empreendimentos ou de seus trabalhadores, bem como prover suporte

³⁸ As formas pelas quais as organizações de empregadores e trabalhadores podem contribuir para o desenvolvimento dos pequenos e médios empreendimentos, de acordo com a Recomendação nº 189, são listadas a seguir: (a) articular, de forma apropriada, com o governo, as preocupações das pequenas e médias empresas ou de seus trabalhadores; (b) proporcionar apoio direto em áreas como treinamento, consultoria, facilidade de acesso ao crédito e ao mercado, aconselhamento em relações industriais ou de relacionamento com empresas maiores; (c) cooperar com instituições nacionais, regionais e locais, bem como com organizações regionais intergovernamentais que proporcionem apoio a pequenas e médias empresas em áreas como treinamento, consultoria, início de negócios e controle de qualidade; (d) participar de conselhos, forças-tarefa e de outros órgãos nos níveis nacional, regional ou local estabelecidos para lidar com questões econômicas e sociais relevantes, incluindo políticas e programas, para pequenos e médios empreendimentos; (e) promover e participar do desenvolvimento de reestruturações de estímulos econômicos ou de progressos sociais (tais como o retreinamento ou autoemprego) com apropriadas redes de seguridade social; (f) participar da promoção de troca de experiências e estabelecer relações entre pequenos e médios empreendimentos; (g) participar do monitoramento e de análises de questões sociais e do mercado de trabalho que afetem pequenas e médias empresas, com ênfase em matérias relacionadas ao emprego, condições de trabalho, proteção social e treinamento vocacional, além de promover as ações corretivas apropriadas; (h) participar de atividades que visem a desenvolver a qualidade e a produtividade, bem como promover padrões éticos, de igualdade de gênero e de não discriminação; (i) elaborar estudos a respeito das pequenas e médias empresas, coletando informações estatísticas e outras relevantes para o setor, incluindo dados desagregados por gênero e idade e compartilhando essas informações, bem como as lições de melhores práticas, com organizações nacionais e internacionais de trabalhadores e de empregadores; (j) proporcionar serviços de orientação em áreas como direitos dos trabalhadores, legislação trabalhista e de proteção social para trabalhadores em pequenas e médias empresas.

direto a serviços em áreas como treinamento, consultoria e acesso facilitado ao crédito, além de promover o desenvolvimento e uma progressiva reestruturação social com as redes de proteção social adequadas.

3.2.1.6. Cooperação internacional

O último capítulo da Recomendação nº 189, de 1998, cita que a cooperação internacional deve ser estimulada em atividades como o estabelecimento de abordagens comuns para a coleta de dados comparativos, a fim de se apoiar a elaboração de políticas públicas; a criação de elos entre instituições nacionais e internacionais empenhadas no desenvolvimento de pequenos e médios empreendimentos, incluídas as organizações de empregadores e trabalhadores, a fim de se facilitar, entre outros, a compilação de pesquisas e de dados quantitativos e qualitativos sobre pequenos e médios empreendimentos e seu desenvolvimento, bem como o estabelecimento de parcerias entre tais empreendimentos.

Da mesma forma, além da ênfase na cooperação internacional com outros países, conclui o normativo evidenciando a necessidade de promoção de seu conteúdo junto a outros organismos internacionais, principalmente quando da implementação e avaliação das medidas tratadas na Recomendação.

3.2.2. A Resolução nº 90, de 1993, do Mercosul

O Mercosul, por meio de Resolução nº 90, de 1993, do GMC, instituiu as Políticas de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Mercosul, a fim de proporcionar um “conjunto de medidas que possibilite a participação ativa e sólida das Micro, Pequenas e Médias Empresas no Mercosul.”

Na introdução da política, em 1993, já se observava que tais empresas eram importantes para o desenvolvimento econômico do Mercosul e para a criação de empregos e distribuição de renda nos países. No entanto, verificavam-se, também, alguns problemas, principalmente relacionados à “falta de capacidade empresarial e gerencial, as limitações de acesso ao mercado, a falta de mão-de-obra especializada, conhecimento tecnológico, crédito

adequado e capital de giro.” Segundo a Resolução, tais problemas foram divididos em dois eixos, a saber:

a) Variáveis internas, consideradas as que estão sob o controle das empresas e ligados, de certa forma, a deficiências na capacidade gerencial para a apropriação dos recursos disponíveis, devendo ser tratados por meio da capacitação empresarial.

b) Causas externas, ou seja, fora do controle das empresas, cuja solução tem natureza mais geral e que exigem ações que beneficiem todo um segmento ou região.³⁹

Naquela ocasião, em 1993, eram dois os objetivos da política de apoio às micro, pequenas e médias empresas do Mercosul: “1. Inserir as micro, pequenas e médias empresas dentro de um esforço de integração e desenvolvimento regional; e, 2. Ampliar a competitividade das micro, pequenas e médias empresas de maneira coerente com as políticas dos estados membros e com as propostas do Mercosul.”

Ainda em tal situação, buscou-se delinear quais seriam os mecanismos e instrumentos de apoio a micro, pequenas e médias empresas, traçando-se uma orientação de apoio com as seguintes linhas gerais:

a) Ações para o desenvolvimento da capacidade gerencial e tecnológica das empresas.

b) Ações para a superação das restrições e limitações vinculadas à estrutura do mercado e/ou à excessiva regulação.

c) Ações para facilitar e simplificar o tratamento tributário.

d) Ações para resolver ou atenuar os problemas de crédito, financiamento e capitalização.

e) Ações de natureza institucional para sensibilizar e mobilizar os países membros acerca da importância das PMEs.

A fim de que tais ações fossem implementadas, uma série de programas foram desenvolvidos, a exemplo do Programa de Intercâmbio Institucional – PII, que tinha o objetivo de “estimular a integração entre entidades públicas e privadas de promoção do desenvolvimento das micro, pequenas e médias empresas no Mercosul”; o Programa de Compras Governamentais – PCG, para a modificação de procedimentos e sugestão de ações que permitissem “o melhor acesso das pequenas empresas às aquisições governamentais”; e, Programa de Bolsas de Negócios – PBN, com a finalidade de “disseminar mecanismos de

³⁹ Cf. MERCOSUL, 1993, p. 1 - Políticas de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Mercosul. Introdução.

integração entre grandes, pequenas e médias empresas através da criação de redes de subcontratação, bolsas de negócios, encontros interempresariais, bancos de dados comuns, etc.”

3.2.3. A Resolução nº 59, de 1998, do Mercosul

Em 1998, por meio da Resolução nº 59, de 1998, do GMC, o Mercosul considerou os objetivos da Resolução nº 90, de 1993 atingidos e iniciou a Etapa II das Políticas de Apoio às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Mercosul e, no preâmbulo, já se identifica matéria que foi tratada apenas de forma genérica na resolução anterior que foi a caracterização de micro, pequenas e médias empresas.

Na introdução do normativo referente à Etapa II, destacam-se mudanças estruturais na economia, da seguinte forma:

A conformação de blocos regionais e a liberalização do comércio mundial têm acelerado os efeitos da globalização e a necessidade de gerar novas respostas aos novos desafios que se originam à partir das mesmas.

Na busca de novas respostas percebeu-se a necessidade de uma redefinição dos padrões de organização, dos papéis e dos tipos de relações que devem ter os diferentes personagens que intervêm na construção do ambiente produtivo e competitivo, e entre eles, o papel do próprio Estado.

As Políticas de Apoio as Micro, Pequenas e Médias Empresas implementadas no passado, em um contexto muito diferente do atual e baseadas em concepções intervencionistas do Estado, através de medidas como a promoção industrial, os subsídios diretos, a restrição indiscriminada das importações, etc., têm demonstrado a escassa eficiência na geração de capacidades competitivas sustentáveis a longo prazo.

No cenário contemporâneo, de economia aberta, é necessária a participação do Estado com um papel redefinido e que deve atuar no desenvolvimento das condições para a atividade empreendedora, sendo gerador de impulsos e moderador do processo social de aprendizagem entre empresas, suas respectivas associações, o setor tecnológico e as entidades intermediárias para, através do diálogo, detectar deficiências, explorar margens de manobras e elaborar visões de médio prazo para o desenvolvimento (MERCOSUL, 1998, p. 2).

Dessa forma, para uma adequada atuação do Estado, foi identificado um conjunto de conjunto de condições divididos em quatro níveis assim descritos na Resolução:

O primeiro deles é o nível **MACRO** que inclui a geração de uma visão compartilhada e um consenso social sobre a política econômica dirigida ao mercado mundial. Isto também compreende um padrão básico e não discriminativo de organização jurídica, política, econômica e macro social que permitam aglutinar a potencialidade dos elementos sociais e econômicos em prol da aquisição das capacidades competitivas [...].

Num segundo nível, que é o **MACRO**, se estabelecem as condições de estabilidade econômica para tomada de decisões de maneira que as mesmas não sejam distorcidas e propiciem condições financeiras favoráveis [...]

Num terceiro nível, que é o **MICRO** se dá efetiva inovação tecno-organizativa das empresas através de um otimização da divisão interempresarial do trabalho a partir de estreitas interações entre firmas industriais e serviços terceirizados, subcontratistas, centros especializados em tecnologia e contatos fluidos entre produtores e compradores integrando as respectivas cadeias de valor.

Num quarto nível, se definem as estratégias de intervenção de todos os personagens num âmbito localizado. Relaciona-se com o conjunto específico das empresas e é **INFRAESTRUTURAL** e **INSTITUCIONAL**.

Considerada tal situação geral, as linhas estratégicas gerais da Resolução são divididas em dois pontos principais, a saber:

- a) Definição das MPEs; e
- b) Promoção da competitividade

Considerada tal situação geral, as linhas estratégicas gerais da Resolução são divididas em dois pontos principais, a saber:

- a) Definição das MPEs; e
- b) Promoção da competitividade

Definir competitividade não é uma tarefa fácil. Segundo Fajnzylber (1988, p. 13), a “competitividade consiste na capacidade de um país para manter e expandir sua participação nos mercados internacionais e elevar simultaneamente o padrão de vida de sua população”. De modo mais simples, a competitividade está relacionada ao conjunto de instituições, políticas e fatores que determinam o nível de capacidade de produtiva de um país.⁴⁰

Em virtude das diferenças que existem entre os tipos de empresa⁴¹ e também nos setores de atuação, a definição é importante a fim de que sejam implementadas adequadas

⁴⁰ De acordo com Fórum Econômico Mundial: Nós definimos competitividade como um conjunto de instituições, políticas e fatores que determinam o nível de produtividade de um país. O nível de produtividade, por sua vez, destaca o nível de prosperidade que pode ser atingida por uma economia. O nível de produtividade também determina as taxas de retorno obtidas pelos investimentos em uma economia, os quais são balizadores fundamentais para as taxas de crescimento. Em outras palavras, uma economia mais competitiva é aquela que pode crescer mais rápido durante dado período de tempo. *WEF - The Global Competitiveness Report 2013-2014*. 2013. p.4.

⁴¹ De acordo com a Resolução: Nos Estados Partes do Mercosul são utilizadas diversas definições para delimitar este universo, o que demonstra a heterogeneidade de critérios respondendo a natureza própria do fenômeno MPEs, que se origina e desenvolve em diferentes estruturas produtivas.

medidas de fomento e de cooperação entre os países. Tal definição pode seguir um critério quantitativo, onde prevalece o nível de faturamento e o número de pessoas ocupadas, e/ou um qualitativo, segundo o qual as MPEs não deverão estar controladas por outra empresa ou pertencer a um grupo econômico que, em conjunto, supere os valores estabelecidos. Além disso, deixarão de pertencer à condição de MPEs se durante dois anos consecutivos superarem os parâmetros estabelecidos⁴² (MERCOSUL, 1998, p 4-5).

Tabela 4: Definição MPEs – Mercosul

	Microempresa		Pequena Empresa		Média Empresa	
	Indústria	Comércio e serviços	Indústria	Comércio e serviços	Indústria	Comércio e serviços
Nº de empregados	1-10	1-5	11-40	6-30	41-200	31-80
Faturamento anual	US\$ 400 mil	US\$ 200 mil	US\$ 3,5 milhões	US\$ 1,5 milhões	US\$ 20 milhões	US\$ 7 milhões

Fonte: MDIC 2002

MERCOSUL/GMC/RES n° 59/98

Além dos desafios envolvendo a informação, de acordo com a Resolução, “os principais problemas que limitam o desempenho das MPEs podem-se agrupar de acordo com suas características nos seguintes pontos quantitativos e qualitativos, que formam o espaço de competitividade das empresas”:

Tabela 5: Espaço de Competitividade

Quantitativos	Qualitativos
Financiamento	Gestão Empresarial (capacitação e qualificação)
Tributações e Aduaneiras	Tecnologia, qualidade e produtividade
Trabalhista	Acesso aos mercados

Fonte: Mercosul/GMC/RES n° 59/98

Na análise de políticas públicas a ser feita mais à frente, serão discutidas algumas questões relativas à competitividade, conforme estabelecido na Resolução do Mercosul, quando pontos relativos ao financiamento, tributos e acesso aos mercados e contratação de empregados serão discutidos.

⁴² A Resolução chama a parte final do parágrafo de cláusula evolutiva e ressalta que “esta cláusula tem por objetivo não desestimular o crescimento diante da eventualidade de superar os parâmetros quantitativos que caracterizam o estrato MPEs.”

4. O MERCADO DE TRABALHO E AS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS NO BRASIL

Após a análise do mercado de trabalho global e das propostas formuladas por organismos internacionais, conforme seção anterior, convém verificar a estrutura do mercado de trabalho no Brasil, a fim de reconhecer os níveis de desemprego e identificar aspectos que influenciaram o nível de informalidade.

Por outro lado, é importante verificar o papel desempenhado pelos pequenos empreendimentos nesse mercado, verificando sua evolução recente a fim de conhecer a relação entre tais empreendimentos e o mercado de trabalho.

Os elementos normativos aplicados no Brasil, bem como aqueles observados no cenário internacional e já analisados, são importantes porque servirão como bases jurídicas na decomposição do direito de produção, que comporão o índice de fruição empírica e o padrão de validação jurídica da AJPE, a ser realizada em seção própria mais adiante.

4.1. O Mercado de trabalho no Brasil.

O mercado de trabalho no Brasil tem particularidades próprias que remontam à escravidão, passando pelo trabalho dos imigrantes, nos primeiros anos de trabalho livre, quando se constatou que, em 1890, a população total do Brasil era de 16,5 milhões de habitantes, dos quais 1,1 milhão era de imigrantes, e pela industrialização na década de 1920. No início dos anos 1930, os trabalhadores nacionais, sobretudo os oriundos do Nordeste, fizeram face às necessidades da indústria crescente, com ondas importantes de migração, observando-se, então, os desequilíbrios regionais e as crises da década de 1970 que, entre tantas questões, geraram preocupações e pressões no mercado de trabalho brasileiro (THEODORO, 1998).

Dessa forma, o mercado de trabalho brasileiro foi construído sobre três elementos, sendo o primeiro o trabalho escravo, que após a abolição, foi incorporado ao mercado de trabalho; o segundo, que foi o trabalho do imigrante – principal fonte de mão de obra para a cultura do café, sobretudo na região de São Paulo, bem como na industrialização paulista, e também no sul do país; e, por fim, o mais complexo, que foi o trabalho dos brasileiros

livres, composto por homens brancos livres, pobres, negros e mestiços (KOWARICK, 1987).

Segundo Theodoro (1998), a década de 1980, chamada de “década perdida”, foi o período durante o qual as taxas de crescimento se reduziram de maneira drástica, sendo de menos de 17% durante a década, algo em torno de 1,5% ao ano e, portanto,, distante da taxa histórica de crescimento da economia brasileira de 6% ao ano. Além disso, também, durante os anos 1980, houve o aprofundamento de problemas estruturais, a exemplo da urbanização, marcada ainda hoje pelo crescimento da população urbana em regiões metropolitanas e cidades médias, bem como pela migração urbana-urbana. Ainda segundo o referido autor:

O aumento da informalidade e, nos anos 1990, também do desemprego, a redução percentual da força de trabalho protegida pela legislação, enfim, a chamada precarização do trabalho aparece como a marca mais importante. Ao mesmo tempo, a ação do Estado e as políticas de emprego continuam a se balizar tendo por norte a parcela da força de trabalho engajada no setor formal, o que resto constitui um fator de ampliação das desigualdades entre a mão-de-obra ‘protegida’ e aquela afeta à informalidade.

Assim, a década de 1990, ainda que tenha apresentado as bases para que o Brasil pudesse implementar políticas que incrementassem as condições de trabalho no país, foi marcada pela desestruturação no mercado de trabalho. Nesse sentido, Chahad e Pozzo (2013, p.13) afirmam que

a década de 1990, ainda que tenham sido plantadas as sementes para os bons frutos colhidos posteriormente, foi um período difícil para o mercado de trabalho. Assim, naquela década, uma série de fatores desfavoráveis promoveu uma piora do mercado de trabalho, destacando-se entre os principais: (a) instabilidade macroeconômica, deixando baixo e volátil o ritmo de crescimento econômico; (b) intensificação do processo de mecanização agrícola; (c) forte reestruturação industrial com enxugamento de postos de trabalho, uma vez que foi realizada no contexto de uma ampla abertura comercial, com câmbio sobrevalorizado, e altas taxas de juros reais; (d) forte crescimento da PEA, com implicações para as oportunidades de emprego; e (e) queda na taxa de investimento total, seja no setor privado, mas, principalmente, no setor público.⁴³

No Brasil, os pequenos negócios concentram mais da metade dos trabalhadores. De 1981 a 2003, a ocupação nesse setor se deu em um contexto de baixo crescimento econômico, abertura comercial e financeira, bem como de reestruturação das estratégias de concorrência e organização das grandes e médias empresas – tais como desverticalização,

⁴³ Da mesma forma, para o DIEESE “a desestruturação decorreu de uma série de razões. Os motivos que mais se destacam são: baixas taxas médias de crescimento, abertura comercial e financeira desregulada, abertura comercial, forte crescimento da população economicamente ativa (PEA), perda da importância do emprego industrial, reestruturação produtiva, privatizações, terceirização de atividades e queda da taxa de investimento total, com destaque para o investimento público.”

subcontratação e terceirização –, além de modernização em determinados segmentos produtivos, com forte elevação do desemprego e expansão do mercado informal. (SANTOS *in* SANTOS *et al*, 2012).

A respeito da informalidade, um aspecto importante que deve ser destacado é a inexistência de um consenso do que vem a ser informal. Isso decorre de não existirem registros formais do que é informal, em virtude de as várias fontes de dados baseadas em registros oficiais das atividades empresariais não contemplarem o mundo informal. Desse modo, apesar dos esforços dos organismos que produzem estatística em coletar dados sobre a informalidade, boa parte da realidade não consegue, de fato, ser capturada. No entanto, apesar de tais dificuldades, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE considera como informais as unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com até cinco empregados, moradores de áreas urbanas, sejam elas a atividade principal de seus proprietários, sejam atividades secundárias. Trata-se, na verdade, de um critério de classificação que tem como referência a ideia de trabalho precário e o associa ao conceito de trabalho informal adotado pela OIT (NOGUEIRA e OLIVEIRA, 2013, p.13).

No início dos anos 2000, a informalidade característica no segmento dos pequenos negócios no País não se constituía, apenas, como o reflexo dos problemas históricos e conjunturais da economia nacional em desenvolvimento, cujo segmento tendia a ser reduzido na estrutura socioeconômica brasileira em virtude do acelerado crescimento econômico e da industrialização até 1980, mas passou a ser, também, resultado da estagnação da economia brasileira e das mudanças estruturais ocorridas nas décadas anteriores, adversas ao mundo do trabalho e aos pequenos negócios. Assim, segundo Santos (*in* SANTOS *et al*, 2012), grande parte dos ocupados em pequenos negócios no Brasil, explica-se pela crescente importância dos processos de desenvolvimento de estratégias de sobrevivência em um cenário de desemprego e, como consequência desse aspecto, verifica-se a elevada incidência de negócios precários, com baixa produtividade e eficiência, baixo grau de assalariamento, concentração do assalariamento sem carteira assinada e alto índice de descumprimento da legislação, marcadamente a trabalhista, previdenciária e tributária.

O Plano Nacional de Trabalho e Emprego Decente (BRASIL, 2011, p. 15), ao abordar as “Políticas de Emprego e Proteção Social: avanços e desafios”, salienta que

no período de 2006 até 2009, o Brasil registrou uma notável expansão do emprego, que fez a taxa de desemprego recuar de 10,0% para 8,4%. Ressalta-se que, apesar

da crise econômica e financeira internacional no final de 2008, o mercado de trabalho continua tendo resultados positivos.

Ainda de acordo com o referido Plano, “durante o período, o rendimento médio mensal dos trabalhadores cresceu 10,1%, o nível de informalidade diminuiu e a cobertura da previdência social para parcelas de trabalhadores antes desprotegidos foi estendida.” No entanto, na publicação “Uma estratégia inovadora alavancada pela renda” do escritório da OIT no Brasil, percebe-se que a crise de 2008 causou impactos na economia brasileira, da seguinte forma:

O Brasil não ficou imune aos impactos da crise e foi atingido principalmente por três mecanismos de transmissão: (i) a queda do valor das exportações devido ao colapso da demanda externa e à diminuição dos preços das commodities; (ii) a forte contração do crédito e da liquidez nas economias avançadas e no mercado financeiro internacional, que resultou na retração das linhas de crédito externas (inclusive as destinadas ao comércio) e na saída de investimentos estrangeiros de portfólio; (iii) a acentuada redução da oferta doméstica de crédito. A economia, que vinha crescendo em um ritmo anual de 7% no terceiro trimestre de 2008, contraiu-se dramaticamente para uma taxa anualizada de 2% no primeiro trimestre de 2009.” (OIT, 2011, p.1)

Ainda nesse sentido, é relevante trazer os impactos no mercado de trabalho, destacados a seguir, conforme a referida publicação da OIT:

a) Em novembro e dezembro de 2008, em torno de 700.000 empregos formais foram perdidos, sendo as perdas 3,6 vezes maiores que nos mesmos meses do ano anterior.

b) Entre as seis maiores regiões metropolitanas do Brasil, 594.000 postos de trabalho, em torno de 2,8% do total, foram perdidos entre dezembro de 2008 e abril de 2009. Isso trouxe, como consequência, o aumento na taxa de desemprego para 9,0% em março de 2009 (0,4 ponto percentual acima do nível em março de 2008).

c) O impacto sobre o setor industrial foi agudo, de modo que entre os meses de novembro de 2009 e março de 2010, meio milhão de empregos formais na indústria foram perdidos. (BRASIL, 2011, p.2).

Por outro lado, segundo o DIEESE⁴⁴, a orientação da política macroeconômica é o que influencia mais fortemente o mercado de trabalho, mais que fatores estruturais, como educação e qualificação da força de trabalho. Dessa forma, de acordo com a publicação do DIEESE

O mercado de trabalho está direta e fortemente relacionado com a orientação da política macroeconômica. A ideia de que os problemas do mercado de trabalho se explicam exclusivamente pela ‘lei da oferta e da procura de trabalho’ não se

⁴⁴ Cf. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000**. São Paulo: DIEESE, 2012.

sustenta, especialmente considerando-se a realidade do Brasil na primeira década do século XXI. Nesse período, as taxas de crescimento de emprego, especialmente o formal, foram muito expressivas, em um contexto de poucas mudanças nas relações de trabalho, ou nos fatores internos ao mercado de trabalho, como a educação básica e a qualificação da força de trabalho.

Cabe fazer uma ressalva à argumentação do DIEESE acima. Apesar de, efetivamente, conforme o gráfico abaixo demonstra, a taxa de desemprego ter reduzido, isso não quer dizer que fatores estruturais como a educação e a qualificação da força de trabalho não impactem o mercado de trabalho tanto quanto a política econômica, por serem elementos que, conforme já observado anteriormente em outras seções, estão ligados diretamente à competitividade e à qualidade, assim como ao nível do trabalho. Tais aspectos, por outro lado, estão inerentemente relacionados com o crescimento econômico e, portanto, devem ser considerados fatores essenciais na cadeia produtiva e no crescimento sustentável. Assim, após essa breve observação, cabe demonstrar a taxa de emprego do país no período de 2003 a 2012:

Gráfico 2: Taxa média de desemprego (% da população economicamente ativa)

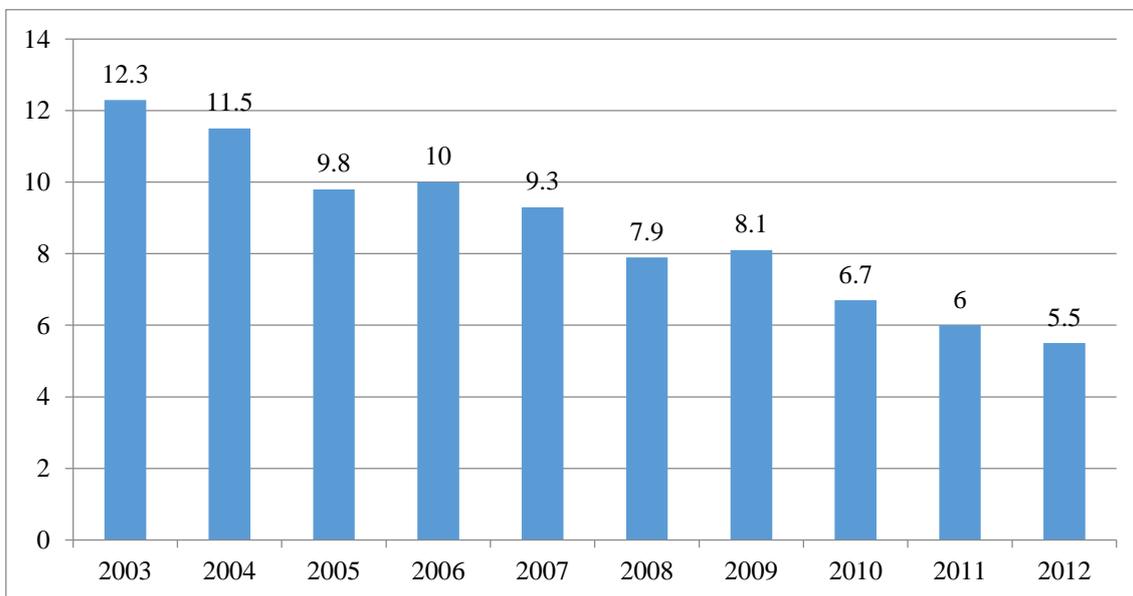
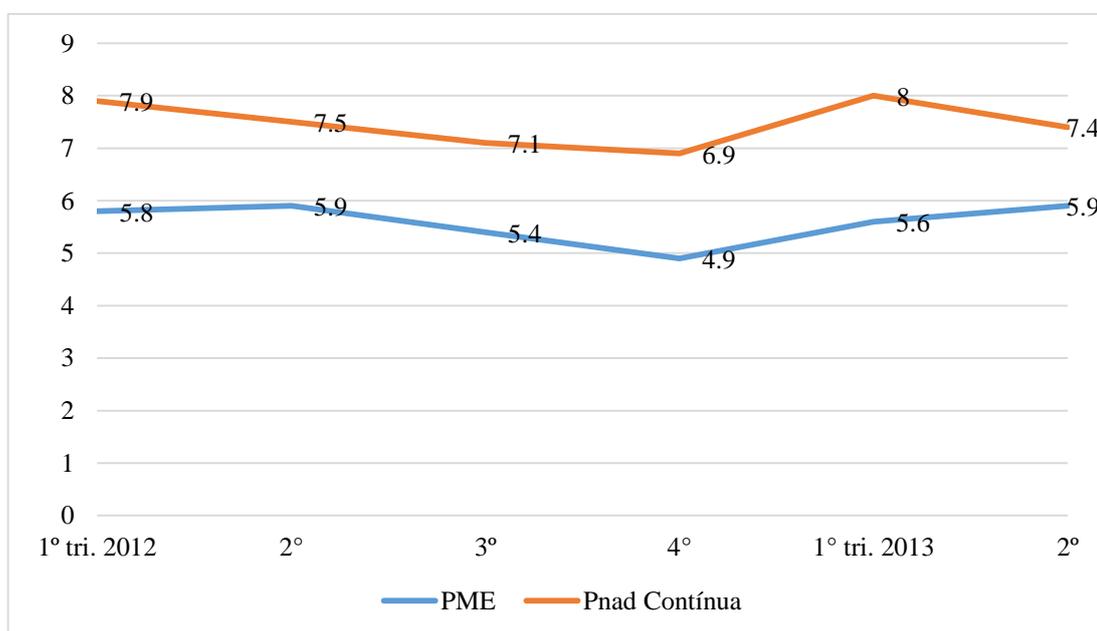


Gráfico 2 - Fonte: IBGE.
Elaboração: Ministério da Fazenda.

No entanto, com base em nova metodologia⁴⁵ adotada pelo IBGE, a Pnad Contínua, que substituirá Pesquisa Mensal de Emprego – PME, observa-se que o desemprego no país, apesar de ter reduzido, não está abaixo de 6,0%, mas sim, em 7,4%, como indicado no gráfico abaixo. Serão considerados os seguintes indicadores:

- a) Pessoas em idade de trabalhar;
- b) Condição de ocupação na semana de referência;
- c) Força de trabalho na semana de referência;
- d) Categoria do emprego do trabalho principal;
- e) Posição na ocupação do trabalho principal;
- f) Taxa de atividade;
- g) Taxa de desocupação;
- h) Nível da ocupação; e
- i) Nível da desocupação.

Gráfico 3: Taxa de desemprego no Brasil (%) – Segundo PME e Pnad Contínua



Fonte: IBGE

⁴⁵ Nesse sentido, segundo o IBGE: “A PNAD Contínua substituirá a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), potencializando os resultados produzidos por ambas, agregando, em relação à primeira, a cobertura do território nacional, e em relação à segunda, a disponibilização de informações sobre trabalho com periodicidade de divulgação que permitirá a análise conjuntural do tema. A PNAD Contínua propicia, mesmo em relação à PNAD anual, uma cobertura territorial mais abrangente. A coleta da PNAD Contínua vem sendo realizada trimestralmente em cerca de 3.500 municípios, enquanto a PNAD visita, a cada ano, 1.100.” Disponível em www.ibge.gov.br. Acesso em 01/02/2014.

Conforme já visto, as questões econômicas e a reestruturação da cadeia produtiva influenciaram a expansão de pessoas em pequenos negócios nas décadas de 1980 e 1990. Além disso, as mudanças estruturais, referentes à urbanização e ao crescimento da população urbana, abriram espaço para a expansão de pequenos empreendimentos. Tal aspecto permitiu a expansão de pequenos negócios não apenas na produção industrial, como também nas atividades relacionadas ao setor terciário. Naquele período de estagnação econômica e elevadas taxas de desemprego, a incorporação da população na expansão desse segmento de negócios foi muito desigual, contribuindo para o aumento de ocupações pertencentes a um segmento de “serviçais” (SANTOS, 2012).

Ainda segundo Santos (2012), é importante observar, relativamente ao trabalho e à informalidade que

Diante do desemprego elevado, à parcela da população trabalhadora empobrecida, com menor grau de instrução e qualificação profissional – universo que compreende grande parte dos jovens brasileiros – restou inserir-se nos circuitos mercantis urbanos em espaços marcados pelo trabalho e por pequenos negócios informais. Com reduzida qualificação profissional e instrução formal e sem nenhum “capital” acumulado, esta parcela dos trabalhadores e jovens desempregados não conseguiu nem mesmo ter acesso a outras formas menos precárias de trabalho, como as representadas pelas atividades desenvolvidas em estabelecimentos, locais relativamente fixos e/ou em espaços públicos. Entretanto, parcela da população mais empobrecida também foi incorporada neste segmento como ajudantes, auxiliares, membros da família ou empregados sem carteira de trabalho, mal remunerados ou sem remuneração, ou mesmo como vendedores autônomos de produtos ou serviços de pequenas empresas locais ou regionais.

Em tal contexto, o excedente da força de trabalho, além do quadro de excesso de desemprego no período de 1980 a 2003, levou à ampliação de formas de contratação ilegais ou informais e à utilização de um padrão rebaixado de emprego assalariado nestes pequenos negócios. Dessa forma, o trabalho informal e os problemas trabalhistas enfrentados naquela esfera de negócios se ampliaram de forma concomitante à expansão de tal segmento. Ainda que esse período tenha permitido a expansão de algumas MPes, não houve o proporcional aumento de mercados e alguns empreendimentos ainda menores e mais precários desestruturavam ainda mais o mercado de trabalho e proporcionavam o aumento do trabalho informal (SANTOS, 2012).

No período de 2003 em diante, em que a melhoria das condições econômicas e as políticas sociais desenvolvidas pelo Estado proporcionaram um aumento no mercado consumidor, proporcionando um novo cenário para os pequenos empreendimentos, a participação de trabalhadores informais reduziu, conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela 6: Evolução e distribuição da informalidade no segmento dos pequenos negócios (2004 – 2009)

Informalidade no segmento de pequenos negócios	2004	2004 Distribuição (%)	2009	2009 Distribuição (%)	Varição 2004-2009 (%)
Empregadores informais	1.111	3,1	1.194	3,5	7,5
Empregados informais	15.427	43,2	15.311	44,8	-0,8
Trabalhadores por conta própria informais	13.274	37,2	13.356	39,1	0,6
Trabalhadores não remunerados informais	5.900	16,5	4.299	12,6	-27,1
Total dos trabalhadores informais no segmento de pequenos negócios	35.712	100,0	34.160	100,0	-4,3
Total de ocupados (números absolutos). Participação dos trabalhadores informais no segmento de pequenos negócios no total de ocupados (%) e variação do total de ocupados (%)	84.419	42,3	92.689	36,9	9,8

Fonte: Santos, 2012, p. 175.

Apesar de as condições econômicas na década de 2000 ter proporcionado melhor estrutura conjuntural para o aumento da taxa de sobrevivência dos pequenos empreendimentos e contribuído para o incremento das condições de trabalho nas MPMES, algumas outras medidas foram adotadas nesse sentido, destacando-se o crédito para a produção.

4.2. As Micro e Pequenas Empresas no Brasil

A fim de identificar o que seriam micro e pequenas, o Brasil, por meio do art. 3º da Lei nº 123, de 14 de dezembro de 2006, reconhece-as utilizando o critério quantitativo em relação à renda bruta, a saber:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II - no caso da empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00 (três milhões e seiscentos mil reais). (grifos nossos).

Um dos problemas relacionados à classificação por meio de sua receita bruta decorre do fato de que tais valores não sejam periodicamente reajustados, de modo que, à medida que a inflação vai se acumulando, há uma tendência de crescimento no porte médio das firmas do país e, no momento em que os valores são reajustados, há a tendência a uma abrupta queda no porte médio das empresas (NOGUEIRA e OLIVEIRA, 2013, p. 8)

Ainda em relação aos problemas associados à classificação em virtude da receita bruta, destacam Nogueira e Oliveira (2013, p. 9), que

Efeito inverso decorre de esta classificação ser a base para uma política de benefício fiscal e de simplificação escritural, o Simples. Isto acaba induzindo as empresas ao “esforço” de não crescerem, permanecendo assim nas faixas que fazem jus aos benefícios. Evidentemente, parcela significativa deste “esforço” não se apresenta no mundo real, mas sim nos registros escriturais das empresas – e, portanto, nas estatísticas.

Por outro lado, o IBGE e o Sebrae adotam o critério de quantidade de pessoal ocupado, no qual, como já visto, ao se tratar da divisão proposta pela Resolução nº 59, de 1998, do Mercosul, as empresas são classificadas como micro, pequena, média ou grande em função do número de pessoas que ocupam e do setor em que atuam. Dessa forma, no Brasil, para a indústria da construção civil, os limites de cada faixa são superiores àqueles adotados para os serviços e o comércio. Porém, esta diferenciação setorial não é suficiente para propiciar a distinção necessária às diversas realidades distintas (NOGUEIRA e OLIVEIRA, 2013, p. 8)

As micro e pequenas empresas adquirem maior relevância no país na década de 2000, sendo que no período de 2000 a 2008, a taxa de crescimento de empregos nas microempresas foi de 4,6% a.a. e nas pequenas, de 6,1% a.a., sendo tais empresas responsáveis pela criação de aproximadamente metade dos postos de trabalho no período, o que corresponde a cerca de 9 milhões de postos (MADI e GONÇALVES, 2012, p. 20).

O crescimento econômico do período contribuiu para o aumento do número de estabelecimentos e para a expansão da demanda por trabalho. Dessa forma, para as microempresas, a taxa de ampliação do número de estabelecimentos foi de 3,8% a.a. no período acima considerado e nas pequenas empresas, o crescimento foi de 6,2% a.a. (MADI e GONÇALVES, 2012, p. 20).

O Cadastro Central de Empresas - Cempre, em 2006, indicou que mais de 90% das empresas registradas eram enquadradas como microempresas. De acordo com o IBGE, em 2008 e com base em dados de 2006, após análise de 5,1 milhões de empresas ativas

registradas no Cempre, 92,2% desse total eram de tamanho micro e 0,2% de tamanho grande. De acordo com o mesmo estudo, de cada dez empresas nascidas, cinco eram micro, três de tamanho pequeno, uma de tamanho médio e uma grande. Pelos dados da Relação Anual de Informações Sociais - Rais, em 2008, constata-se que, incluindo os “empresários individuais”, 93,83% dos estabelecimentos são de tamanho micro, 5,24% de tamanho pequeno, 0,58% de porte médio e 0,36% de grandes empresas. No caso em que se excluem os “empresários individuais”, a distribuição passa para 82,91% de tamanho micro, 14,51% de tamanho pequeno, 1,59% de médias e 0,99% de porte grande (AMARAL FILHO, 2011, p. 39).

Entre 2000 e 2010, o crescimento da remuneração média real dos empregados formais nas micro e pequenas empresas foi de 1,4% a.a., passando de R\$ 961,00, em 2000, para R\$ 1.099,00, em 2010. Tal resultado ficou acima do crescimento da renda média do total de trabalhadores do mercado formal, cuja taxa de expansão foi 0,9 % a.a. e também acima da remuneração daqueles que estavam alocados nas médias e grandes empresas, com taxa de crescimento de 0,4% a.a., destacando-se, neste cenário, que a renda média real dos trabalhadores nas micro e pequenas empresas mostrou melhor desempenho na segunda metade da década, com ampliação de 2,8% a.a. (SEBRAE - NACIONAL, 2011, p. 103)

Desse modo, verifica-se que a relevância do micro e pequenos empreendimentos, considerando-se aspectos de distribuição de renda e redução de desigualdades, além do potencial de geração de empregos, justifica amplas políticas públicas de apoio a seu desenvolvimento. Ainda nesse sentido, é de se destacar a necessidade de políticas para as micro e pequenas empresas brasileiras em virtude de ainda serem marcadas por baixa produtividade. A esse respeito, Nogueira e Oliveira (2013, p. 8) destacam que

Apesar do peso expressivo na oferta de empregos e sua participação na renda, especialmente nos serviços e no comércio, a baixa produtividade compromete a capacidade de desempenharem de maneira efetiva o papel atribuído a elas de indutoras do desenvolvimento econômico. Portanto, a despeito dos esforços crescentes que vêm sendo realizados pelas instituições responsáveis no país pelo fomento ao segmento das MPEs, destacadamente o Sebrae e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), este grupo de empresas ainda não atingiu a dinâmica desejável.

Dessa forma, verifica-se que, apesar de existirem políticas públicas com vistas ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas, é necessário que sejam pensadas soluções que criem novas políticas de incentivo ou que aprimorem ainda mais aquelas já existentes ou, ainda, que proporcionem condições favoráveis para aqueles que desejam empreender, o

que será fator que contribuirá para a redução da informalidade e maiores oportunidade de trabalho.

5. AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O MICROCRÉDITO

A OIT, o Mercosul e o Brasil têm considerado as MPEs como instrumentos de melhoria nas condições de trabalho e de incremento no número de postos de trabalho, além de ferramentas para a redução da informalidade. Assim, os normativos internacionais já observados, tanto da OIT como do Mercosul, destacam a necessidade de serem efetivadas políticas públicas que apoiem o desenvolvimento dos pequenos empreendimentos, ressaltando a relevância do acesso ao crédito para o exercício da atividade econômica nas MPEs.

Desse modo, convém destacar as generalidades do que são políticas públicas e os fundamentos do Programa Microempreendedor Individual, além de expor políticas de microcrédito no Brasil, não apenas pela importância dada por organismos internacionais, como pelo papel que tais políticas podem ter para a mudança social por meio do exercício da atividade econômica.

5.1. Políticas Públicas: generalidades

As políticas públicas são ações adotadas pelos governos em prol da sociedade. De acordo com Saravia (2006, p. 28), uma política pública corresponde a

um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que a adotam ou influem na decisão.

Por outro lado, invocando um caráter mais operacional a tal conceito, o referido autor (SARAVIA e FERRAREZI, 2006, p. 29) expõe que a política pública

é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

A economia política determina inúmeros conteúdos das políticas públicas (por exemplo, as exportações podem ser tributadas ou subsidiadas, alguns setores podem receber

mais ou menos proteção, etc.), no entanto, aspectos relevantes para a análise das políticas são expostos a seguir (BID, 2006, p. 130):

- a) Estabilidade – o período de tempo no qual as políticas são mantidas;
- b) Adaptabilidade – a possibilidade de ajustamento das políticas quando falham ou se mostram inadequadas ou, ainda, quando as circunstâncias são modificadas;
- c) Coerência e coordenação – o grau no qual as políticas são consistentes políticas a elas relacionadas e de como resultam de ações coordenadas entre os autores que participam da sua elaboração e implementação;
- d) Qualidade de implementação;
- e) Supremacia do interesse público – o grau no qual as políticas buscam atingir o interesse público; e
- f) eficiência – a extensão na qual as políticas refletem a alocação de recursos escassos para o alcance de retornos elevados.⁴⁶

Retomando a relevância da decisão no que tocante às políticas públicas, convém destacar a tipologia de processos decisórios no âmbito de tais políticas, que podem ser racionais, incrementais ou mistos (HEIDEMANN e SALM, 2009, p. 94).

A decisão de caráter racional absoluto é prevista na teoria econômica, com base no modelo de *homo economicus*. Para Herbert A. Simon, os atores sociais se contentam com decisões satisfatórias, mesmo que a racionalidade seja limitada. Por outro lado, Charles E. Lindblom iniciou a elaboração do modo incrementalista de decisão, pelo qual as decisões são tomadas por meio de variações a partir de uma situação dada. Por fim, no modelo misto, proposto por Amitai Etzioni, o modelo racionalista de decisão é excessivamente exigente, uma vez que cobra mais recursos de que dispõem os deliberantes, ao passo que o modelo incremental negligencia inovações fundamentais na sociedade. Dessa maneira, com o modelo de sondagem mista (*mixed scanning*), o tomador de decisão consegue, de um lado, reduzir aspectos irrealistas do modelo racional e, por outro, consegue superar a tendência conservadora do incrementalismo, explorando alternativas de prazo mais longo. (HEIDEMANN e SALM, 2009, p. 94-97).

Desse modo, o modelo misto de tomada de decisões concilia os processos fundamentais e superiores na formulação de políticas públicas, destinados a estabelecer os direcionamentos básicos, com os processos incrementais, que preparam as decisões

⁴⁶ INTERAMERICAN DEVELOPMENT BANK. *The Politics of Policies Economic and Social Progress in Latin America - 2006 REPORT*. p.130.

fundamentais e as executam. Além disso, em relação ao modelo incremental, Etzioni destaca que a abordagem mista traz duas vantagens adicionais, pois fornece uma estratégia de avaliação e não inclui premissas ocultas. (HEIDEMANN e SALM, 2009, p. 97).

Apesar de também existirem críticas ao modelo⁴⁷, parecem-nos relevantes dois aspectos ressaltados por Etzioni, quando da formulação de sua teoria, com base nos modelos anteriores. O primeiro está na ideia de que existem aspectos fundamentais a serem observados na formulação de políticas, que trazem premissas essenciais as quais devem ser seguidas e que, com isso, possibilitam a sua avaliação. O segundo, lastreado no modelo incremental, associa-se ao fato de que a formulação de políticas e sua análise deve estar amparada em situações empíricas. Se de um lado, o incrementalismo pode ser considerado conservador, por modificar políticas aos poucos e em longo prazo, apresentam-se, também, como pontos essenciais dois aspectos: 1) a capacidade de mudança; e, 2) que esta capacidade de mudança esteja escorada em bases empíricas.

Castro (2012, p. 206), referindo-se às políticas públicas e à análise jurídica de tais políticas, que usa caracteristicamente a ponderação de valores, destaca o seguinte:

A análise jurídica de políticas públicas, por sua orientação geral de caráter consequencialista, procura, sem dúvida, promover a integração de interesses emergentes, mas não é possível saber ao certo se considera todos os interesses relevantes em cada caso, se efetivamente promove ao máximo todos os interesses emergentes que considera, e se o faz na dimensão ou grau que seria melhor ou mais justo.

Como já verificado ao longo do estudo, um dos problemas que afeta o mercado de trabalho no Brasil é a informalidade, que prejudica os próprios trabalhadores, em virtude de restrições na aplicação da legislação trabalhista e da desproteção social, além de atingir a própria produtividade e competitividade do país.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 reconhece a livre iniciativa e o valor social do trabalho como fundamentos⁴⁸ do Estado brasileiro e institui, em seu art. 146, caput, alínea “d”, que cabe à Lei Complementar a definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados em determinadas contribuições e nos impostos sobre circulação de mercadorias e sobre alguns serviços.

⁴⁷ Entre as críticas apresentadas ao modelo *mixed scanning* por Burton Terence Harwick, está o fato de que Etzioni não ancorou seu conceito em uma abordagem distinta de modelo de tomada de decisão, além disso, tais conceitos não estariam disponíveis de modo confiável e acessível aos formuladores de políticas e aos administradores nas condições restritivas de decisão em tempo real.

⁴⁸ Art. 1º, *caput*, inciso IV.

Além disso, prevê a Constituição o tratamento favorecido para empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País⁴⁹.

Em tal contexto, foi publicada a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, entre outras providências e alterações.

Segundo o seu art. 1º, a referida Lei Complementar “estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios [...]”.

Além de outros aspectos que buscam simplificar a tributação e facilitar a concessão de crédito, por exemplo, algumas regras facilitam, também, a possibilidade de a administração pública contratar com micro e pequenas empresas, a exemplo da inexigibilidade de acréscimo de 30% do valor exigido para licitante individual, na qualificação econômico-financeira, quando houver consórcios compostos, em sua totalidade, por micro e pequenas empresas, para licitações⁵⁰, bem como a regra que estabelece que “nas licitações será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte.”

No entanto, diante da realidade da informalidade, a Lei Complementar nº 123, passou por alterações da Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, que criou a figura do microempreendedor individual, e da Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011⁵¹.

Além de buscar formalizar aqueles que atuam na informalidade, a proteção social fica clara quando se observa a Exposição de Motivos Interministerial – EMI nº 13, de 7 de abril de 2011⁵², do Ministério da Fazenda, Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior e Ministério da Previdência Social, segundo a qual

A Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, criou condições especiais para que o trabalhador conhecido como “informal” possa se tornar

⁴⁹ Art. 170, *caput*, inciso IX.

⁵⁰ Art. 33, *caput*, inciso III, da Lei nº 8.666, de 1993.

⁵¹ É importante destacar que, apesar de o Microempreendedor Individual ter sido criado pela Lei Complementar nº 128, de 2008, considerando-se que tal Lei Complementar altera a Lei Complementar nº 123, de 2006, quanto ao MEI, neste estudo, ao se fazer menção ao MEI, será levado em conta o conjunto de dispositivos legais, estruturados na forma da Lei Complementar nº 123, de 2006.

⁵² Referente à Medida Provisória nº 529, de 7 de abril de 2011, convertida na Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011 que, entre outros aspectos, estabelece alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda, e estabelece trâmite especial e simplificado para o processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual

microempreendedor individual e, assim, passar a atuar como microempresário participante da chamada 'economia formal'. São requisitos para a qualificação como microempreendedor individual receita bruta de até R\$ 36.000,00 por ano e a não participação em outra empresa como sócio ou titular, além de outras exigências legais. [...] Finalmente, a proposta se mostra urgente na medida em que se busca o aumento do número de empreendedores individuais na economia formal; para isso, a imediata vigência da nova regra incentiva o avanço do programa sem se abdicar da proteção previdenciária central ao microempreendedor.⁵³

Assim, observa-se a atuação do poder público na formulação de políticas públicas, destacando a proteção do trabalhador como objetivo básico e constatada sobre bases empíricas.

Em relação ao Programa Microempreendedor Individual, será feita sua análise mais detalhada adiante, por meio da AJPE. No entanto, a título de exemplo, convém mencionar que vários dos elementos propostos para a análise de políticas (estabilidade; adaptabilidade; coerência e coordenação; qualidade da implementação; supremacia do interesse público; e, eficiência) são observados. Assim, trata-se de um programa estável e adaptável, em virtude das alterações que podem ser efetuadas com vistas à sua melhoria, e cuja qualidade de implementação será analisada adiante. Por outro lado, o MEI necessita de crédito para a execução de suas atividades, o que faz com que seja necessária a coordenação de tal programa como aqueles de microcrédito. Em relação ao interesse público, o MEI é um Programa que tem o objetivo primordial de redução de informalidade com vistas à proteção social, de modo que seu impacto público é evidente. No entanto, por meio do MEI, os empreendedores podem exercer a livre iniciativa e o direito de produção de forma mais simples. Por fim, o resultado da política e sua efetividade serão observados em capítulo mais à frente.

5.2. O Microcrédito

As primeiras experiências de microcrédito de que se têm notícia datam do século XVIII em Londres, com a *Lending Charity* e, após, com os Irish Loan Funds, na Irlanda, que

⁵³ A Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011, aumentou o limite de receita bruta para R\$60.000,00.

concediam pequenos empréstimos a pessoas pobres, e em seu auge, chegaram a emprestar a cerca de 20% das famílias inglesas (HOLLIS e SWEETMAN, 1998).⁵⁴

Então, cooperativas de crédito alemãs, até 1910, chegaram a ofertar para 1,4 milhões de pessoa, sendo tal influência estendida para a Itália e outros países europeus, bem como no sul da Índia, onde, tomando por base o modelo alemão, foram implantadas, a partir de 1912, cooperativas de crédito (HOLLIS e SWEETMAN, 1998).

O crédito, no Brasil, até a primeira década deste século, apresentou como características o baixo volume de concessão e o alto custo. Em tal contexto, segundo Fabiani (2011),

[...] três eventos criaram a expectativa de reversão desse cenário de baixo volume de concessão e alto custo de crédito: (a) a estabilização de preços, alcançada com o Plano Real, a partir de julho de 1994; (b) a maior abertura do sistema financeiro nacional para a participação de bancos estrangeiros, anunciada em agosto de 1995; e, (c) mudanças no tripé da política macroeconômica, no início de 1999. As expectativas de reversão foram frustradas nas três ocasiões.

De qualquer forma, no caso brasileiro, a crise dos anos 1980, cujas consequências diretas foram as políticas de ajuste macroeconômico e a reestruturação produtiva, gerou implicações nos debates sobre as políticas sociais. As preocupações decorrentes desse período, principalmente quanto à retomada do crescimento econômico e à expansão do mercado de trabalho formal marcam as bases dos programas de geração de emprego e renda. Nesse cenário, tais programas trazem como objetivo principal oferecer alternativas de geração de emprego e renda e de inserção no processo produtivo, evitando-se a utilização de práticas assistencialistas. Dessa forma, o estímulo ao empreendedorismo e a busca da auto sustentação são traços desses programas (AZEREDO, 1998).

Segundo Schapiro (2010), percebe-se a relevância dos bancos públicos no caso brasileiro como propulsor do financiamento necessário para o estímulo da economia. Nesse sentido,

Além disso, junto com as políticas de desenvolvimento industrial, bancos públicos e, em especial, banco de desenvolvimento, 13 foram fundados. Com esse arranjo institucional, fundamentado na apropriação, por parte do Poder Público, de bens financeiros, o Estado passou a ter responsabilidade de superar falhas do segmento privado: (i) baixa capacidade de funding em operações longas; e (ii) aversão a projetos que, apesar do elevado risco, apresentam relevantes externalidades positivas nos efeitos da economia. Portanto, a criação de bancos públicos foi apoiada por duas ferramentas que constituíram o modelo de financiamento da estratégia de industrialização: (i) O estabelecimento de mecanismos de depósitos compulsórios, instituído por meio de taxaço para garantir o *funding* de atividades bancárias; e (ii) alocação governamental do crédito. Isso foi, desde então, o

⁵⁴ HOLLIS, Aidan. SWEETMAN, Arthur. *Microcredit: What can we learn from the past?* University of Calgary: 1998.

arranjo financeiro (ou parte dele, amplamente utilizado pelo Estado, do financiamento (via taxação) à seleção e à execução de projetos financeiros. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, fundado em 1952, foi um dos protagonistas desse modelo, e partir de então tem sido responsável pelo apoio financeiro ao desenvolvimento industrial do Brasil.⁵⁵

Já no fim da década de 1980, conforme mencionado em seções anteriores, observavam-se transformações no mercado de trabalho brasileiro com o deslocamento para o setor informal de crescentes contingentes de mão de obra e tal fato realçou a importância do crédito produtivo popular. Mesmo não sendo um instrumento direto de combate ao desemprego, mas de financiamento a microempreendedores, o acesso ao microcrédito amplia as oportunidades de trabalho e geração de renda, principalmente junto aos segmentos mais pobres da população (BARRETO *in* SIQUEIRA, 1999), sendo importante a participação do Estado na formulação e elaboração de políticas públicas nesse sentido.

Em relação às MPEs, de acordo com Madi e Gonçalves (2012, p. 19), “o que se pode observar é que a evolução positiva do emprego e da renda, as políticas focalizadas e a expansão do crédito contribuíram para a expansão da demanda agregada no Brasil no período de 2002-2009. Essa conjuntura possibilitou expectativas que estimularam o crescimento e a diversificação das MPEs.”

Segundo Silva e Olivo (1999, p. 31) “os anos de 1970 constituem-se num marco de referência das experiências de disponibilização de crédito para a criação/expansão de pequenos negócios destinados às comunidades carentes, ou de baixa renda...”. Ainda segundo tais autores, foi identificado que as maiores dificuldades dos pequenos negócios eram de capital, clientes, gestão e informações.

Ao se falar da importância do microcrédito e do seu impacto social, um exemplo usual é o do *Grameen Bank*, em Bangladesh, no fim de década de 1970 e início da década de 1980. A esse respeito, a UNICEF, na publicação “*Give Us Credit – How access to loans and basic social services can enrich and empower people*”⁵⁶ relata o seguinte:

Para a UNICEF o microcrédito não é novo, uma vez que já houve o apoio aos esforços realizados pelo *Grameen Bank*, desde o início da década de 1980. Um número de escritórios nacionais também tem feito do crédito um componente integral dos programas elaborados para aumentar o acesso e a sustentabilidade de serviços sociais básicos.

⁵⁵ SCHAPIRO, Mário. *Development Bank, Law and Innovation Financing in a New Brazilian Economy. The Law and Development Review*. 2010. Disponível em <https://media.law.wisc.edu>. Último acesso em 12 de janeiro de 2014.

⁵⁶ Em tradução livre: Dê-nos Crédito – como acesso a empréstimos e a serviços sociais básicos pode enriquecer e dar poder às pessoas. Disponível em <http://www.unicef.org/credit/credit.pdf>. Último acesso em 19 de novembro de 2013.

Atualmente, a experiência internacional nos mostra a ênfase dada à oferta de crédito para pequenos negócios. Nesse sentido, por exemplo, ao tratar de políticas para pequenas e médias empresas europeias e de oferta de crédito, a *European Commission – European Small Business Portal*⁵⁷ divulga que

Pequenas e médias empresas têm um papel decisiva na competitividade e na dinâmica da economia da União Europeia. Para auxiliá-las no seu potencial de crescimento, a União Europeia tem trabalhado para promover o empreendedorismo e criar um ambiente mais amistoso para os pequenos negócios.

O acesso ao financiamento é vital para o início ou para a expansão de negócios, e a União Europeia prove o financiamento para pequenas firmas de diferentes formas – subvenções, empréstimos e, em alguns casos, garantias. Além disso, a União Europeia fomenta projetos específicos. Os fundos da União Europeia podem ser divididos em duas categorias:

- Fundos para subvenção direta;
- Fundos indiretos, por meio de intermediários locais ou nacionais.

De acordo com Foschiatto e Stumpo (2006, p. 21), citando exposição do PNUD sobre desenvolvimento humano,

A importante relação que existe entre a esfera da ação social e o âmbito econômico tem sido explicitamente sublinhada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, no seu informe sobre desenvolvimento humano de 1996, no que se projeta que para os encarregados de formular as políticas em cada país o objetivo fundamental tem que ser o fortalecimento de vínculos entre crescimento econômico e desenvolvimento humano, em tanto que, a cada vez, necessita-se de novos enfoques para aumentar e melhorar as oportunidades laborais, de maneira que as pessoas possam tomar parte nesse mesmo processo de crescimento e aproveitar os benefícios que se geram.⁵⁸

Ante o exposto, convém buscar uma definição para o que venha a ser microcrédito, o que fazemos por meio de Barone *et al* (2002, p. 11) para quem

Microcrédito é a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção (capital de giro e investimento) e é concedido com o uso de metodologia específica.

Os microempreendimentos se caracterizam por desenvolverem atividades econômicas na esfera local e em pequena escala, com baixo nível tecnológico e poucas

⁵⁷ Em livre tradução: Comissão Europeia – Portal de pequenos negócios europeus. Disponível em <http://ec.europa.eu/small-business/funding-partners-public/finance/>. Último acesso em 19 de novembro de 2013.

⁵⁸ Foschiatto, Paola. STUMPO, Giovanni. *Políticas municipales de microcrédito – uninstrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso em América Latina*. CEPAL: Santiago, 2006.

informações. Nesse cenário Foschiatto e Stumpo (2006, p. 23-25) caracterizam a relevância do microcrédito ao expor que

Um instrumento particularmente interessantes é o microcrédito, que constitui uma ferramenta potencialmente eficaz devido, sobretudo, a sua capacidade de penetrar nos diferentes setores da atividade e de adaptar constantemente sua metodologia, o que permite oferecer apoio financeiro a extratos socioeconômicos geralmente excluídos dos circuitos bancários tradicionais.

Em muitos países, a produção do setor informal tem conseguido demonstrar sua própria capacidade como geração de emprego e de ingresso para milhões de pessoas, bem como para oferecer um vasto conjunto de bens e serviços necessários para melhorar a qualidade de vida dessa mesma população. Em vários países se logrou ampliar a oferta de postos de trabalho sobre o todo no âmbito do autoemprego, mediante a ampliação do acesso ao crédito, e aumentar ao mesmo tempo a produtividade como resultado da criação de mecanismos capazes de favorecer aos pequenos produtores e a de proporcionar mais rápido acesso à tecnologia e à informação.

Smith (2005, p. 156), ao apresentar um capítulo sobre estratégias de inovação para o fim da pobreza global, traz como uma das estratégias o que chama de “aumento de valor agregado”, explicando-a de seguinte forma: encontre um modo de aumentar o valor agregado direcionado aos trabalhadores de pequena fazendas e microempreendedores. Estas pessoas trabalham duro e se for possível identificar e corrigir os aspectos chave que as estão mantendo com um trabalho de baixa produtividade, será possível ter um incrível impacto na redução da pobreza.⁵⁹

No entanto, existem algumas questões às quais se deve ter atenção a fim de evitar problemas relacionados à implementação de políticas de microcrédito. Um deles é a informação correta, a fim de discernir o crédito para o consumo e o crédito para a produção. Como se percebe, o crédito ao qual nos referimos é aquele que, apesar de ser utilizado, em algumas ocasiões, para a retirada do trabalhador informal da informalidade, por meio de auto emprego, é voltado para a produção. Assim, segundo Falcucci (2005)

apesar de se tratar de metodologia antiga, foi nas décadas de 60 e 70, que o microcrédito se firmou como ferramenta eficaz de combate à pobreza e exclusão social sob um viés de desenvolvimento. Contudo, nesse período, a atividade foi pouco e mal divulgada. Hoje, de forma equivocada, está se divulgando como microcrédito medidas de ‘bancarização’ e de criação de novas linhas de crédito para consumo, que não são microcrédito, confundindo a opinião pública. O microcrédito caracteriza-se pela geração de trabalho e renda, financiando atividades produtivas que propiciam o desenvolvimento sustentável. Esta

⁵⁹ O autor cita como exemplo os seguintes casos: “*the Self-Employed Women’s Association in India; Mother-Child in Uganda; and microcredit that reaches the poorest, such as the Foudation for International Community Assistance (FINCA), Grameen, and BRAC*”. SMITH, Stephen C. **Ending Gobal Poverty: A guide to what works**. Palgrave Macmillan: New York, 2005.

confusão gera a fiação de falsos conceitos que quebram a credibilidade da ferramenta microcrédito como meio de desenvolvimento.⁶⁰

Ainda nesse contexto, outro ponto que deve ficar claro é que as políticas de microcrédito no passado não eram voltadas para o longo prazo. Um desafio para os atuais programas de microcrédito, que envolvem tanto instituições públicas quanto privadas, é que devem ser caracterizados por uma atuação de longo prazo, o que requer maior exatidão no planejamento para que os fluxos de capital sejam constantes em todo o tempo necessário (FOSCHIATTO e STUMPO, 2006, p.27).

Em 2002, estimava-se que todos os programas de microcrédito atendiam menos de 3% do mercado potencial. Naquele ano existiam cerca de 13,9 milhões de microempreendimentos no Brasil, dos quais grande parte não tinha acesso ao crédito oferecido pelo sistema financeiro tradicional (BARONE *et al*, 2002, p. 26).

O Brasil foi um dos primeiros países no mundo a experimentar o microcrédito para o setor informal urbano. Em 1973, em Recife e Salvador, por iniciativa e com assistência técnica da organização não governamental *accion international* e com a participação de entidades empresarias e bancos locais, foi criada a união nordestina de assistência a pequenas organizações, conhecida como Programa Uno, por meio do qual uma organização não governamental especializada em microcrédito concedia crédito e, concomitantemente, capacitava trabalhadores de baixa renda do setor informal, sendo as operações lastreadas por uma espécie de “aval moral” (BARONE *et al*, 2002, p. 15). De acordo com o Sebrae - Nacional⁶¹

A primeira organização formal em microcrédito surgiu em 1987, com o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE/RS), na cidade de Porto Alegre (RS). O Centro Ana Terra, fundado na forma de ONG, contou com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Inter American Foundation (IAF), que aportaram recursos para os financiamentos. Nos anos 90, uma rede de CEAPE foi implantada em doze estados Brasileiros.

Além disso, a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, no seu art. 3º, *caput*, inciso IX, permite que entidades de microcrédito possam assinar termo de parceria com o Estado e serem reconhecidas como

⁶⁰ FALCUCCI, Gerson Wlaudimir. **Microcrédito – um estudo sobre sua aplicação no Brasil. Mestrado em gesta econômica de negócios**. 2005, UnB. Dissertação apresentada à Universidade de Brasília, Departamento de Economia. Orientador Prof Doutor Vander Mendes Lucas.

⁶¹ Sebrae - Nacional. **Breve histórico do microcrédito no Brasil**. Disponível em www.sebrae.com.br. Último acesso em 15 de janeiro de 2014.

OSCIP. Da mesma forma, a Medida Provisória nº 2.172-32, de 23 de agosto de 2001, traz, no seu art. 4º, *caput*, inciso II, a isenção da usura para as “sociedades de crédito que tenham por objeto social exclusivo a concessão de financiamentos ao microempreendedor”; e no inciso III do mesmo dispositivo, também isenta as OSCIP, devidamente registradas no Ministério da Justiça, que se dedicam a sistemas alternativos de crédito e não têm qualquer tipo de vinculação com o Sistema Financeiro Nacional.”

5.3. O Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER

No Brasil, o Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER foi criado em 1994 com o objetivo de conceder crédito para atividades com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro associado a ações de capacitação e assistência tecnológica e gerencial. Assim, tem como finalidade a manutenção e a geração de novos empregos e de renda, além de criar ou ampliar as oportunidades no mercado de trabalho. O público-alvo abrange pequenas e microempresas, cooperativas e associações, além de atividades da economia informal.

Conforme o Ministério do Trabalho e Emprego, em informações divulgadas no Portal PROGER⁶²,

Os Programas de Geração de Emprego e Renda do FAT - PROGER, compõem-se de um conjunto de linhas de crédito disponíveis para interessados em investir no crescimento ou modernização de seu negócio ou obter recursos para o custeio de sua atividade. Enfatizam o apoio a setores intensivos em mão-de-obra e prioritários das políticas governamentais de desenvolvimento, além dos programas destinados a atender necessidades de investimento em setores específicos, objetivando aumentar a oferta de postos de trabalho e a geração e manutenção da renda do trabalhador.

O PROGER destaca-se pelo estímulo ao desenvolvimento em infraestrutura que propicie aumento da competitividade do País, às exportações e à participação ativa na democratização do crédito produtivo popular, promovendo melhorias nas condições de vida dos trabalhadores, especialmente os de baixa renda.

Segundo informações gerenciais do PROGER⁶³, de 2012, os recursos são alocados nos agentes financeiros após autorização do Conselho Deliberativo do FAT – CODEFAT que, por meio de Resolução, aprova a Programação Anual da Aplicação dos Depósitos

⁶² Disponível em <http://proger.mte.gov.br/portalproger/pages/home.xhtml>.

⁶³ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Informe Proger – Agosto de 2012.**

Especiais do FAT – PDE, para cada exercício. A aplicação dos recursos nos diversos programas e linhas de crédito é regulamentada por resoluções do Conselho e planos de trabalho firmados entre a Secretaria-Executiva do CODEFAT e os agentes financeiros credenciados. As premissas básicas para financiamentos com recursos do FAT são as seguintes:

- a) Geração de emprego e renda, envolvendo projetos produtivos economicamente viáveis;
- b) Descentralização setorial e regional;
- c) Compatibilidade com a política pública e as prioridades socioeconômicas do Governo Federal;
- d) Regularidade com as obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais por parte dos tomadores de crédito.

Ainda de acordo com as informações gerenciais do PROGER, a alocação de depósitos especiais nos agentes financeiros é realizada, desde 2005, conforme a Programação Anual da Aplicação dos Depósitos Especiais do FAT – PDE, aprovada para cada exercício mediante Resolução do CODEFAT, sendo que, até 2004 tais alocações eram autorizadas caso a caso, com resoluções específicas. O efetivo aporte dos recursos é efetuado segundo cronograma definido no Termo de Alocação de Depósito Especial do FAT – TADE, celebrado entre a Secretaria-Executiva do CODEFAT e cada agente financeiro, para cada Programa ou Linha Especial de Crédito Especial. Após o depósito no agente financeiro os recursos são remunerados ao FAT pela taxa SELIC, enquanto disponíveis e não aplicados, e pela TJLP, sobre os valores aplicados nos financiamentos concedidos. O retorno dos recursos ao FAT é realizado mediante sistema de Reembolso Automático (RA), conforme metodologia e periodicidade definidas pela Resolução nº 439, de 2005 e suas alterações.

No Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2012 – 2015, em relação ao Programa do Ministério do Trabalho e Emprego expõe o objetivo 0289 – “Estimular a geração de emprego, trabalho e renda, por meio da democratização e ampliação do crédito produtivo, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social.” De acordo com a análise situacional do Relatório, tal objetivo contempla o Programa de Geração de Emprego e Renda - PROGER composto por linhas de crédito voltadas para financiar ações empreendedoras, indutoras de emprego e renda, com ênfase nas micro e pequenas empresas, bem como as pessoas físicas, cooperativas e associações de trabalhadores, médios e grandes empreendimentos; além da inovação e difusão tecnológica e infraestrutura.

A esse respeito, convém destacar que a execução do Programa tem enfrentado dificuldades, como a suspensão de repasses de recursos dos depósitos especiais para a Caixa Econômica Federal - CEF, que prejudicou o desempenho dos programas operados por tal instituição financeira. A CEF sanou as pendências em outubro de 2012, quando o repasse de novos recursos do FAT ao agente financeiro voltou à normalidade. Outro problema foi a suspensão da utilização do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda - FUNPROGER em julho de 2010⁶⁴ (BRASIL, 2013).

Meta relevante atrelada ao objetivo acima mencionado é a reestruturação dos programas e linhas de crédito de aplicação dos depósitos especiais do FAT, reduzindo a sobreposição de linhas de crédito e a dispersão de recursos, e focalizando melhor os beneficiários. Tal procedimento será importante a fim de se evitar dispersão dos recursos e focalizar de modo mais transparente a oferta de crédito em cada linha do Programa.

5.4. O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO

Outra política pública nesse sentido, adotada no âmbito federal, é o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO. Por meio da Resolução nº 511, de 18 de outubro de 2006, do CODEFAT, foi autorizada a alocação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, em depósitos especiais remunerados destinados ao PNMPO, conforme Programação Anual de Depósitos Especiais do FAT - PDE⁶⁵ para cada exercício, excedentes à reserva mínima de liquidez do FAT.

⁶⁴ De acordo com o relatório, “esse Fundo de Aval complementa garantias exigidas dos beneficiários pelos agentes financeiros nas operações do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER. Nesse sentido os agentes financeiros buscaram alternativas de cobertura nas operações do PROGER, tendo sido utilizado, por exemplo, o FAMPE (Fundo de Aval do SEBRAE). Este fato impactou a contratação de operações do PROGER, vis a vis o aumento da exposição ao risco dos agentes financeiros operadores do Programa. Tais fatores afetam a execução das linhas do PROGER Urbano Investimento.” (BRASIL, 2013).

⁶⁵ De acordo com o Art 3º da Resolução nº 511 do CODEFAT: A aplicação dos recursos do FAT, alocados em depósitos especiais, no âmbito do PNMPO, poderá ser realizada mediante as seguintes modalidades de operações: Contratação Direta – contratação de operação com o Microempreendedor, realizada diretamente por Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado - IMPO ou Instituição Financeira Operadora do PNMPO - IPO, mediante utilização de estrutura própria; Mandato – contratação de operação com o Microempreendedor, por intermédio de IMPO investida de autorização para contratar em nome da IFO que lhe outorgou o mandato; – Repasse – contratação de operação para repasse de recursos à IMPO, que os destinará às suas contratações diretas de operações de microcrédito produtivo orientado, podendo ser de forma direta ou via Agente de Intermediação - AGI; e, Aquisição de Operações de Crédito – compra, por IFO, de operações de microcrédito produtivo orientado pertencentes a IMPO.

A Exposição de Motivos Interministerial - EMI n° 6, de 29 de novembro de 2004, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Trabalho e Emprego, traz o contexto no qual a Medida Provisória n° 226, de mesma data, foi publicada, sendo tal normativo convertido na Lei n° 11.110, de 25 de abril de 2005. Em tal cenário, de acordo com a referida EMI, observa-se o seguinte:

1. O Governo Federal vem adotando diversas medidas de estímulo às microfinanças, envolvendo ações nas áreas de bancarização, microcrédito e cooperativismo de crédito, em função da sua reconhecida eficácia na geração de postos de trabalho e de renda para os segmentos de baixa renda da população.

2. Nesse contexto, com destaque ao conjunto de medidas lançado em junho de 2003, tem se **ampliado os mecanismos e os instrumentos que facilitam o acesso aos produtos financeiros adaptados à sua realidade socioeconômica**, tais como:

(i) conta-corrente simplificada, movimentável somente por cartão, sem cobrança de tarifa até doze transações por mês, com saldo de até R\$ 1.000,00, excluído o valor do microcrédito concedido;

(ii) concessão de crédito aos microempreendedores e à população de baixa renda no valor de até R\$ 1.000,00, à taxa máxima de 2% ao mês, tendo por fonte 2% dos depósitos à vista, conforme autorização da Lei n° 10.735, de 11 de setembro de 2003; e

(iii) outros produtos e serviços, como conta de poupança, seguros e planos de previdência. (grifos nossos).

Assim, por meio da já citada Lei n° 11.110, de 2005, o PNMPO foi instituído, sendo o microcrédito produtivo orientado

o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.⁶⁶

Como se observa na tabela a seguir, a ênfase do PNMPO é para os clientes que estão na informalidade:

Tabela 7: Clientes do PNMPO por situação jurídica – 3º Trimestre de 2013

Situação jurídica	Clientes ativos em 30/09/2013		Clientes atendidos no 3º trimestre de 2013		Valor concedido (em R\$)	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Valor	Porcentagem
Formais	66.571	2,88%	29.875	2,74%	122.094.643,51	5,94%
Informais	2.248.747	97,12%	1.062.225	97,26%	1.934.020.170,70	94,06%
Total	2.315.318	100,00%	1.092.100	100,00%	2.056.114.814,21	100,00%

Fonte: MTE - 2013.

⁶⁶Conforme §3º do art. 1º da Lei n° 11.110, de 2005.

O PNMPO utiliza-se de fundamentos macroeconômicos para sustentar a oferta de microcrédito a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades econômicas de pequeno porte. As principais bases do Programa são a utilização de recursos do compulsório como indutores da oferta de crédito pelos bancos e, por outro lado, a utilização de subvenções econômicas para viabilizar o crédito de baixo custo.

A utilização de recursos de depósitos a vista de bancos com carteira comercial vem desde antes do lançamento do PNMPO. Dessa forma, previa a Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, em seu art. 1º que:

Os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal manterão aplicada em operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores **parcela dos recursos oriundos dos depósitos a vista por eles captados...** (grifo nosso).

Com a criação do PNMPO, tal parcela de recursos passou a ser destinada como fonte para o Programa. Nesse contexto, coube ao Conselho Monetário Nacional - CMN estabelecer percentual de depósitos à vista a serem direcionados para as operações de microcrédito e a taxa de juros máxima para os tomadores do crédito.

Em relação à parcela de recursos dos depósitos à vista, a primeira regulamentação⁶⁷ do CMN trouxe a previsão de destinação de 2% para as operações, percentual que vigora até hoje. Quanto à taxa de juros máxima, definiu-se por meio aquele normativo que seria de até 2% ao mês⁶⁸. Considerando-se o cenário de queda da taxa básica de juros da economia e de subsídios à fixação da taxa de juros para as operações do PNMPO o Governo induziu a redução significativa desse valor.

Em 2011, com o objetivo de aumentar o acesso às operações de microcrédito⁶⁹, o Governo, por meio da Medida Provisória nº 543, de 24 de agosto de 2011, autorizou a concessão de subvenção econômica no valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) sob a forma de equalização de custo das operações de microcrédito. Essa medida permitiu incentivar os bancos privados, que preferiam recolher os recursos em reservas compulsórias ao Banco Central do Brasil, a realizarem as operações de empréstimo.

⁶⁷ Resolução nº 3.109, de 24 de julho de 2013, do CMN

⁶⁸ Aproximadamente 27 % a.a.

⁶⁹ “Entende-se que o referido programa necessita de ajustes com vistas a alcançar um número maior de beneficiários, promovendo a geração de emprego e renda a milhões de empreendedores brasileiros. Um dos entraves encontrados, atualmente, é a elevada taxa de juros aplicada a essas operações, motivada em grande parte pelos elevados custos registrados em operações de pequeno porte contratadas em sua grande maioria, sem a exigência de garantias reais.” Exposição de Motivos Interministerial nº 134 MF/BACEN, de 23 de agosto de 2011.

A principal condição para acesso à subvenção era a de que os empréstimos fossem realizados com taxas de juros máximas de 8% a.a.⁷⁰. Ou seja, por meio da transferência de recursos aos bancos (variando de R\$ 22,00 a R\$ 230,00 por operação) o Governo passou a subsidiar parte dos custos, incentivando, então, a oferta de microcrédito pelos bancos privados. Destaca-se que a oferta de recursos a essa taxa de juros não constitui uma obrigação do sistema bancário, sendo a taxa máxima definida pelo CMN, mas sim uma condição para acesso à equalização de custos.

Ainda quanto a essa política pública, um objetivo destacado no Relatório de Avaliação do PPA 2012 - 2015 é o 0291 – Fortalecer a política de microcrédito produtivo orientado, promovendo a universalização do acesso a essa modalidade de crédito por meio do apoio às instituições do setor, com ênfase no fortalecimento do empreendedorismo de pequeno porte, individual ou coletivo.

Na análise situacional de tal objetivo foi exposto que “os resultados do PNMPO, em 2012, por sua vez, em muito contribuíram para as ações do governo federal com vistas a diminuir os impactos da crise internacional na economia nacional, especialmente nos estratos dos trabalhadores informais.” Nesse mesmo sentido e ainda de acordo com o análise do objetivo, fica evidenciado que, em “relação aos resultados, o grande público do microcrédito produtivo orientado concentra-se na informalidade com índices próximos da totalidade das operações, representando 96% dos créditos concedidos.”

Considerando-se esse objetivo, uma de suas metas é “incentivar a formalização dos microempreendedores populares para que tenham acesso aos benefícios da previdência social, quando do acesso ao crédito por meio das instituições habilitadas ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)”. Na análise situacional da referida meta, destaca-se que o PNMPO tem desenvolvido ações de incentivo para a formalização de microempreendedores ao participar de grupos de trabalhos governamentais que buscam avaliar e monitorar a gestão do Programa de Inclusão Previdenciária do Microempreendedor Individual. Essas ações visam à sustentabilidade e crescimento dos microempreendedores individuais. O Relatório destaca que umas das grandes dificuldades do microempreendedor é o acesso ao crédito, e, por isso, em 2013, o PNMPO deu continuidade às ações de sensibilização das instituições habilitadas para estimularem a formalização dos microempreendedores populares (BRASIL, 2013).

⁷⁰ Portaria MF nº 450, de 13 de setembro de 2011, publicada no Diário Oficial da União de 16 de setembro de 2011.

Desse modo, é importante destacar que, além de outros fatores, o acesso ao crédito, conforme já observado nos normativos da OIT e do Mercosul, e de acordo com a Lei Complementar nº 123, de 2006, como será visto no capítulo seguinte, é um dos elementos que compõem o tratamento diferenciado a ser dado aos pequenos empreendimentos, sendo essencial o estabelecimento e a manutenção de políticas públicas que facilitem, não só o acesso, como também o seu pagamento e o estabelecimento de garantias para a sua concessão.

6. A ANÁLISE JURÍDICA DA POLÍTICA ECONÔMICA

Como observado nas sessões anteriores, o mercado e a atuação econômica sofrem a influência de parâmetros jurídicos. Assim, em relação ao mercado de trabalho global, verificou-se que a OIT, por meio da Recomendação nº 189, de 1998, destacou, entre outros elementos, a relevância dos pequenos empreendimentos na criação da maioria dos empregos ao redor do mundo, além de chamar atenção para o fato de que tais empreendimentos proporcionam o surgimento de ambiente propício à inovação e ao empreendedorismo.

Por outro lado, a citada Recomendação da OIT, destaca que alguns fatores devem ser observados pelos países para que sejam criados incentivos adequados aos empreendimentos:

- a) Acesso ao mercado de capitais, de crédito e à garantia de empréstimos.
- b) Assistência na gestão financeira, de crédito e de dívidas.
- c) Melhoria de acesso às aquisições públicas e privadas.
- d) Melhoria de acesso aos mercados.
- e) Adequação do acesso à informação.

Da mesma forma, o Mercosul, por meio das Resoluções GMC nº 90, de 1993, e nº 59, de 1998, destaca que as políticas para as micro, pequenas e médias empresas devem introduzir ações para o desenvolvimento da capacidade gerencial e tecnológica das empresas, bem como para a superação das restrições e limitações vinculadas à estrutura do mercado e/ou à excessiva regulação. Além disso, devem facilitar e simplificar o tratamento tributário, resolver ou atenuar os problemas de crédito, financiamento e capitalização e desenvolver ações de natureza institucional para sensibilizar e mobilizar os países-membros acerca da importância das PMEs.

Tais aspectos, como se verá adiante, em conjunto com parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar nº 123, de 2006, serão adotados para a análise empírica dos componentes prestacionais do direito de produção ao se realizar a decomposição analítica do referido direito, por meio da AJPE.

A AJPE inverte a lógica de se pensar o direito sob fundamentos econômicos, realizando uma análise de como as decisões de ordem econômica afetam a fruição de direitos fundamentais e direitos humanos. Desse modo, Castro (2009) afirma que “a AJPE toma como pressuposto que as decisões de política econômica afetam de maneira diferenciada as ações atuais e planejadas de grupos e indivíduos, com reflexos sobre a formação de suas concepções sobre o que são (em termos de fruição presente), ou devam ser, os seus direitos.”

Assim, segundo Castro (2009), ao expor a Análise Jurídica da Política Econômica - AJPE, tal análise “[...] rejeita o ‘primeiro direito econômico’, decorrente do esgarçado esforço de construção dogmática das formas de intervenção do Estado no domínio econômico, bem como o ‘segundo direito econômico’, correspondente às elaborações da AED”⁷¹. Da mesma forma, o referido autor ressalta que a AJPE corresponde a uma abordagem interdisciplinar para a elaboração de critérios derivados de análises empíricas, destinados a compatibilizar o dinamismo transformativo da economia de mercado como uma equânime fruição de direitos humanos e fundamentais. O autor prossegue afirmando que “a AJPE considera a política econômica como conjunto de regras politicamente instituídas que organizam a produção, a troca e o consumo na vida social. Além disso, a AJPE adota alguns outros pressupostos que são constitutivos de sua perspectiva e de sua abordagem da realidade social”.

Sobre a AED, convém assinalar que esta perspectiva analítica estabelece um ferramental conceitual baseado no individualismo metodológico e no utilitarismo e impõe o estudo da própria política econômica mais que das normas jurídicas que a veiculam. De acordo com Castro (2012, p. 207)

A análise jurídica de políticas públicas ganhou, ainda, uma versão particularmente estilizada: a chamada Análise Econômica do Direito (AED). Esse modo de perceber e desenvolver as ‘formas’ da *jurisprudencia* constituiu uma especialização da análise jurídica de políticas públicas, com base na incorporação, à análise jurídica, de ideias adaptadas da teoria microeconômica – a escola neoclássica da economia.

É oportuno mencionar, porém, que a AED, em parte decorrente da vertente do Realismo Jurídico estadunidense, propugna a ênfase na pesquisa empírica e na análise dos fatos, a fim de se fundamentar o Direito. Tal ponto não é observado com frequência no Direito brasileiro, que ainda põe o formalismo jurídico em destaque, tal qual ocorria na primeira globalização do direito descrita de Kennedy (2006), conforme já tratado.

Outra questão que o formalismo jurídico no Brasil deixa em aberto se dá em relação à fruição de direitos. Quanto a este ponto, existem discussões sobre a possibilidade de alocação de recursos para o gozo de tais direitos. Um exemplo conhecido são as discussões

⁷¹ A Análise Econômica do Direito – AED é uma corrente jurídica que sofreu influência, principalmente em sua primeira fase, do denominado Formalismo Jurídico Americano, decorrente do cientificismo jurídico do início do século XX, que teve em Christopher Langdell seu expoente e, por outro lado, também foi influenciada pelo realismo jurídico (destacando-se os nomes de Oliver Wendell Holmes, Roscoe Pound e Benjamin Cardozo). Na AED, a teoria do direito seria construída por meio da importação de uma metodologia econômica, retraduzindo a teoria do direito pelo viés da economia neoclássica (Macedo Junior, 2012, p. 264-275). A AED teve como expoente Ronald Coase e sua obra “*The Problem of Social Cost*” foi referência para essa corrente.

consubstanciadas no debate entre a chamada “reserva do possível” e, por outro lado, o “mínimo existencial”. Nesse sentido, a respeito de críticas realizadas à reserva do possível, observe-se em Mendes *et al* (2008), o seguinte:

não são poucos, por outro lado, os que se insurgem contra a entronização da reserva do possível como limite fático à concretização dos direitos sociais. Isso porque, protestam esse inconformados, apesar da realidade da escassez de recursos para bancar políticas públicas de redução de desigualdades, é possível, sim, estabelecer prioridades entre as diversas metas a atingir, racionalizando a sua utilização, a partir da ideia de que determinados gastos, de menor premência social, podem ser diferidos, em favor de outros, reputados indispensáveis e urgentes – afinal de contas, todos sabemos que a fome não pode esperar [...].

Assim, o relevante nesse debate está em saber o que seria o mínimo existencial que garantiria a fruição dos direitos sociais. Porém, as elaborações em torno do mínimo existencial são formalistas, com influência da dogmática do direito alemão. Nesse sentido, a AJPE surge como instrumento que permite ao jurista aferir e propor, de forma empírica, como se daria o gozo de tais direitos. Perceba-se que, no modelo formal, muitas vezes se argumenta que o mínimo existencial estaria relacionado ao “princípio da dignidade da pessoa humana”⁷², sem serem estabelecidos quaisquer parâmetros a fim de se aferir empiricamente o cumprimento do princípio mencionado.

A AJPE propõe dois procedimentos que permitem realizar a análise de políticas econômicas com parâmetros jurídicos, sendo o primeiro a “Análise Posicional” e o segundo, a “Nova Análise Contratual”. Conforme Castro (2011, p. 40-41),

A “Análise Posicional” visa a fornecer uma descrição analítica objetiva da experiência de fruição empírica de direitos subjetivos economicamente relevantes de indivíduos e grupos. E, no caso de verificação de ausência ou limitação significativa de fruição, a Análise Posicional indica possíveis reformas corretivas no âmbito da economia real. A Análise Posicional não abrange a explicitação das conexões monetárias, isto é, do “engaste” ou nexos monetário da propriedade civil nem da propriedade comercial.

O outro procedimento de análise é a Nova Análise Contratual, por meio da qual é possível aferir as relações monetárias de contratos. Nesse sentido, ainda de acordo com Castro (2011, p. 41)

[...] a “Nova Análise Contratual” visa sobretudo a explicitar, no âmbito dos agregados contratuais analiticamente relevantes, os nexos monetários da fruição empírica. A Nova Análise Contratual procede por meio da identificação e avaliação de conteúdos de matriz analítica dos agregados contratuais. Esta matriz analítica expressa a ideia de que todos os contratos economicamente relevantes contêm as seguintes “cláusulas ideais típicas”: (i) a cláusula de utilidade; e (ii) a

⁷² Nesse sentido, ver, por exemplo, o ARE 639337 AgR / SP - São Paulo. AG.REG. no Recurso Extraordinário com Agravo. Relator: Min. CELSO DE MELLO. 23/08/2011 Órgão Julgador: Segunda Turma.

cláusula monetária.

Além disso, a matriz analítica divide cada uma dessas duas cláusulas em dois segmentos: (i) o segmento de interesse privado; e (ii) o segmento de interesse público. A diferença entre eles diz respeito às regras procedimentais que são seguidas nas negociações para a determinação dos conteúdos (tanto os de utilidade como os monetários).

No presente estudo, será aplicada a AJPE por meio da análise posicional em relação ao Programa de Microempreendedor Individual. Na análise posicional, de acordo como Castro (2009), são efetuadas as seguintes tarefas analíticas:

- a) Identificação de política pública ou econômica (ou componente de política pública ou econômica) sujeita a controvérsias.
- b) Especificação de um direito fundamental correlato.
- c) Decomposição analítica do(s) direito(s)
- d) Quantificação de direitos analiticamente decompostos.
- e) Elaboração de índice de fruição empírica (IFE)
- f) Escolha ou elaboração de “padrão de validação jurídica” (PVJ)
- g) Avaliação de resultados em termos de verificação de efetividade ou falhas ou ausência de efetividade.
- h) Na hipóteses de falha ou ausência de efetividade, elaboração de recomendação de reformas.

Antes, porém, de realizar os procedimentos inerentes à AJPE, propriamente dita, é necessário destacar que os elementos empíricos foram colhidos com base em pesquisa do Sebrae - Nacional, sobre o perfil de microempreendedores, no ano de 2013.

A fim de permitir melhor compreensão sobre os procedimentos adotados, convém destacar a forma como foi realizada a pesquisa pelo Sebrae - Nacional, que contou com um total de 12.000 entrevistados em um universo de 2.889.244 MEI. A pesquisa foi desenvolvida, de acordo com o Sebrae - Nacional, com uma amostragem aleatória, com a ponderação de acordo com a participação de cada unidade da federação no universo total de MEI, conforme tabela abaixo:

Tabela 8: Ponderação da pesquisa

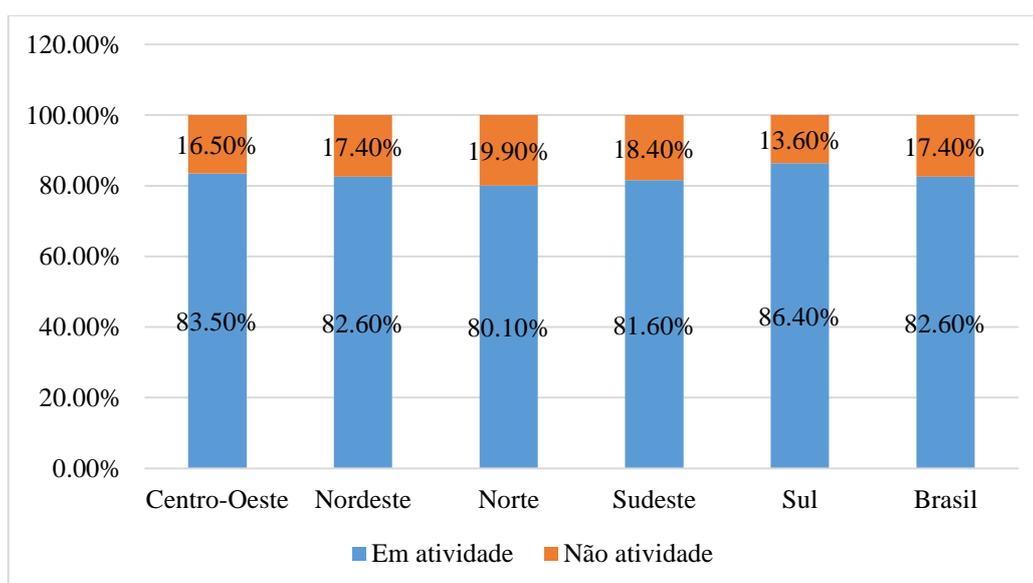
UF	Número de entrevistas	População de MEI em 28/02/2013	
		Nº	% do nº de entrevistas em relação ao nº de MEI
AC	444	10.103	0,3
AL	444	38.342	1,3
AM	444	31.662	1,1

AP	444	8.387	0,3
BA	445	212.761	7,4
CE	444	88.498	3,1
DF	444	56.239	1,9
ES	445	76.371	2,6
GO	445	111.368	3,9
MA	444	41.597	1,4
MG	445	307.962	10,7
MS	444	48.049	1,7
MT	445	58.889	2,0
PA	445	81.144	2,8
PB	444	40.451	1,4
PE	445	101.407	3,5
PI	444	24.430	0,8
PR	445	155.102	5,4
RJ	445	353.596	12,2
RN	444	40.660	1,4
RO	444	24.180	0,8
RR	444	6.416	0,2
RS	445	168.741	5,8
SC	445	1000.537	35,5
SE	444	21.187	0,7
SP	445	656.765	22,7
TO	444	24.400	0,8
Total	12.000	2.889.244	100

Fonte: Sebrae - Nacional.

Por outro lado, em relação aos empreendedores que estão em atividade, é possível identificar, ainda de acordo com a pesquisa, que há uma proporção semelhante em todas as regiões, sendo um pouco maior na região sul, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 4: Proporção de MEI em atividade por região



Fonte: Sebrae - Nacional.

Após essas breves considerações iniciais, convém desenvolver a AJPE, como já dito, por meio da análise posicional, seguindo suas tarefas analíticas.

6.1. Identificação da política pública ou de componente sujeito a controvérsias

A política pública a ser analisada é o Programa Microempreendedor Individual. A esse respeito, a fim de que seja facilitada a compreensão, será feita breve caracterização.

A informalidade marcou o mercado de trabalho brasileiro nas décadas de 1980 e de 1990, mas esse cenário foi modificado na primeira década do século XXI. Apesar de o crescimento nos primeiros anos não ter sido expressivo⁷³, não ocorrendo a geração de empregos suficiente para atender às necessidades da força de trabalho, a partir de 2004 a economia voltou a crescer em patamares mais elevados, com uma taxa de 5,7%, o que impulsionou, também, o PIB per capita em 4,3% naquele ano (DIEESE, 2012).

Ao longo da década passada, políticas o cenário macroeconômico e a oferta de crédito para o consumo das famílias permitiram melhorias nas condições de desenvolvimento da atividade econômica nos pequenos negócios. Além disso, como já observado, políticas de crédito voltadas para a produção e a criação de novas figuras jurídicas, como o MEI, contribuíram para a redução da informalidade no país.

Dessa forma, a Lei Complementar nº 123, de 2006, com suas alterações posteriores, apresenta, a seguinte redação no art. 1º:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas gerais relativas ao **tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte** no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, especialmente no que se refere:

I - à apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante **regime único de arrecadação**, inclusive obrigações acessórias;

II - ao **cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias**, inclusive obrigações acessórias;

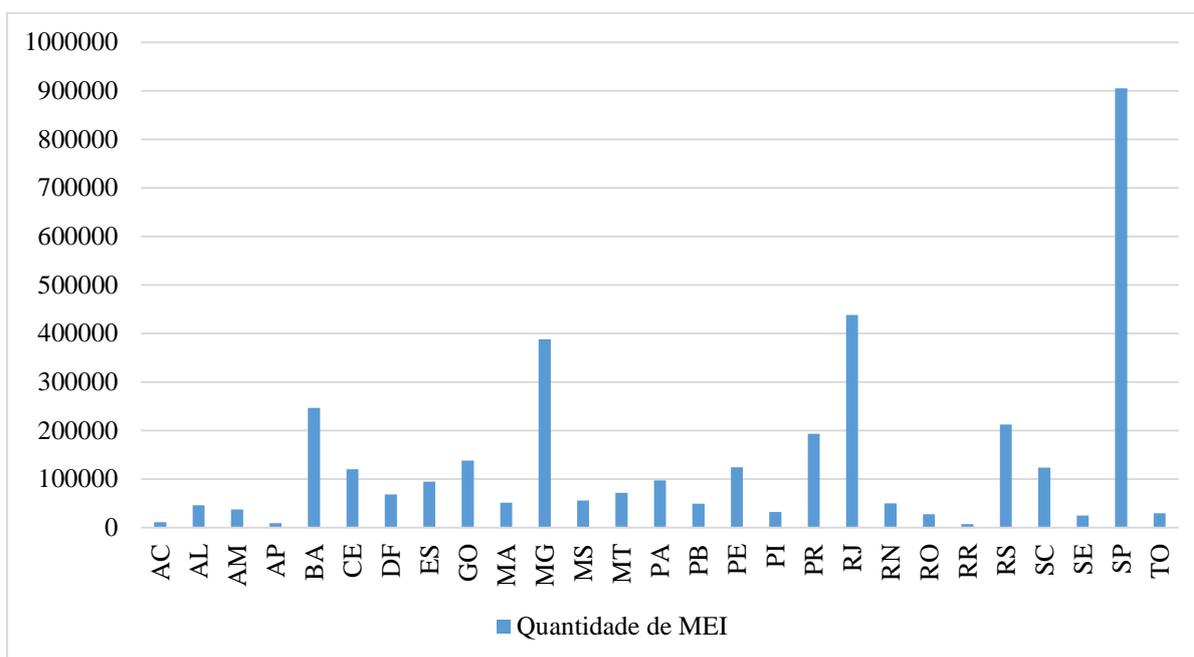
III - ao **acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos, à tecnologia, ao associativismo e às regras de inclusão**. (grifos nossos).

⁷³ De acordo com o DIEESE, a economia brasileira cresceu 1,3%, em 2001; 2,7%, em 2002; e, 1,1%, em 2003.

De acordo com o Plano Plurianual 2012 – 2015 Plano Mais Brasil e conforme se observa no Relatório de Avaliação do PPA (Volume 2), observam-se muitos pontos de adequação da política pública com a norma exposta, uma que o MEI, conta com o estímulo da redução da contribuição previdenciária, e também foi agraciado com medidas como simplificação do registro como pessoa jurídica por meio do Portal do Empreendedor, no âmbito do Simples Nacional, instituição de linhas de crédito especiais e outras vantagens. É relevante salientar que a Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011, ampliou o teto de faturamento anual do MEI de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) para R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), mas mantendo-o como a faixa de faturamento mais baixa dentro do Simples Nacional. Portanto, o MEI articula agendas de inclusão previdenciária, simplificação de registro de pessoa jurídica, desburocratização e oferta de benefícios para aqueles que se formalizaram para reduzir a informalidade e ampliar a proteção (BRASIL, 2013).

Ainda com base na avaliação do PPA 2012 – 2015, o “Programa: 2061 – Previdência Social”, traz o objetivo: “0250 - Promover ações de inclusão e permanência no sistema previdenciário, conhecendo o perfil do cidadão e fortalecendo a educação previdenciária”. Uma das metas do objetivo em questão prevê a ampliação para 3 milhões do número de microempreendedores individuais formalizados. A quantidade de inscrições no referido Programa, no final de janeiro de 2010, era de 77 mil, chegando à marca de 1,9 milhão de inscritos no final de 2011.

Dessa maneira, percebe-se claramente o interesse do Estado em estabelecer e monitorar uma política pública com o objetivo de ampliar a quantidade de trabalhadores formalizados no mercado de trabalho. A esse respeito, é importante destacar que, até 31 de dezembro de 2013, a quantidade de microempreendedores inscritas por unidade da federação está disposta no quadro abaixo, com uma total de 3.659.781 optantes, o que permite verificar que a meta governamental estabelecida foi alcançada.

Gráfico 5: Quantidade de MEI por UF (até 31/12/2013)

Fonte: Portal do Empreendedor.
Elaboração: o autor.

Apesar de a ênfase dada pelo Estado em relação aos microempreendedores ter sido a cobertura previdenciária, não se pode negar o caráter de inserção no mercado de trabalho e a livre iniciativa para o exercício da atividade econômica. Tanto é assim que, para os efeitos da Lei nº 123, de 2006, considera-se MEI “o empresário individual a que se refere o art. 996 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo.”

Dessa forma, ainda que a política pública seja voltada para um caráter de proteção social, como já afirmado, o exercício da atividade econômica, conforme se observa no Código Civil de 2002 denota que a política de criação do MEI tem um viés que extrapola o espectro previdenciário.

O fundamento para tal afirmação também pode ser encontrado em publicação do Sebrae - Nacional, ao dizer que:

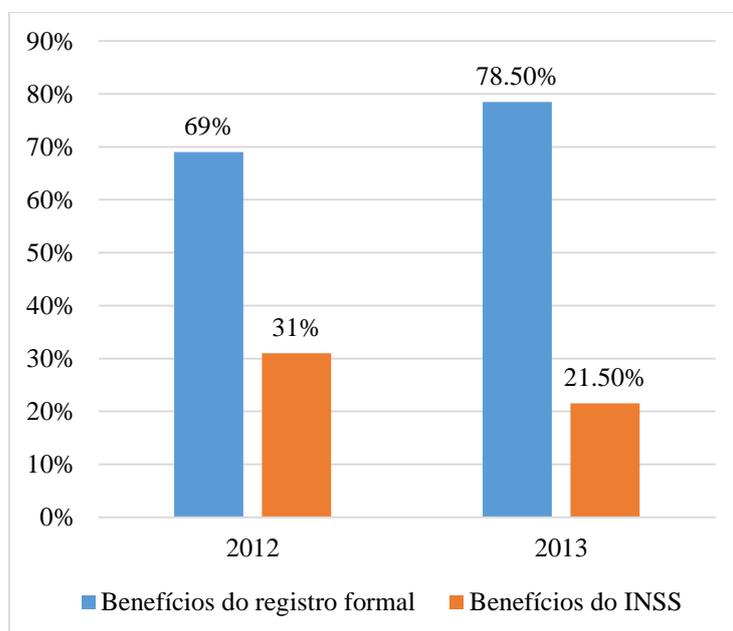
Condições mais justas de competição das Micro e Pequenas Empresas no mercado foram instituídas com a Lei Geral da micro e Pequena Empresa (lei complementar n.º 123/06). A lei geral foi um grande avanço em termos de políticas públicas. Foi concebida com ampla participação da sociedade civil, entidades empresariais, Poder Legislativo, Poder Executivo e sempre com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento e a competitividade das Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) brasileiras, como estratégia de geração de emprego,

distribuição de renda, inclusão social, redução da informalidade e fortalecimento da economia.

Como avanço da Lei Geral, foi criada a figura do Microempreendedor Individual (MEI) através da Lei Complementar 128/2008. Surgiu assim um novo segmento de clientes do Sebrae, com características próprias – e distintas – das micro e pequenas empresas. Para conhecer essa nova clientela, saber quais suas necessidades, seu comportamento, quais suas expectativas para o futuro e para o correto direcionamento do atendimento, realizamos pesquisas anuais sobre o perfil do microempreendedor individual.

Da mesma forma, o gráfico a seguir indica o motivo pelo qual aqueles que foram entrevistados aderiram ao MEI:

Gráfico 6: Principais motivos para a formalização



Fonte: Sebrae - Nacional

Ao serem desagregados os resultados do gráfico acima, ainda de acordo com o Sebrae - Nacional, os resultados são os seguintes:

- 1 - “ter uma empresa formal”, com 42,5%;
- 2 - “benefícios do INSS”, com 21,5%;
- 3 - “emitir nota fiscal”, com 9,1%;
- 4 - “crescer mais como empresa”, com 7,7%;
- 5 - “facilidade de abrir a empresa”, com 4,9%;
- 6 - “fazer compras mais baratas/melhores”, com 4,1%;
- 7 - “evitar problemas com a fiscalização/prefeitura”, com 2,8%;

- 8 - conseguir “empréstimo como empresa” (2,6%);
- 9 - “possibilidade de aceitar cartão de crédito/débito”, com 1,9%;
- 10 - “custo de formalizar é muito barato/de graça”, com 1,5%;
- 11 - “possibilidade de vender para outras empresas”, com 0,9%; e
- 12 - “possibilidade de vender para o governo”, com 0,4%.

Assim, da análise dos resultados expostos, fica evidente que, para os entrevistados, o motivo mais relevante para a formalização como MEI a possibilidade de obtenção de benefícios relacionados à própria formalização e as vantagens dela decorrentes, sendo menos importantes os benefícios previdenciários; ou seja, a proteção social. Dessa forma, percebe-se que tal proteção, ainda que seja, para o Governo brasileiro, o elemento essencial do Programa Microempreendedor Individual, não é visto dessa forma para a parcela de MEI entrevistada.

Vale mencionar que, com a formalização, o MEI passa a ter CNPJ, com acesso a taxas de juros diferenciadas, ao crédito facilitado, ao apoio técnico do Sebrae. Além disso, ao empreendedor legalizado é oferecida a possibilidade de negociação de preços e condições nas compras de mercadorias para revenda, com prazo junto aos atacadistas e melhor margem de lucro, também permitida a emissão de nota fiscal para venda para outras empresas ou para o governo (Brasil, 2013).

6.2. Especificação de um direito fundamental correlato

Quanto ao direito fundamental, será analisado o direito de produção relacionado ao exercício da atividade econômica no Programa Microempreendedor Individual, apesar de o objetivo maior do Programa para o Estado ser a formalização para a ampliação da cobertura social, e não o desenvolvimento do empreendedorismo.

De acordo com a AJPE, os direitos de produção correspondem sempre a algum tipo de propriedade comercial, isto é de propriedade que visa primordialmente à obtenção do lucro, e não a proporcionar o consumo final. Trata-se de propriedade com função primária de produção, e não de consumo (CASTRO, 2009 e 2011).

Nesse contexto, para a análise a ser realizada, os direitos estarão relacionados à propriedade (comercial) do MEI para o exercício da atividade econômica. Há possibilidade de que, empiricamente, estejam envolvidas também formas de propriedade que Castro (2009, p. 51), caracteriza como “propriedade híbrida”.⁷⁴

A Constituição Federal destaca, como um de seus fundamentos, a livre iniciativa e o valor social do trabalho⁷⁵, ao passo que trata a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais como um objetivo fundamental da República⁷⁶. Da mesma forma, prevê, ainda, a Constituição que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”⁷⁷.

Da mesma maneira, ao se observar a ordem econômica constitucional, constata-se, como um ideal normativo “a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]” e, no parágrafo único do art. 170 da Constituição verifica-se, também, que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”

O texto constitucional é expresso ao apresentar o valor social do trabalho e a livre iniciativa como fundamentos, tanto da República, quanto da ordem econômica. Nesse sentido, percebe-se que os microempreendimentos individuais traduzem a associação da valorização do trabalho à livre iniciativa ou, em outras palavras, do trabalho ao capital.

Assim, tem-se, de um lado, que a valorização do trabalho associado à livre iniciativa, nesse contexto, é reforçada pelo princípio constitucional expresso de busca pelo pleno emprego, que se refere à expansão das oportunidades de emprego produtivo e que tem por fim garantir que a população economicamente ativa exerça atividades geradoras de renda tanto para si quanto para o País (FIGUEIREDO, 2010, p. 69). Por outro lado, os

⁷⁴ Nas palavras de Castro: “Há, ainda, certos tipos de propriedade que devem ser considerados funcionalmente ‘híbridos’, uma vez que, em seu âmbito, as práticas de consumo produtivo são muito próximas das de consumo final, ou são, em grande parte, cultural e existencialmente confundidas com elas, constituindo o consumo próprio de um “modo de vida”. Exemplos disso seriam as diversas “indústrias caseiras” organizadas por famílias (por exemplo, a doceira que cozinha por encomenda para sua comunidade), a pequena propriedade de agricultura familiar, e mesmo certas práticas como a do artista plástico, que pinta seus quadros ‘trabalhando’ em casa. Essas práticas são frequentemente pertencentes à economia informal, ou a ‘economias solidárias’. Mas, abstraindo o ideal bucólico de uma economia idílica agropastoril, e considerando processos de sofisticação cultural ou inovação tecnológica que podem ser desenvolvidos por ‘pequenos negócios’ ou indústrias de quintal, essas propriedades podem ter o potencial de alavancar atividades plenamente comerciais da economia de mercado, transformando-se, às vezes rapidamente, em ‘propriedade comercial’”.

⁷⁵ Ver Art. 1º, *caput*, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

⁷⁶ Ver Art. 3º, *caput*, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

⁷⁷ Ver Art. 5º, *caput*, inciso XIII, Constituição Federal de 1988.

microempreendimentos individuais, mais que oportunidade de empregos, podem ser a base para o desenvolvimento de uma cultura empreendedora.

É nesse cenário que a fruição do direito de produção surge, no campo jurídico, como a tradução de regras constitucionais e infraconstitucionais que destacam o valor social do trabalho, a livre iniciativa e o exercício da atividade econômica. Além disso, o ambiente criado pelo incentivo ao direito de produção, além de proporcionar estímulos à inovação, à criatividade e à concorrência, pode impactar positivamente as políticas sociais voltadas para a redução da pobreza e das desigualdades regionais, gerando alternativas de desenvolvimento sustentável.

6.3. Decomposição analítica do direito

Para que haja a fruição do direito, é necessário que exista um padrão de condutas determinado e relativamente estabilizado, sendo expressos juridicamente por meio da construção analítica do jurista, em relação ao objeto de pesquisa definido. Dessa forma, na decomposição analítica do direito, devem ser indicados os padrões sociais e institucionais serão considerados adequados para a fruição do direito⁷⁸ (Castro, 2013.b, p. 13)

Para a fruição do direito de produção, vários aspectos podem ser observados. No entanto, levando em consideração as particularidades legais do microempreendedorismo individual, destacamos as seguintes:

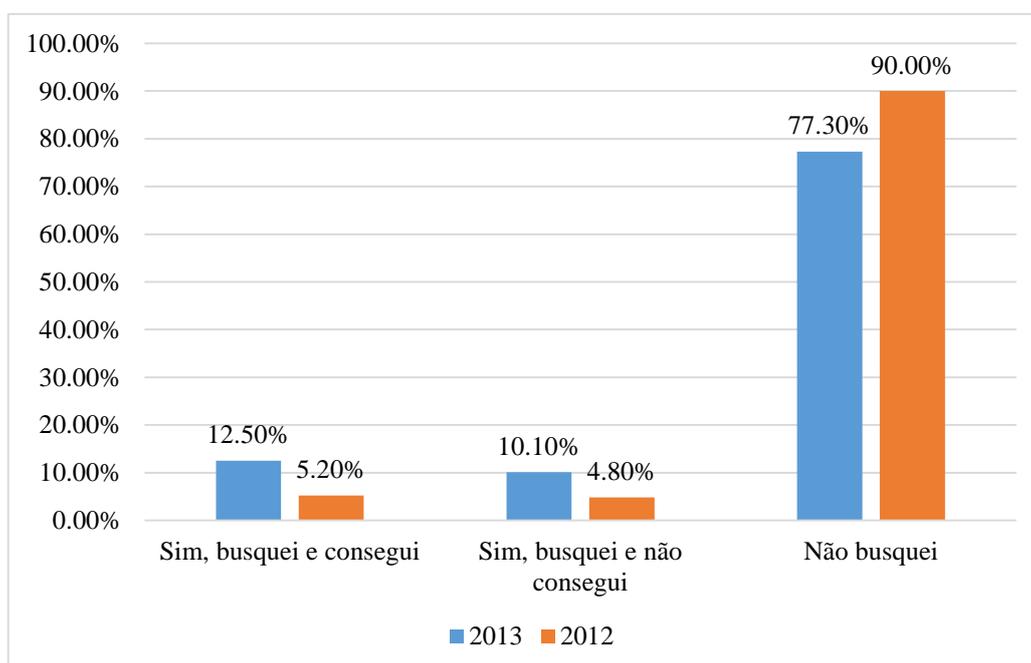
- a) Facilidade na obtenção do crédito.
- b) Facilidade na contratação de empregado.
- c) Melhoria nas condições de negociação.
- d) Nível de dificuldade na gestão dos negócios.
- e) Apoio na formalização.
- f) Facilidade no pagamento do DAS.

A seguir, será feita uma breve abordagem destacando os motivos pelos quais tais pontos foram destacados na decomposição analítica do direito.

⁷⁸ Segundo Castro (2013, p. 14), “ao decidir quais ações ou serviços devem ser considerados necessários à fruição de um direito, o jurista pode trabalhar com uma comunidade de titulares de direitos ou apoiar-se na orientação de documentos jurídicos, incluindo a argumentação jurídica e jurisprudencial relevante e documentos elaborados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos.”

Quando se fala em acesso ao crédito, deve-se ter em mente que, embora o empreendedor não recorra ao crédito para exercer a atividade econômica, este deve ser de fácil obtenção, caso esse recurso financeiro seja necessário. Ponto interessante consiste em observar que a maioria dos MEI não procuram crédito para o exercício de sua atividade; no entanto, aqueles que buscam, enfrentam dificuldades na obtenção. O gráfico abaixo demonstra a busca por crédito pelos MEI, nos anos de 2012 e 2013:

Gráfico 7: Busca por empréstimo 2012/2013



Fonte: Sebrae - Nacional

A Recomendação nº 189, de 1998, da OIT, destaca, no Capítulo II, que os países membros devem realizar políticas no sentido de melhorar a competitividade e a eficiência de micro e pequenas empresas, para que estas sejam capazes de prover empregos produtivos em um ambiente social adequado. Sob tal ótica, destaca que os Estados devem criar condições para promover a todas as empresas, qualquer que seja o seu tamanho, oportunidades iguais, em particular, de acesso ao crédito.

O próprio Estatuto da Micro e Pequena Empresa expõe, em seu art. 1º que é uma lei que estabelece normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido a ser

dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos entes federados, destacando-se, entre as ações de favorecimento, o acesso ao crédito⁷⁹.

Além disso, o Poder Executivo federal deve propor, sempre que necessário, a adoção de medidas necessárias para melhorar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte aos mercados de crédito e de capitais, com o objetivo de reduzir os custos de transação, elevar a eficiência alocativa, incentivar o ambiente concorrencial e a qualidade do conjunto informacional, em especial o acesso e portabilidade das informações cadastrais relativas ao crédito⁸⁰.

O MEI, como já mencionado, além de ser elemento de proteção social e de formalização de trabalhadores que atuam no mercado de trabalho informal, é o primeiro passo para que o empreendedor se torne empresário. Segundo a legislação de regência, deve-se proporcionar tratamento diferenciado e favorecido visando ao o cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, inclusive obrigações acessórias⁸¹.

Dessa forma, em relação à contratação de empregado, a própria Lei Complementar nº 123⁸², de 2006, permite que se enquadre como MEI o empresário individual que possua um único empregado que receba exclusivamente um salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional. Cabe ressaltar que, nos casos de afastamento legal do único empregado do MEI, é permitida a contratação de outro empregado, inclusive por prazo determinado, até que sejam cessadas as condições do afastamento, na forma estabelecida pelo Ministério do Trabalho e Emprego⁸³.

O MEI que contratar empregado deverá efetuar o registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social do empregado contratado, realizando o recolhimento mensal da previdência social do empregado e o depósito mensal do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, no valor de 8% do salário pago ao empregado, bem como informar ao Ministério do Trabalho e Emprego a admissão ou demissão do empregado, para fins do preenchimento do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, além de cumprir as obrigações trabalhistas comuns, tais como a concessão de férias, 13º salário, etc.

Além dessas obrigações, deve o MEI atentar para a convenção coletiva de trabalho da atividade desempenhada pelo empregado contratado e para determinados programas, alguns de caráter obrigatório, a fim de que possa realizar suas atividades. Nesse sentido,

⁷⁹ Ver art. 1º, *caput*, inciso III, da Lei Complementar nº 123, de 2006.

⁸⁰ Ver art. 57 da Lei Complementar nº 123, de 2006.

⁸¹ Ver art. 1º, *caput*, inciso II, da Lei Complementar nº 123, de 2006.

⁸² Ver art. 18-C, da Lei Complementar nº 123, de 2006.

⁸³ Ver art. 18-C, §2º, da Lei Complementar nº 123, de 2006.

observa-se, como exemplo, o Programa de Controle Médico da Saúde Ocupacional – PCMSO, que deve incluir a realização obrigatória dos exames médicos admissional, periódico, de mudança de função e demissional. Outros exemplos são: o Programa de Alimentação do Trabalhador – PAT, o Programa de Prevenção de Riscos Ambientais - PPRA, que se refere a um conjunto de ações que visam à preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores por meio de controle de riscos no ambiente de trabalho, entre outros (Sebrae - SP, 2013).

A respeito da melhoria nas condições de negociação, um dos pontos relevantes que a formalização proporciona para o MEI é a inscrição no CNPJ, por meio de qual é possível ao empreendedor realizar a abertura de conta em bancos e obter crédito, o que facilita a condições de negociação.

Em relação ao nível de dificuldades na gestão dos negócios, verifica-se que esta é uma das causas⁸⁴ que levam o pequenos empreendimentos a encerrarem as suas atividades com menos de 2 anos, de sorte que se percebe a sua relação direta com a mortalidade de empresas.

Ante o exposto, é relevante mencionar que o PPA 2012-2015, no “Programa 2047 – Micro e Pequenas Empresas”, utilizou, como um dos indicadores, a “taxa de sobrevivência das empresas aos primeiros dois anos de atividade”, com um índice referência de 71,9%.

A fim de se aferir a dificuldade na gestão, serão apreciados os seguintes aspectos, de acordo com a pesquisa realizada pelo Sebrae - Nacional:

- a) Vendas;
- b) Administração do negócio;
- c) Impactos da concorrência;
- d) Compreensão das obrigações legais;
- e) Controle financeiro;
- f) Apoio para as atividades;
- g) Boas aquisições;
- i) Empreender;
- j) Inovar;
- h) Planejar; e
- j) Outras dificuldades.

⁸⁴ De acordo com pesquisa realizada em 2005 pelo Sebrae - DF, por meio do Instituto *Vox Populi*, observa-se que as outras causas são: causas econômicas conjunturais, carga tributária elevada e problemas com fiscalização e logística operacional (Mão-de-obra ou instalações inadequadas).

A formalização do trabalhador é o pilar do programa. Por meio da formalização, o MEI poderá fruir dos direitos previstos na legislação em vigor. Assim, deve-se favorecer o apoio e facilitá-lo o máximo possível.

Dessa forma, dispõe a Lei Complementar nº 123, de 2006 que os órgãos e entidades das três esferas de governo envolvidos na abertura e fechamento de empresas deverão atentar para a unicidade do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas. Salienta-se, sob esse escopo, a necessidade de articulação de competências a fim de que os procedimentos sejam compatibilizados e integrados, evitando-se a duplicidade de exigências e garantindo a linearidade do processo, da perspectiva do usuário. Assim, o processo de abertura, registro, alteração e baixa do Microempreendedor Individual (MEI) e qualquer exigência para o início de seu funcionamento, deverão ter trâmite especial e simplificado, preferencialmente eletrônico, sendo a opção do empreendedor⁸⁵, na forma a ser disciplinada pelo CGSIM⁸⁶.

A facilidade para o pagamento do carnê de MEI decorre do fato de que a própria legislação regente ressalta que, as micro e pequenas empresas, deve-se favorecer a apuração e o recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por meio de regime único de arrecadação, inclusive das obrigações acessórias⁸⁷.

O Microempreendedor Individual⁸⁸ recolherá, na forma regulamentada pelo Comitê Gestor, por meio do Documento de Arrecadação do Simples Nacional – DAS, valor fixo mensal correspondente à soma das seguintes parcelas, atualizadas anualmente, de acordo com o salário mínimo:

⁸⁵ Ver art. 4º e §1º da Lei Complementar nº 123, de 2006.

⁸⁶ Nesse mesmo sentido, a Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, inclui no Código Civil de 2002 o §4º no art. 968, segundo o qual “o processo de abertura, registro, alteração e baixa do microempreendedor individual de que trata o art 18-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, bem como qualquer exigência para o início de seu funcionamento deverão ter trâmite especial e simplificado, preferentemente eletrônico, opcional para o empreendedor, na forma a ser disciplinada pelo Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSIM, de que trata o inciso III do art 2º da mesma Lei” e, no mesmo artigo, o §5º, pelo qual “para fins do disposto no § 4º, poderão ser dispensados o uso da firma, com a respectiva assinatura autógrafa, o capital, requerimentos, demais assinaturas, informações relativas à nacionalidade, estado civil e regime de bens, bem como remessa de documentos, na forma estabelecida pelo CGSIM.”

⁸⁷ Ver art. 1º, *caput*, inciso I, da Lei Complementar nº 123, de 2006.

⁸⁸ Observadas as limitações legais, nos termos do art. 18-A, §3º, inciso, VI e do art. 13, da Lei Complementar nº 123, de 2006, o MEI é isento do pagamento dos seguintes tributos: Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica - IRPJ; Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS; Contribuição para o PIS/Pasep; e, Contribuição Patronal Previdenciária - CPP para a Seguridade Social.

a) R\$ 45,65 (quarenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos), a título Contribuição para a Seguridade Social, relativa à pessoa do empresário, na qualidade de contribuinte individual;

b) R\$ 1,00 (um real), caso seja contribuinte do ICMS; e

c) R\$ 5,00 (cinco reais), caso seja contribuinte do ISS;

A falta de pagamento do DAS implicará em multa pelo atraso e, conseqüentemente, a não contagem da competência em atraso para fins de carência para obtenção dos benefícios previdenciários respectivos (Sebrae - SP, 2013).

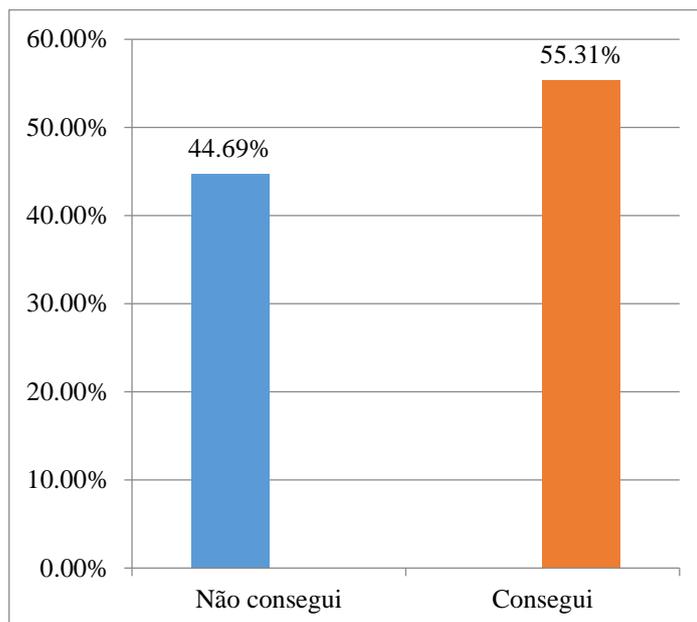
6.4. Elaboração do índice de fruição empírica.

Decomposto o direito, seguindo a metodologia da AJPE, é necessário verificar o índice de fruição empírica, a fim de compará-los com o Padrão de Validação Jurídica, no próximo item.

Começando pela facilidade na obtenção do crédito, conforme observado neste estudo, além de existirem políticas voltadas para a concessão do microcrédito, este é essencial para o desenvolvimento da atividade econômica.

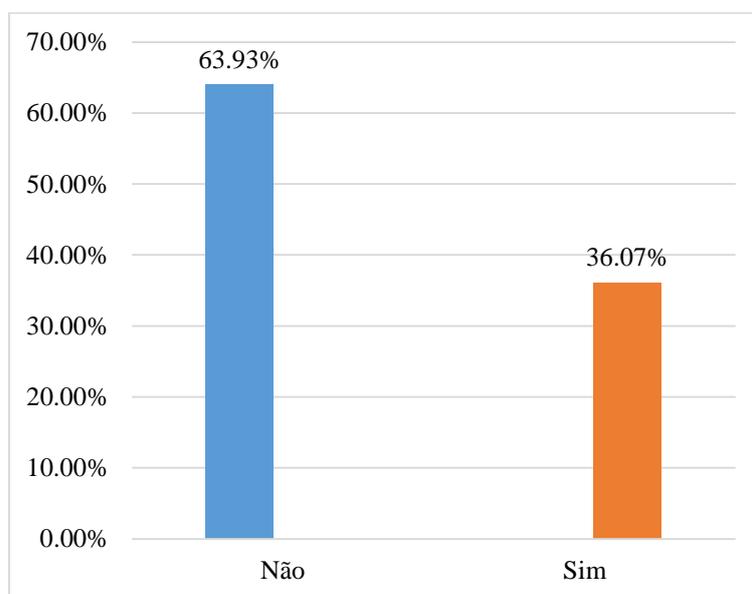
Apesar de 77,3% dos MEI não tenham buscado crédito no ano de 2013, conforme gráfico, percebe-se que houve um aumento do número de pedidos, quando comparado ao ano de 2012, quando 90% não solicitaram crédito. Evidentemente, essa tendência é aumentar, considerando-se o viés de ampliação do número de pessoas inscritas no MEI.

Dos MEI que buscaram crédito, observa-se o seguinte resultado, de acordo com a pesquisa do Sebrae - Nacional:

Gráfico 8: Busca por crédito

Fonte: Sebrae - Nacional

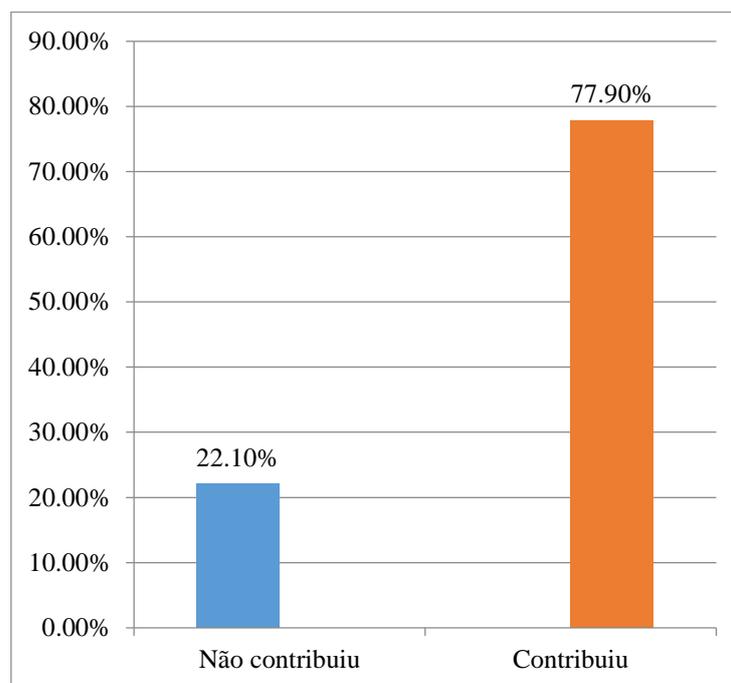
A respeito da contratação de empregado, a Estatuto Geral autoriza que o MEI tenha um empregado. No entanto, da análise da pesquisa realizada pelo Sebrae - Nacional, foi questionado se o MEI contrataria empregado com carteira assinada, sem levar em conta os custos para isso. Em tal contexto, observa-se o seguinte:

Gráfico 9: Facilidade para contratação de empregado

Fonte Sebrae - Nacional
Elaboração: O autor.

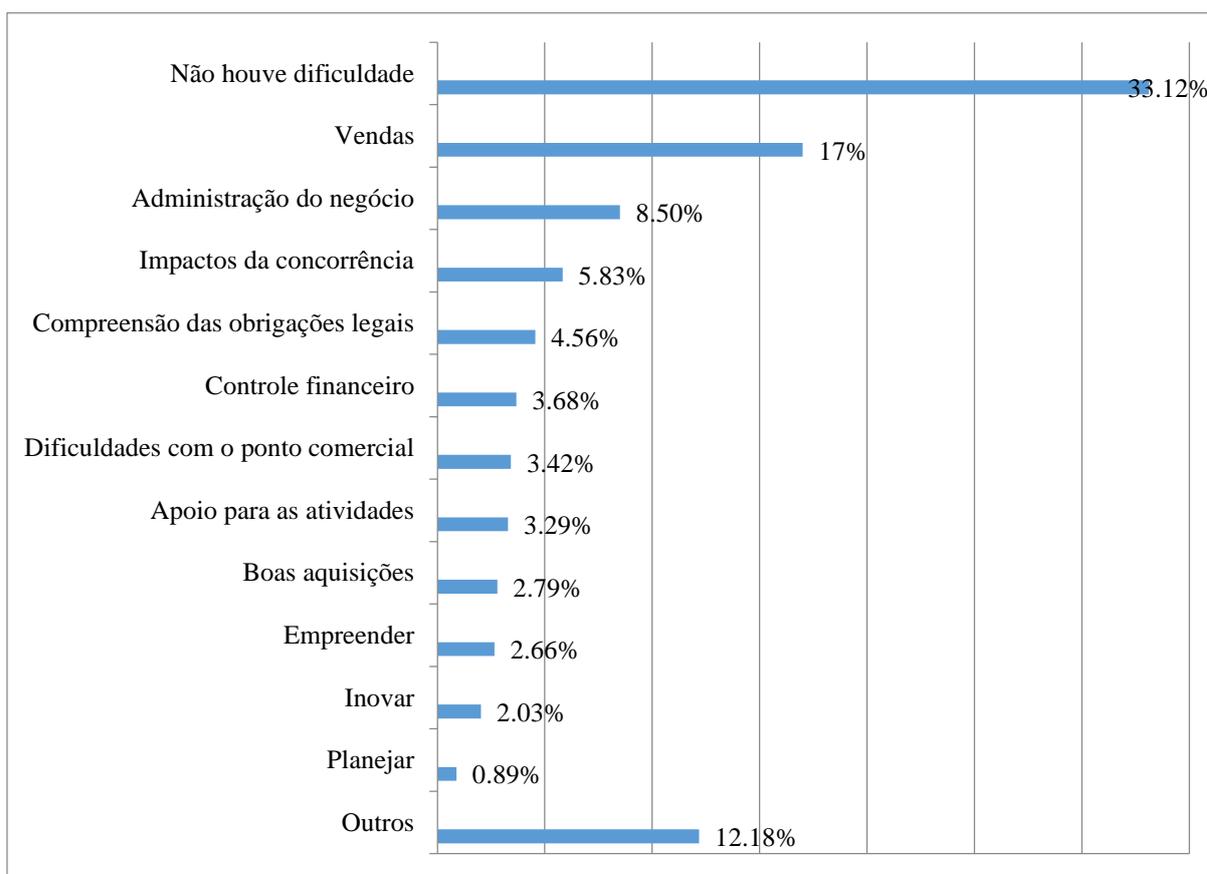
Com relação à decomposição de acessibilidade ao mercado, com melhoria de condições de negociação, o resultado foi o seguinte:

Gráfico 10: Formalização contribuiu para a melhoria de condições de negociação



Fonte: Sebrae - Nacional

Quanto ao nível de dificuldade na gestão dos negócios, observou-se que apenas 33,12% dos entrevistados não enfrentaram dificuldade, ao passo que 66,88% enfrentaram algum problema com o exercício da atividade econômica. Por ser um aspecto negativo na fruição do direito, será visto adiante, na fórmula adotada para a quantificação do fruição empírica, que foi dado valor negativo a essa questão.

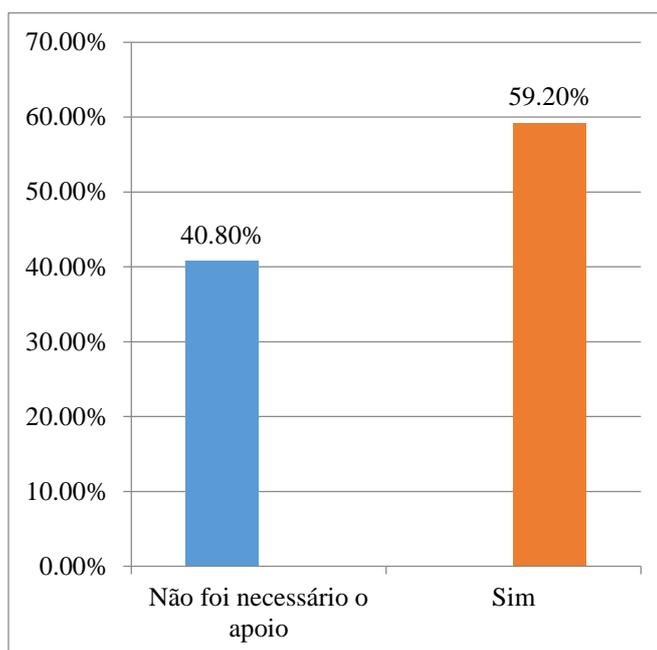
Gráfico 11: Dificuldades de gestão

Fonte: Sebrae - Nacional
 Elaboração: O autor.

A respeito do apoio na formalização, deve-se salientar que a totalidade dos entrevistados destacou a facilidade na formalização, sendo que do total, 40,8% não precisou de ajuda, pois realizou o processo de abertura online, no Portal do Empreendedor.

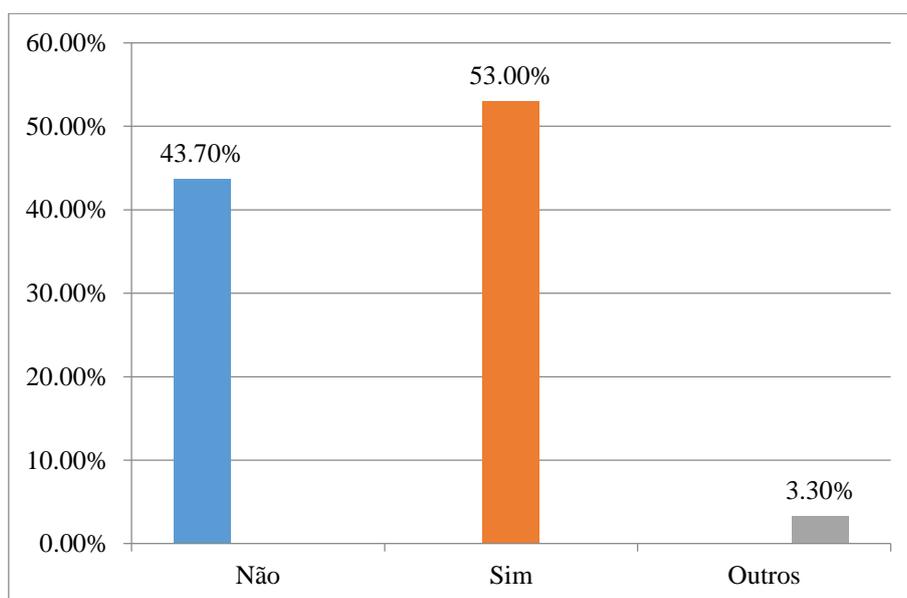
Dessa forma, percebe-se que a inscrição como MEI é simples, posto que quase metade dos entrevistados realizou a sua formalização sem a necessidade de apoio. No entanto, considerando que a legislação prevê o favorecimento da formalização, é importante que sejam disponibilizados apoios institucionais a quem o interessado poderá recorrer, se necessário. De qualquer modo, para a pesquisa, foram levados em conta quaisquer apoios prestados na formalização.

Do universo que necessitou de ajuda, 19,2%, recorreu ao apoio do Sebrae; 18,4%, contou com o apoio de amigo ou familiar; 15,4%, de um contador; 5,1%, de associações e outras instituições; 0,6%, de uma empresa; e, 0,6%, outros apoios não discriminados na pesquisa.

Gráfico 12: Apoio na Formalização

Fonte: Sebrae - Nacional

Em relação à facilidade de pagamento do DAS, apesar de a maioria realizar o procedimento sem dificuldades, percentual relevante (43,70%, correspondendo a quase metade do número de entrevistados) encontrou algum tipo de problema. Por outro lado, entre os que não souberam responder, alguns não haviam recebido ou outra pessoa fazia pelo MEI.

Gráfico 13: Facilidade de pagamento do DAS

Fonte: Sebrae - Nacional

De todo o exposto, após a decomposição analítica do direito de produção relativo ao programa de Microempreendedor Individual, foram obtidos os seguintes resultados:

- a) Facilidade na obtenção do crédito: 55,31% concordam.
- b) Facilidade na contratação de empregado, desconsiderando-se os custos: 36,07% concordam.
- c) Melhoria de acesso ao mercado (condições de negociação): 77,90% concordam.
- d) Dificuldade na gestão dos negócios: 66,88% concordam.
- e) Apoio na formalização (ou apoio não foi necessário): 100% dos entrevistados receberam apoio ou não foi necessário.
- f) Facilidade no pagamento do DAS: 53,00% concordam.

De acordo com Castro (2009), a tratar da elaboração do IFE,

a reunião de todos os indicadores, correspondentes a todos os componentes prestacionais [...] produz um referencial de ordem mais geral, que pode servir para expressar quantitativamente, [...] a fruição empírica do direito [...]. Este será o 'índice de Fruição Empírica' (IFE) do direito em questão [...].

Dessa forma, a fim de se chegar ao IFE relativo ao direito de produção do MEI, foi elaborada a seguinte fórmula, com base na média aritmética dos elementos tratados na decomposição analítica do direito:

$$IFE = \frac{C + \frac{Ce}{2} + \frac{Mm}{2} - DG + ApF + Fp}{5}$$

Onde:

C = Facilidade na obtenção do crédito

Ce = Contratação de empregado

Mm = Melhoria de acesso ao mercado (condições de negociação)

DG = Dificuldade na gestão dos negócios

ApF = Apoio na formalização

Fp = Facilidade no pagamento do carnê de MEI

Em virtude de ser uma característica do MEI o exercício individual do empreendimento, há uma redução na necessidade de contratação de empregados. Por outro lado, considerando que a aferição de acesso ao mercado levou em conta apenas a negociação

das condições de compra pelos MEI formalizados, esses dois aspectos tiveram sua influência sobre o resultado final reduzida à metade. Além disso, em relação à “Dificuldade na gestão do negócio”, por ser um elemento que influencia negativamente o exercício da atividade econômica, o seu resultado reduzirá a fruição empírica do direito.

Desse modo, para o direito em questão, o IFE é:

$$\text{IFE} = \frac{55,31 + \frac{36,07}{2} + \frac{77,90}{2} - 66,88 + 100 + 53}{5} \Rightarrow \text{IFE} = 39,683$$

6.5. Escolha ou elaboração de “padrão de validação jurídica” (PVJ)

Na sequência, será elaborado o PVJ, também com base nos elementos que subsidiaram a decomposição analítica do direito, a fim de se manter a evidente necessidade de que os dados sejam comparáveis.

a) Facilidade na obtenção do crédito.

Em relação à facilidade na obtenção do crédito, conforme já observado, existem políticas públicas, com legislação própria e previstas no PPA 2012-2015, voltadas especificamente para a oferta de microcrédito, bem como normativos internacionais que reforçam a necessidade de facilitação e de oferta ao crédito. A própria Lei Complementar nº 123, de 2006, também trata do favorecimento de acesso ao crédito para os pequenos empreendimentos.

Deve-se observar, ainda, que a oferta de crédito é um dos elementos que devem estar disponibilizados aos pequenos empreendimentos e, no caso do MEI, apesar de haver a possibilidade de ampliação de solicitações de crédito em virtude da tendência de aumento do número de inscritos no programa, a quantidade de microempreendedores que a ele recorrem ainda é reduzida (como visto, 77,30% dos MEI não buscaram crédito em 2013).

No entanto, considerando-se os riscos envolvidos em operações de crédito, principalmente de inadimplência, será considerado, como PVJ para o acesso ao crédito, o índice de 98%⁸⁹.

b) Facilidade para a contratação de empregado

A respeito da facilidade para a contratação de empregado, como já afirmado, o escopo inicial do programa é o empreendimento individual, voltado à formalização do empreendedor. Se por um lado o MEI pode desenvolver sua atividade individualmente, de outro, as dificuldades para a contratação não podem existir, ainda mais quando se considera que a pesquisa desconsiderou os custos para o MEI em relação à contratação. Dessa forma, dada a necessidade de se facilitar a contratação de empregado, o que, além de significar o desenvolvimento do empreendimento implicaria o aumento da formalização ou de emprego a outras pessoas (os trabalhadores contratados), o PVJ para essa hipótese será de 100%

c) Melhoria de acesso ao mercado

A melhoria de acesso ao mercado está prevista na Recomendação nº 189, de 1998, da OIT. Além disso, a própria Lei Complementar nº 123, de 2006, destaca o tratamento diferenciado e favorecido a ser dispensado aos microempreendimentos em relação a acesso aos mercados. Considerando, apenas o quesito formalização e a melhoria das condições de negociação em relação às compras, posta a possibilidade de acesso a bancos e de obtenção de crédito, como já tratado anteriormente, será considerado o PVJ de 100%.

d) Dificuldade na gestão dos negócios

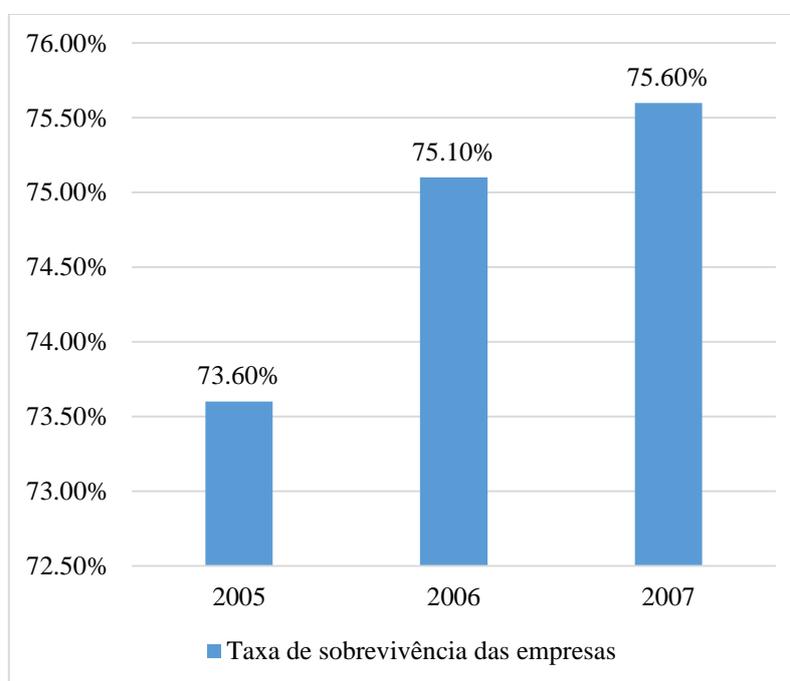
Em relação à dificuldade na gestão dos negócios, foi verificado, ao se realizar a decomposição analítica do direito, que esta é uma das causas que têm relação direta com o encerramento de atividades empresariais, ou seja, de “mortalidade” das empresas. Nesse contexto, é importante perceber que, em relação às políticas públicas relacionadas ao

⁸⁹ O índice de 98% por cento foi considerado levando-se em conta o taxa de inadimplemento, que gira em torno de 2%. Nesse sentido, ver reportagem disponibilizada pela Folha de São Paulo em <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2014/02/1416720-banco-do-povo-paulista-reduz-juro-e-aumenta-limite-de-emprestimo.shtml>, último acesso em 10 de março de 2014. O Banco do Nordeste do Brasil – BNB, tem apresentado taxas de inadimplência ainda menores, de 0,72% em 2010 e 0,86% em 2011. Nesse sentido, ver o Crediamigo do BNB em www.bnb.gov.br.

programa 2047 – Micro e Pequenas Empresas, do PPA 2012-2015, a sobrevivência de empresas foi um dos índices considerados. Como referência do PPA 2012-2015, foi utilizado o índice do Sebrae - Nacional de 2007, que indicava uma taxa de sobrevivência das empresas aos primeiros dois anos de atividade de 71,9%.

No entanto, para este estudo, foi utilizado índice de referência lastreado em publicação de 2013 do Sebrae - Nacional⁹⁰. Observa-se a evolução dos índices de sobrevivência conforme gráfico abaixo, frisando-se que os anos de 2005, 2006 e 2007 da série correspondem ao ano de criação do empreendimento.

Gráfico 14: Taxa de sobrevivência de empresas



Fonte: Sebrae - Nacional

Desse modo, será considerada como referência a taxa de sobrevivência 75,60%. Porém, na formulação do IFE, o critério utilizado foi de dificuldade de gestão, relacionado à mortalidade, e não à sobrevivência de empresas. Então, o PVJ será associado à taxa de mortalidade, ou seja, 24,40%, que retrata o total (100%) menos a taxa de sobrevivência (75,60%). É de se destacar, como já afirmado anteriormente, que por se tratar de um aspecto

⁹⁰ Sebrae - Nacional. **Sobrevivência das Empresas no Brasil**. Série: Ambiente dos Pequenos Negócios. Sebrae - Nacional, Unidade de gestão Estratégica. Brasília: Sebrae, 2013.

negativo na fruição do direito, foi-lhe atribuído o sinal negativo na fórmula, o que representa a melhoria na fruição do direito com a menor a mortalidade de empresas.

e) Apoio na formalização

Quanto ao apoio na formalização, é de se considerar que tal aspecto está relacionado à própria proposta do Programa Microempreendedor Individual. Tanto a Lei Complementar nº 123, de 2006, quanto o Código Civil de 2002, por meio de alterações realizadas em 2011, trazem disposições que indicam a simplificação dos procedimentos para a formalização, com a utilização de meios eletrônicos a serem disponibilizados aos interessados, que por eles poderão optar. Dessa forma, o PVJ não pode ser outro que não 100%.

f) Facilidade de pagamento do DAS

Por fim, em relação à facilidade de pagamento do DAS, considerando-se o impacto negativo que pode ter para a atividade econômica, em virtude de possíveis multas ao MEI, além dos efeitos que pode ter sobre o Programa, posto que, por exemplo, é possível a não contagem da competência em atraso para fins de carência para obtenção dos benefícios previdenciários, o PVJ a ser considerado será de 100%, correspondente à total facilidade para o pagamento do DAS pelo MEI.

Assim, apesar de tal aspecto estar mais relacionado à proteção social idealizada pelo Programa, em relação ao direito de produção, pode-se interpretar como sendo uma forma de fazer com que o empreendedor adquira a responsabilidade pelo pagamento de suas obrigações fiscais para com o Estado, o que será necessário observar, cada vez com maior atenção, caso o seu empreendimento venha a crescer.

Ante todo o exposto, em relação ao PVJ, tem-se o seguinte:

- a) Facilidade na obtenção do crédito: PVJ = 98%.
- b) Facilidade na contratação de empregado, desconsiderando-se os custos: PVJ = 100%.
- c) Melhoria de acesso ao mercado (condições de negociação): PVJ = 100%.
- d) Dificuldade na gestão dos negócios: 24,40%.
- e) Apoio na formalização (ou apoio não foi necessário): PVJ = 100%.

f) Facilidade no pagamento do DAS: PVJ = 100%.

A fim de se comparar o IFE ao PVJ, será elaborado o valor geral de referência do PVJ, com base na fórmula já exposta. Assim

$$PVJ = \frac{98 + \frac{100}{2} + \frac{100}{2} - 24,40 + 100 + 100}{5} \Rightarrow PVJ = 74,72$$

6.6. Avaliação de resultados em termos de verificação de efetividade ou falhas ou ausência de efetividade

Após a verificação do IFE e do PVJ, comparando os resultados diretamente, observa-se o seguinte:

Tabela 9: Comparação PVJ e IFE

	PVJ	IFE	% da razão PVJ/IFE*
Facilidade na obtenção do crédito.	98,00	55,31	56,44
Facilidade na contratação de empregado, desconsiderando-se os custos.	100,00	36,07	36,07
Melhoria de acesso ao mercado (condições de negociação).	100,00	77,90	77,90
Dificuldade na gestão dos negócios.	24,40	66,88	43,80*
Apoio na formalização (ou apoio não foi necessário).	100,00	100,00	100,00
Facilidade no pagamento do DAS.	100,00	53,00	53,00
Valor geral de referência	74,72	39,683	53,10

* Para o cálculo do percentual, foi utilizada a razão IFE/PVJ, ao contrário dos demais, por ser este elemento negativo na fórmula proposta.

Fonte e elaboração: o autor.

Quando se observa a comparação do valor geral de referência do IFE em relação ao PVJ, percebe-se que empiricamente o Programa está com 53,10% do padrão jurídico proposto, o que representa a necessidade de melhoria em alguns dos elementos utilizados na decomposição do direito.

Os dados em questão revelam que há incipiência no Programa, principalmente no que se refere à facilidade na obtenção de crédito, na facilidade de contratação de empregados e na facilidade do pagamento do DAS.

Por outro lado, o crescente número de empreendedores inscritos no Programa pode dar uma visão equivocada de que não existem falhas. O próprio aumento do número de empreendedores pode trazer acarretar na inefetividade do Programa, quanto ao exercício da atividade econômica. Para tanto, basta verificar que grande número dos entrevistados não demandou crédito, de maneira que tal fator, na prática, não trouxe efeitos negativos na política pública.

Da mesma forma, por ser um programa que prioriza a inserção no mercado de trabalho de trabalhadores informais, com vistas à proteção social, há um claro caráter de individualidade na execução da atividade econômica. Além disso, o próprio limite de renda bruta anual de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais) inviabiliza que a atividade seja realizada por várias pessoas.

Por outro lado, mesmo considerando a contratação de empregado, desconsiderando-se os custos, observa-se que, apesar de existirem MEI interessados, o que proporcionaria o desenvolvimento da atividade e aumentaria a proteção social, percebe-se que existem dificuldades para tal contratação.

Por fim, o pagamento do DAS, apesar de possíveis impactos negativos na atividade empreendedora, em virtude de multas por atraso, deve ser facilitado, uma vez que, sem o pagamento, haverá prejuízo direto no objetivo maior do Programa, que é a formalização voltada para a proteção social do empreendedor, em virtude, conforme já exposto, do atraso na carência para obtenção dos benefícios previdenciários. Além disso, o cumprimento de tal obrigação pode ser entendido como uma prévia daquilo que o empreendedor irá enfrentar na medida em que houver evolução do seu negócio para outras situações como, por exemplo, a de microempresário.

É de se destacar que a simplicidade na adesão, a ponto de quase metade dos empreendedores (40,80%) terem realizado e sua inscrição sem apoio ou o apoio disponibilizado, que permitiu com que a fruição empírica se equiparasse à validação jurídica proposta, favorece a formalização e é elemento importante na implementação da política. No entanto, a respeito da facilidade de se realizar a inscrição por meio eletrônico, conforme se observa na regra legal, o Sebrae - SP (2013) destaca um problema que pode afetar a gestão do negócio, expondo, como alerta, que “a inscrição do Microempreendedor Individual pela

internet em poucos minutos foi um grande avanço neste sentido. Contudo, esta facilidade faz com que muitas pessoas realizem suas inscrições sem antes obterem informações sobre a atividade pretendida [...]”.

Feitas tais considerações e observadas algumas inconsistências, fazendo-se a ressalva de que, atualmente, ainda não causam relevantes impactos negativos no programa, convém seguir para o próximo passo da AJPE, concluindo a análise, por meio da recomendação de reformas.

6.7. Recomendação de reformas

Em relação à oferta de microcrédito, é importante destacar aspectos que merecem ser discutidos a fim de se buscar uma solução apropriada, ambos relacionados às dificuldades de acesso aos MEI interessados.

É importante destacar que há um esforço do Estado para que haja a oferta de crédito, conforme já destacado ao se tratar dos alicerces do PNMPO. Assim, há um incentivo do Estado para que tal programa seja implementado considerando-se que os principais alicerces são a utilização de recursos do compulsório como indutores da oferta de crédito pelos bancos e a utilização de subvenção econômica para viabilizar o crédito de baixo custo.

Assim sendo, considerando-se o interesse do próprio Estado em fomentar a política, convém ressaltar a necessidade de debates sobre a oferta de garantias. O microcrédito tem um valor reduzido e seus prazos de pagamento são curtos. Isso, associado ao acompanhamento do microcrédito, faz com o custo da oferta seja elevado. No entanto, a oferta permanente de *funding* para os operadores de crédito e a certeza de obtenção de crédito são aspectos relevantes para o êxito do modelo. Assim,

A sustentabilidade do processo de ampliação do microcrédito precisa ser entendida do ponto de vista do operador e do cliente. O operador precisa ter confiança que o fluxo de recursos para ser repassado ao tomador final será contínuo. Mais do que eventuais subsídios incertos e criadores de laços de dependência, o acesso a fontes *funding* de baixo custo e perenes é a condição *sine qua non* para a constituição de um sólido setor de microfinanças sustentável e integrado ao sistema financeiro nacional.

O cliente do microcrédito precisa confiar que a oferta será permanente, que pode acessá-lo para financiar capital de giro ou uma oportunidade de investimento. Ter confiança que o operador de microcrédito continuará a existir no futuro é

extremamente importante para o cliente, pois lhe dá a segurança de estabelecer um relacionamento baseado na confiança mútua e em negócios vantajosos para ambas as partes.

Autossustentabilidade do setor pressupõe uma ampla cooperação e parceria das operadoras de microcrédito com outros agentes do Sistema Financeiro Nacional. Elas podem buscar *funding* nos bancos, avalizadas pelo Fampe do Sebrae ou pelo Funproger, administrado pelo Banco do Brasil.

Nesse ponto, como exemplo, observa-se uma oportunidade de melhoria no modelo com a reativação do FUNPROGER que, como já observado, desde 2010 encontra-se interrompido. No entanto, conforme se verifica no Relatório de avaliação do PPA 2012-2015

As questões relacionadas à revitalização do Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda - FUNPROGER são complexas, envolvendo, inclusive, a alteração de legislação, tanto do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador quanto da Lei 9.872, de 23/11/1999, que criou o Fundo. O assunto vem sendo tratado desde de 2010, quando o Fundo atingiu seu limite de alavancagem. A exemplo disso, no final de 2011 foi editada a Resolução de n.º 654 do CODEFAT que trata de alterações relacionadas ao Regulamento do Fundo, principalmente em relação à estipulação de limite de 180 dias para a exigência de honra pelos Bancos. No ano de 2012, o assunto foi tratado na esfera técnica a partir de diversas reuniões com o Banco do Brasil - Gestor do Fundo, a fim de construir uma proposta de alteração do arcabouço legal do Fundo. (BRASIL, 2013).

É relevante destacar, em relação ao microcrédito, que, conforme EMI n.º 44/2012 do Ministério da Integração Nacional, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Desenvolvimento Agrário

a taxa de inadimplência dos beneficiários de um programa de microfinanças é relativamente menor do que a de outras carteiras de financiamento com público e linhas de crédito semelhantes. É sabido também que uma taxa de inadimplência relativamente pequena é consequência da metodologia do programa de microfinanças que prevê um acompanhamento dos agentes de negócio dos Bancos junto aos tomadores de empréstimos.

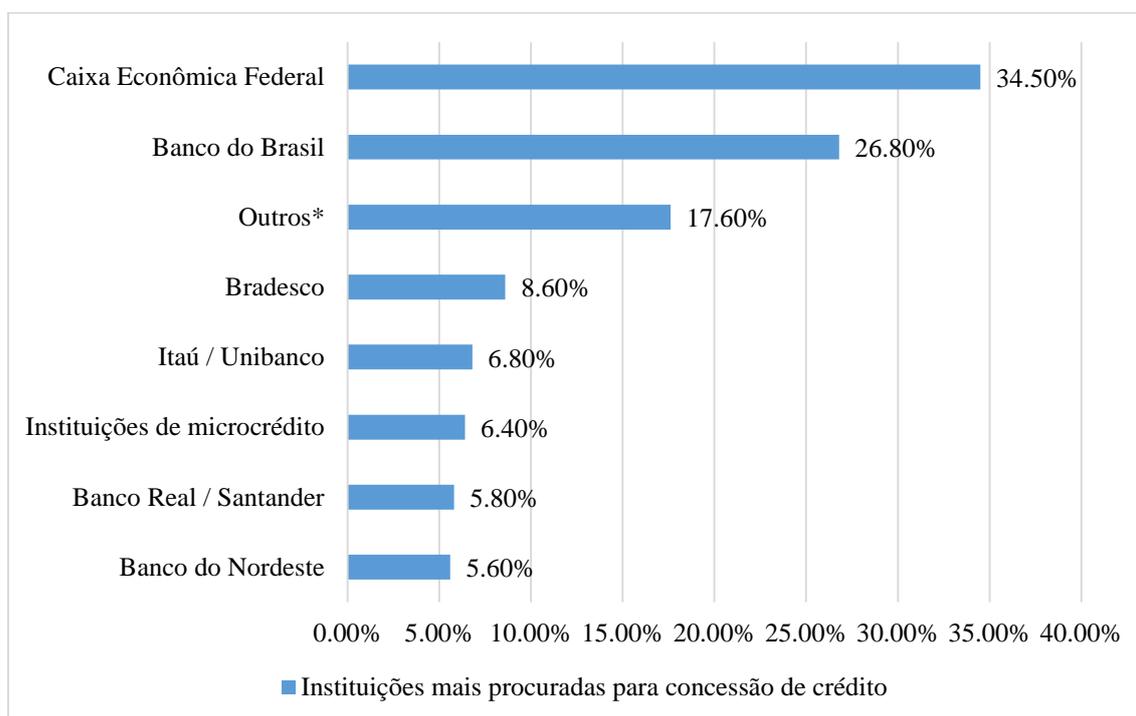
Por outro lado, além de existir a compreensão de que há um adimplemento maior do tomador de microcrédito, de acordo com Barone *et al* (2002), o microcrédito se caracteriza pela ausência de garantias reais, cujos possíveis efeitos são minimizados pelo aval (ou fiança) solidário, implementado por meio de reunião de um grupo de pessoas com pequenos negócios e necessidade de crédito, que possuem confiança mútua com o objetivo de assumir responsabilidades pelos créditos do grupo. Tal procedimento é previsto na Resolução n.º 4.000, de 25 de agosto de 2011⁹¹, do Conselho Monetário Nacional, no entanto, a exigência

⁹¹ Art 3º, §2º da Resolução n.º 4.000, do CMN: “Fica a critério da instituição a exigência de garantia nas operações realizadas ao amparo desta Resolução, admitindo-se, inclusive, aval solidário em grupo com, no mínimo, três participantes, alienação fiduciária e fiança.”

de garantia fica a critério da instituição. Desse modo, é importante que mecanismos de garantia sejam melhor discutidos e implementados a fim de se proporcionar maior facilidade na liberação do crédito.

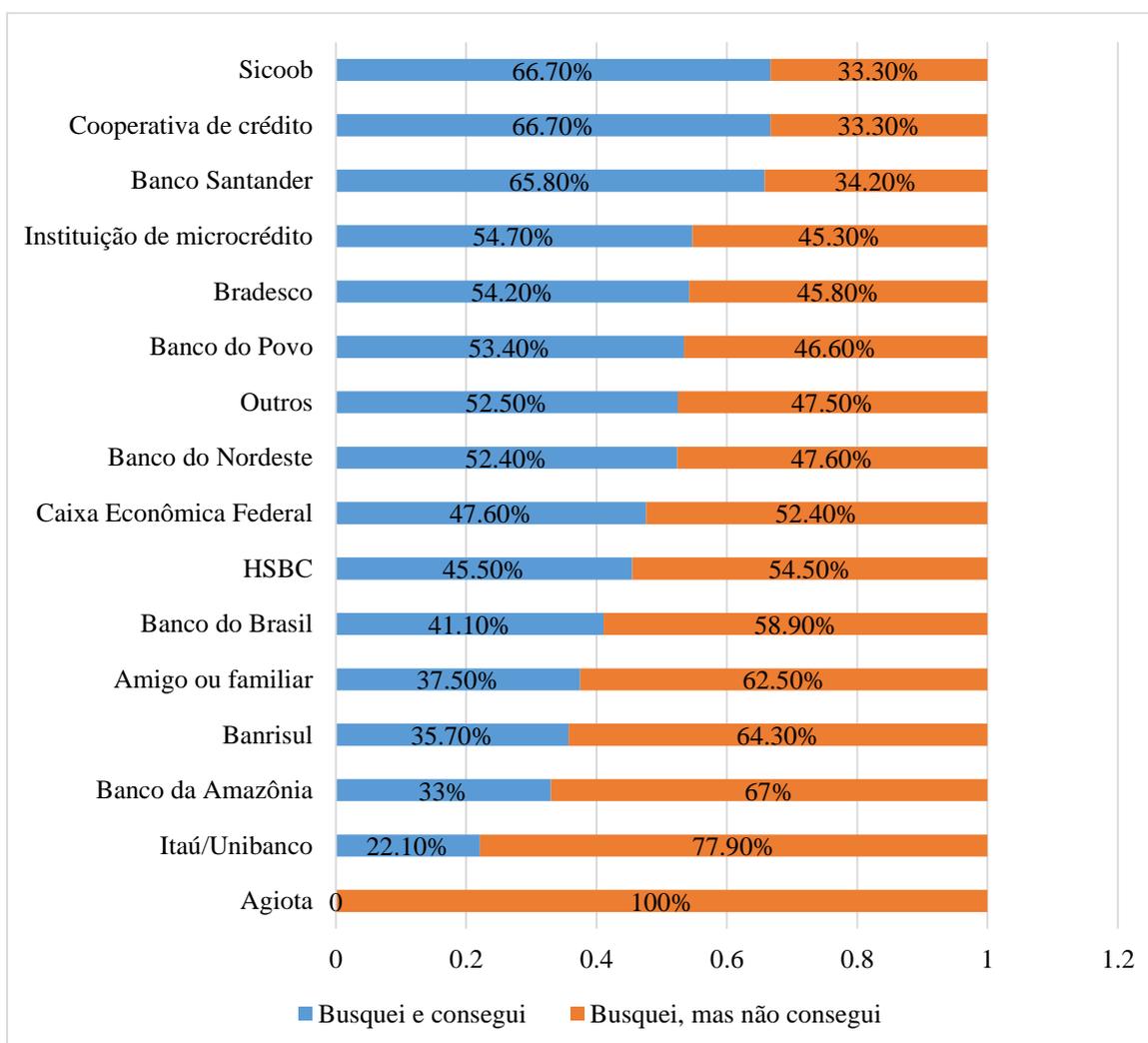
Por outro lado as instituições públicas são as mais procuradas para a concessão de crédito, por outro, concedem poucos empréstimos. Dessa forma, observe-se no gráfico a seguir as instituições mais procuradas pelos interessados em crédito.

Gráfico 15: Instituições mais procuradas para concessão de crédito



Fonte: Sebrae - Nacional

No gráfico a seguir, observa-se o sucesso na obtenção de crédito.

Gráfico 16: Sucesso na obtenção de crédito

Fonte: Sebrae - Nacional

A respeito do favorecimento do acesso ao mercado, a Lei Complementar nº 123, de 2006, estabelece o favorecimento ao pequeno empreendedor, inclusive quanto à preferência nas aquisições de bens e serviços pelos Poderes Públicos. Nesse ponto, é de se destacar o debate em torno do associativismo, a fim de que os MEI tenham ganhos de escala e com isso possam fornecer de formas adequadas os bens e serviços para a o Estado.

Outra questão relevante é a necessidade de acesso à informação pelos MEI. No questionário aplicado pelo Sebrae - Nacional, uma das perguntas realizadas aos empreendedores se eles já haviam feito alguma venda de produto ou realizado alguma prestação de serviços a algum órgão do Estado e 88,5% dos entrevistados responderam que não. Especificamente sobre esse aspecto, o Sebrae - Nacional destacou que “em algumas

atividades, a questão provavelmente não se aplica, mas em outros casos a explicação pode estar na desinformação do microempreendedor, o que deve ser ponto de atenção.”

Assim, é necessário destacar a relevância do papel das informações⁹² para o esclarecimento do MEI, afim de melhorar as condições de acesso ao mercado e, mais especificamente, as contratações com o Estado, o que proporcionaria o acréscimo de vendas de produtos e de prestação de serviços ao Poder Público. Para outro lado, a divulgação do Programa e a disseminação de conhecimentos relacionados à gestão serviria como subsídio para uma preparação prévia do MEI, antes de iniciar o seu empreendimento, uma vez que, em virtude da facilidade de inscrição no Programa, é possível que o empreendedor realize o seu cadastro sem possuir esclarecimentos e noções adequadas para o exercício da atividade econômica.

Ainda nesse sentido, é de se destacar que há um esforço de órgãos do Estado e de entidades paraestatais, como o próprio Sebrae, a fim de reduzir o déficit de informações para o ME. Tais esforços podem ser observados por meio da criação de *sites* disponibilizados para proporcionar informações sobre o Programa, além de ser possível a realização de algumas operações, como o próprio cadastramento no Programa e o pagamento do DAS. Além disso, o Sebrae disponibiliza cursos internet a fim de capacitar aqueles inscritos ou os que têm interesse em se formalizar como MEI.

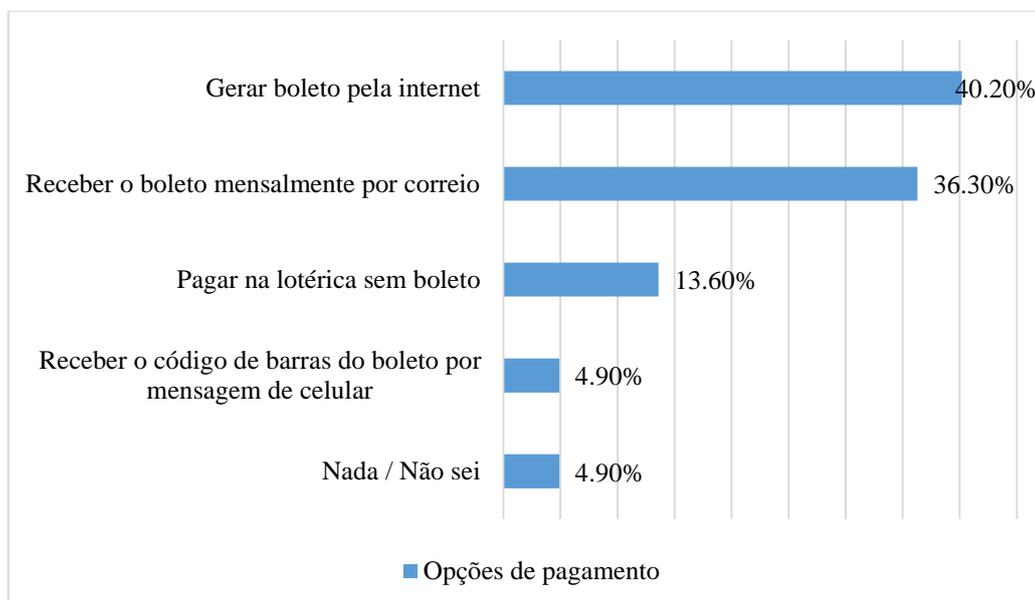
No entanto, é importante mencionar que, apesar de tais medidas, o microempreendedor individual, no exercício da atividade econômica, deve ser orientado a buscar a capacitação e as informações necessárias para a manutenção e o desenvolvimento do seu negócio. Assim, além da baixa quantidade de prestação de serviços e de vendas de produtos para o Estado, como já citado, associado à desinformação, como afirmado pelo Sebrae - Nacional e exposto no estudo, é possível que existam dificuldades de contratação de empregados, ou principalmente, problemas relacionados à gestão, que podem ser solucionados ou cujos impactos negativos minimizados caso sejam pensados mecanismos que tornem o acesso às informações mais simples e fáceis ou se o empreendedor souber onde encontrá-las.

Quanto ao pagamento do DAS, é importante discutir mecanismos que facilitem o processo de pagamento pelos MEI. Nesse sentido, de acordo com os entrevistados, a fim de

⁹² As informações, nesse contexto, devem ser entendidas como a fonte de conhecimento para a manutenção e o desenvolvimento do negócio do MEI, e podem ser caracterizadas, por exemplo, como gerenciais, relacionadas à gestão do negócio; jurídicas, quanto à divulgação e conhecimento do MEI da legislação aplicável; conjunturais, em relação ao setor de atuação do MEI, entre outras.

tornar o pagamento mais simples, foram indicadas as seguintes opções, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 17: Opções de pagamento



Fonte: Sebrae - Nacional

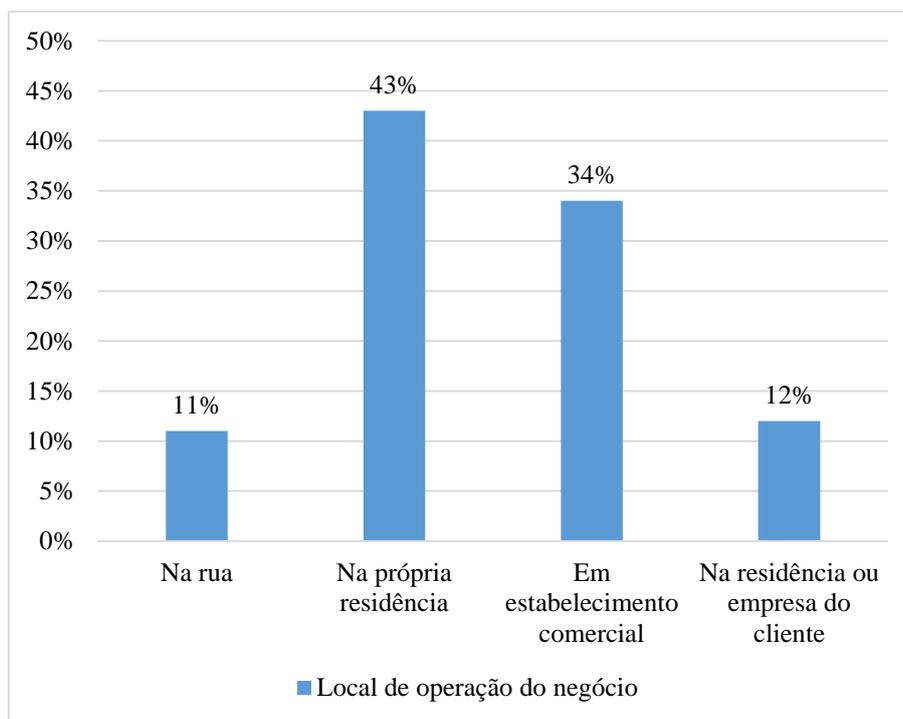
Deve-se mencionar, em relação às opções de pagamento propostas, que aquela mais indicada é a que existe atualmente, uma vez que a emissão da guia do DAS é realizada a partir do aplicativo PGMEI, no Portal do Simples Nacional.⁹³ Da mesma forma, observa-se a possibilidade de realizar o pagamento em lotéricas e agências bancárias.

Muito embora não tenha sido abordada a questão tributária na análise, convém destacar que, de acordo com o Relatório de Avaliação do PPA 2012 – 2015, ainda que o Programa Microempreendedor Individual tenha apresentando resultados positivos, necessita de ajustes, posto que, atualmente, apresenta inadimplência. Outro problema identificado é a necessidade de simplificação das obrigações que surgem para o MEI quando ocorre sua alteração para pessoa jurídica, uma vez que a transformação do empreendedor individual em pessoa jurídica gera uma série de obrigações acessórias e custos que podem comprometer a sustentabilidade do microempreendedor. Um exemplo é a transformação em pessoa jurídica gerar a mudança do IPTU de residencial para comercial, com grande elevação de custo para

⁹³ Esta informação está disponibilizada em www.portaldoempreendedor.gov.br

o empreendedor (BRASIL, 2013). Ainda que muitos MEI atuam em estabelecimento comercial, essa é uma preocupação relevante, posto que quase metade dos MEI tem como local de operação do negócio a própria residência, conforme se observa no gráfico abaixo:

Gráfico 18: Local de operação do negócio



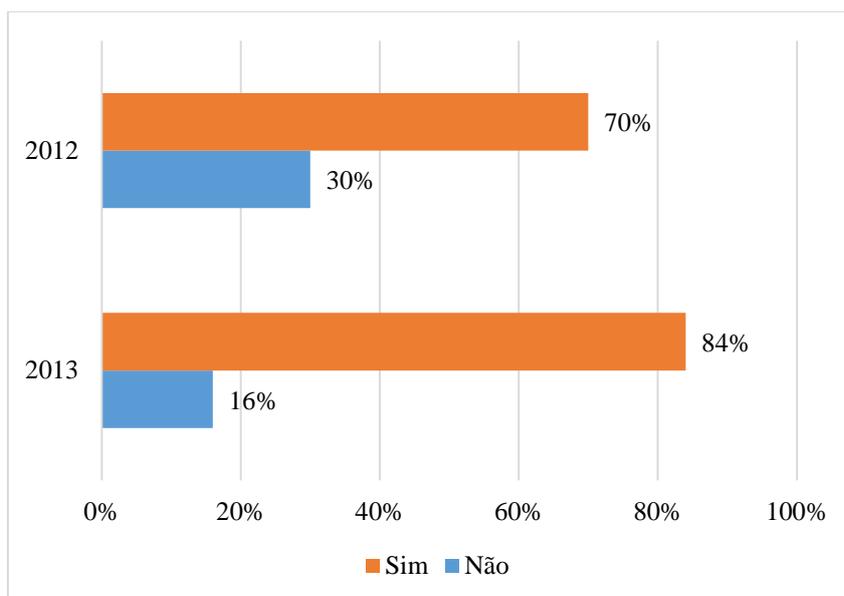
Fonte: Sebrae - Nacional.

A respeito da contratação de empregado, é importante realizar discussões sobre mecanismos que possam simplificar ainda mais as informações a serem prestadas pelo MEI, bem como, sem prejuízo dos direitos trabalhistas e previdenciários do empregado, debater formas para reduzir os custos com despesas de pessoa. Nesse sentido, ainda que sejam necessárias análises mais adequadas e profundas, uma vez que do MEI tem a finalidade de promover a proteção social, um ponto relevante seria a discussão de formas que pudessem auxiliar o MEI e cumprir os encargos previdenciários, enquanto empregador.

Ainda em relação às recomendações, é de se destacar a necessidade de serem pensadas algumas práticas relacionadas ao programa que favoreçam a transição da categoria de microempreendedor para de microempresário pois, como já destacado, existe a perspectiva de crescimento, tanto por parte dos MEI quanto por parte do Poder Público.

Por fim, é relevante discutir as perspectivas de crescimento e o processo de transição do MEI para o exercício de atividade econômica como microempresário, quando atingir o limite de R\$ 60.000,00 de receita bruta. Nesse sentido, a pesquisa realizada pelo Sebrae - Nacional destacou as perspectivas de crescimento dos entrevistados, comparando com dados de 2012, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 19: Perspectiva de crescimento



Fonte: Sebrae - Nacional.

Desde 2008, quando foi lançado o Programa Empreendedor Individual, 86.546 trabalhadores evoluíram para a condição de microempresa. Entre os motivos apontados por este público para a mudança está o aumento no limite de faturamento bruto anual (até R\$ 60 mil por ano para o empreendedor), a contratação de mais de um funcionário e ainda a participação em outros negócios. Com a mudança de categoria de empreendedor individual para microempresa, o limite de faturamento salta de R\$ 60.000,00 por ano para R\$ 360.000,00 e não há limite para contratar empregados. Os dados do Sebrae revelam que a evolução para microempresa tem sido uma forte tendência entre os empreendedores formalizados em todo o país. Só no ano passado, quase 40 mil empresários mudaram de categoria, segundo levantamento do Sebrae (BRASIL, 2013).

7. CONCLUSÃO

Quando se fala em globalização, considerando-a como um processo, é necessário buscar não apenas os seus efeitos, como também identificar impactos de sua evolução, a fim de que as transformações ocorridas sejam conhecidas. Sob essa perspectiva, é possível perceber que o direito também sofreu alterações decorrentes de tal fenômeno.

Em tal contexto, o direito deve ser capaz de contribuir para o desenvolvimento e pode assumir um papel proativo, trazendo ao debate elementos essenciais para a elaboração e formulação de políticas públicas.

Sob esse viés, é necessário que o jurista adquira uma visão prática dos fenômenos sociais, constatando empiricamente realidades e elaborando argumentos apropriados que o auxiliem a ser um agente transformador. Desse modo, rompe-se o paradigma de um direito meramente formal, para torná-lo interdisciplinar, a fim de que seja possível compreender e influenciar a elaboração de soluções para problemas práticos. Por outro lado, é necessário que tais soluções sejam amparadas em aspectos jurídicos a fim de que direitos fundamentais sejam respeitados.

Ao se falar em desenvolvimento, o direito não deve ser apenas um mero instrumento para que fins econômicos, vistos sob o prisma de uma teoria econômica estreita, sejam alcançados. Além disso, é essencial que o direito deve busque o experimentalismo, em especial, propondo parcerias entre o público e o privado, com vistas ao alcance de soluções inovadoras para o desenvolvimento, mesmo que seja afetado por forças globais que delineiam “receitas de desenvolvimento”, como organismos internacionais ou países com maior grau de desenvolvimento econômico.

É importante salientar que, se por um lado, as forças globais que influenciam o direito podem propor mudanças que favoreçam a efetividade dos direitos subjetivos de alguns indivíduos ou grupos, por outro, podem impactar negativamente a fruição ou as garantias de direitos de muitos, sendo papel do jurista observar atentamente as propostas e buscar discernir, por meios de instrumentos práticos, a adequação ou não das recomendações emitidas por tais forças em relação à realidade local.

Assim, por não existir um caminho único para o desenvolvimento, o operador do direito deve buscar novas alternativas, indo além do debate abstrato e formalista, preocupando-se, empiricamente, com o que trará um resultado efetivo. Nesse contexto, um

modelo que pode ser aplicado à análise de efetividade lastreada em parâmetros jurídicos é a AJPE.

A fim de que a utilização do modelo em questão fosse possível neste estudo, as modificações recentes no mercado de trabalho, tanto no cenário internacional quanto no âmbito interno, foram consideradas. Além disso, devido ao movimento de atores do direito internacional, como OIT e Mercosul, decorrentes de pesquisas sobre condições de trabalho, informalidade e relevância dos pequenos empreendimentos, foram utilizados marcos normativos que fundamentam direitos, entre os quais, o direito ao trabalho, à proteção social e à produção. Contudo, o direito subjetivo objetivamente focalizado na pesquisa foi o direito de produção do MEI no Brasil, que sofre influência das normas internacionais destacadas, e é balizada pela Lei Complementar n° 128, de 2008, que altera a Lei Complementar n° 123, de 2006, instituindo o Programa Microempreendedor Individual.

A relevância das políticas públicas para os pequenos empreendimentos, que são as bases para o Programa Microempreendedor Individual, decorre da situação do mercado de trabalho mundial e, especificamente, do mercado de trabalho brasileiro, que apresentou forte mudança nos últimos anos em relação às taxas de desemprego e às condições de trabalho. Se nas décadas de 1980 e 1990 o quadro era precário, a partir de 2003 houve uma evolução, com melhoria nas condições de trabalho e de desenvolvimento dos pequenos negócios, devido a aspectos de natureza macroeconômica, como a oferta de crédito para as famílias e para os pequenos empreendimentos, bem como pela situação de economia internacional. Por outro lado, o estabelecimento de novos parâmetros jurídicos nesse período permitiram o surgimento de outras formas de exercício da atividade econômica e de fruição de proteção social, ressaltando, nesse caso o Programa Microempreendedor Individual.

Sob esse prisma, políticas públicas como o PROGER e o PNMPO são importantes para o fomento a pequenos empreendedores e, apesar de nem sempre se observar o interesse dos microempreendedores no crédito, é relevante que o acesso seja facilitado. Tanto é assim, que a OIT e o Mercosul apresentam balizas⁹⁴ para que tal procedimento seja observado.

Por outro lado, o incentivo aos pequenos empreendimentos, que em um cenário internacional vislumbrou questões relacionadas à empregabilidade, à redução da informalidade e à competitividade, foi refletido no direito brasileiro com a incorporação do incentivo à formalização, com vistas à proteção social, por meio do Programa

⁹⁴ Nesse sentido, cita-se a Recomendação n° 189, de 1998, da OIT, e a Resolução n° 59, de 1998, do Mercosul, já mencionadas neste estudo.

Microempreendedor Individual. Porém, como outro resultado do Programa, verifica-se que o exercício da livre iniciativa para a atividade econômica é proporcionado, e que isso se dá em conjunto com a atividade laboral do MEI, destacando o valor social do trabalho. Além disso, o Programa envolve a fruição do direito de produção do MEI, de modo que, por meio da AJPE, buscou-se sugerir reformas que visem a proporcionar a efetividade da política em aspectos que se relacionem à experiência da fruição de tal direito.

Assim, ao serem desenvolvidos os passos da referida análise, em relação à identificação de política pública sujeita a controvérsias, primeiro passo da AJPE, foi destacado o Programa Microempreendedor Individual. A seguir, como parte da especificação de um direito fundamental correlato, optou-se pelo direito de produção, apesar de não ser identificado como o objetivo principal do programa, para o Estado. Logo após, foi realizada a decomposição analítica do direito, por meio de referenciais jurídicos observados em normas internacionais e na legislação brasileira, principalmente na Lei Complementar nº 123, de 2006. Para tanto, foram levados em conta os seguintes aspectos: facilidade na obtenção do crédito; facilidade na contratação de empregado (desconsiderando-se os custos envolvidos na contratação); melhoria de acesso ao mercado, em relação às condições de negociação; dificuldade na gestão dos negócios; apoio na formalização ou as situações nas quais o apoio não foi necessário; e, facilidade no pagamento do DAS.

Na sequência, foi elaborada a quantificação do direito analiticamente decomposto, com fundamentado em pesquisa realizada pelo Sebrae - Nacional, a fim de identificar o perfil de MEI. Após a quantificação do direito, foi calculado o índice de fruição empírica e elaborado o padrão de validação jurídica, realizando-se, a avaliação da efetividade do programa, em termos empíricos, quando se constataram algumas falhas na sua efetividade, em relação ao direito proposto.

Em tal contexto, para o Padrão de Validação Jurídica estipulado, com valor de referência 74,72, foi observado que a fruição empírica foi de 39,683, o que representa pouco mais da metade do valor geral de referência do PVJ (53,10%). Alguns dos elementos do direito decomposto contribuíram mais que outros para essa taxa, entre os quais se destaca o acesso ao crédito, a contratação de empregados, a gestão dos negócios e o pagamento do DAS. Dessa forma, com base nessas informações, foram realizadas recomendações que devem ser discutidas com intuito de serem aprimorados alguns aspectos de Programa.

Da análise observada, considerados os indicadores estabelecidos, para que tenha efetividade quanto ao direito de produção do MEI, é importante que haja algumas reformulações no Programa. Muito embora a ênfase seja a proteção social, não é difícil observar com os dados levantados na pesquisa do Sebrae – Nacional, que muitos empreendedores se inscrevem no Programa para empreender, ou seja, para iniciar uma atividade econômica produtiva, e não apenas para a proteção social.

Dessa forma, é importante que sejam realizados estudos mais detalhados a fim de verificar se aumento no número de MEI está relacionado apenas com a formalização do negócio com vistas à proteção social ou com a formalização do negócio para o efetivo exercício da atividade econômica. Assim, no âmbito do Programa Microempreendedor Individual, considerando-se o viés do direito de produção, convém aprofundar as pesquisas a fim de que sejam discutidos indicadores adequados para o acompanhamento e avaliação do Programa, além daqueles já existentes para avaliar a proteção social.

Se cabe ao Estado criar mecanismos de proteção social, é importante também, com vistas ao desenvolvimento, que sejam criados instrumentos conducentes ao estabelecimento de um ambiente de inovação e empreendedorismo, de produtividade e competitividade. Algumas reformas no Programa Microempreendedor Individual poderiam avançar e fazer deste Programa uma plataforma de base para o início de pequenos negócios e da atividade empreendedora.

Nesse sentido, ainda que as atividades econômicas desenvolvidas pelo MEI não sejam necessariamente complexas, é necessário proporcionar àquelas que desejam empreender os elementos que lhes permitam vislumbrar o aprimoramento e o incremento de sua atividade, como conhecimentos em gestão empresarial e jurídicos, principalmente aqueles relacionados às esferas tributária e trabalhista.

Nesse contexto, a discussão sobre a reforma tributária precisa avançar a fim de simplificar o modelo e reduzir a burocracia para o recolhimento dos tributos. Ainda que a adoção do Simples Nacional favoreça o MEI e que a forma própria de recolhimento previdenciário, do ISS ou do ICMS, também simplifiquem o recolhimento, é relevante a discussão sobre a possibilidade de inserção de outros tributos no modelo atual e de cumprimento de obrigações para aqueles que possuam um empregado. Da mesma forma, a transição para outros modelos de exercício da atividade econômica certamente trazem novos desafios aos MEI na esfera tributária.

Some-se a tal aspecto a necessidade de facilitar o pagamento do DAS, uma vez que, apesar de haver a disponibilização de dados para pagamento no Portal do Empreendedor, ainda há dificuldade para tal pagamento, o que se configura com fator negativo para o Programa, considerado o objetivo de proporcionar proteção social, posto que a ausência de pagamento implica restrições ao benefício, tais como um maior período para o cumprimento dos prazos de carência, ou mesmo a impossibilidade de obtê-lo.

Por outro lado, sob o viés do desenvolvimento da atividade econômica, a falta do pagamento do DAS pode ser analisada pela dificuldade de ser realizado o pagamento, a exemplo de falta de acesso à internet, o que poderia ser solucionado com o envio do DAS pelo serviço postal, com possibilidade de pagamento em casas lotéricas e outros lugares, por exemplo. Outra dificuldade pode ser a obtenção dos recursos necessários para efetuar tal pagamento, o que pode demonstrar um baixo desempenho na atividade produtiva, colocando em risco a efetividade do próprio direito de produção. Além disso, é possível que haja a priorização do adimplemento de outros pagamentos, como fornecedores por exemplo, o que pode ser traduzido como dificuldade na gestão empresarial ou mesmo como desconhecimento da importância do pagamento dos recursos ao Estado, de modo que, mesmo com tais dificuldades, caso haja a evolução do negócio, com a redução dos benefícios do Programa, as bases para a continuidade da atividade produtiva estarão ameaçadas.

Seja como for, é interessante a realização de novas pesquisas a fim de que se tenha um quadro mais claro da situação, com o objetivo de facilitar ainda mais a arrecadação de tributos no âmbito dos micro e pequenos empreendimentos, ainda mais do MEI.

Em relação ao crédito, apesar da existência de programas como o PROGER e o PNMPO, foram observadas dificuldades na oferta de crédito, conforme já apresentado ao longo do estudo. Verificou-se que o microcrédito é mais caro para as instituições financeiras, tornando-se, portanto, um “produto” menos atrativo para a oferta. Por outro lado, cabe investigar se os gerentes e funcionários das instituições financeiras são capazes de identificar as necessidades dos tomadores em relação a microcrédito e se efetivamente o oferecem aos interessados. Além disso, é necessário que sejam analisadas as necessidades dos tomadores de microcrédito quanto à exigência de garantias para a obtenção do crédito, a fim de que mecanismos para fornecer essas garantias sejam discutidos em mais detalhe e implementados de modo proporcionar maior facilidade na liberação do crédito.

Tal análise demonstra que uma política ou um programa de Governo pode ter impactos diversos e que, empiricamente observados e analisados com base em parâmetros

jurídicos, são capazes de trazer resultados ainda melhores que aqueles planejados previamente. Dessa maneira, ratifica-se a necessidade de serem utilizados instrumentos adequados para a aferição empírica de políticas públicas e devendo ser incentivadas as discussões em torno dos resultados colhidos a fim de que o direito seja indutor de transformações e de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL FILHO, Jair do. **Micro e pequenas empresas**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil: IPEA, 2011.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: ABET, 1998.

BALLEISEN, Edward. MOSS, David. *Government and Markets: Toward a New Theory of Regulation*. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.

BARONE, Franciso Marcelo. LIMA, Paulo Fernando. DANTAS, Valdi. REZENDE, Valéria. **Introdução ao Microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

BHORAT, Haroon. LUNDALL, Paul. *Employment and labour market effects of globalizations: Selected issues for policy management*. Employment Analysis Unit – Employment Strategy Department. OIT: 2004.

BRASIL. **Agenda Nacional de Trabalho Decente**. Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília: 2011.

_____. **Certeza de bons negócios anima empreendedores**. Ministério da Previdência Social. Ano III, nº 7, setembro-dezembro de 2013. 66 p.

_____. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. **Resolução nº 611, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO.

_____. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. **Resolução nº 511, de 18 de outubro de 2006**. Dispõe sobre a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO.

_____. Conselho Monetário Nacional – CMN. **Resolução nº 4.000, de 25 de agosto de 2011**. Altera e consolida as normas que dispõem sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores.

_____. **Informe Proger – Agosto de 2012**. Ministério do Trabalho e Emprego - Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Emprego e Salário. Brasília: MTE/SPPE, 2012.

_____. **Informações gerenciais do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – 3º trimestre de 2013.** Ministério do Trabalho e Emprego - Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. Departamento de Emprego e Salário. Brasília: MTE/SPPE, 2013.

_____. **Plano Nacional de Emprego e Trabalho Decente.** Ministério do Trabalho e Emprego. Brasília: 2010.

_____. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Mais Brasil – PPA 2012-2015: Monitoramento Temático – Ano base 2012.** Volume II. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília: MP/SPI, 2013.

CASTELLS, Manuel. **Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação.** in Luiz Carlos Bresser Pereira; Jorge Wilhelm; Lourdes Sola (Orgs) – Sociedade e Estado em transformação – São Paulo: Unesp. Brasília: ENAP, 1999.

CASTRO, Marcus Faro de. **Análise Jurídica da Política Econômica.** Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central. / Banco Central do Brasil. Procuradoria-Geral. – Vol. 1, n. 1, dez. 2007 – Brasília: BCB, 2009.

_____. **Direito, Tributação e Economia no Brasil: Aportes da Análise Jurídica da Política Econômica.** Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central. / Banco Central do Brasil. Procuradoria-Geral. – Vol. 1, n. 2, jul-dez. 2011 – Brasília: BCB, 2011.

_____. **Formas Jurídicas e Mudança Social: interações entre o Direito, a Filosofia, a Política e a Economia.** São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Economic Development and the Legal Foundations of Regulation in Brazil.* De Gruyter - *Law and Development Review*, 2013 Volume 6, Issue 1, Pages 61–115, 2013. DOI: 10.1515/ldr-2013.a.

_____. *New Legal Approaches to Policy Reform in Brazil.* Revista de Direito da Universidade de Brasília. Janeiro – Junho de 2013, v.1, n.1. UnB: Brasília, 2013.b.

CHAHAD, José Paulo Zeetano. POZZO, Rafaella gutierre. **Mercado de Trabalho no Brasil na Primeira Década do Século XXI: Evolução, Mudanças e Perspectivas – Demografia, Força de Trabalho e Ocupação.** Temas de Economia Aplicada. Informações FIPE: 2013.

CHANG. Ha-Joon. *23 things they don't tell you about Capitalism.* Penguin Group, 2010.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos socioeconômicos. **A situação do trabalho no Brasil na primeira década dos anos 2000.** São Paulo: DIEESE, 2012.

DINIZ, Eli (Organizadora). **Globalização, Estado e Desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

FAJNZYLBBER, Fernando. *Competitividad Internacional: evolución y lecciones*. Revista de la CEPAL, n. 36, Santiago, 1988.

FARIAS NETO. Pedro Sabino de. **Gestão efetiva e integrada de políticas públicas: fundamentos e perspectivas para o desenvolvimento sustentável**. João Pessoa: Ideia, 2004.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 3ª ed. Forense: Rio de Janeiro, 2010.

FOSCHIATTO, Paola. STUMPO, Giovanni. *Políticas municipales de microcrédito – uninstrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso em América Latina*. CEPAL: Santiago, 2006.

GENNARI, Adilson. ALBUQUERQUE, Cristina. **Globalização e reconfigurações do mercado de trabalho em Portugal e no Brasil**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.27, nº 79, São Paulo Junho 2012. Disponível em www.scielo.br.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

GILPIN, Robert. GILPIN, Jean M. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. São Paulo: Littera-Mundi, 2001.

HEIDEMANN, Francisco G. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento in HEIDEMANN, Francisco G. SALM, José Francisco (Organizadores). Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009.

HEIDEMANN, Francisco G. SALM, José Francisco (Organizadores). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009.

HELD, D. MCGREW, A. GOLDBLATT, D. PERRATON, J. *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*. Stanford, Stanford University Press 1999.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOLLIS, Aidan. SWEETMAN, Arthur. Microcredit: *What can we learn from the past?* University of Calgary: 1998.

KENNEDY, David. *Laws and Developments in Law and Development: Facing Complexity in the 21st Century*. Edited by Hatchad, John. PERRY-KESSARIS, Amanda. Routledge-Cavendish: 2003.

KENNEDY, Duncan. *Three Globalizations of Law and Legal Thought*. Disponível em <http://duncankennedy.net/home.html>.

KOK, Jan de. DEIJL, Claudia. ESSEN, Christi Veldhuis-Van. *Is Small Still Beautiful? Literature Review of Recent Empirical Evidence on the Contribution of SMEs to Employment Creation*. International Labour Organization - ILO and Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GmbH: Geneve, 2013.

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **Posner e a Análise Econômica do Direito: da rigidez neoclássica ao pragmatismo frouxo** in Agenda Contemporânea: Direito e Economia: trinta anos de Brasil. Tomo I. Maria Lúcia L. M. Pádua Lima (Coordenadora). São Paulo: Saraiva, 2012.

MARCONATTO, Alessandra. **O Direito do Trabalho e a Globalização: notas para um debate**. Desenvolvimento em Questão. Editora Unijuí - ano 8, nº 15 - jan./jun., 2010, p. 71-98

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito do Trabalho**. 22ª ed. São Paula: Atlas, 2006.

MICHAELS, Ralf. *Globalization and Law: Law Beyond the State*. Disponível em http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5540&context=faculty_scholarship.

NOGUEIRA, Mauro Oddo. OLIVEIRA, João Maria de. **Da baleia ao ornitorrinco: contribuições para compreensão do universo das micro e pequenas empresas brasileiras**. in Radar: tecnologia, produção e comércio exterior / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura - nº 25. Brasília: IPEA, 2013.

OIT. **A dimensão social do financiamento**. Disponível em www.ilo.org.

_____. *Global Employment Trends 2014: Risk of a jobless recovery?* International Labour Office. Geneva: ILO, 2014.

_____. *Global Employment Trends 2012: Preventing a deeper jobs crisis*. International Labour Office. Geneva: ILO, 2014.

_____. *La OIT en América Latina y el Caribe - Avances y Perspectivas*. Informe preparado por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. OIT: 2013

_____. **Uma estratégia inovadora alavancada pela renda**. Escritório da Organização Internacional do Trabalho, Instituto Internacional de Estudos do Trabalho: Genebra, 2011.

_____. *The employment situation in Latin America and the Caribbean*. ECLAC: 2012. p. 18. Disponível em http://www.eclac.cl/de/publicaciones/xml/5/46825/2012-282-ECLAC-OIT_6_WEB.pdf

PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013. **A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado.** Disponível em <http://www.un.cv/files/HDR2013%20Report%20Portuguese.pdf>.

PRADO. Mariana Mota. *What is Law and Development?* Disponível em <http://papers.ssrn.com>.

RODRIK, Dani. *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth.* Princeton University Press, 2007

SANTOS, Anselmo Luís dos. KREIN, José Dari. CALIXTRE, Andre Bojikan (Organizadores). **Micro e pequenas empresas: mercado de trabalho e implicação para o desenvolvimento.** Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo cultural.** São Paulo: Difel, 2003.

SEBRAE – DF. **Fatores condicionantes e taxa de mortalidade das MPE.** Brasília: *Vox Populi*, 2005.

SEBRAE - Nacional. **Breve histórico do microcrédito no Brasil.** Disponível em www.sebrae.com.br.

_____. **Anuário das pesquisas sobre as micro e pequenas empresas (2011).** Unidade de Gestão Estratégica do Sebrae Nacional – Núcleo de Estudos e Pesquisas. Brasília: Sebrae, 2012.

_____. **Perfil do Microempreendedor Individual 2012.** Unidade de Gestão Estratégica do Sebrae Nacional – Núcleo de Estudos e Pesquisas. Brasília: Sebrae, 2012.

_____. **Perfil do Microempreendedor Individual 2013.** Unidade de Gestão Estratégica do Sebrae Nacional – Núcleo de Estudos e Pesquisas. Brasília: Sebrae, 2013.

SCHAPIRO, Mário. *Development Bank, Law and Innovation Financing in a New Brazilian Economy.* *The Law and Development Review.* 2010. Disponível em <https://media.law.wisc.edu>.

SEBRAE – São Paulo. **Cartilha do Microempreendedor Individual.** Unidade de Políticas Públicas e Relações Institucionais. São Paulo: 2013.

SIQUEIRA. Carlos Aquiles (Coordenador). **Geração de emprego e renda no Brasil: experiências de sucesso.** Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SARAVIA, Enrique. FERRAREZI, Elizabete (Organizadores). **Políticas Públicas – Coletânea.** Volumes 1 e 2. Brasília: ENAP, 2006.

SMITH, Stephen C. *Ending Global Poverty: A guide to what works.* Palgrave Macmillan: New York, 2005.

SUNSTEIN, CASS R. *Free Markets and Social Justice.* Oxford University Press, 1997.

STANDING, Guy. *The Precariat: The New Dangerous Class*. Bloomsbury: New York, 2011.

STIGLITZ, Joseph. *More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus*. In CHANG, Ha-Joon. *Joseph Stiglitz and the World Bank: the rebel within*. Londres: Anthem Press, 2001.

THEODORO, Mário Lisbôa. **Mercado de trabalho, exclusão e ação do estado: os limites do sistema público de emprego no Brasil**. Revista SER Social, n. 3. Brasília: UnB, jul./dez. 1998.

TRUBEK, David M. *Law and Development in the Twenty-first Century*. Disponível em <https://media.law.wisc.edu>.

TRUBEK, David M. COUTINHO, Diogo R. SCHAPIRO, Mário G. *Toward a New Law and Development New State Activism in Brazil and the Challenge for Legal Institutions*. Disponível em <https://media.law.wisc.edu>.

UNICEF. *Give Us Credit – How access to loans and basic social services can enrich and empower people*. Disponível em <http://www.unicef.org/credit/credit.pdf>

WEF. *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Disponível em <http://www.weforum.org/>

ZANGARI JÚNIOR, Jurandir. **O Direito do Trabalho e as pequenas e microempresas: uma proposta de tratamento jurídico diferenciado**. Dissertação apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Área de Concentração: Direito das Relações Sociais. São Paulo: PUC-SP, 2007.