

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL - MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Elia Denise Hammes

**NORMA E TERRITÓRIO: A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA
NACIONAL DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NA ESCALA LOCAL**

**Santa Cruz do Sul
2018**

Elia Denise Hammes

**NORMA E TERRITÓRIO: A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA
NACIONAL DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NA ESCALA LOCAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de pesquisa Estado, Instituições e Democracia, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Coorientador: Prof. Dr. Marco André Cadoná

Santa Cruz do Sul
2018

Elia Denise Hammes

**NORMA E TERRITÓRIO: A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA
NACIONAL DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NA ESCALA LOCAL**

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de pesquisa Estado, Instituições e Democracia, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira
Professor orientador – UNISC

Dr. Marco André Cadoná
Professor coorientador – UNISC

Dra. Claudia Tirelli
Professora examinadora – UNISC

Dr. Silvio Cezar Arend
Professor examinador – UNISC

Dr. Antonio Paulo Cargnin
Professor examinador – UFRGS

Dr. Gilmar Antonio Bedin
Professor examinador - UNIJUÍ

Santa Cruz do Sul
2018

Para minha família Gilberto, Laura e Bruna

AGRADECIMENTOS

É chegada a hora de agradecer, agradecer muito e a muitos, pois essa caminhada em busca do doutoramento só foi possível pelo apoio recebido de muitas pessoas que me cercam. Início esse momento de emoção, agradecendo aos meus colegas de doutorado, que, com a diversidade de formações profissionais e disciplinares, bem como com a singularidade de cada ser humano, deixaram marcas e ensinamentos importantes em minha vida. Vocês têm cadeira cativa em meu coração!

Agradecer também a todos os professores do Programa de Doutorado em Desenvolvimento Regional, pois, de algumas áreas de conhecimento, sempre tive certeza que teria muito o que aprender, mas a mesma convicção não se estendia a outras: a geografia, por exemplo, área que a minha convicção não alcançava, foi talvez aquela que mais me auxiliou a unir conhecimentos interdisciplinares em relação a minha formação jurídica e a explicar o fenômeno da norma e do território, a partir de pré-convicções, mas que não conseguia exprimir em palavras e textos. Mas, para além dos conhecimentos transmitidos, a todos um especial agradecimento pelo tratamento digno, respeitoso e humano dispensado ao corpo discente, e com o qual fui contemplada ao longo dos cinco anos de convivência, visto que, já em 2013, iniciei cursando disciplinas como aluna especial.

Do meio docente desse programa destaco dois professores muito especiais nessa minha trajetória: Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira, meu orientador, e Prof. Dr. Marco André Cadoná, meu coorientador. Com o último construí ideias e ideais, cujas intervenções curtas mas certeiras me fizeram focar na proposta do projeto apresentado, que lá parecia simples de seguir e que durante a elaboração da tese, por vezes, perdia-se em meio a tantas outras questões encontradas na literatura que eu julgava importante. Professor Rogério, ser humano de primeira linha, cuja trajetória acadêmica já admirava antes mesmo de passar na seleção de doutorado, foi fundamental para o meu encorajamento, principalmente para sair da zona de conforto e buscar analisar a política do Microempreendedor Individual sob outra perspectiva, da norma e do território usado. Agradeço a ambos pela paciência e os ensinamentos transmitidos.

Marleti, Grasi e Carol, vocês não têm ideia do quanto são importantes na vida de um doutorando! Obrigada pelo apoio. Maria Helena e Julia, secretárias do Curso

de Direito da UNISC, obrigada por me auxiliar na organização da agenda para que eu pudesse dar conta de tudo.

Agradeço também ao meu colega Edison Botelho, com quem dividi a gestão do Curso de Direito na UNISC desde 2014, e que sempre foi um grande incentivador dessa minha escolha acadêmica, compreendendo minha ausência, inclusive em momentos difíceis que a gestão acadêmica impõe.

Mas, mesmo durante um doutorado, a vida pessoal não para, e é nela que, muitas vezes, encontramos apoio e energia para não esmorecer nos projetos acadêmicos, especialmente quando temos ao nosso lado pessoas tão especiais como meu companheiro de vida Gilberto, que sempre compreendeu minha ausência e literalmente “segurou as pontas” na vida doméstica, e com sua natural serenidade soube sempre usar a linguagem certa na hora certa, ainda que fosse o silêncio. Muito Obrigada meu Amor!

Além de todos os já citados, duas pessoas que enchem os meus dias, me inspiram a cada amanhecer e renovam minhas esperanças de um mundo melhor, meu agradecimento às minhas filhas Laura e Bruna, filhas amadas! Muitas vezes, na ingenuidade das crianças vocês me mostraram o caminho certo, mas sem nunca deixar de amar. E como nas palavras da letra da música de John Lennon “Imagine all the people, Living life in Peace” eu também espero que vocês possam viver a vida em paz.

O Velho e a Flor

Por céus e mares eu andei
Vi um poeta e vi um rei
Na esperança de saber o que é o amor
Ninguém sabia me dizer
E eu já queria até morrer
Quando um velhinho com uma flor assim falou

O amor é o carinho
É o espinho que não se vê em cada flor
É a vida quando
Chega sangrando
Aberta em pétalas de amor

Vinicius de Moraes

RESUMO

As questões abordadas na presente tese envolvem o tema da política pública do Microempreendedor Individual, a partir de uma análise escalar do conjunto normativo formal que institui esta política, formado pela Constituição Federal e leis complementares que vigoram e normam todo o território nacional. A abordagem não se furta a uma análise escalar que vai do global para o local, sem desconsiderar as escalas intermediárias, principalmente a escala nacional, demonstrando a relação que a política pública aqui estudada mantém com a escala global, considerando o regime de acumulação flexível, que vem moldando todo o território. Mas o foco principal da tese é a relação da norma com o território local a partir da análise da implementação da política pública, considerando a concepção de território usado. A partir da legislação que contorna tal política, que não é recebida de forma acrítica no território, os atores territoriais imprimem suas interferências na implementação da política pública em questão, considerando seus diferentes valores, relações de poder, capacidades, iniciativas e condições próprias dos lugares específicos, que pode levar à interpretação do texto normativo, que estabelece a política pública de diferentes formas em diferentes territórios, moldando-o às suas condições. Nesse sentido, objetivamos investigar a construção da política pública do Microempreendedor Individual na escala local a partir das ações dos poderes Executivos e Legislativos municipais, bem como a participação das entidades de representação empresarial, como Associações comerciais, Associação dos Jovens Empreendedores e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, que atuam no território, além de compreender apropriação pelos próprios Microempreendedores Individuais da política pública. O estudo se norteou pela abordagem do materialismo histórico a partir do qual serão exploradas as categorias da totalidade, mediação, práxis e a contradição, considerando a construção social da política pública no território delimitado pelos municípios de Vera Cruz, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, todos situados no Estado do Rio Grande do Sul-Brasil.

Palavras-chave: Norma. Território. Escalas. Microempreendedor Individual.

ABSTRACT

The issues addressed in this doctoral dissertation are about public policies regarded to the Individual Micro-Entrepreneur MEI, from a continuous analysis of the formal normative set that constitute these policies, stated by the Federal Constitution and its complementary laws that are in force and regulate the entire national territory. The approach does not only involve a global to local analysis disregarding the intermediate scales, especially in a national scale, demonstrating the relationship that the public policy studied here is maintained in a global scale, considering the polity of flexible accumulation that has shaped the entire territory. But the main focus of this paper is the creation of a standard for the implementation of public policies, considering the concept of the territory used. From the legislation that outlines this policy, which is not received uncritically in the territory, the territorial actors stamp their interference in the implementation of this public policy, considering their different values, power relations, capacities, initiatives and conditions of their own places, which can lead to an misinterpretation of the normative text, which establishes the public policy of different forms in different territories, shaping it to their own conditions. In this sense, the objective was to investigate a construction of the public policy of the Individual Microentrepreneur at the local scale, based on the actions of the Executive, Municipal Legislative, as well as the participation of business representation entities such as commercial associations, SEBRAE (Brazil's Micro and Small Business Support Service) and the youth entrepreneurs association which assist the whole territory, besides the appropriate comprehension by the MEIS regarded to the public policy. The study was guided by the approach of historical materialism from which it is explored as a category of totality, mediation, praxis and contradiction, considering a social construction of public policy in the territory bounded by the municipalities of Vera Cruz, Santa Cruz do Sul and Venâncio Aires, all located in the State of Rio Grande do Sul, Brazil.

Keywords: Norm. Territory. Scales. Individual Micro-entrepreneur.

LISTA DE SIGLAS

Abase	Associação Brasileira dos Sebraes/Estaduais
Abraed	Associação Brasileira das Empresas de Distribuição
Acersc	Associação dos Cervejeiros e Cervejarias de Santa Cruz do Sul
ACI	Associação Comercial Industrial de Santa Cruz do Sul
Acisa	Associação Comercial, Industrial e Serviços de Vera Cruz
Acomac	Associação Santa Cruz do Sul Novos Rumos; Associação dos Comerciantes de Material de Construção do Vale do Rio Pardo
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
Ajesc	Associação dos Jovens Empresários de Santa Cruz do Sul
Ajevec	Associação dos Jovens Empreendedores de Vera Cruz
APLs	Arranjos Produtivos Locais
Arevesc	Associação dos Revendedores de Veículos de Santa Cruz do Sul
Assemp	Associação de Entidades Empresariais de Santa Cruz do Sul
Ativale	Associação das Empresas de Tecnologia da informação Vales do Rio Pardo e Taquarl
Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento Economico
Caciva	Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Venâncio Aires
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas de Santa Cruz do Sul
CEF	Caixa Econômica Federal
CGSIM	Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
CGSN	Comitê Gestor do Simples Nacional
Ciergs	Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
Codevasf	Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
CPF	Cadastro Nacional de Pessoa Física
DAS	Documento de Arrecadação do Simples Nacional
DAS MEI	Documento de Arrecadação Simplificada do Microempendedor Individual
EAD	Ensino a Distância
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EG	Ex-gestor
EI	Empresário Individual
EIRELI	Empresa Individual de Responsabilidade Limitada
EMP	Empresário das Associações Comerciais, Industriais e Serviços
EPP	Empresa de Pequeno Porte
EU	União Europeia
Fapergs	Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul
Farsul	Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul
FCDL	Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas
Fecomércio	Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul
Federasul	Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fiergs	Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul
FMI	Fundo Monetário Internacional
G	Gestor atual
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INOVA BRASIL	Partido Politico
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
JE	Jovem Empresário (JE)
JK	Juscelino Kubitschek
Jucis	Junta Comercial, Industrial e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul
LTDA	Sociedade Limitada
ME	Microempresa
MEI	Microempreendedor Individual
NFS-e	Nota Fiscal Eletrônica
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PGM	Programa Gaúcho de Microcrédito
PIB	Produto Interno Bruto
PLP	Projeto de Lei Parlamentar
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
Redesim	Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
Refis	Programa de Recuperação Fiscal
RSC	Rodovias Estaduais Coincidentes
S/A	Sociedade Anônima
SDECT	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do RS
Seasc	Sociedade dos Engenheiros e Arquitetos de Santa Cruz do Sul
Sebrae	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Seisc	Sociedade das Empresas Imobiliárias de Santa Cruz do Sul
Senai	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
Senar	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
Sesamepe	Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa
Simei	Sistema de Recolhimento em Valores Fixos Mensais dos Tributos do Simples Nacional

Sincotec	Sindicato dos Contadores e Técnicos em Contabilidade do Vale do Rio Pardo
Sindigêneros	Sindicato Intermunicipal do Comércio Varejista de Gêneros Alimentícios
Sindilojas	Sindicato do Comércio Varejista de Santa Cruz do Sul
Sindivest	Sindicato das Indústrias do Vestuário e do Calçado
Sinduscon	Sindicato da Indústria da Construção Civil
Sirecom	Sindicato dos Representantes Comerciais do Vale do Rio Pardo
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SRI	Secretaria de Relações Institucionais
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudeco	Superintendência para o Desenvolvimento da Região Centro-Oeste
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
Sudesul	Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul
Suvale	Superintendência de Desenvolvimento do Vale do São Francisco
STF	Supremo Tribunal Federal
TA	Técnicos Administrativos
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TCE	Tribunal de Contas do Estado
Unimed	Sociedade Cooperativa de Trabalho Médico
V	Vereador

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Escalas	91
Figura 2 – Território normado e território como fonte de norma	126
Figura 3 – Vantagens de ser um MEI	144
Figura 4 – Logomarca do Sebrae para identificar o MEI	150
Figura 5 – Localização dos municípios pesquisados	159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Leis dos três municípios pesquisados	113
Tabela 2 – Dados Jucis constituição de empresas	162
Tabela 3 – Dados Jucis extinção de empresas	163
Tabela 4 – Número de MEIs nos municípios da microrregião de Santa Cruz do Sul	164

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	DEFININDO OS CONCEITOS DE NORMA E TERRITÓRIO	33
2.1	O sentido de Território	34
2.2	As diferentes definições de normas	41
3	NORMA E TERRITÓRIO: UMA ESTREITA LIGAÇÃO NO CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO DO CAPITALISMO EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO	56
3.1	A reestruturação do capitalismo, globalização e a ideia de território normado	57
3.2	O período fordista	58
3.3	O período da acumulação flexível e a transformação do capitalismo.....	61
3.4	A globalização e a ideia de território normado	67
4	A REAFIRMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL E A IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE MULTIESCALAR	84
4.1	A reafirmação do Estado nacional.....	84
4.2	A importância da análise multiescalar em relação à federação brasileira	92
4.3	A importância da análise multiescalar nas relações de poder e a atuação dos atores territoriais na implementação de políticas públicas	116
5	A POLÍTICA PÚBLICA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL ...	129
5.1	Natureza Jurídica e enquadramento tributário do Microempreendedor Individual	140
5.2	A formalização do Microempresário Individual e os benefícios alcançados.....	143
5.3	Microempreendedor individual: política pública de inclusão social x realidade global do capitalismo	151

6	A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL: O CASO DOS MUNICÍPIOS DE SANTA CRUZ DO SUL, VENÂNCIO AIRES E VERA CRUZ	161
6.1.	Atores vinculados a entidades de representação empresarial.....	194
6.2.	A atuação dos Atores que atuam em nome do ente estatal local....	198
6.3.	A apropriação da política pública pelos Microempreendedores Individuais	220
7	CONCLUSÃO	232
	REFERÊNCIAS.....	241
	APÊNDICES	255
	APÊNDICE A - Termo de consentimento.....	255
	APÊNDICE B - Questionário Micro Empreendedor Individual.....	258
	APÊNDICE C - Roteiro Entrevista com representantes do Poder Legislativo municipal.....	262
	APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com representantes do Poder Executivo municipal	263
	APÊNDICE E - Roteiro de entrevista com representante do SEBRAE	265
	APÊNDICE F - Roteiro de entrevista com representante de associação comercial	266

1 INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 123 de 2006, que institui o Estatuto da Micro e Pequena Empresa, atendendo ao enunciado constitucional do art. 170 e 179 da Constituição Federal de 1988, que promove a concessão de tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País, atribuindo tal responsabilidade a todos os entes federados, a partir de suas competências constitucionais, sofreu alterações em 2008, pela Lei Complementar nº 128. Essa lei criou a figura do Microempreendedor Individual - MEI, com o intuito de diminuir o número de atividades empresárias de pequeno porte sem formalização.

Recentemente, a Lei Complementar nº 123 sofreu novas alterações por meio da Lei Complementar nº 147 de 2014, ajustando o MEI a uma política pública de inclusão social e previdenciária, além de lhe atribuir um *status* de modalidade de microempresa. E, em 2016, por meio da Lei Complementar 155, outros ajustes ocorreram na figura do MEI. Entre esses ajustes, destacamos o aumento da receita bruta, no ano-calendário anterior, de R\$ 60.000,00 para o valor de até R\$ 81.000,00.

A partir desse conjunto normativo, estima-se que o Brasil tenha mais de sete milhões de MEIs registrados (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2017), e o Rio Grande do Sul é um dos Estados em que há maior concentração dessa categoria de empresário, com cerca de quarenta mil MEIs registrados. Os municípios de Santa Cruz do Sul, Vera Cruz e Venâncio Aires, que constituem nosso recorte de pesquisa, cuja justificativa de escolha será apresentada na metodologia, somam, até 31 de agosto de 2017, mais de oito mil (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2017).

Essa política pública, constituída a partir desse conjunto normativo nacional, repercute em outras escalas, principalmente na escala local, diante da necessidade de o ente federado do município ter competências constitucionais para regulamentar determinadas matérias necessárias à implementação da política pública, o que deve ser feito por meio de texto normativo local. Mas também essa política pública normada em textos normativos da escala nacional, da forma como se apresenta, pode ser o resultado de uma normatização que se dá a partir da escala global, consequência do regime de acumulação flexível, que impõe aos territórios nacionais determinadas normas, sejam elas formais ou não. E, por consequência, o território do Estado nacional brasileiro reage a essa normatização global.

O regime de acumulação flexível, que vem moldando o território global, resulta em altos índices de trabalho informal. Esse regime exige dos territórios nacionais flexibilização das normas nacionais a fim de que o capital possa se estabelecer sem confrontar com as regras nacionalistas que incidem sobre territórios dos Estados nação. Assim, com a tendência de reduzir o número de trabalhadores formais vinculados às empresas, a subcontratação de pequenas empresas e de trabalhadores informais para a produção e a prestação de serviços vem cada vez mais sendo utilizada pelas grandes corporações que atuam na escala global.

A transformação do capitalismo de um modelo fordista para o modelo de acumulação flexível do capital envolve a flexibilidade de contratos de trabalho dos empregados, em que as empresas se aproveitam das altas taxas de desemprego e passam a oferecer maior número de vagas temporárias, de carga horária parcial e também de trabalho subcontratado, com arranjos flexíveis de trabalho. Além dessa característica, é possível verificar que o capital perde identidade com o território, pois as empresas podem contratar mão de obra de baixo custo por todo o globo, ou seja, o capital vai até a mão de obra mais barata, enquanto que, no período anterior, o trabalhador se deslocava para o território em que o capital estava sediado. Outro elemento importante dessa transformação do capitalismo são as novas tecnologias, que permitem a expansão do capital em tempo real e por todo o território global.

Diante desse cenário, o estado nacional busca dar respostas reagindo aos efeitos da normatização global sobre o território, ora moldando sua legislação interna aos interesses do capitalismo do século XX, contribuindo para que o capital possa fluir no território global, sem encontrar cláusulas de barreira na legislação nacional dos países que impeçam o capital global de escolher determinados territórios para explorar, ora buscando reagir e gerar movimentos de resistência nacional às mazelas trazidas pelo capital global.

Nesse contexto, nasce a política pública do MEI, sob o argumento de ser uma política social de inclusão social e previdenciária, conforme consta no texto normativo da lei federal que ampara a política pública nacional, Lei Complementar nº 147 de 2016.

Em que pese a política pública do MEI ter sido constituída a partir de uma agenda nacional e regulamentada em leis complementares federais e nacionais, normando o território nacional, o modelo de federação adotado pelo Brasil, que

distribui competências para os diferentes entes federados, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, exige que todos estejam alinhados no sentido de regulamentar a implementação da política nos pontos que lhes cabem, por imposição das competências que lhe são asseguradas no texto constitucional. Nesse sentido, a normatização federal sobre todo o território nacional impõe, especialmente aos municípios, ações para a implementação da política pública.

Observamos que diante do modelo de federação adotado pelo Brasil, especialmente a partir da Constituição de 1988, elevando os municípios a ente federados, que o conjunto legislativo federal que sustenta a política pública do MEI imputa à totalidade do território nacional, e especialmente aos espaços municipais, importantes definições para a implementação da política pública de apoio aos MEIs, de acordo com suas competências legais. A descentralização da regulamentação da política pública do MEI também encontra lastro no art. 179 do texto constitucional, que atribui tanto à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a obrigação de dispensar às Microempresas - ME e às Empresas de Pequeno Porte - EPPs tratamento jurídico diferenciado, visando incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Algumas atribuições impostas aos municípios para a implementação regulamentação da política pública do MEI podem ser extraídas da Lei Complementar nº 123 de 2006 com as suas reformas. Entre essas atribuições, podemos destacar, a título exemplificativo, o registro e cancelamento da atividade, como a emissão de alvarás sem cobrança de taxas; a significativa redução da tributação do MEI, inclusive em relação aos impostos municipais; a fiscalização orientada a fim de permitir que o MEI tenha condições de se enquadrar às exigências legais para o exercício da sua atividade; o acompanhamento de um agente de desenvolvimento que lhe possa dar o apoio necessário; a promoção do acesso ao mercado, inclusive permitindo sua participação em licitações públicas em editais exclusivos para os pequenos empreendedores; o apoio administrativo para que possam promover arranjos por meio de sociedades de propósito específico entre os pequenos empreendedores, com o fim de barganhar preços nas negociações; estimular a capitalização e o acesso ao crédito, entre outras atribuições.

Portanto, a figura do MEI se constitui a partir de um recente conjunto normativo formal que institui uma política pública, formado pela Constituição Federal e leis complementares federais que vigoram em todo o território nacional, o que nos permite utilizar o conceito de Milton Santos (2006) de território normado, cuja regulamentação para a implementação da política pública deve ocorrer em todas as esferas governamentais da federação brasileira (nacional, estadual e municipal), com a finalidade de diminuir as atividades empresariais informais no território brasileiro.

Mas, por outro lado, considerando o território não como mero receptáculo, mas como território usado, em que as suas particularidades tornam as normas diversamente eficazes, encontramos no território contribuições e condicionantes para a formação normativa dessa política pública a partir de uma construção social. Assim, a partir da ideia de que o território não é um platô que recebe a normatização global, nacional, estadual, municipal de forma acrítica, pode o local desenvolver a sua forma de implementar a política pública, constrangido, no entanto, pelo texto normativo que lhe é imposto.

Considerando que o texto normativo, que vem no invólucro de um tipo legislativo, terá sua aplicabilidade a partir da interpretação que os diferentes atores que agem sobre o território, direta ou indiretamente, realizam desse texto, a partir das particularidades e virtualidades daquele território local, que darão lastro à construção social para a implementação da política pública. Por isso, as normas formais, segundo Santos (2006), podem ser diversamente eficazes segundo os lugares. A escala local pode ser uma forte propulsora de imposição de normas diante de sua particularidade, compondo duas situações extremas: uma a normatização formal da política pública do MEI válida para todo o território nacional, e de outro lado, encontramos um território capaz de implementar a mesma política pública de diferentes modos, considerando as virtudes e particularidades do lugar, bem como a atuação, muitas vezes decorrente das visões de mundo dos atores envolvidos na implementação da política pública, permitindo afirmar que “localmente, o espaço territorial age como norma.” (SANTOS, 2006, p. 230).

A implementação do conjunto normativo formal criado na escala nacional que estabelece a política pública do MEI, pelos atores que atuam na escala local, pode sofrer interferência não só da legislação que estabelece a política, mas também das ideias, valores e da concepção de mundo dos atores envolvidos na implementação

da política pública. O que chamamos de territorialização da norma, somado às particularidades locais, seus aspectos históricos, sociais, econômicos, culturais, que contribuem para a formação da norma na escala local.

E nesse sentido, considerando que o território não é mera paisagem, o estudo atenta para os atores na escala local e a sua interferência na implementação da política pública em questão, a partir de seus diferentes valores, poderes, capacidades, iniciativas e condições próprias de lugares específicos, que pode levar a interpretação do texto normativo que estabelece a política pública de diferentes formas, moldando-o às suas condições. Além disso, a atuação dos atores locais na implementação da política pública do MEI permanece em constante interação entre os atores, seja por meio das instituições que representam, relações pessoais ou outros interesses.

Partindo da ideia de que apesar de existir uma normatização formal da escala nacional que estrutura a política pública, essa não será recebida de forma acrítica no território, sendo sua implementação influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la, bem como de suas condições materiais (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Buscaremos compreender, como no caso da política pública aqui destacada, o território, por meio da ação de seus atores locais, pode ser fonte material e não formal do direito por meio de um condicionamento que produz a rotinização de um dado evento e, com isso, construindo e moldando a norma jurídica a partir de uma origem social.

Conforme já mencionado, a legislação imputa, especialmente aos municípios, várias atribuições a fim de ver implementada a política pública, inclusive de instituir a figura do microempreendedor individual em lei municipal, normando formalmente o território. Mas os municípios não são reféns do território normado (SANTOS, 2006) em relação à implementação da política pública do MEI, em especial, podem ativamente desenvolver ações que promovam a implementação da política pública considerando suas particularidades territoriais e construindo suas próprias condições relacionadas à política pública dos MEIs.

Nesse sentido, considerando a importância do espaço local na condução, especialmente na implementação da política pública do MEI, pretendemos compreendê-la a partir da normatização na escala nacional e de sua construção social no território, notadamente, na escala local, especialmente a partir dos

diferentes atores envolvidos na implementação da política pública, como as ações dos governos municipais, instituições e organizações não governamentais que, de alguma maneira, representam o empresariado e dos próprios MEIs.

Considerando “que as escalas não estão dadas, mas são elas mesmas, objeto de confronto, como também é objeto de confronto a definição das escalas prioritárias onde os embates centrais se darão” (VAINER, 2001, p. 146), o estudo da territorialização da política pública, na escala local, não pode se dar *a priori*, visto que devem ser consideradas as particularidades do território. Cabe investigar como ocorre na escala local, no âmbito do território municipal, a partir das ações do governos, das entidades de representação empresarial e dos próprios MEIs, a construção social dessa política normada a partir da escala nacional.

Nesse contexto, o problema de pesquisa da tese, para a qual buscamos resposta, está assim definido: considerando a dimensão multiescalar, como se dá a territorialização da normatização, no âmbito municipal, da política pública do MEI ?

Objetivou-se investigar a construção da política pública do MEI na escala local a partir das ações dos poderes Executivos, Legislativos municipais, bem como analisar a participação das entidades de representação empresarial, como Associações comerciais, associação dos jovens empreendedores e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae que atuam no território, além de compreender a apropriação dos próprios MEIS da política pública.

Para tanto, a abordagem utilizada será a do **materialismo histórico** a partir do qual serão exploradas as categoriais da totalidade, mediação, práxis e a contradição, considerando a construção social da política pública no território delimitado pelos municípios de Vera Cruz, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, todos situados no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

Como indicado, a análise investigará como na escala local vem sendo implementada a política pública normada a partir textos legais da escala nacional, considerando que o território, bem como as relações que os atores estabelecem nele, são também responsáveis pela produção de normas a partir de suas particularidades para a construção social de normatividade.

Entendemos que a abordagem do materialismo histórico foi apropriada para este estudo considerando que a realidade histórica é contradição em movimento (MASSON, 2007). Não é possível compreender a sociedade sem um método que possibilite captar tais contradições e seus movimentos, já que a realidade não é

estática e está além de sua forma aparente, contexto em que está inserida a política pública do MEI. A importância do território, aqui entendido no sentido de território usado, em movimento sob aspectos dos mais diversos, como sociais, culturais, econômicos, contribuindo para a construção da normatividade, seja ela formal ou não formal, consolida os processos históricos de uma dada sociedade.

Segundo Masson (2007), no materialismo, a compreensão do real se efetiva ao atingir, pelo pensamento, um conjunto amplo de relações, particularidades, detalhes que são captados numa totalidade. “Se um objeto do pensamento é mantido isolado, ele se imobiliza no pensamento, é apenas uma abstração metafísica.” (MASSON, 2007, p. 109).

Assim o objeto concreto que foi pesquisado – a implementação da política pública do MEI na escala local –, não é um elemento solto no contexto social, econômico, cultural e histórico do território. E compreender as particularidades desse território histórico – sociais, culturais e econômicas –, permitirá compreender as possíveis e diferentes formas de implementar a política pública, em que pese a legislação da escala nacional seja a mesma para todo o território nacional.

A partir da abordagem do materialismo histórico, utilizamos as categorias da totalidade, práxis, contradição e mediação, que foram tomadas do método dialético a fim de que a realidade seja considerada como totalidade concreta, ou seja, um todo estruturado em desenvolvimento. Nesse sentido, para Masson (2012, p. 04-05) “captar a realidade em sua totalidade não significa, portanto, a apreensão de todos os fatos, mas um conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes que são captados numa totalidade que é sempre uma totalidade de totalidades.” Dessa forma, a categoria da totalidade será analisada a partir de um recorte de atores, mas que envolve a valorização de uma abordagem multiescalar, incluindo a escala global. A partir do período da acumulação flexível e a transformação do capitalismo, houve a queda de empregos industriais, que eram o ponto forte na época, desencadeando um crescimento de postos de trabalho nos serviços, setor em que o trabalho informal é mais típico, evidenciando a explosão do trabalho informal ou flexível nas metrópoles brasileiras. “Enquanto isso, os trabalhadores sem carteira vão de um modesto crescimento de 5% (1986-1990) para um salto de 40% (1991-2000).” (DUPAS, 2001, p.147) Além disso, “Este movimento significou nos últimos sete anos, uma perda de 2,0 milhões de postos de trabalho no setor formal e um ganho de outros 2,0 milhões de postos no setor informal, sendo que o chamado

‘informal por conta própria’ teve nível de crescimento nos dois períodos, sempre em aceleração.” (DUPAS, 2001, p.147).

Portanto, a adoção da política pública em questão está relacionada a um cenário econômico global que se inicia muito antes da edição da Lei Complementar nº 128 de 2008, que cria a figura do MEI. A abordagem teórica pelo materialismo histórico, por meio da categoria da totalidade, permite-nos fazer a leitura da política pública do MEI a partir desse cenário histórico, social, normativo, econômico, cultural e político em que o País estava imerso, inclusive permitindo analisar as sucessivas alterações da Constituição Federal de 1988 para atender ao grande capital que norma o território, culminando com o surgimento da figura do MEI.

Considerando que a figura do MEI é fruto da construção histórica de um todo, nesse sentido, aproveitamos as palavras de Kosik que afirma que não somente as partes estão interconectadas entre si e com o todo, mas também o todo se cria a si mesmo por meio da interação entre as partes (KOSIK, 1985).

Assim, além de buscar compreender a política pública do MEI na perspectiva da totalidade, encontramos ações e relações de atores que atuam em diferentes escalas que denotam clara contradição na implementação da política pública do MEI, principalmente em relação aos textos normativos formais e ações necessárias à implementação da política pública, não só dos entes federados locais em relação aos textos normativos da escala nacional, como também em relação aos textos normativos locais e ações dos atores locais, cuja abordagem do materialismo histórico nos permitiu avaliar, especialmente quanto ao funcionamento da engrenagem federativa.

No sentido de valorizar a abordagem multiescalar, Brandão (2011) afirma que é imprescindível construir estratégias multiescalares, ativando recursos materiais e simbólicos, mobilizando atores sociais e políticos, criando centros de decisões e mecanismos de legitimação, promovendo mediações espaciais, políticas, monetárias, financeiras, macroeconômicas, microeconômicas, interestaduais, geoeconômicas e geopolíticas. Na construção dessas estratégias multiescalares, é possível encontrar contradições na condução da política pública do MEI nas diferentes escalas e até mesmo na seara da própria escala local, o que aqui buscamos evidenciar.

Além disso, para Masson (2012, p.04-05), “a categoria mediação é fundamental por estabelecer as conexões entre os diferentes aspectos que caracterizam a

realidade” e nesse sentido, embora se tenha feito o recorte para compreender a implementação da política pública na escala local, há nessa escala local diferentes atores, de diferentes segmentos que interferem, de forma positiva ou negativa, na implementação da política pública. As autoridades e agentes dos Poderes do Executivo, que, a rigor, são os principais atores na execução da política; mas também os membros do legislativo que devem aprovar a lei local de regulamentação da política pública; as entidades de representação empresarial que atuam na escala local; além dos próprios MEIs, que são os atores a quem a política deve atingir. Mas há também necessária mediação entre as escalas para a implementação da política pública em destaque, e é nesse sentido que buscamos compreender a atuação dos atores em cada uma dessas escalas de poder a fim de reconhecer suas inter-relações a partir de uma visão de totalidade.

Mas, ao mesmo tempo “a totalidade existe nas e através das mediações, pelas quais as partes específicas (totalidades parciais) estão relacionadas, numa série de determinações recíprocas que se modificam constantemente” (MASSON, 2012, p.04-05). Concordamos com as críticas às teorias localistas, de que a escala local “pode tudo”, que acredita piamente na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem o controle sobre o seu destino e procura promover a governança virtuosa lugareira. Para Brandão (2007), é necessário conceber a implementação da política pública como parte de uma estratégia multiescalar e/ou transescalar e, portanto, reconhecer que a escala local não encerra em si senão apenas parte dos desafios a serem enfrentados pela resistência ao projeto neoliberal de reconfiguração escalar (VAINER, 2001). E nesse contexto, a categoria da mediação é forte instrumento para perceber se há interação entre a escala local e as demais escalas (regional, estadual, nacional e global) no que diz respeito à implementação da política pública do MEI na escala local.

E por fim, para analisar os elementos que decorem das ações da historicidade, da totalidade, bem como da mediação e da contradição é necessário que se analise a práxis que se dá no território em relação à implementação da política pública do MEI, a partir da compreensão de território usado e da norma que se compreende como o resultado da construção social a partir de dado texto normativo. Segundo Masson (2012, p.04), essa “práxis representa a atividade livre, criativa, por meio da qual é possível transformar o mundo humano e a si mesmo”.

Assim, buscaremos identificar e compreender por meio dos instrumentos a serem aplicados, conforme adiante mencionado, a prática adotada nos municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz, a fim de implementar e potencializar a figura jurídica do MEI, atendendo à normatividade constitucional de conceder tratamento favorecido a esses, mas também respeitando processos históricos, culturais e sociais da região pesquisada, que concorrem para a implementação da política pública. E é nesse aspecto que utilizaremos a historicidade, com ambos os procedimentos - *regressivo*: partindo do presente para retornar ao passado a fim descobrir o contexto e o processo histórico, cultural, social e econômico que permitiu a criação da figura do MEI, além do contra movimento, qual seja, - *progressivo* a fim de identificar acontecimentos que possam dar lastro à importância da escala local na implementação da política pública do MEI (KOSIK, 1985).

A técnica de pesquisa utilizada é a pesquisa bibliográfica, a ser desenvolvida a partir de materiais já elaborados – dados secundários –, constituída principalmente de livros e artigos científicos e legislação. Também foram colhidos dados secundários no *site* das juntas comerciais, industrial e serviços do Brasil, especialmente da Junta Comercial, Industrial e Serviços - Jucis do Estado do Rio Grande do Sul, bem como pesquisas já elaboradas pelo Sebrae, que mantém grande empenho nas pesquisas voltadas ao MEI, além dos dados governamentais do Portal do Empreendedor, o que garantirá à pesquisa um universo de dados muito mais amplo do que poderiam ser colhidos na pesquisa direta, além de ser o local onde os MEIs se registram para obter um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ. Também foram utilizados dados quantitativos publicados no portal do empreendedor com cruzamento de dados veiculados pelo poder público dos municípios pesquisados.

Os dados secundários também permitirão comparar as diferentes formas de regularizar e formalizar uma atividade empresarial, tanto individualmente quanto coletivamente, ou seja, outros modelos jurídicos de formalizar a atividade econômica empresarial, além do MEI, como a Sociedade Limitada - LTDA; Sociedade Anônima - S/A; Empresa Individual de Responsabilidade Limitada - EIRELI, Empresário Individual - EI, entre outros, mas os números preliminares mostram que o MEI vem ranqueando os tipos jurídicos permitidos no sistema jurídico brasileiro.

Na tentativa de buscar respostas ao problema proposto, apresentamos a seguinte distribuição de capítulos, além desta introdução que integra o primeiro capítulo:

No segundo capítulo, impõe-se a análise de dois conceitos que atravessam o trabalho: o conceito de território usado, bem como o conceito de norma, diante das inúmeras interpretações dadas pela literatura para diferentes áreas do conhecimento. A clareza de tais conceitos se faz necessária a partir da união de diferentes áreas do conhecimento que constituem esta tese. Na formação jurídica, a ideia de território mais utilizada é a geográfica, enquanto norma jurídica, na maioria das vezes, refere-se ao texto normativo e suas imposições legais. Já para outras áreas do conhecimento, a expressão território não necessariamente precisa se alinhar às linhas geográficas previamente definidas pelos entes federados. Em que pese, utilizar-se-á o estudo de três municípios, cuja delimitação geográfica de fato exista. A ideia principal que perpassa o estudo é analisar como os atores implementam a política pública nesses entes federados, portanto, destaca-se aqui a ideia de território usado.

Elucidado os conceitos de norma e território que serão utilizados para a construção do trabalho, no terceiro capítulo, será abordada a estreita ligação entre norma e território, no contexto da reestruturação do capitalismo nos tempos da globalização, atendendo à categoria da totalidade inerente à abordagem do materialismo histórico. Nesse capítulo, abordaremos as principais mudanças do período fordista para o período chamado de acumulação flexível, que nos levará a pensar, em especial, três questões: a) a passagem do regime de acumulação do capital do fordismo para o regime de acumulação flexível e a contribuição do último para o aumento do trabalho informal, e, conseqüentemente a reafirmação do estado nacional diante desse contexto; b) a transformação do capitalismo do século XX com acumulação flexível do capital exige um modelo de liberalismo econômico para que o capital possa fluir sobre o território global, sem encontrar resistência e barreiras na legislação dos países que o impeçam de escolher determinados territórios para explorar, impondo, muitas vezes, que os Estados nacionais adequem sua legislação formal, inclusive sua lei maior – a Constituição Federal no caso do Brasil – à pretensão do capital, fragilizando e normando, de certa forma, o Estado nacional.

Já no quarto capítulo, a ideia de território normado pelos interesses capitalistas globais pode ser contraditado pelas Nações, ainda que interagindo com a escala

global. Poderão assumir um papel contra-hegemônico, de resistência, com ações e reações diferenciadas, evidenciando uma atuação dos atores territoriais e reafirmando a importância do Estado nacional, o que pode se dar por meio de políticas públicas de âmbito nacionais.

Tais políticas públicas também normam o território nacional da escala nacional para a escala municipal, mas também podem ser vistas como movimentos nacionais de resistência à normatização que vem proposta pela escala global, bem como pode ser a forma que o Estado nacional encontrou para resolver as mazelas oriundas de seu próprio processo histórico e social, corroborado pelo regime da acumulação flexível do capital, que se dá em todo o globo.

Em qualquer das leituras que se faça, as políticas públicas nacionais buscam a reafirmação do Estado nacional em face ao movimento hegemônico global, e devem ser analisadas a partir da multiescalaridade da construção federativa do Brasil, que é excepcional, visto que eleva o município a ente federado, com competências específicas que não podem ser desenvolvidas por outro ente federado, sob pena de fratura federativa, bem como devem gozar de autonomia. Os elementos da distribuição de competências e da autonomia dos entes federados, inerentes à forma federativa de Estado, serão analisadas a partir da ideia de que dada política pública, quando definida na escala nacional, deve ser regulamentada pelos entes federados que compõe a federação brasileira, a partir das competências estabelecidas a cada ente em relação à implementação da política pública, o que, de alguma maneira, pode comprometer a autonomia dos entes federados em relação ao seu alinhamento às políticas públicas nacionais.

Mas, por outro lado, a implementação de dada política pública no território, ainda que construída na escala nacional, tem forte relação com as relações de poder e a atuação dos atores territoriais. Essas relações no interior do âmbito local, ou seja, de cada município, compreende uma multiescalaridade específica. Nessa seara, a escalaridade se dá entre os atores que, de alguma maneira, possuem relação com dada política pública, e podem interferir de forma direta ou indireta em sua implementação junto ao território. A interferência de atores que atuam em diferentes escalas no âmbito do território para a implementação da política pública pode ser desenhada a partir de uma morfologia de poder, além de outros elementos, tais como: capacidade, interpretação da estrutura normativa que estabelece a política pública, relações políticas, discricionariedade dos atores com

responsabilidade direta na implementação da política pública, condições materiais de execução da política pública, valores e visões de mundo dos atores, entre outros.

Nesse sentido, considerando todas as atribuições municipais em relação à implementação dessa política pública, é necessário compreender a interação existente entre os atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas, diante da tentativa de demonstrar que as dinâmicas políticas são resultado dessas interações. Ou seja, de acordo com Lotta (2008), não há mais apenas um agente responsável por todo o processo de implementação da política pública, mas, sim, um sistema formado por diferentes atores. Desse sistema de atores, destacam-se os vinculados aos entes públicos, e que exercem diferentes cargos na estrutura governamental, mas também outras instituições não estatais que de alguma maneira possuem interesse no sucesso ou não da política pública.

No quinto capítulo, analisaremos de forma mais detalhada a política pública do MEI, a partir da reconstrução legislativa de dada política, a partir dos ditames constitucionais e pareceres legislativos que encaminharam o projeto de lei que criou a respectiva política, além de ações que se manifestam na escala nacional criadas a fim de fortalecer, em dado momento, essa política pública. Analisaremos a natureza jurídica da figura do microempreendedor MEI e seu enquadramento tributário, juntamente com questões relacionadas a sua formalização e, principalmente, aos benefícios assegurados com a formalização da atividade empresária por meio da figura do MEI.

Nesse mesmo capítulo, considerando que tal política pública é anunciada nacionalmente como uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária, além de a formalização por meio dessa figura jurídica não ter caráter eminentemente econômico ou fiscal, cabe-nos analisar, sob o viés da categoria da totalidade, questões que extrapolam o cenário nacional e a relação dessa política pública com o regime de acumulação flexível do capital, tendo em vista que um dos reflexos da transformação do capitalismo do século XX é o desemprego.

Derradeiramente, no sexto capítulo, a fim de comprovar, a tese da tese, que textos normativos nacionais, que normam o território nacional dando contorno a dada política pública, não são recebidos de forma acrítica pelos atores que atuam localmente. Por esse motivo, a implementação de dada política pública localmente

precisa ser averiguada localmente, pois os atores locais agem, ressignificam, interpretam o texto normativo nacional e local a partir de suas particularidades e singularidades, considerando vários aspectos históricos sociais materiais, bem como outros que derivam de valores, visões de mundo e relações de poder. Apresentaremos a análise da pesquisa empírica realizada junto aos municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz, relacionada à implementação da política pública do MEI.

Portanto, a fim de compreender, por meio da interpretação desses territórios e a ação de seus atores, como se dá a territorialização da política pública do MEI no território dos três municípios indicados desenvolvemos a pesquisa empírica, por meio de entrevista semiestruturada, bem como questionário, que envolveram os seguintes grupos de atores: a) atores ligados a entidades de representação empresarial, como Associações Comerciais, Industriais e Serviços, Associação de Jovens Empreendedores e o Sebrae; b) atores que atuam em nome do ente estatal local: do Poder Executivo, representados pelos Secretários de Desenvolvimento Econômico e Secretários de Fazenda, do Poder Legislativo, entrevistamos os vereadores presidentes das Câmaras de Vereadores dos municípios de Vera Cruz, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, além de vereadores com envolvimento no tema; c) os próprios MEI, como destinatários da política pública.

É importante mencionar que, com as eleições municipais de 2015, muitos daqueles que estavam exercendo o cargo de secretário foram substituídos com as novas gestões municipais. Por tal motivo, entendemos fundamental entrevistar também o secretário de cada um dos municípios da gestão que se findou em 2015. Além disso, também cabe mencionar que o fato de as secretarias de governo serem cargos políticos, nos municípios de Santa Cruz do Sul e de Vera Cruz, constatou-se a substituição do titular da pasta durante a gestão atual, motivo pelo qual optamos por entrevistar o novo titular também.

Portanto, em relação aos atores ligados ao Poder Executivo e com proximidade à implementação da política pública do MEI, entrevistamos os seguintes atores: dois Secretários de Desenvolvimento Econômico e Social de Vera Cruz, da gestão atual, visto que o primeiro foi substituído por outro a partir de uma reforma política local, dois secretários da mesma pasta do Município de Santa Cruz do Sul, um de gestão anterior e outro da gestão atual. Entrevistamos também o funcionário da secretaria em questão e que é responsável pelo “banco do povo” desse município. Já no

Município de Venâncio Aires, deixamos de entrevistar o secretário dessa pasta diante do fato de o cargo ter permanecido em vacância durante período expressivo, motivo pelo qual agendamos com a secretária da fazenda do início da atual gestão, mas cujo cargo também ficou vago antes da realização da entrevista agendada. Diante dessa situação, optamos por entrevistar um representante da Secretaria da Fazenda da gestão anterior, inclusive pelo fato das claras convicções em relação à política pública do MEI, bem como da implantação de procedimentos de trabalho para uma fiscalização mais rígida que teve sua participação direta, aspecto que se destacou desde os estudos exploratórios do tema naquele município.

Ainda em relação aos atores vinculados ao Poder Executivo, e preenchido o cargo de secretária de Fazenda de Venâncio Aires, aplicamos questionário estruturado a todos os três secretários de Fazenda nos três municípios. A opção pelo questionário se deu pela grande dificuldade em agendar dia e hora para a entrevista. O questionário aplicado aos atores ligados à Secretaria de Fazenda dos três municípios teve como objetivo identificar como eles vêm implementando a política pública a partir das questões identificadas pela lei da escala nacional, mas cuja competência para realizar é do município, diante do pacto federativo, principalmente os seguintes pontos: taxas no registro e legalização do MEI; cancelamento de alvará em caso de irregularidade; tributação municipal do MEI e utilização e nota fiscal eletrônica - NFS-e; agente de desenvolvimento; fiscalização orientada para o MEI e o acesso ao mercado e compras públicas.

Já em relação aos atores vinculados ao Poder Legislativo, realizamos entrevista semiestruturada com todos os presidentes atuais das Casas Legislativas locais, e com dois vereadores, um de Santa Cruz do Sul, que se destacou em documentos formais disponibilizados pela Câmara Municipal em relação à aprovação da Lei local, e outro do Município de Venâncio Aires pelo fato de, antes de atuar junto ao Legislativo, pertencer ao corpo técnico do Executivo local, acompanhando a política pública em questão. Além das entrevistas, junto ao Município de Vera Cruz, foi possível resgatar o áudio da sessão da Câmara Municipal que pautou o projeto de lei local que trata do MEI. Nos demais municípios foi possível resgatar as atas das respectivas sessões.

Quanto aos atores ligados a entidades de representação empresarial, buscamos, inicialmente, informações por meio de entrevista semiestruturada com o presidente da Associação Comercial Industrial de Santa Cruz do Sul - ACI.

Buscamos, ainda, agendar entrevista com o presidente da mesma entidade representativa do Município de Vera Cruz, sem êxito, que mencionou que aquela entidade não atende MEIs, declinando do agendamento e orientando a buscar informações junto ao poder público local. Essa informação foi repassada por mensagem eletrônica pela secretária da entidade. A mesma entidade representativa do Município de Venâncio Aires, que é denominada de Câmara de Comércio, Indústria e Serviços de Venâncio Aires - Caciva, respondeu por escrito os questionamentos da entrevista semiestruturada, diante da dificuldade de agenda disponível. Também foram entrevistados representantes da Associação dos Jovens Empreendedores do Município de Vera Cruz - Ajevec e Associação dos Jovens Empresários de Santa Cruz do Sul - Ajesc, por serem entidades que podem concentrar muitos microempreendedores em seu corpo de associados. Não identificamos entidade dessa natureza no Município de Venâncio Aires.

Ainda como entidade de representação empresarial, entrevistamos o representante do Sebrae, cuja sede que coordena os trabalhos está situada no Município de Santa Cruz do Sul, mas com atuação na região que abrange os três municípios em questão.

Ao total foram entrevistadas dezessete entrevistas. Todos foram entrevistados junto ao seus setores de trabalho, além dos três questionários enviados e recebidos via e-mail aos três secretários de fazenda dos municípios pesquisados. Essas informações foram coletadas no período de 2016 e primeiro semestre de 2017.

E, por fim, aplicamos questionário estruturado para sete MEIs, os destinatários da política pública. O questionário estruturado seguiu os seguintes eixos temáticos: perfil do microempreendedor e trajetória individual de empreendedorismo; sua relação com o mercado; a apropriação dos benefícios da política pública; sua relação com o poder público e outras instituições e a sua contribuição para a implementação da política pública.

A fim de buscar informações acerca do processo de construção e implementação da política pública na escala nacional, trocamos mensagens eletrônicas com o presidente nacional do Sebrae, que nos enviou pesquisa recente realizada pela instituição, bem como, contamos também, por mensagem eletrônica, o presidente do partido político INOVA BRASIL que busca como filiados e apoiadores pequenos empresários, entre eles os MEIs.

2 DEFININDO OS CONCEITOS DE NORMA E TERRITÓRIO

Neste capítulo, abordaremos o sentido de território e norma, bem como a relação entre ambos os elementos. Para tanto, é necessário recorrer, inicialmente, ao conceito de território como elemento do Estado, demonstrando a artificialidade da ideia de território, para que sobre aquele espaço geográfico vigorem as normas emanadas da vontade do Estado nacional para, após, compreender a importância de se identificar território, não como uma mera paisagem, e um espaço geográfico com platô sobre o qual apenas o Estado atua, mas sim como um espaço social que tece uma trama de relações que se complementam e se conflitam ao mesmo tempo. Um espaço habitado em que há atores com diferentes capacidades interagindo em arenas com disputas de poder e conflito, ou seja, território como espaço usado.

Buscaremos também demonstrar que a aplicabilidade das normas jurídicas emanadas da vontade do ente estatal se submetem à atuação dos atores que agem sobre o território, sendo inatingível a aplicação de uma pureza metodológica de mera subsunção da norma aos casos concretos. O conjunto normativo formal do Estado nacional, que norma o território nacional, sofre forte influência da atuação dos atores que atuam no território. Assim sendo, a realidade social norteia tanto a constituição da norma quanto a sua aplicabilidade, que é moldada a partir dos diferentes atores que a interpretam, consequência da compreensão da ideia de território usado, de espaço habitado. O texto normativo escrito, que busca normar o território a partir da vontade do Estado nacional, molda-se aos fatos, aos valores dos atores que atuam, de modo conflitante, no território. Tais atores podem ser tanto globais quanto de autoridades internas, refletindo na construção social da norma jurídica de diferentes modos em diferentes espaços, permitindo identificar a produção de normas a partir do território.

Há, portanto, uma clara ligação entre norma e território. Ao considerar a ideia de território usado e não um mero platô sobre o qual o Estado atua por meio de um monismo jurídico, é possível compreender que as normas jurídicas são o resultado da interação de diferentes atores que, de forma conflituosa, atuam sobre o território,

atribuindo diferentes interpretações e, conseqüentemente, de diferentes aplicações do mesmo texto normativo emanado do Estado.

2.1 O sentido de Território

Nos manuais de Teoria do Estado os estudos sobre o território o definem como um dos elementos da formação do Estado, juntamente com os elementos povo e soberania. Daí extrai-se a ideia de que não existe Estado sem território. Nesse sentido, o território é compreendido como

a base espacial do poder jurisdicional do Estado, isto é, o *locus* onde se exerce o poder coercitivo estatal sobre os indivíduos humanos, sendo materialmente composto pela terra firme, incluindo o subsolo e as águas internas (rios, lagos e mares internos), pelo mar territorial, pela plataforma continental e pelo espaço aéreo. (SOARES, 2001, p. 187).

Nesse mesmo sentido, para Streck e Morais (2004, p. 152), território é o “*locus* o qual será fixado o elemento humano e terá lugar o exercício do poder e aplicação do ordenamento jurídico-positivo estatal”, convergindo com Soares (2001), para quem, apoiado em Jellinek (1954), o território só possui sentido jurídico quando permeado por uma organização política, pois sem indivíduos humanos não há territórios, mas apenas partes da superfície terrestre, a partir do que se pode afirmar que o território só interessa ao mundo jurídico enquanto espaço habitado pelo homem.

Na tradição, o território desempenha uma *função positiva* de que tudo e todos que se encontram nos seus limites ficam sujeitos à sua autoridade e uma função negativa de exclusão de toda e qualquer outra autoridade diversa daquela do Estado, sendo regido pelo princípio da efetividade, limitando-se ao espaço físico sobre o qual o Estado efetivamente exerce o seu poder soberano. (STRECK e MORAIS, 2004, p. 152).

Bourdieu (1979, p. 178) entende que o território como quadro natural dentro do qual os governantes exercem suas funções. Assim, o território revela-se indispensável para o Estado como referência da comunidade, afirmando-se como área de segurança dos indivíduos e das sociedades menores, mediante jurisdição territorial que o transforma em instrumento a serviço dos fins do poder.

Essa noção de território, como componente necessário do Estado, só apareceu com o Estado Moderno, embora, à semelhança do que ocorreu com a soberania, isso não quer dizer que os Estados anteriores não tivessem território.

(...) Durante a Idade Média, com a multiplicação dos conflitos entre ordens e autoridades, tornou-se indispensável essa definição de território, e ela foi conseguida através de duas noções: a de soberania, que indicava o poder mais alto, e a de território, que indicava onde esse poder seria efetivamente mais alto. (DALLARI, 2003, p. 86).

É interessante notar, de acordo com Antas (2005), quando os grandes desenhos dos Estados territoriais, por volta do século XVI começaram a ganhar contornos mais rígidos, os territórios baseados nas línguas, dialetos e etnias, que povoavam a Europa nos séculos IV ao XV, deixaram de ser respeitados, a título ilustrativo, o mesmo autor exemplifica:

se comparamos os mapas dos Estados nacionais atuais com os mapas das territorializações baseadas nas línguas e nos dialetos das etnias, povoadoras da Europa dos séculos IV ao XV, podemos constatar facilmente que a região correspondente, por exemplo, à atual França, inclui os territórios outrora pertencentes aos normandos, bretões, aquitanos, francos, isigodos, entre outros, fato que se repete com outras etnias e mesmo com algumas destas em relação a Inglaterra, Alemanha, Espanha, Portugal, enfim, a todos os Estados europeus, devido aos processos de unificação territorial. (ANTAS, 2005, p. 108).

Ainda segundo Antas (2005, p. 108), “esse processo consistiu na produção de um conceito de nação comum a vários povos, e forjou-se, desse modo, a ideia da existência de uma população homogênea;” além de que “O estabelecimento do Estado territorial implicou também dissimular tais diferenças étnicas de modo que se instituisse uma única nacionalidade.” (ANTAS, 2005, p. 114).

Essa operação acabou determinando uma igualdade no plano jurídico entre todos os habitantes de um mesmo território, e se, de um lado, submeteram-se todos a um único poder soberano, de outro lado, também em nome dessa soberania, o Estado realizou operações de racismo interno, a fim de homogeneizar a população, em face à educação e à saúde, forjando a imagem de um povo com características físicas e culturais comuns (por exemplo, a padronização da cor, da língua, dos tipos físicos, de um dado sentimento pátrio etc.) (ANTAS, 2005).

É nesse sentido que Hans Kelsen (1998) afirma que a delimitação territorial é uma necessidade para a vigência simultânea de muitas ordens estatais,

o Estado, concebido como uma unidade social concreta, parece subentender igualmente uma unidade geográfica: um Estado- um território. Um exame mais rigoroso, porém, demonstra que a unidade de território de Estado não é, de modo algum, uma unidade geográfica natural. (KELSEN, 1998, p. 299).

O território, portanto, não chega a ser um componente do Estado, mas é o espaço ao qual se circunscreve “a validade da ordem jurídica estatal, pois embora a eficácia de suas normas possa ir além dos limites territoriais, sua validade como ordem jurídica estatal depende de um espaço certo, ocupado com exclusividade” (DALLARI, 2003, p. 86)

Nesse sentido, território como elemento do Estado se traduz em um espaço definido geograficamente de forma artificial, para sobre ele vigoraram as leis daquele Estado. A regulação formal e informal que o Estado impõe sobre o território nos remete à ideia de que o território, delimitado em suas fronteiras, representa o platô sobre o qual o Estado atua, independentemente de o território ser ou não considerado um elemento do Estado. Além disso, as posições asseveradas até o momento representam a ideia do monismo jurídico, no sentido de que o Estado é o único que emana normas que regulam e incidem sobre o território, gerando uma ideia de que o território sempre é normado pelo Estado.

Mas há, por outro lado, na literatura, outra compreensão em relação ao território, cuja referência primacial parte dos escritos de Milton Santos (2006), além de outros autores que seguem a mesma linha, e que são principalmente voltados à área da geografia e da sociologia, como veremos a seguir.

Referimo-nos à ideia de território usado, que aqui não tem por finalidade apresentar qualquer inovação daquilo que já foi dito sobre o termo, apenas com a compilação de visões de diferentes autores. Nesse sentido, o conceito de território usado é o resultado do processo histórico, bem como a base material e novas ações humanas que vem sendo utilizadas largamente no campo da geografia, como demonstra parte do manifesto sobre o papel da geografia, publicado em 2001.

A compreensão do espaço geográfico como sinônimo de *espaço banal* obriga-nos a levar em conta todos os elementos e a perceber a inter-relação entre os fenômenos. Uma perspectiva do *território usado* conduz à ideia de *espaço banal*, o espaço de todos, todo o espaço. Trata-se do espaço de todos os homens, não importa suas diferenças; o espaço de todas as instituições, não importa a sua força; o espaço de todas as empresas, não importa o seu poder. Esse é o espaço de todas as dimensões do acontecer, de todas as determinações da totalidade social. É uma visão que incorpora o movimento do todo, permitindo enfrentar corretamente a tarefa de análise.

Com as noções de *território usado* e de *espaço banal*, saltam aos olhos os temas que o real nos impõe como objeto de pesquisa e de intervenção. Mas tal constatação não é suficiente. É indispensável afinar os conceitos que tornem operacional o nosso enfoque. A riqueza da geografia como província do saber reside, justamente no fato de que podemos pensar, a um só tempo os *objetos* (a materialidade) e as *ações* (a sociedade) e os mútuos condicionamentos entretecidos com o movimento da história. As demais ciências humanas não dominam esse rico veio epistemológico. (BERNARDES et al, 2001, p.1).

A ideia de território usado leva em conta a atuação de todos os atores no e sobre o espaço geográfico, e “constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes” (BERNARDES et al, 2001, p.10). E, de acordo com Santos (2006, p. 255), principal referência para este trabalho, “o território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado”. Nessa compilação de conceitos explicativos do que significa território usado, podemos mencionar Silveira (2011, p. 05) para quem “o território usado é assim uma arena onde fatores de todas as ordens, independentemente da sua força, apesar de sua força desigual, contribuem à geração de situações” .

É preciso também considerar o território como “ambiente de vida, de ação, e de pensamento de uma comunidade, associado a processos de construção de identidade” e, ainda, que território “representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico”, evidenciando processos endógenos que se traduzem como normas (FLORES, 2006, p. 05).

Ainda nesse sentido, para Flores (2006, p.06) o território é a “cultura local se refere as relações sociais existentes em espaços delimitados e pequenos, onde se estabelecem formas específicas de representação, com códigos comuns”. Nesse contexto, é importante atentar ainda para o fato de que “o desenvolvimento territorial designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território” (PECQUER, 2005, p.12. Além disso, “trata-se, portanto, de considerar também o território como norma, isto é, de compreender que parte do direito é constituída pelo espaço geográfico, assim como parte da geografia é constituída por normas jurídicas e não-jurídicas” (ANTAS, 2005, p.33)

Nesse viés, considerar o território usado como uma totalidade, “é um campo privilegiado para a análise na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso” (BERNARDES e et. al, 2001, p.10). Considerando ainda o território como parte da atuação da totalidade de atores sobre dado território, é importante destacar o papel dos atores hegemônicos nesse processo, que têm o território como um recurso, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares, que se traduz em um jogo dialético no qual é possível recuperar o elemento da totalidade.

Para os atores hegemônicos o *território usado* é um recurso, garantia da realização de seus interesses particulares. Desse modo, o rebatimento de suas ações conduz a uma constante adaptação de seu uso, com adição de uma matenalidade funcional ao exercício das atividades exógenas ao lugar, aprofundando a divisão social e territorial do trabalho, mediante a seletividade dos investimentos econômicos que gera um uso corporativo do território. Por outro lado, as situações resultantes nos possibilitam a cada momento, entender que se faz mister considerar o comportamento de todos os homens, instituições, capitais e firmas. (BERNARDES et al, 2001, p.10).

Diante da diversidade de atores que atuam sobre o território, há que se destacar que esses atores “não possuem o mesmo poder de comando levando a uma multiplicidade de ações fruto do convívio dos atores hegemônicos com os hegemonizados. Dessa combinação temos o arranjo singular dos lugares” (BERNARDES et al, 2001, p.10).

As particularidades dos lugares é que irão definir, por exemplo, a condução de determinadas políticas públicas, que, muitas vezes, apresentam-se em fase de implementação ao largo daquilo que foi elaborado em leis, planos, etc. Nesse sentido, Maria Adélia Aparecida de Souza, ao apresentar comentários à ideia de território usado de Milton Santos, destaca que:

o território usado é uma categoria integradora por excelência e que, especialmente no planejamento, vem definitivamente terminar com as falsas premissas da possibilidade da gestão intersetorial à partir da justaposição do setorial na elaboração dos planos. (SOUZA, 2006, p. 254).

Além do foco, para fins de estudo da ideia de território usado, se voltar para a atuação dos atores no e sobre o território, devemos atentar para outro elemento inexistente na Idade Média, quando se cunhou o conceito de território como

elemento do Estado, e que juntamente com a soberania (territorial) e o povo formavam o Estado nação: a globalização.

Utilizaremos o termo globalização por entendê-lo mais adequado à realidade, mas reconhecemos que há, na literatura, posições que distinguem a mundialização ou internacionalização da globalização. Para Castells (1999, p.111) “uma economia global é uma nova realidade histórica, diferente de uma economia mundial [...] é uma economia com capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real, em escala planetária [...]”. Nesse sentido “A categoria ‘tempo real’ marca a divisão entre o entendimento do conceito de internacionalização e o conceito de globalização, pois traz consigo aquele ritmo de velocidade e intensidade incomparáveis imprimidos nas mudanças que se dão em todas as esferas da vida social e humana na contemporaneidade.”¹ (SIQUEIRA, 2008, p.03).

Dito de outra forma, poderíamos dizer que internacionalização é o modo mais primário com que os Estados atingiam o restrito mercado fora dos seus limites territoriais geográficos; já a mundialização se deu na medida em que fosse possível um Estado nação atingir todos os mercados globais com a logística disponível à época; e a globalização, tem como marca o alcance do mercado global, mas em tempo real.

Diante do cenário globalizante, Santos justifica que “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social”. E segue afirmando que “trata-se de uma forma impura, um híbrido, uma noção que, por isso mesmo, carece de constante revisão histórica. O que ele tem de permanente é ser nosso quadro de vida”. Sendo necessário e fundamental o entendimento desse território para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro (SANTOS, 2006, p. 255).

É nesse sentido que Santos (2006) mostra a necessidade de superar o conceito de território como fundamento do Estado nação, “hoje, quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado

¹ Com o intuito de demonstrar as rápidas transformações do atual período do capitalismo, que se movimenta e se transforma em tempo real por todo o globo, Siqueira (2008, p. 03) bem utiliza a figura do rio de Heráclito “pode-se dizer que, se nas fases passadas do capitalismo, o homem não podia banhar-se duas vezes na água do mesmo rio, na atual, o homem não consegue terminar o banho no mesmo rio, pois as estabilidades são dissolvidas pela constância da transitoriedade, sendo a mudança contínua uma forte marca das condições de globalização.”

territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território”, até porque hoje,

quando se fala em Mundo, está se falando, sobretudo, em Mercado que hoje, ao contrário de ontem, atravessa tudo, inclusive a consciência das pessoas. Mercado das coisas, inclusive a natureza; mercado das ideias, inclusive a ciência e a informação; mercado político. (SANTOS, 2006, p. 256).

Aponta ainda o autor que

antes do enfraquecimento atual do Estado Territorial, a escala da técnica e a escala da política se confundiam. Hoje essas duas escalas se distinguem e se distanciam. Por isso mesmo, as grandes contradições do nosso tempo passam pelo uso do território. (SANTOS, 2006, p. 259).

No processo de globalização, o território é o mundo, diante das ações dos atores hegemônicos, que aqui podem ser traduzidos em grandes grupos econômicos vinculados ao mercado, que, em tempo real, detém condições de interferir nos lugares por meio de ações utilitaristas e egoísticas, sem considerar a vontade dos lugares. Nesse cenário, Santos (2006, p. 268) explica que, sobre o território,

na escala do globo, o motor implacável de tantas reorganizações, sociais, econômicas, políticas e, também, geográficas, é a mais-valia global, cujo braço armado é a competitividade, que, neste nosso mundo belicoso, é a mais guerreira de todas as ações.

A tradicional ideia de território como elemento do Estado ignora a intervenção de forças hegemônicas globais no território. A ideia de território normado não se dá apenas a partir das normas que emanam do Estado sobre o território geográfico delimitado a partir da noção de soberania, mas também tal normatividade se evidencia em relação aos movimentos e interesses de atores globais, que de alguma maneira imprimem seus interesses egoísticos ao território de uma dada nação (SANTOS, 2006).

Portanto, sem ignorar o conceito tradicional de território nacional, que será utilizado em determinados momentos para se referir aos textos normativos emanadas dos poderes nacionais como forma de regulamentar comportamentos sobre o território nacional, é necessário considerar o conceito de território usado,

que leva em consideração a atuação dos atores, objetos e ações que interagem no espaço humano, tornando-o um espaço habitado.

2.2 As diferentes definições de normas

No estudo das ciências jurídicas, o conceito de norma se apresenta de múltiplas formas. Não temos a pretensão de apresentar todas as versões conceituais de norma jurídica, motivo pelo qual faremos escolhas de autores tradicionais, como para abordar o tema com a finalidade de demonstrar as diferenças conceituais de norma jurídica para o conceito mais amplo de texto normativo, que adotaremos para fins deste estudo.

Para o campo das ciências jurídicas, norma é uma regra de conduta imposta pelo ente estatal, que tem reconhecimento no ordenamento jurídico. A palavra norma, de acordo com Canotilho (2001), abrange tanto as regras, normalmente prescritas em leis, que regem objetivamente determinadas situações fáticas, e os princípios, que são valores apresentados pela Lei Maior e norteiam uma diversidade de situações.

Para Hans Kelsen (1986), há diferentes espécies de normas. Segundo ele, há normas morais, normas de lógica e normas de direito.

[...] existe uma tendência para identificar a ciência ética com seu objeto, a Moral; e a ciência do direito, com seu objeto, o Direito; e de falar de ambas como ciências “normativas”, o sentido de ciências que põem as normas, fazem prescrições, e não meramente descrevem normas, como um dado objeto delas. (KELSEN, 1986, p. 02).

Além disso, para Kelsen norma tem como sentido um ato de vontade,

o ato, cujo sentido é que alguma coisa esta ordenada, prescrita constitui um ato de vontade. Aquilo que se torna ordenado, prescrito, representa, *prima facie*, uma conduta humana definida. Quem ordena algo, prescreve, quer que algo deva acontecer.

O dever-ser - a norma- é o sentido de um querer, de uma ato de vontade, e – se a norma constitui prescrição, um mandamento- é sentido de um ato dirigido à conduta de outrem, de um ato, cujo sentido é que um outro (ou outros) deve (ou devem) conduzir-se de determinado modo. (KELSEN, 1986, p. 03).

Mas em relação às normas jurídicas vinculadas à ciência do direito, entende Kelsen, que é necessária a adoção de uma teoria pura, afastada de valorações morais sobre os atos, mas, sim, como uma ordem coativa, no sentido de que estabelece a imposição de um ato de coação contra situações sociais consideradas indesejáveis (COELHO, 2001), as proposições jurídicas descrevem normas por enunciados deônticos, as

afirmações de que alguma conduta deve ser. Especificamente, estabelecem a ligação deôntica- isto é, através do verbo *dever ser*- entre determinada previsão factual e ato de coação. Dado o fato '*p*', deve ser o ato de coação '*q*'. A estrutura desse enunciado, portanto, possui o antecedente (*p*) conectado deonticamente ao conseqüente (*q*). (COELHO, 2001, p. 22).

Para Kelsen, o direito é uma realidade específica e, por esse motivo, não deveria transportar para o campo da ciência jurídica métodos válidos para outras ciências, como compreensões sociológicas e ideológicas. Entendendo que o jurista deveria investigar o direito, mediante processos próprios ao seu estudo, verificamos que isso só seria possível se houvesse pureza metódica (KELSEN, 1986), o que justifica o título que lhe foi atribuído – fundador da teoria pura do direito.

Segundo Levit (2009, p. 169), Kelsen era crítico da concepção de que o direito se vincula a um direito natural, e para Kelsen “o direito supõe um poder e órgãos de criação de normas, e órgãos de aplicação dessas normas – e de sanção quando as normas são transgredidas”. (LEVIT, 2009, p. 169). Assim, em relação a outras ordens normativas, o direito se distingue pelo fato de que implica a utilização da coerção e, portanto, quando necessário, o uso da força quando a transgressão é verificada. Nesse sentido, para Kelsen, quando uma lei não é acompanhada por uma sanção, não possui *status* de norma jurídica, mas, sim, trata-se de uma resolução do legislador (LEVIT, 2009).

Entende ainda Kelsen (1979) que o único intérprete da norma jurídica é o juiz, que é por ele denominado de “intérprete autêntico”, único autorizado a ir além na interpretação da norma. Além disso, para o autor, a norma jurídica faz parte de um sistema de normas, e há um sistema de normas quando sua validade repousa, em última análise, sobre uma norma jurídica única, que é a Constituição do país, e essa por sua vez repousa sua validade naquilo que Kelsen (1979, p. 71) chama de norma fundamental.

Ordem é um sistema de normas cuja unidade é constituída pelo facto de todas elas terem o mesmo fundamento de validade. E o fundamento de validade de uma norma é – como veremos – uma norma fundamental da qual se retira a validade de todas as normas pertencentes a essa ordem. Uma norma singular é uma norma jurídica enquanto pertence a uma determinada ordem jurídica, e pertence a uma determinada ordem jurídica quando a sua validade se funda na norma fundamental dessa ordem.

Muitas são as discussões sobre a norma fundamental defendida por Kelsen (1979). Para Norberto Bobbio (1997), a norma fundamental, que é hipotética, também dá poderes ao poder constituinte na construção da constituição do país, e nesse importante papel do poder constituinte, que é originário, supremo também repousa a validade de todas as demais normas jurídicas de dado ordenamento jurídico. “O fato de essa norma não ser expressa não significa que não exista.” (BOBBIO, 1997, p. 60).

Segundo Coelho (2001), para positivistas como Kelsen, enfrentar a discussão sobre o fundamento de validade do direito é abstrair os aspectos políticos, morais, econômicos e históricos envolvidos no tema. “Chegam, assim, a resultados mais ou menos elaborados, mas que essencialmente apenas afirmam que o direito deve ser obedecido porque ele é obedecido.” (COELHO, 2001, p.10). Assim, a tal norma fundamental hipotética é a categoria Kelseniana criada para solucionar a questão do fundamento último de validade das normas jurídicas.

Mas diante da abstração e baixa objetividade da posição kelseniana em relação ao fundamento de validade do ordenamento jurídico, autores como Bobbio (1997) buscam respostas minimamente aceitáveis para o mundo jurídico, e problematiza questionando sobre em qual norma a norma fundamental se funda? Na tentativa de fornecer alguma resposta, Bobbio (1997, p. 63) afirma que

todo sistema tem um início. Perguntar o que estaria atrás desse início é problema estéril. A única resposta que se pode dar a quem quiser saber qual seria o fundamento do fundamento é que para sabe-lo seria preciso sair do sistema. Assim, no que diz respeito ao fundamento da norma fundamental, pode-se dizer que se constitui num problema não mais jurídico, cuja solução deve ser procurada fora do sistema jurídico, ou seja, daquele sistema que para ser fundado traz norma fundamental como postulado.

Como problema do fundamento da norma fundamental saímos da teoria do Direito positivo e entramos na secular discussão em torno do fundamento, ou melhor, da justificação, em sentido absoluto, do poder. (BOBBIO, 1997, p. 63).

E nesse contexto, buscando respostas minimamente possíveis, para Bobbio (1997) “tais respostas podem ser dadas desde que se transcenda o ordenamento jurídico positivo, e se tome em consideração um ordenamento mais amplo” e exemplifica com o ordenamento cósmico, ou o ordenamento humano, de uma forma geral, do qual o ordenamento jurídico é considerado uma parte. Noutras palavras, “desde que se faça a operação de inserir um determinado sistema (no nosso caso o sistema jurídico) num sistema mais amplo” (BOBBIO, 1997, p. 63)

Nesse sentido, a teoria de Kelsen, com as contribuições de Bobbio, pode fazer sentido e explicar algumas questões relacionadas ao fundamento da norma fundamental para fins deste estudo, desde que a partir de uma leitura crítica e atual da realidade global. Na medida em que Bobbio admite pensar em um ordenamento mais amplo, que pode não ser necessariamente o ordenamento cósmico, nem o ordenamento humano, mas, sim, o ordenamento mundial econômico adotado pelo mercado global, o fundamento da validade de normas internas de um país, inclusive da própria Constituição nacional, pode ser o mercado global comandado por atores econômicos hegemônicos que atuam em todo o território, e que têm ditado, inclusive, alterações por meio de emenda constitucionais, das normas constitucionais do Brasil, como veremos no terceiro capítulo.

Considerando a posição de Kelsen (1986), a partir da teoria pura do direito e de que normas são um ato de vontade, é possível encontrar identidade entre Estado e direito e a partir dessa identidade compreender que a norma jurídica é o ato de vontade emanado do Estado. Mas, por outro lado, há outros atores que imprimem seus atos de vontade sobre dado território, que podem também se transformar em normas, não necessariamente jurídicas. Nessa necessária construção entre norma jurídica e normas ligadas a outras ciências, inclusive as econômicas, em que todas se apresentam como atos de vontade, é provável que em dadas situações se encontram a defesa de diferentes interesses e, conseqüentemente, ações promovidas por atores que atuam sobre o território que seguem caminhos opostos.

Nessa perspectiva, o contraponto da abordagem kelseniana de norma jurídica pode ser encontrado no culturalismo jurídico que repele a ideia de as normas jurídicas se submeterem a uma interpretação e aplicação a partir da pureza metodológica defendida por Kelsen, contrapondo a abordagem racionalista dogmática e do normativismo jurídico fundado por Hans Kelsen, que é a expressão do positivismo jurídico.

Na normatização jurídica como construção social, adotada pelo culturalismo jurídico, aliam-se alguns juristas por meio de teorias que contrapõem o pensamento dogmático e normativo do positivismo jurídico, que, segundo Diniz (1997, p. 132), “ênfatiza os valores do direito, sendo que alguns desses valores assumem maior importância sob o influxo de conteúdo ideológico em diferentes épocas e conforme a problemática social de cada tempo e lugar”.

Na abordagem do culturalismo jurídico, vários autores se destacam, entre eles, Emil Lask (1946), Carlos Cossio (2002), além do jurista brasileiro Miguel Reale (1979), que em várias de suas obras trata do tridimensionalismo jurídico, e considera a ciência jurídica calcada em três dimensões: no fato, no valor e na norma.

Segundo Reale (1979, p.61) “o jusfilósofo, o sociólogo, o jurista devem estudar o direito em sua totalidade de seus elementos constitutivos, visto logicamente inadmissível qualquer pesquisa sobre o direito que não implique a consideração concomitante desses três fatores” (REALE, 1979, p.61). Nessa perspectiva, Ferraz (2003) aponta que Miguel Reale propõe para a ciência jurídica uma metodologia com caráter dialético, que permite dar ao teórico do direito os instrumentos de análise integral do fenômeno jurídico, com unidade sintética a partir das dimensões básicas: normativa, fática e valorativa.

Assim, podemos afirmar, a partir de Reale (1999), que a ciência do direito é uma compreensão histórico-cultural e compreensivo-normativa, tendo como objeto a experiência social, à medida que a normatividade, que se dá sobre determinado território, desenvolve-se em função de fatos e valores, ou seja, a análise do território usado é imprescindível para estabelecer a normatização e compreendê-la. Para Reale (1979, p. 62),

a norma jurídica, assim como todos os modelos jurídicos, não pode ser interpretada com abstração dos fatos e valores que condicionaram o seu advento, nem dos fatos e valores supervenientes, assim como da totalidade do ordenamento em que ela se insere.

Portanto, a realidade social sobre o território norteia tanto a constituição da norma quanto a sua aplicabilidade e, para tanto, a ordem jurídica conta com a jurisprudência que é uma ciência compreensiva-normativa da realidade (REALE, 1979), permitindo a adequação da aplicação da norma à realidade social sobre o território. Mas também aponta Reale (1979) que quem assume uma posição

tridimensionalista (fato, valor e norma) já esta no caminho da compreensão do direito em termos de “experiência concreta”.

Guardam semelhanças outras correntes jurídicas que compartilham da ideia de que o território é propulsor da criação de normas formais e não formais, além de condicionar, por meio dos atores territoriais, a interpretação da norma jurídica que pode mudar o sentido original da norma jurídica formal, como é o caso da obra de Peter Häberle (1997) para quem a interpretação da Constituição de um país não deve se restringir aos operadores jurídicos, mas, sim, a todos os que de alguma forma estão submetidos à normatividade e vivenciam a realidade social constitucional. De acordo com Häberle (1997), cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema político e a opinião pública são intérpretes constitucionais em *sentido lato*, atuando nitidamente, pelo menos, como pré-intérpretes.

Antas (2005, p.50) contribui com o tema quando afirma que “por mais recente e progressista que se pretenda uma lei, ela já é fruto de necessidades passadas, e seu papel é de promover uma espécie de congelamento ou, no melhor dos casos, de estabilização das relações sociais no espaço e no tempo”, ou seja, a lei poderá representar um conflito congelado. Assim como a arena do parlamento, onde a lei foi criada, deve ter evidenciado inúmeros conflitos, mas por uma maioria parlamentar e um ato sancionatório do Executivo, a referida lei entrou em vigor – congelando o conflito. Essa mesma lei, no momento de sua aplicação, deve agora enfrentar outras situações de conflito em sua aplicação na realidade de dado território, diante da dinamicidade do território e interpretação dos atores que atuam no território.

De acordo com Mendes (1997, p. 10), na apresentação da obra traduzida de Häberle (1997), “se reconhece que a norma não é uma decisão prévia, simples e acabada, tem-se, necessariamente, de indagar sobre os participantes no seu desenvolvimento funcional sobre as forças ativas da *law in public action*”. Nesse viés, a obra de Häberle se compatibiliza com a ideia de que o território local contribui para a construção social da norma. A norma jurídica, ainda que cogente a partir do Estado sobre o território, é interpretada pelos diferentes “agentes conformadores da realidade constitucional” (HÄBERLE, 1997, p. 12).

Para Häberle (1997), a interpretação, especialmente da norma constitucional, tem sido conscientemente, realizada por uma sociedade fechada, composta por operadores do direito e participantes formais do processo constitucional o que, segundo ele, não pode ser aceito. Diante de uma sociedade complexa e pluralista

a interpretação constitucional é, em realidade, mais um elemento da sociedade aberta. Todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, estão envolvidas, sendo ela, a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte dessa sociedade (*...weil Verfassungsinterpretation diese offene Gesellschaft immer von neuem mitkonstituiert und von ihr konstituiert wird*). Os critérios de interpretação constitucional não de ser tanto mais abertos quanto mais pluralista for a sociedade. (HÄBERLE, 1997, p. 13).

Destaca ainda Häberle (1997) que, para uma pesquisa ou investigação realista do desenvolvimento da interpretação constitucional, é necessário verificar a leitura que a sociedade – pluralista e complexa – faz da norma constitucional e não apenas a interpretação da norma realizada pela sociedade fechada formada pelos operadores do direito. Nesse sentido, para Häberle (1997, p.14)

para uma pesquisa ou investigação realista do desenvolvimento da interpretação constitucional, pode ser exigível um conceito mais amplo de hermenêutica: cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema público e a opinião pública [...] representam forças produtivas de interpretação,

colocando-os na condição de interpretes constitucionais em sentido *lato* ou pré-intérpretes.

Em que pese a defesa pelo autor de que deve ser considerado um conceito mais amplo da interpretação constitucional para que se tenha uma visão mais realista da aplicação da norma, “subsiste sempre a responsabilidade da jurisdição constitucional, que fornece, em geral, a última palavra sobre a interpretação” (HÄBERLE, 1997, p. 14). No caso do Brasil, a jurisdição constitucional é exercida pelo Supremo Tribunal Federal-STF, a quem compete a guarda da Constituição², impedindo que leis infraconstitucionais contrárias às normas constitucionais vigorem no território nacional.

E para arrematar essa ideia de que norma se faz com a construção social, da qual os atores são fundamentais, Grau (2013, p. 1.789) contribui no sentido de demonstrar a amplitude do sentido de norma. Para ele, “a interpretação do direito não se resume a simples subsunção”, como se defendia no século XIX por grande parte da literatura jurídica.

Desde algum tempo sabemos que texto e norma não se identificam, que o processo legislativo e o processo constituinte cessam na sanção da lei e na

² Ver art. 102 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

promulgação da Constituição para, após, instalar-se outro processo, o de elaboração normativa (GRAU, 2013, p. 1.789).

Elucida ainda Grau (2013, p. 1.789) que:

não se interpreta normas, o que em verdade se interpreta são os textos normativos; da interpretação resultam as normas. Texto e normas não se identificam. A norma é a interpretação do texto normativo. A interpretação é, portanto, atividade que se presta a transformar textos- disposições, preceitos, enunciados- em normas. Daí, como as normas resultam da interpretação, o ordenamento, no seu valor histórico-concreto, é um conjunto de interpretações, isto é, um conjunto de normas. O significado (isto é, a norma) é o resultado da tarefa interpretativa. Vale dizer: o significado da norma é produzido pelo intérprete.

Concordando com as demais posições aqui esposadas, salvo a kelseniana, para Grau (2013, p. 1.790) “a norma jurídica é produzida pelo intérprete.[...] o produto da interpretação é a norma. Mas ela já se encontra, potencialmente, no invólucro do texto normativo”. A norma se encontra em estado de potência, involucrada no texto. Mas esse invólucro é parcial, justamente porque os fatos também a determinam.

E segue Grau (2013, p. 1.790):

a norma é produzida pelo intérprete, não apenas a partir de elementos que se desprendem do texto [mundo do dever-ser], mas também a partir de elementos do caso ao qual será ela aplicada, isto é, a partir de elementos da realidade [mundo do ser].

A normatização formal das políticas públicas concebida nos gabinetes pode ganhar diferentes contornos pela diversidade de atores que a implementam junto ao território, imprimindo suas concepções de mundo, ideias e das condições materiais para a sua execução, contribuindo para a construção social do desenho das políticas públicas, o que podemos chamar de territorialização da norma jurídica. Nesse aspecto, Häberle (1997, p. 18) anota que:

experts e “pessoas interessadas” da sociedade pluralista também se convertem em intérpretes do direito estatal. Isso significa que não apenas o processo de formação, mas também o desenvolvimento posterior, revela-se pluralista: a teoria da ciência, da democracia, uma teoria da Constituição e da hermenêutica propiciam aqui uma mediação específica entre Estado e sociedade!

Nesse contexto de estudo da norma e na tentativa de definir seu melhor uso para este trabalho, aproximamo-nos da geografia, que, de acordo com Antas (2005), “a norma é o elemento que fornece um ponto de partida para o estabelecimento de

inúmeras relações entre a geografia e o direito”. E, para tanto, não podemos nos restringir ao conceito de norma jurídica formal, cujo formalismo frequentemente sobrepõe-se aos conteúdos que a constituem (ANTAS, 2005, p. 49), visto que muitas ações de atores que atuam no território, de diferentes escalas (presidente da República, ministros, auxiliares, governador de Estado, secretários, auxiliares, prefeito, diretores de empresas, meios de comunicação, mídia em geral, etc) podem interferir na forma com que o texto normativo é interpretado e aplicado à realidade do território, resignificando o texto escrito da lei.

Se os textos normativos que instituem políticas públicas, em qualquer das escalas do Estado Federado, devem convergir com as normas constitucionais e estarem com estas umbilicalmente ligadas, podemos afirmar que os atores que atuam na implementação da política pública, imprimindo suas posições e visões de mundo no processo de implementação da política sobre o território também atuam na interpretação indireta da norma constitucional, o que se traduz na interpretação pluralista e procedimental da Constituição defendida por Häberle.

Mas, nessa análise que envolve norma, é necessário considerar norma como categoria e norma jurídica como uma das espécies, resultado da interpretação de textos normativos, motivo pelo qual, para Faria (2014), diante da reestruturação do capitalismo, do enfraquecimento do Estado nacional, diante da fragmentada realidade imposta aos lugares pelo mercado global e pela necessária observação das particularidades dos lugares como importante elemento na construção social das normas,

o direito que é cada vez menos um ato unilateral a transmitir de modo imperativo a autoridade do Estado aos particulares, aproximando-se cada vez mais do ‘contrato’, ou seja, de um ato multilateral cujo conteúdo exprime uma vontade concordante. (FARIA, 2014).

E segue afirmando que o direito é também

resultante de um longo e intrincado processo de consultas e acordos, que se inicia antes de sua propositura parlamentar e, muitas vezes, apenas culmina no momento de sua aplicação; em suma um direito em condições de promover o ajuste ou acoplamento estrutural (*structural coupling*) da pluralidade de sistemas jurídicos diferenciados e de seus respectivos “espaços sócio - legais”, com seu impacto social, cultural e institucional altamente diversificado em termos setoriais locais, regionais. (FARIA, 2014).

Nesse aspecto, o Estado brasileiro, que é formalmente soberano para legislar no limite de suas fronteiras geográficas, não raras as vezes, adequa a sua legislação

ao interesse do mercado internacional, o que demonstra evidente poder de normatização global sobre o nacional, regional e o local. Além disso, a normatização do global sobre o nacional, regional e local não se evidencia apenas por meio de lei formal, mas sobretudo por ações que impactam diretamente no território e impõe ao Estado brasileiro certo ônus, tornando os Estados nacionais, inclusive o brasileiro, reféns dos interesses de grandes grupos multinacionais, pois entendem que o desenvolvimento somente se dará a partir de tais investimentos.

A partir dessa realidade, podemos constatar especialmente duas questões: a primeira, se de um lado o Estado nacional tem competência para legislar formalmente sobre o seu território geográfico, por outro lado, conforme Sarmento (2001, p. 160) “os países que não adaptam o seu direito interno às exigências comuns do mercado internacional são imediatamente abandonados, pois o capital sem pátria tem como buscar abrigo nos Estados cujas leis lhe favoreçam.” E segundo, que o mercado global, além de interferir, não raras as vezes, na elaboração da norma jurídica formal do país, também movimentam o território nacional e os lugares em seu favor, muitas vezes, por meio de ações desprovidas de formato legal. Nesse sentido, Antas (2005, p. 54) exemplifica:

alguns tipos de empresas, [...] produzem objetos que demandam a existência de sistemas técnicos padronizados, como ocorre no setor de eletrodomésticos. Elas impõem normas de uso que direcionam em alguma medida as ações dos indivíduos. A própria organização territorial das empresas (para realizar a produção e a circulação das mercadorias) é estruturadora de normas, as quais regulam comportamentos de parte de uma metrópole, de uma cidade inteira ou mesmo regiões extensas, se considerarmos empresas fornecedoras de energia ou de abastecimento de água.

Além desse exemplo, podemos ainda ilustrar com situações de empresas globais que negociam sua instalação no território de determinada localidade, imputando ao ente federado demandas de serviços de ordem pública, como rede de energia elétrica, calçadas, creches, pavimentação, transporte coletivo, esgoto e saneamento básico, além dos incentivos de ordem fiscal concedidos pelo ente público local ou de outras escalas. Essa ação global, muitas vezes desprovida de forma legal, mas que tem caráter normativo sobre o local, também repercute no comportamento das pessoas, no sentido de buscar residir o mais próximo possível do trabalho, (des)valorizando determinadas regiões, bem como exigindo do ente

público uma melhor infraestrutura, como a construção de escolas, espaços de lazer, e demais equipamentos públicos.

Diante dos conceitos anteriormente apresentados, de território e norma, pudemos perceber que o território aqui mencionado deve ser considerado no âmbito global, sem, no entanto, ignorar a ideia de território nacional. Mas também considerar, de maneira racional, de que ações globais, ou seja, os atos de vontade dos atores hegemônicos interferem no território nacional de diferentes formas, e que o espaço habitado, por meio de suas particularidades nas diferentes esferas da vida social e humana, também podem imprimir atos de vontade sobre o território.

Além disso, na linha do culturalismo jurídico anteriormente mencionada, o território não é um mero receptáculo das ações provenientes de um processo de verticalidades própria do modo de produção capitalista. Cada território pode, por meio de suas virtualidades, particularidades e de sua cultura local, que segundo Flores (2006, p.05) “se refere às relações sociais existentes em espaços delimitados e pequenos, onde se estabelecem formas específicas de representação, com códigos comuns”, contribuir para um processo de normatização a partir de um processo endógeno.

Nesse sentido, a construção de uma normatização deve considerar uma concepção de território como “uma produção social, procurando analisar os conflitos que se estruturam e das lutas que se travam em torno deste ambiente construído socialmente” (BRANDÃO, 2011, p. 3), “pois a História não se escreve fora do espaço e não há sociedade a-espacial. O espaço, ele mesmo, é social” (SANTOS, 2006, p.1).

Partindo da ideia de que o território é uma construção social e um “resultado de uma criação realizada pelos próprios atores” (PECQUEUR, 2009, p.99) e, “para tanto, podemos afirmar que o desenvolvimento se faz onde se encontram os agentes (!) e não em um espaço abstrato” (PECQUEUR, 2009, p.100), a construção de um sistema normativo jurídico impõe a análise do território, das particularidades e virtualidades daquele território.

Como vimos, para Santos (2006, p. 153), o território pode ser normado por forças globais e assim ir se moldando a esses interesses mas ressalta que “normas gerais são diversamente eficazes, segundo os lugares, pois o conteúdo técnico e informacional de cada área tem um papel fundamental no comportamento dos agentes”. Mas também, de outro lado, no contexto do lugar, Santos (2006) chama a

atenção para forma desse “lugar”, que pode ser uma forte propulsora de imposição de normas diante de sua particularidade. Para Santos (2006), há, de um lado, uma ação globalizada como norma e, de outro lado, um território local que age como norma.

Enquanto os grandes complexos econômicos, por conta da globalização econômica, tornam-se vetores de uma normatividade verticalizada, em que o mercado é o regulador, há de se considerar também as virtualidades e particularidades do território que se apresentam como normas, tanto para os grandes complexos econômicos como para o território nacional (SANTOS, 2006). E de acordo com o autor

a partir dessas duas ordens, se constituem, paralelamente, uma razão global e uma razão local que em cada lugar se superpõem e, num processo dialético, tanto se associam, quanto se contrariam. É nesse sentido que o lugar defronta o Mundo, mas, também, o confronta, graças à sua própria ordem. (SANTOS, 2006, p. 225).

A partir da ideia de que “as normas jurídicas e as formas geográficas guardam a propriedade comum de produzir condicionamentos sobre a sociedade, funcionalizando-a para diversos fins e direções distintas” (ANTAS, 2005, p.60), percebe-se que tanto as normas jurídicas que incidem sobre determinado território quanto as formas geográficas “expressam a significação máxima de instâncias sociais amplas – o direito e o espaço geográfico” (ANTAS, 2005, p.60).

Enquanto o território normado é o resultado de um processo de ações verticalizadas, que pode ser tanto global quanto nacional sobre o território, em que se sobressai o elemento repressivo, no território como norma, o elemento comunicacional fornece o referencial diretor. “Em ambos os casos, que de fato compõem um par dialético, o elemento sistêmico está presente, primeiro organizacionalmente, depois, organicamente.” (ANTAS, 2005, p.60).

Dessa forma, se, por um lado, o território contribui para a normatização formal de um Estado de Direito, estabelecendo normas que tenham origem social, a partir, inclusive, das virtualidades e particularidades locais, por outro lado, a mesma lógica se faz necessária quando se trata da aplicação e interpretação dessas normas, que deve ser orientada pelo movimento orgânico que ocorre no território, aderindo à realidade social.

De acordo com Antas (2005, p. 38):

território como norma significa condicionamento dos usos das técnicas, de seus produtos (os objetos técnicos) e, por extensão, das relações sociais. A cada criação e implementação de objetos técnicos no território, configuram-se demandas por normas de uso e demandas sociais por regulação, e da soma destas resulta a densidade normativa que, de fato, é mensurável.

O espaço geográfico não é homogêneo, evoluindo de forma desigual (SANTOS, 2006), e essa máxima também deve ser considerada na medida em que o território local é normado, por exemplo, por uma lei nacional e a sua aplicabilidade se dá de modo diverso em diferentes locais do espaço território nacional. É o lugar, com suas particulares e virtualidades, imprimindo seu olhar sobre a interpretação de um texto normativo, que, para ser compreendido, exige um estudo epistemológico do território, como afirma Reis (2005, p. 3), para quem “o território não são, evidentemente, paisagens: são actores, interacções, poderes, capacidade e iniciativas-condição própria e lugar específico nas ordens (e nas desordens) sociais”.

Além disso, a ideia de território como norma também deve ser considerada em relação ao cenário global, que extrapola os limites territoriais nacionais, que é o lugar que oferece ao movimento do mundo a possibilidade de sua realização eficaz. O mundo depende das virtualidades do lugar, e nesse sentido, podemos dizer que, localmente, o espaço territorial age como norma, ou seja, os lugares respondem ao mundo segundo os diversos modos de sua própria racionalidade (SANTOS, 2006).

Portanto, compreendemos por norma os atos normativos escritos, leis, convenções, tratados, regulamentos, decretos, enunciados, globais ou nacionais, que se transformam em normas jurídicas a partir da sua interpretação, considerando para tal a realidade social, os atores, suas relações de poder, bem como o contexto histórico. Os textos normativos emanados tanto de organizações internacionais dos quais os estados nacionais são signatários, cujo conteúdo incorpora ao direito nacional nos termos do art 5º, §2º, §3º e §4º da Constituição Federal brasileira de 1988, quanto o lastro normativo formal interno que forma o Estado de Direito brasileiro, que acontece por meio de vários tipos legislativos, de acordo com o art. 59 da Constituição Federal, normam formalmente o território.

Mas o território nacional também é normado por ações políticas, econômicas, religiosas, culturais, que provém tanto de atores hegemônicos globais quanto pelo

próprio Estado nacional, em suas diferentes escalas (União, Estados, Municípios), ou ainda de Instituições públicas e privadas. Tais ações nem sempre estão transcritas em normas formais, mas repercutem no território causando impactos de diferentes intensidades regionais e locais.

E como um movimento dialético, considerando o processo exógeno, próprio do conceito de território usado, que não é um platô e não recebe as normas formais e ações de forma acrítica, resignificando-as por meio da interpretação de acordo com suas visões de mundo e interesses, realidade social e o processo histórico, o território também é normativo.

Dessa forma, esse trabalho impõe o uso do conceito de território usado, bem como do uso da expressão textos normativos ao se referir a leis emanadas dos entes estatais, a partir da ideia esposada por Grau (2013) de que norma é justamente o resultado da interpretação, aplicação e a construção social a partir de dado texto normativo.

3 NORMA E TERRITÓRIO: UMA ESTREITA LIGAÇÃO NO CONTEXTO DA REESTRUTURAÇÃO DO CAPITALISMO EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Como vimos, se, de um lado, há um território local que age como norma, transformando, por meio da interpretação e de ações concretas sobre o território, o texto normativo e ressignificando-o, não podemos olvidar que, de outro lado, há ações globalizadas que agem como norma sobre o território, seja interferindo na elaboração e modificação dos textos normativos nacionais, seja por meio de ações concretas dos atores hegemônicos sobre o território (SANTOS, 2006)

Nessa perspectiva, procuraremos demonstrar neste capítulo como ações globais repercutem como normas no território, conduzindo as regras internas do Estado para se adequar ao sistema global, interferindo inclusive no que tange à normativa interna do Estado nacional, bem como na construção de políticas públicas sociais, como é o caso da política pública do MEI, objeto deste estudo.

Para demonstrar como a escala global age como norma no território e sobre o Estado nacional, repercutindo inclusive em necessárias alterações legislativas internas, faz-se necessário abordar a passagem do fordismo para a acumulação flexível, ou seja, a passagem para outro modo de regulação do modo de produção capitalista, visto que cada período do modo de produção capitalista, fordismo e acumulação flexível, desenvolve dado modo de regulação. Para fins didáticos, apoiaremos-nos na teoria da “condição pós-moderna” de Harvey (2011, p.119), para quem há elementos significativos e suficientes para afirmar a hipótese de uma passagem do fordismo para o que poderia ser chamado regime de acumulação “flexível”, chegando ao seu mais atual *status* com a globalização, porém, cientes da complexidade da descrição que poderá não contemplar todos os elementos de cada época.

A par dessa reflexão, procuraremos demonstrar como a transformação político-econômica do capitalismo no final do século XX, com o processo de acumulação flexível e a globalização normam o território nacional, a partir de teoria de Milton Santos (2006), esvaziando, muitas vezes, a soberania do Estado nacional. A nova organização do capitalismo, por meio do processo de globalização, que, com as novas tecnologias, possibilita o deslocamento dos fluxos financeiros, em escala global e, em tempo real, desafiam a construção normativa interna do Estado nação. Os movimentos do capital na órbita global interferem diretamente na normatização

do território nacional, seja por meio de normas informais impostas aos Estados nacionais, seja por meio da necessidade de adequação de suas normas formais para atender aos interesses do capital global.

A partir dessa reflexão, demonstraremos como, no Brasil, especialmente, o processo de globalização da economia e do pensamento neoliberal das regras estabelecidas a partir do Consenso de Washington exigiu reformas constitucionais, normando o território nacional e gerando um processo de esvaziamento da soberania nacional.

3.1 A reestruturação do capitalismo, globalização e a ideia de território normado

O modo de produção capitalista se apresenta, na esfera mundial, de diferentes formas em diferente épocas. Atualmente, a globalização tem sido a grande âncora para o desenvolvimento de um modelo de produção capitalista mundial, mas nem sempre foi assim. Conforme atenta Harvey (2011, p.117), “são abundantes os sinais e marcas de modificações radicais em processos de trabalho, hábitos de consumo, configurações geográficas e geopolíticas, poderes e práticas do Estado”.

Faz-se igualmente necessário que se estabeleça uma forma de materializar o regime de acumulação funcionando, o que pode se traduzir em “normas, hábitos, leis, redes de regulamentação, entre outras formas, que de alguma maneira garantam a unidade do processo, isto é, ‘a consistência apropriada entre comportamentos individuais e o esquema de reprodução’³” (LIPIETZ, 1991, p. 19). Para o mesmo autor, “esse corpo de regras e processos sociais interiorizados tem o nome de modo de regulamentação”. Harvey (1992) aponta ainda que há duas grandes áreas de dificuldade num sistema econômico capitalista que precisam ser negociadas com sucesso para que o modo de produção capitalista permaneça

³ Harvey utiliza a escola de pensamento da regulação para explicar a transformação da economia política do capitalismo, que, de acordo com Lipietz, “é uma combinação dos mecanismos que efetuam o ajuste do comportamentos contraditórios, conflituosos, dos indivíduos, aos princípios coletivos do regime de acumulação. Essas formas de ajuste são, antes de tudo, apenas...o costume, a disponibilidade dos empresários, dos assalariados, de se conformar a esses princípios por reconhece-los (mesmo a contragosto) como válidos ou lógicos. E há, sobretudo, formas institucionalizadas: as regras de mercado, a legislação social, a moeda, as redes financeiras. Essas formas institucionalizadas podem vir do Estado (leis, circulares, o orçamento público), ser privadas (as convenções coletivas) ou semipúblicas (a previdência social de tipo francês)” (LIPIETZ, 1991, p. 28).

viável. Pelo menos, para que possa funcionar de modo coerente por um dado período de tempo: a) o primeiro deriva das qualidades anárquicas dos mercados de fixação de preços que devem permitir sinais que os produtos coordenem as decisões de produção com as necessidades, vontades e desejos dos consumidores. Lembra ainda o autor que a “celebrada ‘mão invisível’ do mercado, de Adam Smith, nunca se bastou por si mesma para garantir um crescimento estável ao capitalismo”, sendo de alguma maneira sempre importante a regulamentação e intervenção do Estado; b) a segunda dificuldade apontada por Harvey é em relação à “conversão da capacidade de homens e mulheres de realizarem um trabalho ativo num processo produtivo cujos frutos possam ser apropriados pelos capitalistas” (HARVEY, 2011, p.118).

A socialização do trabalhador nas condições de produção capitalista envolve o controle social bem amplo das capacidades físicas e mentais. A educação, o treinamento, a persuasão, a mobilização de certos sentimentos sociais (a ética do trabalho, a lealdade aos companheiros, o orgulho local ou nacional) e propensões psicológicas (a busca da identidade através do trabalho, a iniciativa individual ou a solidariedade social) desempenham um papel e estão claramente presentes na formação de ideologias dominantes cultivadas pelos meios de comunicação de massa, pelas instituições religiosas e educacionais, pelos vários setores do aparelho do Estado, e afirmadas pela simples articulação de sua experiência por parte dos que fazem o trabalho. (HARVEY, 2011, p.118).

Nesse sentido, mister compreender o modo e produção fordista e a sua passagem para o período de acumulação flexível, caracterizando a transformação do capitalismo, que será abordado na sequência.

3.2 O período fordista

O fordismo, de Henry Ford, marca uma época de mudanças no sistema de produção capitalista e conseqüentemente no cenário mundial. O exercício de uma única tarefa por cada trabalhador e a sua combinação numa linha de produção resultando na produção em série na fábrica de automóveis é a característica marcante desse novo regime de acumulação do capital que inicia por volta de 1914, embora a indústria tenha sido fundada em 1903 (HARVEY, 1992). Há que se destacar ainda, como característica desse período, a forte concentração e centralização do capital industrial, bancário e comercial em mercados nacionais, e de negociações coletivas realizadas no âmbito das regiões e Estados nacionais,

além do desenvolvimento de grandes cidades industriais dominando regiões por meio do fornecimento de serviços centralizados.

O destaque à produção em massa caracteriza “um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e *populista*” (HARVEY, 1992, p. 121).

A fabricação dos produtos, entre eles, automóveis em série, era a característica principal do fordismo, buscando reduzir ao máximo os custos de produção, barateando o produto que se tornava desejo de consumo dos americanos. Cada funcionário operava apenas determinada função na esteira, o que significava pequena etapa na produção como um todo, o que não exigia mão de obra altamente qualificada dos funcionários, que não tinham a visão do todo do processo de produção, além de se destacar na medida que melhor obedecia as diretrizes de seus superiores. A própria fábrica produzia grande parte das peças utilizadas na composição do automóvel, e eram produzidas em excesso para manter um estoque sempre abastecido. Tal forma de produção baseava-se na teoria criada pelo engenheiro Americano Frederick W. Taylor (1856-1915), denominada pela literatura de Taylorismo. De acordo com essa teoria, os trabalhadores deveriam ser organizados de forma hierarquizada, desenvolvendo uma atividade específica que deveria ser cumprida no menor tempo possível, além de que poderia ser transportada para outros setores produtivo além do automóvel.

De acordo com Harvey (1992, p.123), “Ford usava quase exclusivamente a mão-de-obra imigrante no seu sistema de produção”, submetendo os trabalhadores às regras do país em que se estabelecem em busca de trabalho e se desligando das regras do país de origem. “A rotatividade da força de trabalho de Ford mostrou-se impressionantemente alta.” Já no período que se segue, da acumulação flexível do capital, por outro lado, o capital muda a lógica de organização da produção e, ao invés de atrair o trabalhador para os Estados nação com maior oferta de trabalho, o capital migra e se estabelece nos locais com menor custo da mão de obra.

Nesse cenário, o papel do Estado Keynesiano, nominado como *Welfare State*, era de oferecer diversas políticas sociais, que contribuem para o aumento da capacidade de consumo das famílias dos trabalhadores, que

se traduzem em gastos do governo em habitação, transporte e saneamento, o que incentiva a expansão da demanda agregada e o desenvolvimento tecnológico, e, por outro, ao socializarem os custos referentes aos riscos do emprego industrial e à reprodução da força de trabalho, liberam reservas de capital privado para investimentos e garantem uma reserva de mão-de-obra em diversos níveis de qualificação. Como os gastos sociais tornam uma parte significativa da demanda decidida por mecanismos políticos, o Welfare State funciona como um mecanismo de reação contracíclica às flutuações da demanda típico de políticas keynesianas. (MEDEIROS, 2001, p. 07).

O Estado, no contexto da produção fordista, era caracterizado por assumir o ônus da socialização do bem-estar social com políticas públicas onerosas, além de ter um papel de forte regulamentação, rigidez, de promover a negociação coletiva, de buscar a estabilidade internacional por meio de acordos multilaterais, bem como de promover a centralização, intervenção indireta em mercados por meio de políticas de renda e de preços, políticas regionais nacionais, pesquisa e desenvolvimento financiados pelas firmas, inovação liderada pela indústria⁴ (HARVEY, 1992).

Apesar de inúmeras políticas e iniciativas para manter o mercado aquecido, entre elas o aumento do salário de seus trabalhadores na expectativa que aumentasse a demanda efetiva para que pudessem consumir o próprio produto produzido, recuperasse o mercado e restaurasse a confiança nos negócios, a crise de 1929 se mostrou mais forte, e houve a demissão de trabalhadores e diminuição de salários, sob a alegação da falta de demanda efetiva (HARVEY, 1992).

O fordismo alcançou a maturidade como regime de acumulação plenamente acabado e distintivo e se manteve intacto até por volta de 1973, quando inicia a transformação do capitalismo no século XX. No período de 1965 a 1973, ficou muito evidente que o fordismo e as políticas Keynesianas não eram mais capazes de conter as contradições do capitalismo.

Havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala de longo prazo em sistemas de produção em massa que impediam muita flexibilidade de planejamento e presumiam crescimento estável em mercados de consumo invariantes. (HARVEY, 1992, p. 135).

O que se pode apontar, em relação à normatização territorial no período experimentado pela produção fordista, é que o Estado-nação não sofria tantas intervenções de variáveis externas, do mundo global, e mantinha maior autonomia em relação à condução de sua soberania, permitindo que a normatização do seu

⁴ Ver quadro na obra de Harvey, 1992, p. 168.

território se desse de forma mais soberana, ou seja, havia melhores condições de normatização do território nacional sem a precarização da soberania, diante das poucas relações externas vivenciadas pelos Estados-nação. Outra questão que merece atenção é que a veiculação de informações não ocorria em tempo real, como ocorre atualmente. Consequentemente, os mercados financeiros também não operavam em tempo real.

3.3 O período da acumulação flexível e a transformação do capitalismo

Na década de 1980, houve um conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político. Segundo Harvey (1992, p. 140), em meio às oscilações

uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para o regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta.

O novo modelo que passou a ganhar espaço e está apoiado na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, caracterizando-se ainda com o surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 1992).

Nesse contexto, é preciso também constatar importante observação de Milton Santos, utilizando-se dos escritos de Marx ao afirmar que

o trabalho realizado em cada época supõe um conjunto historicamente determinado de técnicas. Segundo uma frase muito frequentemente citada por Marx “o que distingue as épocas econômicas uma das outras, não é o que se faz, mas como se faz, com que instrumentos de trabalho. (o capital, I, p. 132, edição de M. Harnecker)” Esta noção tem, pois, um valor histórico e espacial. A cada lugar geográfico concreto corresponde, em cada momento, um conjunto de técnicas e de instrumentos de trabalho, resultado de uma combinação específica que também é historicamente determinada. (SANTOS, 2006, p. 46).

Conforme observamos na citação acima, o autor nos chama a atenção para a existência de modos diferentes de reproduzir o capital. Nesse sentido, o extrato da transformação do capitalismo ocorrida nesse período envolve a flexibilidade de

contratos de trabalho dos empregados. As empresas passaram a se aproveitar das altas taxas de desemprego e passam a oferecer maior número de vagas temporárias, de carga horária parcial e também de trabalho subcontratado, o que lhes era mais benéfico sob o ponto de vista do lucro.

Esses arranjos flexíveis de trabalho, já utilizados no Japão, tendo por base a linha fordista, não dispensa a subcontratação de pequenas empresas, que agem como protetoras das grandes corporações do custo de flutuação do mercado. “A atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores ‘centrais’⁵ e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins.” (HARVEY, 1992, p. 144). Ainda para o mesmo autor:

a transformação da estrutura do mercado teve como paralelo mudanças de igual importância na organização industrial. Por exemplo, a subcontratação organizada abre oportunidades para a formação de pequenos negócios e, em alguns casos, permite que sistemas mais antigos de trabalho doméstico, artesanal, familiar (patriarcal) e paternalista revivam e floresçam, mas agora como peças centrais, e não apêndice do sistema produtivo. (HARVEY, 1992, p. 145).

A consequência direta dessa nova etapa do capitalismo, foi a abertura de inúmeros novos negócios de menor porte que subsidiam as empresas de grande porte na linha de produção. A formação de novos negócios nos EUA disparou drasticamente, dobrando no período de 1975 e 1981 (HARVEY, 2011, p. 144)⁶.

A acumulação flexível, de acordo com Harvey (2011, p. 140), “é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo.”, caracterizando-se pelo “surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados” e, além disso, pelas altas taxas de inovação comercial, tecnológica e de organização.

⁵ De acordo com Antunes (2009, p. 09) esse número menor de trabalhadores centrais era percebido claramente no toyotismo que “implantou o “emprego vitalício” para uma parcela dos trabalhadores das grandes empresas (cerca de 25 a 30% da população trabalhadora, onde se presenciava a exclusão das mulheres), além de ganhos salariais intimamente vinculados ao aumento da produtividade. O “emprego vitalício” garante ao trabalhador japonês, que trabalha nas fábricas inseridas neste modelo, a estabilidade do emprego, sendo que aos 55 anos o trabalhador é deslocado para outro trabalho menos relevante, no complexo de atividades existentes na mesma empresa.”

⁶ De acordo com Harvey (2011, p. 144) “na Inglaterra, os trabalhadores flexíveis aumentaram em 16 por cento, alcançando 8,1 milhões entre 1981 e 1985, enquanto os empregos permanentes caíram em 6 por cento, ficando em 15,6 milhões (financial Times, 27 de fevereiro de 1987). Mais ou menos no mesmo período, cerca de um terço dos dez milhões de novos empregos criados nos EUA estavam na categoria “temporário”. (New York Times, 17 de março de 1988).

A partir desse novo período do capitalismo, a exploração do setor de serviços ganha espaço, gerando forte movimento de empregos, movimentando também diferentes regiões geográficas para onde o capital migra, ou seja, o trabalhador não se desloca mais maciçamente para o espaço geográfico do capital, mas, sim, o capital vai em busca da mão de obra mais barata, instalando-se em locais antes ignorados pelos conjuntos industriais. Nesse sentido, Harvey (2011, p. 140) aponta que o capital povoa novas regiões “até então subdesenvolvidas (tais como a terceira Itália, Flandres, os vários vales e gargantas do silício, para não falar da vasta profusão de atividade dos países recém-industrializados)”.

A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores como regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado “setor de serviços”, que ganha espaço nesse período.

A chamada acumulação flexível pode ser materializada e exemplificada por meio do chamado toyotismo, criado pelo engenheiro japonês Taiichi Ohno, cujo sistema foi aplicado na fábrica da Toyota no Japão e se mostrou como meio de “expansão e consolidação do capitalismo monopolista industrial”, e uma forma de organização do trabalho no Japão do pós-45 e que, muito rapidamente, propaga-se para as grandes companhias daquele país (ANTUNES, 2009, p. 08).

Podemos identificar as diferenças relacionadas por Antunes (2009, p. 08-09) entre o toyotismo e o fordismo para melhor compreendê-las: a) o toyotismo trata de “uma produção muito vinculada à demanda, visando atender às exigências mais individualizadas do mercado consumidor, diferenciando-se da produção em série e de massa do taylorismo/fordismo”, motivo pelo qual a produção com a organização do trabalho pelo sistema toyotista é variada e bastante heterogênea, ao contrário da homogeneidade fordista; b) o trabalho operário no toyotismo é em equipe, com grande variedade de funções assumidas pelo mesmo trabalhador, rompendo com a ideia de o trabalhador desenvolver a mesma função de caráter parcelar, típica do fordismo; c) no toyotismo

a produção se estrutura num processo produtivo flexível, que possibilita ao operário operar simultaneamente várias máquinas (na Toyota, em média, até 5 máquinas), alterando-se a relação homem/máquina na qual se baseava o taylorismo/fordismo;

d) o toyotismo “tem como princípio o *just in time*, o melhor aproveitamento possível do tempo de produção” e a produção funciona segundo o sistema de *kanban*, placas ou senhas de comando para reposição de peças e de estoque. No toyotismo, os estoques são mínimos quando comparados ao fordismo.

Além dessas diferenças comparativas entre o toytismo e o fordismo, Antunes (2009, p. 09) aponta que “as empresas do complexo produtivo toyotista, incluindo as terceirizadas, têm uma estrutura horizontalizada, ao contrário da verticalidade fordista.”

Enquanto na fábrica fordista aproximadamente 75% da produção era realizada no seu interior, a fábrica toyotista é responsável por somente 25%, tendência que vem se intensificando ainda mais. Esta última prioriza o que é central em sua especialidade no processo produtivo (a chamada "teoria do foco") e transfere a "terceiros" grande parte do que anteriormente era produzido dentro de seu espaço produtivo. Essa horizontalização estende-se às subcontratadas, às firmas "terceirizadas", acarretando a expansão dos métodos e procedimentos para toda a rede de fornecedores. Desse modo, flexibilização, terceirização, subcontratação, CCQ, controle de qualidade total, *kanban*, *just in time*, *kaizen*, *team work*, eliminação do desperdício, "gerência participativa", sindicalismo de empresa, entre tantos outros pontos, são levados para um espaço ampliado do processo produtivo. (ANTUNES, 2009, p. 09).

Além das diferenças já apontadas pelo autor, há que se observar ainda que o toyotismo instiga os trabalhadores a discutir o seu trabalho e desempenho a fim de constituir uma habilidade prática para solucionar os problemas, agregando valor à mão de obra, o que era desprezado pelo fordismo (ANTUNES, 2009).

Com o menor número de trabalhadores centrais, com a tendência de diminuição de estoque, a produção *just in time* e a possibilidade de subcontratação com empresas normalmente de pequeno porte, que nascem ao redor do mundo para atender às grandes empresas, inicia-se um processo de domínio e absorção pelo capital de territórios antes subutilizados, gerando lucro para empresas estabelecidas em territórios diferentes da linha de montagem, ou seja, o mercado começa a se globalizar.

Há, como mencionado por Chesnais (1996, p.13), uma “nova configuração do capitalismo mundial e nos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação” e segue afirmando que não é mais um Henry Ford ou um Carnegie⁷ que configuram o capitalismo, “e sim o administrador praticamente anônimo (e que faz

⁷ Breckenridge Carnegie foi um escritor e orador norte-americano. Autor de best-sellers como Como Fazer Amigos e Influenciar Pessoas e Como Evitar Preocupações e Começar a Viver. Diante do grande sucesso de vendas de seus livros, tornou-se conselheiro de autoridades ao redor do mundo.

questão de permanecer anônimo) de um fundo de pensão com ativos financeiros de várias dezenas de bilhões de dólares, que personifica o “novo capitalismo” de fins do século XX” (CHESNAIS, 1996, p. 13).

E é nesse contexto econômico e social que Milton Santos (2006) bem demonstra a perda de identidade do capital com o território. Para ele, os avanços tecnológicos e a globalização dos mercados exigem uma revisão do conceito de território. Segundo Santos (2006, p. 115), “Hoje, o processo criativo de novos objetos, novas engrenagens, novos materiais, novas apropriações das virtualidades da natureza é poderosamente multiplicado, graças também, às associações cada vez mais íntimas entre ciência e técnica.”

Outra importante anotação de Milton Santos é de que uma das características marcantes do sistema atual, comparando com os anteriores, é a rapidez de sua difusão.

As inovações técnicas introduzidas nos vinte anos após a segunda guerra mundial se espalharam duas vezes mais rapidamente do que aquelas introduzidas depois da primeira guerra mundial e três vezes mais do que as introduzidas entre 1890 e 1919. Essa rapidez na adoção das novas tecnologias também pode ser medida com outros parâmetros, por exemplo o respectivo período de desenvolvimento, constituído pela soma de dois momentos, isto é, o período de incubação e o período de desenvolvimento comercial, ou, em outras palavras, o tempo que dura entre o encontro de uma nova tecnologia, sua aceitação como válida para fins industriais e sua afirmação histórica, com o seu uso generalizado. (SANTOS, 2006, p. 116).

O autor segue, afirmando que

no começo do século XX, o período de desenvolvimento de uma tecnologia era, em média, de 37 anos, prazo que baixa para 24 anos no período entre as duas guerras mundiais, para reduzir-se a quatorze anos a segunda grande guerra. A velocidade de adoção neste último período é duas vezes maior que no segundo e três vezes maior que no primeiro. Será temerário indicar qual é, hoje, o período de desenvolvimento. (SANTOS, 2006, p. 116).

Ainda, segundo Santos (2006, p. 131), “O dinheiro, em suas múltiplas formas, pode agora, fluir globalmente.” Agora tudo se mundializa: a produção, o produto, o dinheiro, o crédito, a dívida, o consumo, a política e a cultura, isso tudo somado merece o nome de globalização. Nesse sentido as empresas também passam a exercer atividade global. Segundo Santos (2006, p. 134): “as maiores empresas não são, apenas, multinacionais, são empresas globais. Sua organização é bem

diferente se as compararmos com as transnacionais que funcionam num âmbito geográfico mais restrito”.

Uma das diferenças entre firma multinacional e firma global, vem exatamente da mudança no conceito de autonomia operacional, esta devendo ser subordinada a uma estratégia de conjunto, adaptada às novas condições da concorrência. [...] as decisões, responsabilidade e recursos estratégicos descentralizados se submetem a um estreito controle que inclui a integração no nível mundial da concepção dos produtos, de sua fabricação e de sua distribuição.” (SANTOS, 2006, p. 134).

As empresas globais possuem a capacidade de terceirizar, subcontratar para outras empresas sua produção, comercialização ou prestação e serviços em diversas partes do globo, sem, no entanto, perder o controle do mercado.

A atuação das grandes empresas “por cima dos Estados” permite pensar que, presentemente, os mercados estão triunfando sobre as políticas dos governos, enquanto o controle do mercado está sendo apropriado pelas empresas que possuem tecnologias de ponta (SANTOS, 2006). “Trata-se de entidades que pelo seu tamanho, pelo seu faturamento e pela diversificação de suas atividades, atingiram e chegaram, em alguns casos, a ultrapassar a importância dos próprios Estados soberanos.” (WALD, 2005, p. 10).

Rothman (2002) destaca as 50 empresas que mudaram o mundo nos séculos XIX e XX e que, de alguma forma, mudaram a maneira do homem viver sobre o território. Elas também são responsáveis pelo fato de o capital ter se descolado do território. Algumas das empresas enumeradas pelo autor são: Microsoft; Ford; Apple; McDonald's; America Online; CBS; IBM; General Motors; RCA; Intel; Sony; Philip Morris; Wal-Mart; Coca-Cola; Avon Products Inc; Toyota, entre outras.

E, nesse sentido, Wald aponta as principais transformações básicas que as atividades empresariais vêm sofrendo com esse modelo de acumulação flexível no cenário da globalização, destacando algumas evidências apresentadas pelo setor empresarial mundial, tais como:

a) há uma maior integração na economia internacional, em particular, no blocos regionais, mas também nas relações comerciais com os países mais longínquos; b) a substituição da empresa isolada pelo grupo empresarial, pelo conjunto de sociedades que se unem pelo controle ou pela coligação, sem prejuízo de alianças estratégicas de grupos, mediante *joint ventures* ou parcerias, que muitas vezes, reúnem até, para fins específicos, os concorrentes, que se consorciam para melhor atender os interesses de seus clientes ou alcançar as dimensões necessárias para a realização de grandes empreendimentos. C) a reformulação do controle das empresas, com a

presença de mecanismos de conciliação dos conflitos majoritários e minoritários (como as ofertas públicas de compra e a arbitragem), e a maior proteção dada a estes últimos, com a sua representação nos conselhos fiscais e de administração, em virtude de determinações legais, acordo de acionistas ou disposições estatutárias; d) a presença cada vez maior de consultores, auditores e advogados, a fim de garantir não só a evolução formal da empresa, mas a sua melhor *performance*; e) maior transparência nas decisões societárias; f) a terceirização crescente de certas atividades secundárias; g) no Brasil, uma tendência para substituir pelo controle partilhado o controle exercido tradicionalmente, até o fim do século XX, por único acionista até chegarmos ao controle pulverizado, se possível; h) a substituição do comando autoritário pelo que se denominou a lógica da responsabilidade difusa, baseada na delegação e no consenso. Enquanto no passado um pequeno número de pessoas sabia, pensava e decidia e a maioria se limitava a executar as ordens, está havendo agora uma inversão dessas proporções, com maior autonomia e responsabilidade de todos, desenvolvendo-se competências próprias e estabelecendo-se uma verdadeira cultura empresarial, ou seja, uma escala de valores comum para todos os integrantes das equipes; i) a atribuição de direitos mais importantes aos acionistas preferenciais. (WALD, 2005, p. 10-11).

Portanto, o que caracteriza a acumulação flexível no cenário da globalização é o que Harvey (2011, p. 140) chama de um novo movimento com a “compressão do espaço-tempo” no mundo capitalista – “os horizontes temporais da tomada de decisões privada e pública se estreitaram”. Além disso, “a comunicação via satélite e a queda dos custos de transporte possibilitaram cada vez mais difusão imediata dessas decisões num espaço cada vez mais amplo e variegado”. Isso pode ser somado ao que Jameson (1999) destaca quando assinala que, além do surgimento das empresas transnacionais, uma nova divisão internacional do trabalho, tem-se também, uma nova dinâmica vertiginosa de transações bancárias internacionais e das bolsas de valores, novas formas de inter-relacionamento das mídias, computadores e automação e a crise do trabalho tradicional.

3.4 A globalização e a ideia de território normado

Considerando o conceito de território para fins desse estudo apresentado no primeiro capítulo, é necessário atentar para as novas tecnologias da informação que possibilitam o deslocamento dos fluxos financeiros em escala global e em tempo real (SIQUEIRA, 2008). Essa flexibilidade na circulação global do capital é vista por Harvey (2011) como a mais importante característica da dimensão econômica da globalização, pois, nas palavras de Siqueira (2008, p. 12) “evidencia, mais do que em qualquer outro lugar, a nova organização do capitalismo através da dispersão,

da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis, possibilitadas pela inovação tecnológica”.

Essa transformação do capitalismo no século XX, com acumulação flexível do capital, exige um modelo de liberalismo econômico para que o capital possa “flutuar” sobre o território global, sem encontrar cláusulas de barreira na legislação nacional dos países que impeçam o capital global de escolher determinados territórios para explorar. O capital exige “livre trânsito” sobre e entre os territórios, verificando-se uma verdadeira erosão da soberania nacional, até porque muitas dessas empresas globais possuem orçamentos que superam a de muitos Estados-nação.

Esse cenário mostra uma sociedade cada vez mais diferenciada, fragmentada e conflitiva e de um Estado obrigado a desempenhar tarefas múltiplas e, na maioria das vezes, contraditórias, enfraquecendo os pilares do Estado nacional, que se vê compelido a inflacionar a normatização, criando leis circunstanciais e regulamentos de necessidade condicionados por conjunturas políticas, econômicas e sociais bastante específicas e transitórias, seguindo a velocidade e a intensidade da produção (FARIA, 2015).

Esse sistema normativo emergente cresce e se consolida a partir de uma tensa e intrincada pluralidade de pretensões basicamente materiais; pretensões, por exemplo, das lideranças sindicais, no sentido de ampliar o alcance dos direitos trabalhistas e das normas de caráter “social”, contrapondo-se àquelas oriundas do sistema econômico com o objetivo de “flexibilizar” e “desligalizar” essa legislação protetora, postulando que ela colide com os imperativos lógico-objetivos das relações de produção no âmbito do capitalismo. (FARIA, 2015, p.04).

Nas relações de produção, no âmbito do capitalismo, os valores normativos estão vinculados a valores que perpassam por todo o globo, conferindo-lhes uma ideia de constituição de normas cosmopolitas, mas a constituição de normas internacionais, denominadas de *lex mercatória*, também se submetem à lógica do capital internacional. Nesse mesmo sentido, Sarmiento (2001, p. 160) assinala:

os agentes econômicos vão criando um direito comum - a *Lex Mercatoria* permeado pela racionalidade própria do mercado, e que, formal ou informalmente, vai se impondo aos Estados. A ideia do monopólio da produção do direito pelo Estado distancia-se cada vez mais da realidade, e o ordenamento jurídico vai tornando-se policêntrico, acolhendo regras engendradas por atores privados ou por entidades supranacionais.

Daí a expressão de Milton Santos quando afirma que “a ordem mundial é cada vez mais normativa” (SANTOS, 2006, p. 152). Num mundo globalizado, isso supõe, para entender o espaço, a necessidade de ir além da função localmente exercida pelas normas e de também considerar suas motivações, que podem ser distantes e ter até mesmo um fundamento planetário (SANTOS, 2006).

Ainda referindo-se à globalização, Santos afirma que “num dado momento, o ‘Mundo’ escolhe alguns lugares e rejeita outros e, nesse movimento, modifica o conjunto dos lugares, o espaço como um todo” (2006, p. 229), o que pode ser imputado a grandes conglomerados econômicos, que, de forma verticalizada, escolhem se instalar em determinado território, alterando e normando a realidade local.⁸

Considerando as escolhas feitas pelo capital, Benko (1999, p. 78), citando Perroux, destaca que: “O crescimento não aparece em todo o lado ao mesmo tempo; manifesta-se em pontos ou polos e crescimento de intensidade variável; difunde-se através de diversos canais e com efeitos terminais variáveis sobre o conjunto da economia.” Ainda de acordo com o autor, o crescimento econômico não se verifica em toda a parte e simultaneamente, é pontual e dinâmico e difunde-se em função da estrutura espacial e industrial do país, da região e da rede urbana.

O crescimento regional depende do crescimento que começa nos centros urbanos e da difusão desse crescimento; o crescimento nacional depende exclusivamente do desempenho econômico das regiões, tal como este depende dos centros urbanos que as constituem. (BENKO, 1999, p. 79).

Ainda segundo esse autor, “o crescimento é gerado pelas atividades básicas e pelo efeito multiplicador dessas sobre as atividades residenciais” (BENKO, 1999, p. 79), ou seja, faz-se menção de uma indústria industrializante, o que se compreende como sendo uma planta produtiva. Uma vez instalada em determinada região, gera inúmeras outras atividades ao seu entorno, e, naturalmente, faz crescer economicamente tal região. Assim, o Estado nacional se desenvolve por meio de polos de crescimento, sendo, assim, um crescimento desequilibrado no território.

⁸ Nesse sentido, referindo-se à sociedade capitalista, “Yves Dezalay aponta em seu livro *Marchands de droit*, cujo subtítulo – a reestruturação da ordem jurídica internacional pelas multinacionais do direito – é bastante elucidativo do processo de potencialização das corporações”. (ANTAS, 2005, p. 48).

Para Roth (ROTH, 2015, p.19-20), “O Estado Nacional já não está capacitado a impor soluções, seja de um modo autoritário ou seja em negociação com os principais atores sócio-políticos nacionais, aos problemas sociais e econômicos atuais.” Para ele, uma das principais causas dessa crise de regulação encontra-se no fenômeno de globalização [...]. Essa interdependência dos Estados influi na definição das políticas internas de cada Estado. Apoiado em Dunn⁹ (1993), aponta quatro rupturas com a ordem mundial passada.

De acordo com Roth (2015), a primeira ruptura está relacionada à capacidade estatal de garantir a segurança dos cidadãos e a integridade territorial. “Com o fim da Guerra Fria, passamos de um modelo de segurança coletiva bipolar, que garantiu a sobrevivência dos Estados, a um modelo multipolar muito mais complexo e instável, que necessita de uma nova definição de alianças.” (ROTH, 2015, p.18).

A segunda ruptura está relacionada à globalização da economia. “O desenvolvimento das forças econômicas a um nível planetário diminui o poder de coação dos Estados Nacionais sobre estas.” (ROTH, 2015, p.18). Isso confirma a tese de Santos (2006) de que a ordem mundial, especialmente econômica, é cada vez mais normativa, interferindo diretamente nos territórios nacionais.

A mobilidade acrescida aos meios de produção e às operações financeiras, o crescimento dos intercâmbios e a internacionalização das firmas, impossibilitam a aplicação de políticas do tipo keynesianas em um só país. O Estado está limitado em suas políticas fiscais e intervencionistas (em termos de alcance interno) pelas coações da competência econômica mundial. Uma política econômica e social Keynesiana isolada está condenada ao fracasso. (ROTH, 2015, p.18).

Mas além do aspecto econômico, que interfere diretamente sobre o território, há aspectos políticos que derivam também da globalização e que podem ser tomados como rupturas. Nesse sentido, Roth indica a terceira ruptura, que deriva da internacionalização política do Estado. A participação dos Estados em um número de organizações internacionais de todo o tipo (União Europeia-EU; Organização das Nações Unidas-ONU, Fundo Monetário Internacional-FMI, entre outros) “influi também sobre os processos políticos internos. A necessidade de uma gestão global de muitos problemas (meio-ambiente, oceanos, pesca...) obriga os Estados a coordenar suas políticas” (ROTH, 2015, p.18).

⁹ J. Dunn. Political Science, Political Theory and Policy-Making in na Interdependent World, "Government and Opposition", vol. 28, n. 2, London, 1993, pp.242-260.

Nesse aspecto, concordam Silva e Saliba (2015), para quem não há como negar que a globalização erodiu fronteiras nacionais e enfraqueceu a soberania do Estado nacional, relativizando parte de seu poder no interior de suas fronteiras em prol de instituições internacionais como FMI e Organização Mundial do Comércio-OMC, que passaram a influenciar fortemente as diretrizes de política econômica interna.

Roth (2015, p. 18-19) aponta como quarta ruptura, o desenvolvimento do direito internacional antes débil de poder coerção, e atualmente “institui-se cada vez mais como princípio normativo superior, que permite os indivíduos reivindicar sua aplicação ou denunciar sua violação pelo Estado”, exemplificando com o tratado de Maastricht, Corte Europeia dos Direitos do Homem, além da “multiplicação dos tratados de cooperação econômica (Mercosul, Nafta, CEE, Asean...) reflete também esse fenômeno”.

Por fim, para Roth (2015), todas essas rupturas têm por consequência, uma perda da soberania e da autonomia dos Estados nacionais na formulação de políticas públicas internas e com a diminuição dos seus poderes de coação, o Estado nacional precisa compartilhar com outras forças que transcendem o nível nacional.

Nessa seara, apontamos ainda o rol dos acordos internacionais aceitos pelos Estados nacionais, como o Consenso de Washington¹⁰, cujo ato formal do qual se originou ocorreu em novembro de 1989, na capital dos Estados Unidos, em que se reuniram funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID - especializados em assuntos latino-americanos. Também participaram diversos economistas latino-americanos que relataram a experiência de seus países. O objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região a partir de elementos básicos de uma proposta neoliberal (BATISTA, 1994).

A proposta do Consenso de Washington abrangeu dez áreas: 1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma tributária; 4. Liberalização

¹⁰ Íntegra do documento disponível em <http://unctad.org/en/docs/wir2000_en.pdf>. Acesso em: 12 de janeiro de 2017.

financeira; 5. Regime cambial; 6. Liberalização comercial; 7. Investimento direto estrangeiro; 8. Privatização; 9. Desregulação; e 10. Propriedade intelectual.¹¹

Corroborando a visão de Milton Santos (2006), de que o território é cada vez mais normado por forças mundiais, políticas e econômicas, as propostas do Consenso de Washington nas dez áreas a que se dedicou, segundo Batista (1994, p. 18), convergem para dois objetivos básicos:

por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas.

Para o Consenso de Washington, o combate à inflação era o objetivo maior a ser perseguido, “a qualquer preço, ou seja, à custa do emprego, do salário, do desenvolvimento - contemplam-se todas as sortes de renúncia à autonomia nacional” (BATISTA, 1994, p.18). Ainda de acordo com Batista (1994, p.18):

o Consenso de Washington não tratou tampouco de questões sociais como educação, saúde, distribuição da renda, eliminação da pobreza. Não porque as veja como questões a serem objeto de ação numa segunda etapa. As reformas sociais, tal qual as políticas seriam vistas como decorrência natural da liberalização econômica.

Isto é, deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho. Um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas.

Na intenção de atingir um “livre trânsito” do capital sobre os territórios, a proposta neoliberal que vem explicitada nas negociações multilaterais da Rodada Uruguaí da OMC e no Consenso de Washington implica na obrigação de aceitar “o capital estrangeiro sempre que este desejar investir na prestação de serviços que

¹¹ De acordo com Paulo Nogueira Batista (1994, p.18): “A listagem, apesar de cobrir os elementos básicos da proposta neoliberal, não é completa. Como mero registro do que se havia feito, não poderia, de fato, abarcar elementos novos que se desenvolveriam em paralelo ou subsequentemente. Não inclui, assim, a tese mais recente da vinculação das moedas nacionais latino-americanas ao dólar, concebida não só como esquema transitório para combater formas agudas de inflação mas agora também como solução mais permanente para garantir, de forma duradoura, a estabilidade monetária. Nem o apoio a esquema regionais ou sub-regionais de integração econômica dita aberta através dos quais a liberalização unilateral dos países latino-americanos se converte em compromisso internacional, como já ocorreu na negociação do acesso do México ao Nafta e ocorrerá com a transformação do Mercosul em união aduaneira.”

exijam presença local ou a exploração de recursos naturais *in situ*” (BATISTA, 1994, p. 23-24). Além disso, baseia-se

em restrições ao direito dos países importadores de capitais a conceder incentivos destinados a atraí-los para produzir manufaturas, especialmente se destinadas à exportação, sob o argumento de que tais incentivos têm ou podem ter efeitos distorsivos sobre o comércio internacional. Sustenta-se, por outro lado, o direito desses capitais a ter um tratamento no mínimo igual ao capital nacional, eufemismo através do qual buscam um tratamento superior sob a forma, por exemplo, de garantias jurídicas extraterritoriais de que não gozam os investidores nacionais. (BATISTA, 1994, P. 23-24).

A exemplo do Consenso de Washington inúmeras outras ações globais são desencadeadas em favor do capital, impondo aos Estados a adequação de sua legislação nacional aos preceitos estabelecidos pelas propostas neoliberais globais. Não raras as vezes, a população brasileira contemplou, na imprensa nacional, as cartas de intenções de diferentes governos federais junto ao FMI¹², para a liberação de altos montantes de recursos para socorrer a economia nacional. Ações, na maioria das vezes, lideradas pelo Poder Executivo, que, diante da necessidade de dar respostas cada vez mais rápidas e eficazes à questão econômica, administrativa, comercial e financeira, exercem um papel controlador, diretivo, coordenador, indutor e planejador (FARIA, 2015, p. 07).

O papel do Estado repercute na distância crescente entre “a legislação e a realidade, as dificuldades da aplicação dos programas estatais, a interpenetração entre domínios públicos e privados provocam reflexões e ensaios de novas práticas administrativas, jurídicas e políticas” (ROTH, 2015, p. 15).

Nesse cenário, o atual Estado tem que levar em consideração a situação internacional para promulgar leis de caráter nacional, bem como o Estado muda seu modo de atuar adotando uma legislação mais flexível, também chamado de direito reflexivo, com leis incitativas, mesas redondas, contrato negociado, *gentlemen agrément*, leis de base (ROTH, 2015). Ainda de acordo com Roth (2015), “o Estado perde sua pretensão na detenção do monopólio de promulgar regras. A internacionalização e a maior mobilidade das empresas comerciais e dos meios de produção permitem àquelas ‘jogar’ com maior facilidade e eficiência com as diferentes legislações nacionais” (ROTH, 2015, p. 21).

¹² Ver também sobre as cartas de intenções ARRUDA, Marcos; ARAÚJO, Pedro Quaresma de. Governo Lula e o acordo com o FMI: Existem alternativas, Rio de Janeiro: PACS. 2003. Disponível em: <<http://www.pacs.org.br/files/2012/12/FMI.pdf>>.

A consequência dessa evolução na técnica jurídica é uma maior flexibilidade do anterior caráter autoritário do direito e de sua dispersão em vários níveis de formulação. O direito nacional adquire de maneira ampliada a forma do direito internacional. A legislação nacional perde seu caráter detalhista para limitar-se a um direito mais geral e flexível (leis de base, diretivas, leis de incitação, recomendações...), de suscetível de engendrar uma particularização e uma privatização de regulação jurídica. (ROTH, 2015, p. 21).

Finaliza o autor afirmando que

assistimos, de um lado, a um movimento de internacionalização do direito nacional em sua forma e, de outro lado, a um movimento de mudança, tanto no nível internacional, como também no nível infracional e da esfera privada, da produção das normas e de sua legitimação. (ROTH, 2015, p. 21).

Diante do que foi anteriormente abordado, a globalização tem repercutido muito na construção do Estado de Direito do País, exigindo de suas normas internas uma adequação ao mercado internacional com os valores prolatados internamente. Áreas do direito nacional, como é o caso do direito empresarial, reconhecem que uma das características que norteiam o direito empresarial brasileiro é o cosmopolitismo, fundado no lucro, a mais pura materialização do capitalismo. Para Requião (2012), os comerciantes (hoje denominados empresários) constituem um só povo diante da persecução do lucro, que é a sua finalidade precípua desconhecendo fronteiras. A partir da direta interferência de características que extrapolam as fronteiras do país e vinculam todas as empresas, é possível compreender Milton Santos, que, a partir da ótica da globalização, reconhece que as próprias exigências do intercâmbio internacional fazem nascer “uma *lex mercatória* fundada sobre as leis do mercado e seu acompanhamento jurídico” [...] e onde ao lado dos “direitos nacionais e do direito internacional público, os operadores privados - mais ou menos de acordo com o Estado - organizam o seu sistema de normas e progressivamente as impõem” (SANTOS, 2006, p. 152).

Tal questão repercute no Brasil, que, viveu na segunda metade da década de 1950, um forte movimento de crescimento econômico, com ênfase nas grandes empresas. Segundo Singer (1977, p.99),

este período ficou marcado pelos empreendimentos do então presidente Juscelino Kubitschek: mudança da capital para o planalto central, construção de extensa rede rodoviária interligando Brasília às várias regiões

do país, implantação da indústria automobilística, expansão da siderurgia, construção de grandes usinas hidrelétricas, etc.

O fomento aos grandes empreendimentos, que pudessem mostrar grande crescimento econômico, no Brasil, deve também muito à indústria automobilística e de bens duráveis, que também fomentaram a urbanização das cidades com o pleno objetivo de fomentar o transporte individual por automóveis, deixando num segundo plano o transporte em massa que, a propósito, até os dias atuais recebe poucos investimentos (SINGER, 1977). O desenvolvimento, nesse período, era mensurado pela fumaça das chaminés das grandes empresas, que não possuíam qualquer preocupação com a sustentabilidade do território e a responsabilidade social.

Como menciona Limonad, o Brasil, no século XX, mudou “sua cara”. De um país com traços predominantemente rurais, com uma industrialização quase incipiente, para um país urbanizado e industrializado. E segue afirmando que o Estado, responsável direto pela implementação das políticas, desde a última década do século XX “converteu-se em promotor e financiador do planejamento, implementado em parceria com iniciativas privadas, com o objetivo de inserir e articular o país aos fluxos globais e torna-lo competitivo internacionalmente” (LIMONAD, 2004, p. 60). Destaca ainda a autora programas de governo como “Brasil em Ação” e “Avança Brasil”, do governo de Fernando Henrique Cardoso-FHC, que definiram eixos de integração e polos de investimento, contexto em que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES passou a desempenhar um papel fundamental na articulação da relação Estado-empresa (LIMONAD, 2004).

Recursos públicos de grande monta foram utilizados para fomentar novos e grandes empreendimentos. Os empreendimentos de pequeno porte econômico ficaram sem investimentos e sem zelo do Estado, com forte tendência de migração para a informalidade, tendo sido todos os recursos deslocados para a aceleração do crescimento em áreas novas e que se tornaram prioritárias. Nesse aspecto, Singer (1977) já apontava que o artesanato e as pequenas indústrias não conseguiram resistir à concorrência da grande empresa. Também aponta a indústria têxtil no Nordeste, que já vinha se mostrando obsoleta, como grande vítima desse processo de industrialização “em massa”, eleito como prioridade pelos planos econômicos e de governo.

A esse respeito, é interessante a passagem de Singer em sua obra “A Crise do Milagre”:

é curioso notar que após uma década de intensa industrialização, a participação da indústria de transformação no emprego total caiu de 9,4% em 1950 para 8,8% em 1960. **Embora esse número total de empregos industriais tenha crescido de 1.608.309 para 2.005.775, neste período, ele cresceu menos que o emprego total, o que só pode ser explicado pelo fato de que a redução do emprego artesanal e na pequena indústria compensou, em parte, o crescimento certamente impetuoso do emprego na grande indústria.** Esta foi a grande favorecida pela industrialização acelerada; não apenas porque as obras rodoviárias lhe favoreciam, pela primeira vez, um mercado nacional unificado onde se expandir, mas também para usufruir de infindável série de favores, que iam desde isenções fiscais até economias externas subsidiadas pelos cofres públicos, sem falar em créditos a longo prazo e juros reais negativos”. (SINGER, 1977, p.101, grifo nosso).

Outro aspecto que merece ser mencionado, que também repercute no “abandono” dos pequenos empreendedores, é a entrada de capital estrangeiro no Brasil, cujos investimentos, quase em sua totalidade, vêm para fomentar grandes empreendimentos. Na política de aceleração do crescimento, especialmente no período do governo Juscelino Kubitschek-JK, exigia-se a ampliação das importações de equipamentos e de *know-how* diante da falta de tecnologia nacional. O contexto político, social e econômico da Europa e dos Estados Unidos, especialmente, permitia perspectivas cada vez melhores de investimentos estrangeiros por meio de investimentos diretos, facilitados pelo Estado brasileiro, o que facilmente explica que parte significativa dos ramos industriais que estavam sendo implantados no Brasil, sobretudo a indústria automobilística, de tratores, de construção naval, de material elétrico e eletrônico, entre outros, foi, desde o início, dominada por subsidiárias das multinacionais (SINGER, 1977).

Esse cenário contribui para o aumento da informalidade, seja na condição de pequena atividade empresarial, seja na condição de trabalhador subordinado, além de interferir diretamente na construção do Estado Democrático de Direito, no caso do Brasil. Para Faria (2009, p. 55),

uma parte significativa do direito positivo do Estado, [...], hoje vem sendo “internacionalizada” pela expansão da normatividade autoproduzida pelos conglomerados empresariais e pelo sistema financeiro e por suas relações intersticiais com as inúmeras regras e procedimentos emanados dos diferentes organismos multilaterais.[...] e como consequência, está sendo substituída pelo veloz crescimento do número de normas paralelas no plano infranacional, na medida em que cada corporação empresarial e as cadeias produtivas em que estão inseridas tendem a criar as regras de que precisa e

jurisdicizar suas respectivas áreas e espaços de atuação segundo suas conveniências.

Nesse contexto, o território passa a ser o mercado, ou seja, as tecnologias de ponta que permitem a globalização, a difusão da informação, permitem afirmar que o território é o do mercado e não o de soberania de Estado. Porém, nem essa abrangência de mercado garante que o desenvolvimento (ou crescimento) se dará em todo o território. Segundo Santos (2006), os grandes complexos econômicos (empresas), por conta da globalização econômica, tornam-se vetores de verticalidade em que o mercado é o regulador, mas nem por isso o desenvolvimento se dá em todo o território, ou seja, o desenvolvimento se dá de forma particular em cada região, conforme o seu estofo histórico. O capitalismo não se desenvolve de forma isonômica em todas as regiões.

Mais recentemente esse movimento do poder do mercado global sobre a legislação interna do Brasil se intensifica com alterações realizadas na Constituição Federal do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, a fim de promover a remoção do seu conteúdo nacionalista, extinguindo certas restrições existentes ao capital externo, o que é também chamado de “realinhamento constitucional” por Sarmiento (2001). Segundo o autor, “A Constituição brasileira de 1988 foi editada num contexto de verdadeira catarse cívica” (SARMENTO, 2001, p. 162), com ampla participação popular durante o seu processo de elaboração constituinte, mas foi pega no contrapé pela onda neoliberal que varreu o mundo, e que se intensificou com a queda do Muro de Berlim. o que resultou em inúmeras emendas constitucionais a fim de realinhar as normas (constitucionais e por consequência as normas infraconstitucionais) internas do País, ao cenário internacional.

Autores como Sarmiento (2001), Silva e Saliba (2015) são unânimes ao afirmar que a partir de 1995, o governo federal, sob o comando de FHC, com amplo apoio de bancada parlamentar, iniciou um ciclo de reformas na ordem constitucional econômica brasileira, afinado com as propostas do Consenso de Washington, envolvendo a extinção de certas restrições existentes ao capital estrangeiro, removendo o conteúdo nacionalista da Constituição Federal brasileira.

Entre as reformas, os autores apontam a Emenda Constitucional de nº 5 de 1995, que tratou do fim do monopólio do gás canalizado; a Emenda Constitucional

6/1995¹³, que eliminou o tratamento jurídico privilegiado concedido às firmas brasileiras de capital nacional; a Emenda Constitucional nº 7, também de 1995, autorizou que embarcações estrangeiras explorassem a navegação de interior e de cabotagem no País, conforme a nova redação do parágrafo único do artigo 178, do texto constitucional¹⁴. Além da flexibilização de monopólios estatais telecomunicações¹⁵ e o petróleo, por meio das Emendas Constitucionais de nº 8 e 9¹⁶, respectivamente.

¹³ O Art. 171 completamente revogado pela Emenda Constitucional nº 6/1995 estava assim redigido: "Art. 171. São consideradas: I - empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País; II - empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades. § 1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional: I - conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País; II - estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos: a) a exigência de que o controle referido no inciso II do caput se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia; b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno. § 2º Na aquisição de bens e serviços, o poder público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional."

¹⁴ O texto original do Art. 178 do texto constitucional assim dispunha: "Art. 178. A lei disporá sobre: I - a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre; II - a predominância dos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador ou importador; III - o transporte de granéis; IV - a utilização de embarcações de pesca e outras. § 1º A ordenação do transporte internacional cumprirá os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade § 2º Serão brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais § 3º A navegação de cabotagem e a interior são privativas de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública, segundo dispuser a lei". Após a Emenda Constitucional nº 7 passou a vigorar com o seguinte teor: "Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras."

¹⁵ O art. 21 do texto constitucional, em seu texto original possuía o seguinte teor: "XI - explorar, diretamente ou mediante concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União." Com a reforma realizado pela Emenda constitucional nº 8 passou a vigorar com o seguinte texto "XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;"

¹⁶ O art. 177 do texto constitucional alterado pela Emenda Constitucional nº 9 apresentava o seguinte teor original "Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer

Ainda seguindo a onda liberalizante baseadas no Consenso de Washington, o foco era o crescimento econômico ancorado na ordem neoliberal. O lema era de mais mercado e menos Estado intervindo na economia, por meio de um conjunto de medidas econômicas que se conectam ao propósito de reduzir o tamanho do Estado e promover maior abertura econômica para bens, serviços e fluxo de capitais em nome do grande princípio: a soberania absoluta do mercado autorregulável nas relações econômicas, tanto internas quanto externas (BATISTA, 1994).

Ainda de acordo com o autor

não se discutia mais apenas, por conseguinte, se o Estado devia ou podia ser empresário. Se podia, ou devia, monopolizar atividades estratégicas. Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal. (BATISTA, 1994, p. 09).

Nesse contexto, coadunava-se o teor do art. 173 da Constituição Federal do Brasil, que afastava o papel de Estado empresário, autorizando o Estado, a explorar, de forma direta, atividade econômica apenas quando imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Chegou-se a discutir, inclusive, se teria o Estado competência até para administrar responsavelmente “recursos naturais em seu território, sempre que, como no caso da Amazônia, viessem a ser considerados em nome do equilíbrio ecológico mundial, um ‘patrimônio da humanidade’” (BATISTA, 1994, p. 09). Sugerindo, em relação aos bens naturais, um regime de co-gestão com participação de organismos multilaterais e de organizações não governamentais dos países desenvolvidos (BATISTA, 1994).

Em paralelo a tais discussões, ocorreu “um amplo programa de privatizações promovido pelo Estado brasileiro, que importou na alienação do controle de

origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados. § 1º O monopólio previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º.” Com a reforma realizada pela Emenda Constitucional de nº 9 de 1995 o Inciso V passou a vigorar com o seguinte teor: “V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.” E o §1º ficou assim redigido “§ 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei.”

empresas estatais até então tidas como altamente estratégicas para o país, como a Vale do Rio Doce e a Telebrás” (SARMENTO, 2001, p. 162). Suspeitas de favorecimento a grupos privados e de lesão ao patrimônio público até hoje não foram suficientemente esclarecidos (SARMENTO, 2001).

Além disso, grupos privados buscavam junto ao STF, a quebra do monopólio de serviços prestados de Estado, numa franca tentativa de forçar a sua diminuição, garantindo ao mercado maior poder de atuação. Exemplo disso ocorreu por meio da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, de nº 46, ajuizada pela Associação Brasileira das Empresas de Distribuição – Abraed, em novembro de 2003, com a finalidade de quebrar o monopólio do Estado brasileiro de entrega de correspondências, hoje realizada por meio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Os argumentos não aceitos pelo STF regiam-se pelo fundamento da livre iniciativa; livre exercício de qualquer ofício, trabalho ou profissão, livre concorrência, inexistência de monopólio constitucional postal prevista na Constituição Federal. Em agosto de 2009, tal ação foi julgada improcedente por 6 x 4 votos, declarando e confirmando o monopólio dos Correios para as correspondências pessoais, sob a responsabilidade da ECT.

A referida associação, autora da ADPF nº 46, não impõe restrições a empresas ligadas a grupos econômicos estrangeiros ou a subsidiárias se associarem, o que permite concluir que, nesse caso em específico, a escala nacional, aqui exercida pelo STF, pode funcionar como um limitador do Poder de mercado global.

Porém, não se trata de privilégio do Brasil a intervenção global na normatização do seu território. Países da América Latina, como a Argentina, México, Colômbia, entre outros, também sofreram reformas constitucionais, a fim de alinhar as normas internas dos países para recepcionar a economia global de natureza neoliberal, permitindo franco trânsito do capital sobre os territórios¹⁷. De acordo com Silva e Saliba (2015, não paginado) muitos países modificaram suas legislações domésticas para permitir o fluxo de investimentos estrangeiros diretos sem maiores percalços:

e no auge do projeto neoliberal (globalização econômica) impulsionado pela nova ordem econômica internacional do fim do século XX, [...] vários países modificaram suas legislações domésticas em relação ao Investimento Estrangeiro Direto (IED) nos anos 1990. O número saltou de 35 países, em 1991, para 76, em 1997, caindo para 63, em 1999. Sobre a direção da mudança, chama atenção a ampla predominância das reformas favoráveis

¹⁷ Ver mais em Silva e Saliba (2015).

ao capital estrangeiro no período. Por exemplo, das 140 alterações registradas, em 1999, 131 delas foram simpáticas ao capital estrangeiro. Analisando de outro modo, no período 1991-1999, 94% das mudanças legislativas favoreceram ao capital estrangeiro (desregulamentação dos mercados).

Além disso, salientam os autores Silva e Saliba (2015) que

o projeto neoliberal chocou-se com o projeto constitucional de diversos países Latino-Americanos que durante quase todo século XX obrigara o Estado a comprometer-se, por exemplo, com a nacionalização ou a gestão estatal de setores-chave da economia.

E seguem apontando que, em geral,

as regras constitucionais permitiam o Estado intervir no mercado para redistribuir riqueza por intermédio da expropriação ou da nacionalização da propriedade, além de permitir a proteção do interesse nacional contra o poder econômico internacional.

Com o que a normatização do global sobre o território não compactua, contribuindo para que Constituições como a do Brasil se tornassem uma “colcha de retalhos”, não só pelo alto número de reformas já realizadas, mas principalmente pelas princípios antagônicos que foram observados na sua construção com os princípios norteadores das reformas, especialmente os ligados à facilitação do trânsito do capital estrangeiro no território.

Concluimos que, com a globalização, as grandes corporações transacionais que atuam na escala mundial junto aos Estados enfraquecem o Estado nacional, bem como moldam a legislação nacional aos seus interesses, a fim de facilitar a ampliação dos negócios e da acumulação em escala planetária. Além disso, o Estado nacional perde sua soberania em relação à edição de medidas para salvaguardar o interesse nacional, visto que busca se moldar ao interesse do capital (SILVA; SALIBA, 2015), legitimando, acolhendo as chamadas verticalidades apresentadas por Santos (2006).

Assim, ao determinar sua agenda, o projeto neoliberal, resultado da acumulação flexível do capital, impôs um modelo de política econômica, com a necessidade de adequar as legislações nacionais, entre elas as Constituições dos Estados nacionais, abandonando qualquer espírito nacionalista que pudesse fechar as portas para o capital global, sob pena de o capital escolher outro território para realizar os seus investimentos, ainda que, nem sempre, sediar os grandes

conglomerados estrangeiros resulte em desenvolvimento. Essa desregulação das regras internas dos Estados nacionais é, segundo Santos (2006), também uma forma de regulação.

Tal cenário justifica vertentes teóricas desenvolvidas na literatura, nacional e estrangeira, de empoderamento do local, as chamadas teorias localistas (CASTELLS, 1999; PUTNAM, 2000; BORJA; CASTELLS, 1997). A subserviência e o enfraquecimento do Estado nacional às demandas globais, o capital negocia de forma direta com o local, dando ao local o poder de decisão sobre a recepção ou não do investimento estrangeiro.

O conjunto de teorias que tratam do potencial “exagerado” dos locais, pauta-se pela ideia de “vender a região ou a cidade”, com busca desenfreada de atividades e novos investimentos, melhorando o “clima local dos negócios”, subsidiando os custos tributários, fundiários e salariais dos empreendimentos, comprometendo muitas vezes em longo prazo as finanças locais – configurando uma guerra entre os locais em busca de grandes empresas multinacionais.¹⁸ (BRANDÃO, 2007).

Nesse sentido, Brandão (2007) destaca, entre outras, as muitas vertentes teóricas que assumem a defesa irrestrita da escala local, e a capacidade endógena do poder local, ou seja, de que “o local pode tudo”. Segundo Brandão (2007, p.39) há, praticamente, um “pensamento único localista” estabelecido, que denomina de modismos, e critica a posição simplista dessa literatura para quem as escalas intermediárias entre o local e a escala nacional estão perdendo sentido, e que assumem que pensar a escala regional e nacional e as questões estruturais é algo retrógrado.

Em que pese posições dessa natureza, que imprimem poder às forças globais sobre o território nacional, na tentativa de enfraquecimento do Estado nacional, há outro movimento de reafirmação do Estado nacional em face aos interesses dos

¹⁸ Ao longo do ano de 2016 o Brasil assistiu a uma verdadeira declaração de falência de determinados Estados da federação brasileira, casos como o Estado do Rio de Janeiro e o Rio Grande do Sul, a imprensa carioca noticiou que “ O espectro das empresas beneficiadas pelas isenções fiscais concedidas pelo Governo do Estado é mais amplo e variado do que se supunha. Apontadas por especialistas e políticos como um dos principais fatores que levaram ao atual caos financeiro fluminense, o benefício também foi concedido às termas Solarium, na Lagoa, e Monte Carlo, em Copacabana - entre 2008 e 2013, os benefícios concedidos pelo executivo estadual chegaram a R\$ 1,8 milhão.” Disponível em <<http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2016/10/isencoes-concedidas-pelo-estado-do-rio-beneficiaram-ate-mesmo-termas.html>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2017. Já em relação ao Estado do RS, os salários dos servidores públicos pagos de forma parcelada, sobrestamento do pagamento da dívida interna, especialmente com a União, calamidade na segurança pública, saúde, falta de investimentos na infraestrutura, entre outros problemas sentidos pela população gaúcha.

atores globais. No próximo capítulo, será abordada a necessária reafirmação do Estado nacional para fazer frente aos interesses egoísticos dos atores que atuam do global para o local, bem como a importância das escalas e conseqüentemente as escalas no interior do Estado nacional a partir do modelo de federação adotado pelo Brasil, em que dois elementos se destacam: a autonomia dos entes federados e a repartição e competências.

4 A REAFIRMAÇÃO DO ESTADO NACIONAL E A IMPORTÂNCIA DA ANÁLISE MULTIESCALAR

As narrativas escalares que buscam compreender o fenômeno do desenvolvimento têm papel fundamental para compreender também as relações entre Estado, economia e sociedade. De acordo com os que defendem as teorias localistas, que ligam o global diretamente ao local, são as escalas que realmente interessam a partir das transformações do capitalismo no século XX, arguindo, inclusive, que a perspectiva escalar nacional x internacional não se justifica mais a partir da flexibilização do trabalho, da globalização do capital financeiro, de mercadorias e de prestações de serviços que não se restringem mais aos limites administrativos do Estado nacional.

De acordo com Vainer (2001, p. 147) “qualquer projeto de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos”. Nesse sentido, sem ignorar a importância do cenário internacional, cuja importância incontestemente, acreditamos que Estado nacional, constituído por diferentes entes federados, e suas ações e políticas desenvolvidas em diferentes escalas espaciais são fundamentais para um desenvolvimento calcado na redução das desigualdades sociais, econômicas, culturais e de outras ordens. Nesse sentido, após defender a importância da Estado nacional diante do processo globalizante, abordaremos neste capítulo, a importância da análise multiescalar em relação à construção federativa do Brasil, bem como as relações de poder e a atuação dos atores territoriais e a intervenção desse atores na implementação de políticas públicas.

4.1 A reafirmação do Estado nacional

Um país continental e heterogêneo como o Brasil não pode permitir que apenas as regras de mercado decidam sobre o seu território. As regiões mais ricas do País, dominadas pelas elites dominantes, que são cosmopolitas, articulam-se para fora, não tendo como prioridade lutar contra as desigualdades regionais (ARAÚJO, 2007). “A prioridade dessa elite é inserir cada vez mais no mundo globalizado as partes mais ricas e modernas do país” (ARAÚJO, 2007, p. 18), o que gera ainda maior desigualdade do que já vivemos.

Nesse ambiente global, que contesta a importância do Estado nacional, a nova organização dos espaços nacionais “tende a resultar, de um lado, da dinâmica da produção regionalizada das grandes empresas (atores globais)” e por outro lado, a resposta dos Estados nacionais para enfrentar os impactos regionais seletivos da globalização (ARAUJO, 2007, P. 19).

E segue afirmando Araujo (2007, p. 19) que “não é à toa que o pensamento neoliberal ataca com força o papel das políticas nacionais, propondo o Estado mínimo ou supervalorizando o papel de políticas locais”. O que também encontra eco na literatura jurídica, como Sarmiento (2001, p. 166), que referindo-se a defesa dos direitos sociais “quem aposta no enfraquecimento do Estado, investe também contra a dignidade do homem” diante dos frágeis mecanismos dos órgãos supranacionais de defesa dos direitos humanos. E segue:

os países do capitalismo periférico, como o Brasil, não se devem deixar seduzir pelo canto da sereia do neoliberalismo, pois as suas propostas de encolhimento radical do Estado conduzem, tragicamente, ao aprofundamento da desigualdade e à formação de uma casta de párias, excluída de todos os benefícios da sociedade de consumo. (SARMENTO, 2001, p. 166).

Apesar de se reconhecer que o contexto internacional é cada vez mais normativo em relação ao local, como afirma Santos (2006), e de observar o lugar de destaque da relação do global com o local, bem como de haver uma espécie de devoção às teorias localistas, faz-se necessário resgatar a reafirmação do espaço nacional como importante escala para a estratégia de desenvolvimento de políticas públicas.

Nesse sentido, Brandão (2007, p. 183) chama a atenção ao anotar que “vivemos processos de destruição das escalas intermediárias e o mundo estaria confirmando a tendência bipolar das escalas espaciais – apenas ‘o local’ e ‘o global’” como extremidades a serem consideradas. Para o autor há um papel basilar da escala nacional,

fica patente hoje a necessidade da reconstrução, teórica e política, de nossa reprodução social e material em bases nacionais, ou melhor, a reconstrução da própria escala nacional, atingida duramente por políticas antinacionais e antipopulares há décadas. (BRANDÃO, 2007, p. 184).

Hoje, o que define a escala nacional não é apenas um território demarcado pelas suas fronteiras, é muito mais do que isto. Há uma construção histórica,

sociopolítica, econômica sobre instrumentos de regulação, sistemas de normas, instituições, em que são tomadas decisões políticas que podem ser capazes de impor freios ao poder global e sua relação direta com o local, como também pode melhorar o desempenho do local, não servindo a escala nacional apenas para contrabalançar as posições de “equilíbrio ótimo”, resultante das “falhas de mercado”, como pretendem os defensores das teorias localistas.

A construção da escala nacional envolve a criação de domínio, de se exercer, moderar, disciplinar, e deve submeter e buscar neutralizar as determinações destrutivas e predatórias da mercantilização desenfreada, fiscalizar, monitorar, regular, conter forças desagregadoras etc. O poder nacional deve defender a criação de oportunidades internalizadas de acesso a bens e serviços e coordenar a abertura de horizontes de enriquecimento nas fronteiras internas. (BRANDÃO, 2007, p. 187).

O poder histórico, sociopolítico, cultural e econômico da escala nacional, que busca se reafirmar diante das teorias localistas, reflete nas mais diversas questões internas do País: taxa de câmbio, valor de salário, sistema normativo, inclusive aquelas constitucionais com garantias sociais e individuais, moeda, política econômica, políticas fiscais e tributárias, juros, empregos, combate ao trabalho informal, entre tantas outras questões.

A ideia de que o mercado se autorregula por meio de uma “mão invisível”, a partir da teoria de Adam Smith, é que levou o mundo aos colapsos econômicos, calcado na matriz liberal. A grande crise de 1929, e mais recentemente a crise imobiliária de 2007, evidenciou a definitiva superação do modelo liberal do Estado, embora o neoliberalismo insista em ressuscitá-lo. “Vê-se que não foi a “mão invisível” do mercado que recolocou a economia internacional nos trilhos, mas sim a “mão visível” do Estado que articulou esta retomada” (SILVA; SALIBA, 2015).

A atuação do Estado nacional na escala nacional é fundamental para a proteção de direitos historicamente conquistados, especialmente os direitos sociais, com os quais a onda neoliberal não possui qualquer compromisso. Pelo contrário, quanto menor a proteção dos direitos sociais, maior a aderência e fluidez do capital no território.

Da mesma forma que, como já demonstrado, o cenário mundial interfere na elaboração das normas, leis, regulamentos, aqui em especial demonstrado em relação à Constituição Federal do Brasil, facilitando a atuação e hospedagem do capital transnacional no território, a lógica da globalização econômica, adotada pelas

forças hegemônicas do mercado, aponta no sentido da redução dos direitos sociais, chamados de direitos de segunda geração, apesar de constitucionalmente consagrados. Nesse aspecto,

a luta que se trava no campo destes direitos de segunda geração¹⁹ não é no sentido de expandi-los, mas apenas de evitar retrocessos. Neste sentido, por incrível que pareça, conservar o que no passado foi formalmente conquistado já é a grande vitória” (SARMENTO, 2001, p. 164).

O fortalecimento das instituições de um Estado nacional também é fundamental para que ele possa resistir ao cenário global. Órgãos julgadores, como o STF do Brasil, a quem se atribui a defesa das normas constitucionais, também podem contribuir para a defesa nacional e certa resistência do voraz mercado global. Exemplo disso é a ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, nº 101, que tramitou no Supremo Tribunal Federal, e que vedou a importação de pneus usados pelas empresas situadas no Brasil, a fim de proteger o meio ambiente e evitar que o mercado mundial de pneus encontre no território nacional seu grande depósito de rejeitos.

O fato é que, ao tratar de um território normado, é necessário ter presente que o global e o nacional são ordens de diferentes escalas que podem normar o mesmo território. Além disso, também é importante considerar que a normatização referida não é apenas traduzida em lei formal, mas também por ações que são consequências de decisões políticas, de instituições públicas e privadas, que repercutem no território.

A importância do papel do Estado nacional, que não é apenas um “*voyeur* das vontades de produzir vantagens comparativas e sinergias localizadas” (BRANDÃO, 2007, p.48), é de não permitir que as abordagens localistas aniquilem todas as possibilidades de tratamento adequado das heterogeneidades estruturais dos países subdesenvolvidos. “Tais países vivem situações de extrema assimetria entre suas

¹⁹ A literatura constitucional, divide os direitos em gerações/dimensões, visto que não nascem todos ao mesmo tempo. São considerados direitos de 1ª geração aqueles que exigem do Estado uma postura de não intervenção, garantindo uma esfera de autonomia individual em face do Estado, enquadram-se nesses direitos a vida, a liberdade, a propriedade, a igualdade, entre outros. Já os direitos de 2ª geração caracterizam-se por outorgarem ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, direitos trabalhistas, entre outros. Já os de 3ª geração caracterizam-se por protegerem grupos humanos (família, povo, nação, e entre eles pode-se identificar a paz, a autodeterminação dos povos, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como a conservação do patrimônio histórico e cultural. Há ainda o reconhecimento de direitos de 4ª geração, relacionados à manipulação genética, mudança de sexo, entre outros. (BOBBIO, 2004; SARLET, 2004).

porções territoriais, correndo o risco de desembocar em processos de fratura, inclusive federativa.” (BRANDÃO, 2007, p. 48-49). Ademais, Brandão (2007, p. 54) identifica uma visão dual, em que o mundo se estrutura em redes poderosas centradas em grandes empresas transnacionais ou em tecidos localizados de pequenas empresas. Essa dicotomia permite aos “localistas” tentativas de separatismos e enfraquecimento dos Estados nacionais, desintegrando inclusive o pacto federativo. Nesse contexto, contribui Vainer (2001, p. 144), afirmando que a escala nacional na qual o Estado nacional se constitui “é a única escala capaz de viabilizar construção de alternativas viáveis ao capitalismo globalitário e fragmentador”.

Apesar do enfraquecimento da capacidade de regulação pelo Estado nacional, diante do movimento global que é, como vimos, responsável por parte da normatização do território, os Estados nacionais são instados a dar respostas às mazelas que circundam o seu território, que podem ser resultado de seu particular processo histórico de construção ou de consequências do próprio mercado global que deixam suas marcas – veladas ou não – no território. Nessa perspectiva, a análise escalar se faz evidente a partir da dimensão espacial que “deve também dimensionar a potência das coalizões contra-hegemônicas e forças contestatórias do pensamento conservador.” (BRANDÃO, 2011, p. 04), destacando o papel estratégico da escala nacional para se contrapor à escala global.

Nesse sentido, as políticas públicas constituídas a partir do Estado nacional e implementadas em todo o território nacional podem ser, guardadas as especificidades, compreendidas como “forças nacionais” que atuam no território incidindo nas escalas local, regional e nacional e constituindo no seu conjunto um território normado. Tais forças nacionais podem, inclusive, revelar sintonia com forças globais, servindo ao interesse das últimas, como também podem se revelar como uma forma encontrada pelo Estado nacional de buscar corrigir as distorções do regime de acumulação flexível gestado desde fora.

São interessantes as diferentes formas de surgimento de políticas públicas nos EUA e na Europa. Nos Estados Unidos “a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos” (SOUZA, 2006, p. 22) Já, na Europa

a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. (SOUZA, 2006, p. 22).

De acordo com Secchi (2014), qualquer definição de política pública é arbitrária, mas a literatura nacional e estrangeira, como revela Souza, em seu artigo “Políticas públicas: uma revisão de literatura”, já traçou diferentes conceitos em diferentes contextos, reconhecendo inclusive que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.” (SOUZA, 2006, p. 24). Nesse sentido, Souza (2006, p. 24) aponta um resumo dos conceitos já talhados na literatura sobre políticas públicas:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

A definição de Dye²⁰ (*apud* SOUZA, 2006, p.25) também é significativa para este estudo, ou seja, “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A omissão ou a falta de escolha de uma determinada área nas prioridades dos governos não significa que tal questão não seja importante para o desenvolvimento do país, porém, na definição de agenda o respectivo assunto não repercutiu o suficiente para que fosse incorporado como prioridade, visto que a definição de quais serão as políticas públicas também passa pelo impulso gerado pelos partidos políticos, grupos de interesse, mídia que influenciam os resultados da construção da agenda governamental.

A área de conhecimento das ciências jurídicas reconhece a sua dificuldade em conceituar as políticas públicas diante de sua realidade multiforme. De acordo com Bucci (2006, p. 46) “uma política pública carrega, necessariamente, elementos estranhos às ferramentas conceituais jurídicas, tais como os dados econômicos,

²⁰ Inspirada no artigo de Peter Bachrachand e Morton S.Baratz, intitulado TWO FACES OF POWER. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/3b92/da387c1717f83426e6bc6dffe9cb6a5a2926.pdf>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2017.

históricos e sociais de determinada realidade que o Poder Público visa atingir por meio do programa de ação.”

A afirmação de que a omissão do Estado em relação a determinado problema ser considerado como política pública não é compartilhada entre todos os pesquisadores. No contraponto de tal posição Secchi (2014, p. 06) afirma que “a partir da concepção de política como diretriz é bastante difícil aceitar a omissão como forma de política pública”, e segue “se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem considerados políticas públicas, tudo seria política pública” (SECCHI, 2014, p.06). A partir dessa posição, pode-se resumir política pública

como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (SOUZA, 2006, p. 26).

No contexto aqui proposto é também possível definir Políticas Públicas constituídas na escala nacional como formas de enfrentamento dos governos nacionais aos problemas decorrentes do capitalismo global (mercado global, cenário global...). Mas não podemos atribuir todos os problemas existentes no território ao processo de globalização do capital. Há aqueles decorrentes do seu processo histórico, social e cultural estabelecido no próprio território, que as políticas públicas, especialmente as de ordem social, também podem alcançar, em ambas as situações, com a finalidade de minimizar a desigualdade social sobre o território nacional.

Nesse sentido, e considerando o objeto desta tese, que trata da política pública do MEI, podemos considerar política pública à luz do conceito de Lynn (1980, apud SOUZA, 2006) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos e resultados específicos no mundo real, mas acrescentamos a necessidade de todos os atos governamentais estarem amparados por um texto normativo, que muitas vezes exige, inclusive, textos normativos de diferentes escalas da federação. Portanto, podemos cunhar um conceito de políticas públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos e resultados específicos no mundo real,

amparados em textos normativos, respeitando o modelo de Estado adotado, no caso do Brasil, o Estado federado.

As políticas públicas nacionais como forma de enfrentamento dos governos nacionais aos problemas decorrentes do capitalismo global, mas também como forma de enfrentamento de questões decorrentes do próprio processo histórico, social e cultural estabelecido no território de cada Estado, buscam minimizar as desigualdades sociais sobre o território nacional, que devem ser analisadas a partir das múltiplas escalas.

A escala global, conforme demonstrado anteriormente, interfere diretamente no território, construindo uma ponte direta com a escala local, enfraquecendo, assim, as escalas intermediárias e, conseqüentemente, normando o território nacional com as intervenções na elaboração e alteração das mais diferentes normatizações formais e não formais de um Estado nacional. Conforme também já dito, a reafirmação da escala nacional é imprescindível para o enfrentamento das desigualdades sobre o território nacional. Nesse contexto, as políticas públicas nacionais, principalmente as políticas públicas sociais, passam a ter grande importância para a dignificação e sobrevivência das pessoas sobre o território, servindo, inclusive, como forma de amenizar o desequilíbrio econômico entre as regiões, diante da heterogeneidade dessas, provocada, em parte, pelo voraz mercado global (SOUZA, 2005).

Com um caráter holístico, as políticas públicas exigem a interação de diferentes campos de conhecimento, motivo pelo qual o campo jurídico reconhece que uma política pública “carrega, necessariamente, elementos estranhos às ferramentas conceituais jurídicas, tais como os dados econômicos, históricos e sociais de determinada realidade que o poder Público visa atingir por meio do programa de ação” (BUCCI, 2006, p.46). E segue afirmando a mesma autora que essa situação o jurista deve saber perceber, reconhecer e traduzir para um universo conceitual do direito, por meio do espaço epistemológico da teoria geral do direito (BUCCI, 2006).

Nesse sentido e de acordo com Souza (2006, p. 25), as políticas públicas repercutem tanto na economia como na vida real das pessoas “daí por que qualquer teoria de política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”. E, para compreensão desse complexo campo de atuação das políticas públicas, em um país como o Brasil, há a necessidade de compreender a repercussão de determinada política pública a partir de diferentes escalas.

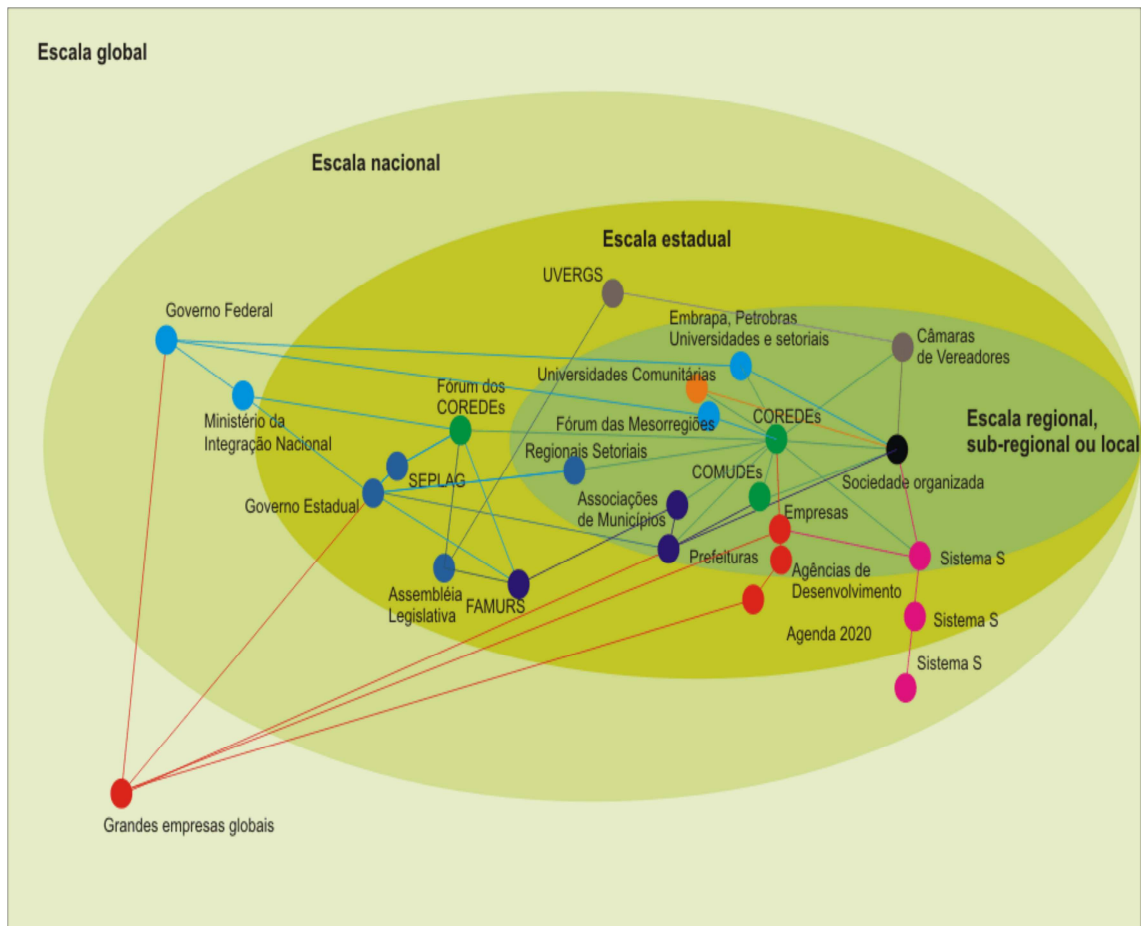
4.2 A importância da análise multiescalar em relação à federação brasileira

As escalas podem ser explicadas das mais diversas formas, o que pode ser percebido na atual literatura, na qual encontramos discussões sobre as escalas com as mais variadas metáforas. Para Herod (2003), por exemplo, a escalaridade pode ser vista a partir do formato de escada; no formato de círculo; no formato da boneca *matroska*; no formato das raízes das árvores. As três primeiras metáforas sistematizam a lógica de degraus, de um menor dentro de um maior, degraus que devem ser superados para atingir o próximo ou círculos distintos uns dentro dos outros, hierarquizadas nas suas relações de baixo para cima e de cima para baixo, mesmo que sejam escalas separadas ou individualizadas.

No caso da metáfora de raízes das árvores, há a consideração de que a atual complexidade do mundo não pode ser percebida em degraus, em camadas, em níveis, entre outros adjetivos, pois as relações se dão, simultaneamente, horizontal e verticalmente, em qualquer instância ou nível, nas diversas escalas, com dimensões diferentes e ambientes diversos. As raízes existem individualmente, ora se unem, ora se separam, interligam-se em diferentes dimensões, espaços, com perspectivas distintas. Inclusive, é difícil perceber quando começa uma e quando acaba outra.

Na tentativa de materializar a visualização das escalas de poder, Cargnin (2014), em estudo sobre escalas de poder e a implementação de políticas de desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul, assim se apresenta:

Figura 1 - Escalas



Fonte: Carginin (2014, p. 76).

As escalas devem ser percebidas como elaborações sociais conflituosas, produções humanas coletivas, dinâmicas, multidimensionais, contando com número ilimitado de atores/agentes e com trajetórias históricas em constantes disputas, sempre em movimento e em aberto” (BRANDÃO, 2011). É nas diversas escalas que se constroem ou podem ser construídas as arenas, as instâncias de confronto e/ou de alianças, considerando que estes são movimentos contra-hegemônicos de uma superestrutura imposta pelo sistema capitalista de produção globalizado. Dessa forma, trata-se de um processo político que vai do global ao local, como forma de dominação do território. Ainda de acordo com Brandão (2011, p. 09-10)

afirma-se neste contexto, o reino do imprevisto, do fortuito, a não precisão, já que a práxis escalar ancora, expressa e concretiza espacialmente as respostas e enfrentamentos dos sujeitos sociais concretos aos desafios e conflitos postos concreta e conjuntamente em cada momento e circunstância histórica e geográfica.

Para Vainer (2007), o capitalismo mundial promoveu uma (des) estruturação e uma (re) estruturação das nações e isso propiciou, nas últimas décadas, uma “espécie de conformada aceitação da fragmentação territorial que consagra a acomodação subordinada às formas contemporâneas da globalização” (VAINER, 2007, p.10).

Nesse sentido, a análise escalar cada vez mais vem se colocando na centralidade dos estudos e permeando diferentes posições, duas das quais aqui destacadas: a) a análise do desenvolvimento a partir da relação das escalas nacional X internacional, o que se cristalizou a partir do período da I Guerra Mundial e, mais recentemente, com a globalização em voga; e, b) a relação das escalas local X global, que atualmente mais permeiam os estudos acadêmicos, sem enfatizar as escalas intermediárias, como a nacional e a regional (VAINER, 2001).

As narrativas escalares que buscam compreender o fenômeno do desenvolvimento têm papel fundamental para compreender também as relações entre Estado, economia e sociedade. De acordo com as inúmeras teorias localistas²¹, a perspectiva escalar nacional x internacional não se justifica mais a partir da flexibilização do trabalho, da globalização do capital financeiro, de mercadorias e de prestações de serviços que não se restringem mais aos limites administrativos do Estado nacional.

De outro lado, em diferentes áreas do conhecimento, vem se dando ênfase à escala local, aqui compreendida como a do município, que se qualifica após a Constituição Federal de 1988 com a autonomia concedida aos municípios elevando-os a entes federados, uma peculiaridade do federalismo brasileiro. Promove-se sua independência em relação ao orçamento, consolida-se o autogoverno com a eleição de prefeitos, vereadores, e legislação própria em relação aos assuntos de interesse local, inclusive fiscal, (art. 29 e 30 da CF/88), além de competências legislativas e administrativas próprias, conforme art. 22 e 23 da CF/88.

O município como ente federado é considerado, pela teoria localista, como ente capaz de se articular com o global sem a interferência das escalas intermediárias – nacional, estadual e regional –, permitindo, por exemplo, que os governos municipais negociem a vinda de empresas globais, subsidiando-as com isenções de

²¹ Essas narrativas localistas podem ser consultadas na obra de BRANDÃO, Carlos. Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Editora UNICAMP, 2007, p. 40-41.

toda ordem, para o seu território, com o intuito de gerar emprego, renda e promover o desenvolvimento territorial, o que nem sempre se realiza no plano empírico do território.

A corrente que enfatiza a relação escala global x local defende que os governos locais teriam “mais eficazmente que qualquer outra instituição ou nível escalar, [...] condições de: a) atrair e promover a competitividade das empresas; b) oferecer base histórica e cultural para a integração dos indivíduos” (VAINER, 2001, p. 142). Ainda, para a corrente localista “o governo local teria extraordinária capacidade de cumprir de maneira vantajosa as tradicionais funções que sempre foram as dos estados nacionais, quais sejam: a função de acumulação e a função de legitimação” (VAINER, 2001, p.142).

Brandão (2007) reconhece que a escala local é detentora de forte potencial, devido às suas particularidades políticas, sociais, econômicas e culturais. No entanto, as ações nessa escala são altamente dependentes de outras, desenvolvidas nas escalas tanto regionais e estaduais como nacionais e também globais.

Assim, as ações planejadas para esse território precisarão ter uma articulação entre todas as escalas (local, regional, estadual e nacional). Para Brandão (2007), quanto maior o número de escalas entre o local e o global tanto maior será a capacidade de se criar mecanismos de resistência à escala global, de modo que, quando se reduz as escalas a uma análise local e global, a segunda tende a dominar a escala local, pois sua estrutura e capacidade em relação à detenção do capital (poder) é infinitamente maior que a da escala local (BRANDÃO, 2007).

Sob o ponto de vista da ideia de território normado pelas ações globais, podemos afirmar que, haverá nações que pretendem e irão se incluir na lógica da globalização, adequando sua legislação formal interna ao que requer a escala global. Mas, por outro lado, haverá nações que, sem deixar de interagir com a escala global, poderão assumir um papel contra-hegemônico, com ações e reações diferenciadas “resultado de uma criação realizada pelos próprios atores” (PECQUEUR, 2009, p. 99).

O que corrobora a afirmação de Santos (2006, p.175) “o território é a arena da oposição entre o – mercado – que singulariza – com as técnicas da produção, a organização da produção, a ‘geografia da produção’ e a sociedade civil - que generaliza - e desse modo envolve, sem distinção, todas as pessoas.” E a partir da

imposição da força do mercado em relação à fragilidade do território, Santos (2006) trata das verticalidades, mas também das diferentes reações dos atores que atuam no território em relação às ações dos atores hegemônicos do mercado, afirmando que,

com a presente democracia de Mercado, o território é suporte de redes que transportam as verticalidades, isto é, regras e normas egoísticas e utilitárias (do ponto de vista dos atores hegemônicos), enquanto as horizontalidades levam em conta a totalidade dos atores e das ações. (SANTOS, 2006, p. 175).

Nesse contexto, o protagonismo da escala nacional, como contra movimento da hegemonia do capital global, é fundamental, o que converge com a posição de Vainer²² quando afirma que “é o Estado Nacional, única escala e instituição escalar em condições de viabilizar, suscitar, a construção de alternativas viáveis ao capitalismo simultaneamente globalitário e fragmentador” (VAINER, 2001, p. 145).

E a partir da escala nacional, é importante destacar que:

é preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas levando em consideração a escala específica desses problemas, mas em um contexto em que esteja presente um projeto nacional de desenvolvimento. Penso que, [...], as escalas “intermediárias” ganham novo sentido e importância nessa fase do capitalismo (BRANDÃO, 2007, p.36).

Além disso, acrescenta o autor que “nenhuma escala *per se* é boa ou ruim” (BRANDÃO, 2007, p.36), entendendo “que o enfrentamento dessa visão, hoje hegemônica, passaria pela reflexão crítica e pela discussão de propostas alternativas e pelo tratamento adequado da articulação de todas as escalas geográficas” (BRANDÃO, 2007, p.36).

Sob a ótica da escala nacional x global, percebemos que a questão escalar permeia toda a discussão da construção à implementação das políticas nacionais. E aqui destacamos duas questões que possuem especial importância neste estudo: a) a escala nacional e a forma federativa adotada pelo Brasil em relação às políticas públicas nacionais, aqui compreendido como uma verticalidade diante de a política pública do MEI ser constituída a partir da escala nacional, impondo aos entes federados obrigações para a sua implementação no território, e b) as escalas de poder no interior de cada ente federado, capitaneadas por diferentes atores que atuam em diferentes escalas, e que interferem na definição da agenda até a

²² Nessa mesma linha Brandão (2007).

implementação das políticas públicas no território compreendidas como horizontalidades.

Portanto, as escalas aqui recortadas para serem analisadas dizem respeito à forma federativa do Estado brasileiro, que, como veremos, impõe, por conta de um sistema legal, uma multiescalaridade de acordo com as competências de cada ente federado, repercutindo na implementação das políticas públicas no território, sem, no entanto, ignorar a forte intervenção da escala global sobre o território. Além disso, a multiescalaridade, a partir da atuação e relações entre os atores territoriais locais, de caráter mais subjetivo, e que, diferente da distribuição constitucional de competências a partir do Estado federado, exige uma análise *in loco*, no território, pois nem sempre se submete às regras legais e às análises teóricas realizadas *a priori*, e que serão analisadas nesta tese com pesquisa empírica relacionadas à implementação da política pública do MEI nos municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz.

Em ambas as análises, tanto no que diz respeito ao sistema legal adotado pelo federalismo como em relação à atuação dos atores no território local, a análise escalar se mostra importante. No primeiro caso, cabe enfatizar que, muitas vezes, a implementação de dada política pública exige a regulamentação por leis de diferentes escalas (federal, estadual e municipal) diante da distribuição ou repartição de competências própria do federalismo brasileiro. Na análise da atuação dos atores em relação à implementação das políticas públicas, é necessário considerar que os atores não são apenas os agentes estatais, mas, sim, podem ser os próprios destinatários da política pública, bem como entidades representativas ou que tenham algum interesse, positivo ou negativo, na implementação da política. Daí se constroem, na esfera local, muitas escalas nas quais tais atores se situam.

Visto a importância da análise escalar em relação aos recortes realizados neste trabalho, seguimos com o intuito de apresentar as questões e reflexões relacionadas ao federalismo, especialmente ao modelo de federação adotado pelo Brasil, e os elementos inerentes ao federalismo, como a autonomia dos entes federados e a repartição de competências. Na sequência, passaremos a analisar as questões relacionadas à atuação dos atores, especialmente os atores locais, que poderão imprimir suas ideias e valores na implementação da política pública.

A forma federativa adotada pelo Brasil tem especial importância quando se trata de políticas públicas nacionais como forma de enfrentamento das mazelas e

desigualdades sociais sobre o território. Considerando que as políticas públicas da escala nacional, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisas (SOUZA, 2006) e que, de alguma maneira, há sempre uma legislação formal dando lastro à política pública, a forma federativa do Brasil passa a ser importante elemento de análise.

Da identificação do problema à tomada de decisão em relação às políticas públicas, no modelo de Secchi (2014), inúmeros são os obstáculos a serem superados diante da complexidade social, e uma das exigências passa a ser a necessidade de normatizar a decisão tomada por meio de legislação, muitas vezes, em diferentes escalas da federação, para então iniciar a implementação da política pública. O jurista, tradicionalmente, trabalha o fenômeno jurídico da política pública, a partir da norma posta, não antes, (BUCCI, 2006), o que gera certa lacuna na análise do todo, visto que não se pode ignorar o fato de a edição de uma lei ser um processo de construção, que se dá em uma arena dos mais variados interesses. Portanto, toda a normatização formal possui uma história, um contexto em que foi criada, disputa de interesses, que podem moldar a legislação que institui a política pública.

O contexto que levou àquela ação do governo normalmente não é analisado pela área jurídica, que debruça suas interpretações a partir da norma formal posta, transferindo para outras áreas do conhecimento, como a sociologia, a história, a geografia, a análise do contexto anterior, durante e posterior à elaboração da norma, quando, para a compreensão de determinados efeitos da política pública no território, impõe-se a análise de outras variáveis, além da norma formal relacionada a determinada política pública.

Mas, por outro lado, não há como negar a importância do estudo do instrumento normativo jurídico das políticas públicas, que é a lei formal²³, que é importante elemento na construção e definição da agenda nacional. A forma mais

²³ Na literatura jurídica, encontramos discussões sobre a política pública como norma. A lei, em regra é abstrata, são ordens gerais sem endereços certos. Já as políticas públicas são forjadas para atender a objetivos específicos e determinados. Considerando tal diferença entre leis gerais e leis que são instrumentos para operacionalizar políticas públicas, Bucci (2013, p. 26) sugere que caberia encontrar lugar “para uma categoria jurídico-formal, situada provavelmente abaixo das normas constitucionais e acima ou ao lado das infraconstitucionais. Por esse raciocínio, as políticas públicas corresponderiam, no plano jurídico, a diretrizes, atributos de generalidade e abstração- que extremam as normas dos atos jurídicos, esses sempre concretos -, para dispor sobre matérias contingentes”.

comum de instrumentalizar políticas públicas nas três esferas da federação é por meio de lei ordinária, porém, quando a instituição da política pública exigir lei complementar, por conta de determinação constitucional, deverá assim ser constituída²⁴, sendo tais normatizações jurídicas comumente denominados de programas ou planos²⁵. Porém, notamos uma natureza heterogênea dos atos normativos que instrumentalizam as políticas públicas. Assim como há políticas públicas estabelecidas na própria Constituição Federal²⁶, que podem ser regulamentadas por decretos do Executivo²⁷ ligados diretamente às normas constitucionais²⁸, há também políticas que “são estruturadas a partir de atos normativos, portarias ou resoluções e, posteriormente, decretos e mesmo leis são editadas como parte da estrutura da política” (MASSA-ARZABE, 2006, p.68).

Em outros termos,

decretos ou leis podem estar subordinados à racionalidade de uma portaria ou de uma resolução, e esta peculiaridade da política pública, desde que respeitados os objetivos e limites constitucionais, deve ser atacada por ocasião de eventual controle jurisdicional da política. (MASSA-ARZABE, 2006, p.68).

Tais análises nos permitem afirmar que as políticas públicas assumem uma multiplicidade de formas. Além disso, é importante considerar que a política pública, em regra, é mais ampla que os instrumentos jurídicos normativos utilizados para

²⁴ As leis ordinárias são aprovadas junto ao(s) Poder (es) Legislativo(s) por maioria simples. Já as leis complementares são aprovadas por maioria absoluta de votos. São exemplos a lei ordinária nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa bolsa família; já a política pública do MEI é um exemplo de lei complementar, numerada de 128, e datada de 19 de dezembro de 2008.

²⁵ Artigos como o 165 e 174 da Constituição Federal fazem menção à expressão “planos” e “programas” de forma indiscriminada.

²⁶ Como exemplo, podemos citar o art. 201 da Constituição Federal, que estabelece idade mínima e número de contribuições para aposentadoria para homens e mulheres. Bem como o teor do art. 179, que impõe tratamento favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte, por meio de tratamento jurídico diferenciado.

²⁷ Decretos do Executivo servem para dar plena execução ao estabelecido em lei ou norma constitucional. Decretos-leis não são mais editados, equivalem às atuais medidas provisórias, a edição de novos decretos-lei foi abolida com a Constituição de 1988; já os decretos legislativos servem para materializar as competências exclusivas do Congresso Nacional previstas no art. 49 da Constituição Federal, não havendo participação do Poder Executivo com veto, sanção ou promulgação.

²⁸ Exemplo é o Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que Instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR, e em seu art. 1º prevê que “A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição.”

regulá-la. É possível que uma mesma política tenha vários atos normativos que atendam seus objetivos num determinado espaço de tempo certo.

O entendimento de que toda a política pública está ligada a uma normatização formal demonstra forte ligação com a essência mais formalista do direito romano-germânico, que é de caráter prescritivo (ANTAS, 2005) e, por consequência, contempla o Estado Democrático de Direito²⁹, prescrito no texto constitucional em vigor, bem como legitima o Poder Executivo a implementar a política pública, visto ser na grande maioria das vezes, responsável pela implementação das políticas públicas. A normatização jurídica formal, como passaremos a chamar a legislação que constitui a política pública, diante de sua heterogeneidade de formas, atua inclusive como um dos constrangimentos sobre os agentes implementadores das políticas públicas, diante da máxima de que o poder público somente pode fazer aquilo que a lei autoriza.

A normatização jurídica formal das políticas públicas impõe a compreensão da forma de Estado adotada³⁰, especialmente quando se trata da forma federativa. A autonomia dos entes federados, incluindo a sua colaboração na formação das decisões adotadas pela escala nacional, bem como a distribuição de competências em relação aos entes federados, são importantes elementos da forma federativa. Em outras palavras, podemos dizer que as políticas públicas da escala nacional, não raras as vezes, terão que ter respaldo legal, ou seja, regulamentação, em textos normativos estaduais e municipais, para serem implementadas. Além disso, a

²⁹ De acordo com o Art. 1º da Constituição Federal “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político”. Já o Art. 18 também da Constituição Federal dispõe que “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

³⁰ São formas de Estado: Confederação de Estados; Estado Federal e Estado unitário. Importante destaque apresentado por Horta (2003, p. 305) “O Estado Unitário e a Confederação constituem as outras figuras estatais que vão configurar juntamente com o Estado Federal a estrutura espacial do Estado. A Confederação é atualmente uma referência histórica, pois já encerrou sua trajetória no domínio da organização de Estados, após as experiências relevantes da Confederação Germânica, da Confederação Suíça e da Confederação Norte-Americana. O Estado Unitário acha-se submetido a um processo de renovação estrutural, que decorre da ampliação do grau de descentralização para alcançar as formas mais avançadas do regionalismo. O estado Unitário com descentralização regional, como ele se encontra organizado na Constituição da República Italiana de 1947, e na Constituição da Espanha monárquica de 1978, representa o ensaio da nova forma estatal- o estado regional- tipo intermediário, que se localiza nas fronteiras do Estado unitário e do Estado Federal.”

implementação das políticas públicas pode exigir ações legislativas locais, diante da distribuição de competências constitucionais.³¹

A seguir, abordaremos a questão da autonomia dos entes federados, bem como o (des) alinhamento das políticas públicas em todas as escalas da federação, além de abordar a forma de repartição de competências adotada pelo ordenamento jurídico atual do Brasil.

Quanto à autonomia e participação dos entes federados no desenvolvimento de um ordenamento jurídico dos entes públicos, Baracho (1986, p.50) explica que “a autonomia permite que as comunidades federadas conservem, cada uma, certa independência, que lhes permite efetuar a gestão de seus negócios”. Ainda de acordo com Baracho (1986, p. 50), “esse princípio da participação garante que as unidades que compõe a federação colaborem na formação das decisões que se adotam como próprias da União federal”. A organização do tipo federativo supõe a existência de instituições encarregadas de gerir os interesses comuns. Essas instituições têm uma competência que varia de conformidade com o grau de intensidade do liame federal. “No autêntico federalismo, mesmo quando ocorra variação do vínculo federal, as unidades associadas participam, com seus representantes, na Constituição dos órgãos federais e na elaboração das decisões.”

A participação direta ou indireta é necessária, caso contrário existiria subordinação e não colaboração dos entes federados, circunstância que desfiguraria a federação. No caso do Brasil essa participação pelos Estados-membros se dá por meio da bicameralidade do Poder Legislativo federal, em que o Senado Federal é composto por representantes dos Estados, além da iniciativa de Emendas Constitucionais que pode ser apresentada por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros, além de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e do presidente da República, nos termos do art. 60 da Constituição Federal em vigor.

O processo de elaboração da Constituição responsável pela redemocratização do País, em 1988, no Brasil, inovou em duas questões relacionadas ao reconhecimento de entes federados. O Distrito Federal e os municípios alcançaram

³¹ Pode-se ilustrar com políticas públicas que inclua em sua implementação regras relativas ao Imposto Territorial Urbano-IPTU, a cargo dos municípios, não tendo os demais entes federados competência para intervir.

status de ente federado. O Distrito Federal não se confunde com os estados, visto que seu território não pode ser dividido em municípios e possui sua autonomia legislativa e administrativa parcialmente tutelada pela União pelo fato de a capital federal, Brasília, nele estar situada. O Distrito Federal, apesar de ter representantes no Senado Federal, a fim de garantir espaço de participação das leis que representam a vontade nacional, não possui polícia civil, militar, corpo de bombeiros próprios. Tais instituições, embora subordinadas ao governador do Distrito Federal, serão reguladas por lei federal, além de serem mantidas pela União.

Já os municípios, no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, passaram ao *status* de ente federado com autonomia, que se explica com a capacidade de auto-organização; autogoverno; autoadministração e autolegislação. A auto-organização se dá por meio de sua lei orgânica que deve atender às peculiaridades do município; já o autogoverno se dá com a eleição direta de prefeito e vereadores. A autoadministração se dá por meio da decisão local da aplicação prioritária das receitas do município, ainda que algumas áreas possuam definição com mínimo a ser aplicado no texto constitucional³². E a autolegislação se dá com leis municipais que devem seguir o devido processo legislativo e regulamentam questões de ordem local, além de outras estipuladas na Constituição Federal. Essas autonomias concedidas aos municípios brasileiros em 1988 configuram um, dentre vários, modelo de federação.

Embora a corrente predominante no Brasil é de reconhecer o município como ente federado, há posições que formam outra corrente como contraponto. Poderosas razões são defendidas por correntes que não reconhecem o município como ente federado, especialmente por ausência de participação e na composição de certas Instituições. É próprio do Estado federal a participação das entidades federadas na formação da vontade federal. Disso resulta a criação do Senado Federal, que, no caso do Brasil, não tem, na sua composição, representantes de municípios. Os municípios tampouco mantêm um Poder Judiciário, como ocorre com os estados e com a União”, restando prejudicado o argumento de que toda federação permite que suas unidades federativas colaborem na formação das

³² Conforme art. 212 da Constituição Federal em vigor que estabelece que “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

decisões que se adotam como próprias da União federal, anteriormente mencionado como autonomia.

Considerando a corrente predominante, que considera os municípios como entes federados e conseqüentemente autônomos, permite-lhes, assim como aos Estados, a adoção de uma agenda própria diante de sua autonomia política e fiscal, independentemente da agenda do Executivo federal (ARRETCHE, 2004). E ainda, nesse sentido,

as relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. (ARRETCHE, 2004, p.20).

Tecnicamente, o federalismo é uma divisão constitucional de poderes entre dois ou mais componentes dessa figura complexa que decorre a existência de um Estado que possa apresentar formas de distribuição das tarefas políticas e administrativas (BARACHO, 1986), e em tese, “as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social” (ARRETCHE, 2004, p.20), que pode não se distanciar radicalmente da agenda nacional.

A compreensão de agendas similares dos diferentes entes federados, apesar da autonomia própria do federalismo, pode se dar em função de o federalismo, enquanto pacto territorializado do poder, compartilhar de processos decisivos em torno de problemas comuns e capacidade de estruturação e organização sociopolítica das escalas nacional e subnacionais, e que devem ganhar crescente centralidade em relação às estratégias públicas que levam em conta a dimensão territorial do proposto para o desenvolvimento territorial (BRANDÃO, 2014, p.213).

Considerando a autonomia dos entes federados no sentido de que possuem liberdades, no limite de suas competências, em estabelecer suas próprias prioridades em relação às políticas públicas, ventila-se a ideia de que os partidos políticos poderiam, de forma verticalizada, orientar seus gestores a alinhar-se com as prioridades definidas pelas políticas nacionais. O que, segundo Arretche (2004), apesar de não existir pesquisas conclusivas sobre a relação da verticalização de os partidos políticos induzirem as prioridades das políticas públicas locais alinhadas àquelas coordenadas pela esfera federal

o exame da trajetória das políticas sociais brasileiras desde o governo Sarney revela que ocorreram variações na capacidade de coordenação federativa das políticas sociais entre os presidentes. Os governos Sarney, Collor e Itamar tiveram pouco sucesso em suas tentativas de reformas que envolveram a coordenação nacional destas políticas (Almeida, 1995; Affonso; Silva, 1996), ao passo que as duas gestões do governo Fernando Henrique foram mais bem sucedidas em sua capacidade de induzir as decisões dos governos locais (Arretche, 2002). Uma análise que simplesmente constatasse a coexistência no tempo de dois fenômenos permitiria afirmar que existe uma relação de causalidade entre a construção de bases verticais de apoio partidário na federação e a capacidade de coordenação das políticas nacionais. (ARRETCHE, 2004, p.19).

Concluindo que não existe relação significativa entre as decisões dos governos e o pertencimento às siglas partidárias nacionais, ou seja, ainda que determinado município tenha, à frente do Executivo, um prefeito do mesmo partido político eleito para o Executivo do Estado e da União, há pouca repercussão no alinhamento relacionado às políticas públicas prioritárias locais com as coordenadas pela escala nacional.

A partir das questões levantadas é possível visualizar que a autonomia, elemento inerte ao federalismo, em tese, não coloca o município como partícipe ativo da agenda nacional, sem a sua participação na composição e deliberações do Senado Federal. Mas, por outro lado, a autonomia política e fiscal dos governos estaduais, e especialmente dos governos municipais, permite, no limite da sua arrecadação e recebimento de transferências, que estes adotem uma agenda própria, não havendo, necessariamente, alinhamento das políticas públicas prioritárias nas diferentes escalas federativas do Estado nacional, situação em que inexistente uma relação de causalidade entre a construção de bases verticais de apoio partidário na federação e a capacidade de coordenação das políticas nacionais (ARRETCHE, 2004).

Além disso, “em razão da sua autonomia política e fiscal, os governos subnacionais adotam as políticas federais apenas por adesão voluntária ou obrigação constitucional” (ARRETCHE, 2002, p. 451). Em regra, historicamente, percebe-se “que o governo federal excluiu a possibilidade de atribuir competências exclusivas ou obrigações constitucionais aos governos subnacionais” (ARRETCHE, 2002, p. 451), buscando, nas reformas de políticas públicas sociais, a aprovação de medidas que, de alguma maneira, tornem-se atraentes com a estrutura de incentivos do governo federal aos entes federados subnacionais, e dessa forma, alinhem-se às

políticas públicas propostas pelo governo nacional, em que pese sua autonomia federativa.

Mas, nesse cenário, além da autonomia dos entes federados e a sua repercussão no alinhamento das políticas públicas nacionais, a repartição de competências é um elemento importante em relação à multiescalaridade federativa e que, de acordo com Pinto Ferreira (1975), é fundamental para a doutrina jurídica do federalismo. A importância da repartição de competências reside no fato de que

ela é a coluna de sustentação e todo o edifício constitucional do Estado federal. A organização federal provém da repartição de competências, pois a repartição vai desencadear as regras de configuração da União e dos Estados, indicando a área de atuação constitucional de cada um. (HORTA, 2003, p. 311).

Nesse sentido, no caso do Brasil, que adota a forma federativa, cada vez mais há políticas públicas nacionais introduzidas por leis federais, e passa a ser necessária uma definição jurídica e delimitação técnica mais nítida das tarefas e dos encargos de cada nível federativo, o que pressupõe uma distribuição mais racional das competências legislativas e administrativas federais, estaduais e locais (KRELL, 2008).

De acordo com a teoria clássica da repartição de competências, essa pode se apresentar de diferentes formas Baracho (1986, p. 51), ancorado em Linhares Quintana, apresenta três critérios gerais no que diz respeito a sua discriminação, que passaremos a expor:

- a) Enumeração detalhada e a mais completa possível de todas as matérias sobre as quais têm competência o governo central e os governos locais.
- b) Enumeração detalhada, a mais completa possível, de todas as matérias sobre as quais tem competência o governo central, cabendo aos governos locais a competência sobre todas as não relacionadas, de maneira que os poderes remanescentes fiquem com os governos regionais.
- c) Relação detalhada, a mais completa, de todas as matérias sobre as quais tem competência os governos locais, sendo que o governo central tem competência sobre aquelas que não estiverem discriminadas; isto é, os poderes remanescentes são de governo nacional.

De acordo com Baracho (1986), enquanto a primeira opção acima descrita apresenta o inconveniente de apresentar uma listagem taxativa que poderá suscitar conflitos insolúveis, a segunda opção robustece a autonomia dos Estados-membros e constitui uma solução, pelo menos teórica, contra a centralização. A terceira

opção, por sua vez, fortifica o poder central e facilita o robustecimento necessário à dinâmica federativa.

A distribuição de competência pressupõe uma Constituição nacional escrita ou, como quer Horta (2003, p. 305), “o estado federal é a criação jurídico-política e pressupõe na sua origem a existência da Constituição Federal, para instituí-lo”. Esse documento tem por finalidade cristalizar o compromisso entre os interesses da unidade nacional e de diversidades regionais, mantidas em proveito de todos os participantes, “cujo desligamento não é possível, já que não têm mais soberania que legitime decisão separatista” (ALMEIDA, 2013, p. 110). Em outras palavras, denota a vedação do direito dos entes federados de realizar a secessão³³.

Além disso, é importante destacar que, a despeito de o Estado brasileiro não reconhecer as regiões como entes federados, e portanto destituídos de instância dos três poderes constitucionais, desde a “Constituição Federal de 1946, passou a dispensar tratamento sistemático ao desenvolvimento regional, mediante a criação e a sustentação com recursos federais de órgãos incumbidos de corrigir as disparidades regionais” (HORTA, 2003, p. 318), o que se deu com a implementação legislativa de regras da Constituição que estruturou os múltiplos instrumentos federais de desenvolvimento regional: Superintendência do Vale do São Francisco – Suvale, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – Codevasf, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco, Superintendência do Desenvolvimento do Sul – Sudesul (HORTA, 2003)³⁴.

Daí se denota que a espacialidade regional vem se estabelecendo, cada vez mais, como uma importante escala a ser considerada para fins de desenvolvimento

³³ O texto do art. 1º da atual Constituição brasileira trata da vedação da secessão da seguinte forma: A República Federativa do Brasil, formada pela **união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal**, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...] (grifo nosso)

³⁴ Ancorado em Washington Peluso Albino de Souza, para Baracho perdeu-se a oportunidade de marchar para a institucionalização da Região nos quadros político administrativos, permanecendo-se na mesma divisão territorial política e arbitrária e acumulando-se resultados dessas distorções. E segue refletindo que “a falta de uma conceituação de “região”, na terminologia, a ausência de sua determinação técnica, tem levado a consagração de “regional”, para o planejamento utilizado em qualquer dos níveis possíveis: Planos Regionais de alçada do Poder Federal e Planos Regionais de alçada do Poder Estadual.” Pondera ainda que as regiões possuem características específicas, mas o limite do Estado membro brasileiro não as contém. Para ver mais sobre a abordagem relacionada à região e ao tratamento da região em países como Portugal, França, Itália, entre outros, consultar BARACHO (1986, p. 269 e seguintes- Capítulo IX).

territorial. Segundo Cargnin (2014, p. 74), há, entre os governos estaduais e municipais, “uma lacuna política-administrativa que tem dificultado a propagação de uma cultura alicerçada na construção de estratégias regionais e de projetos que envolvam soluções para fora dos limites municipais”, predominando as questões que são objeto direto das representações municipais, não havendo um processo mais amplo que extrapole os limites administrativos dos municípios e dos Estados³⁵.

Atentando para esta questão, e com o intuito de estabelecer uma organização que oriente, de forma estratégica, convergente e eficiente, as ações de investimentos públicos, voltados ao desenvolvimento integrado do Território Nacional, conforme preceitua a Constituição Federal (art. 1º), institui-se, por exemplo, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR, que está formalizada pelo Decreto federal nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007³⁶.

A repartição de competências na atual constituição brasileira foi inspirada na Constituição alemã de 1949, que, para Horta (2003), é a forma mais evoluída de repartição de competências do Estado federal moderno³⁷. A organização estatal do Brasil, em relação à repartição de competências, é praticamente uma união de tudo o que já se experimentou na prática federativa³⁸, não seguindo os modelos clássicos com rigidez. De acordo com Almeida (2013, p. 112),

quase um novo Estado unitário foi o que o constituinte de 1988 recebeu como herança, assumindo, pois, tarefa delicada quando se dispôs a manter, por entendê-lo mais adequado à realidade brasileira, o modelo federal de Estado que praticamente precisava ser reconstituído.

De acordo com Horta (2003, p. 319) “o destino reservou à geração atual a missão histórica de reedificar a República Federal, removendo os escombros que

³⁵ Permitindo que se considere região em um sentido amplo, podendo representar vários municípios, inclusive de diferentes Estados, bem como áreas territoriais de diferentes Estados do Brasil.

³⁶ A primeira PNDR foi instituída em 22 de fevereiro de 2007 por meio do Decreto nº 6.047. De acordo com informação disponibilizada no site do Senado Federal o projeto de lei da segunda PNDR, projeto de lei do Senado nº 375, de 2015 encontra-se desde novembro de 2015 na comissão de constituição, justiça e cidadania (secretaria de apoio à comissão de constituição, justiça e cidadania), aguardando designação do relator. Disponível em <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121877>. Acesso em 02 de janeiro de 2018.

³⁷ Para entender o funcionamento da repartição e competências da República Federal da Alemanha ver obra de Raul Machado Horta, intitulada: Direito Constitucional, editora Del Rey, 2003.

³⁸ Sobre o histórico da repartição e competências utilizadas pelas Constituições brasileiras ver obra de Fernanda Dias Menezes de Almeida, intitulada: Competências na Constituição de 1988, editora Atlas, além da obra de Raul Machado Horta. Direito Constitucional, editora Del Rey.

desabaram sobre ela, danificando as instituições federativas”, referindo-se especialmente a Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

Na Constituição em vigor, o Brasil cuidou de atribuir

competências próprias, exclusivas, a cada esfera de poder, conjugadas com competências concorrentes que todos podem exercer, havendo ainda hipótese de participação das ordens parciais na esfera das competências próprias da ordem federal mediante delegação (ALMEIDA, 2013, p. 726).

Os artigos 21, 22, 23, 24, 25, §1º, 30 e 32, §1º concentram as competências na atual Constituição, dispondo ainda, de forma pontual, em outros dispositivos ao longo do texto constitucional.

O art. 21 do texto constitucional estabelece as competências administrativas de responsabilidade da União; já o art. 22 do mesmo texto constitucional estabelece a lista de competências privativas da União para fins de instituição de legislação; o art. 23 trata das competências comuns da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios; no art. 24, são tratadas as competências concorrentes em termos de elaboração de legislação da União, Estados e o Distrito Federal – não há nesse rol competências atribuídas de forma concorrente³⁹ aos municípios. Além dessas relações, o art. 25, §1º estabelece que: “São reservados aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição”, ou seja, competências residuais⁴⁰.

Considerando o município como ente federado, a Constituição Federal de 1988 atribuiu aos municípios competências privativas não enumeradas, mas autorizou esse ente federado a legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do inciso I, do art. 30 do texto constitucional. Nesse aspecto, muito da problemática das competências municipais gira, necessariamente, em torno da conceituação do que seja “interesse local”, que aparece na Constituição substituindo o “peculiar interesse” municipal do direito anterior (ALMEIDA, 2013, p. 98).

³⁹ Os parágrafos do art. 24 explicam o que significa a competência concorrente: “No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. § 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. § 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. § 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

⁴⁰ As competências legislativas próprias do Distrito Federal equiparam-se as dos Estados e municípios, nos termos do art. 32, §1º da Constituição Federal.

A respeito dessas duas expressões, já havia se consolidado na doutrina e na jurisprudência de que a expressão “peculiar interesse” municipal deve considerar o entrelaçamento dos interesses dos municípios com os interesses dos Estados, e com os interesses do Estado nacional. O que diferencia é a *predominância* de interesse do município e não a *exclusividade* do interesse do município, mesmo porque, não há interesse municipal que não seja o reflexo do interesse dos Estados-membros e da União, assim como o interesse desses ressoa nos municípios, como partes integrantes da mesma federação (MEIRELLES, 2000; SAMPAIO, 1928; BASTOS, 2001, entre outros).

Com a Constituição de 1988 e a inserção da expressão “interesse local”, a literatura jurídica, em regra, inclinou-se para adotar o mesmo posicionamento sobre a expressão, mantendo o mesmo entendimento utilizado para a expressão “peculiar interesse”, que é também nosso entendimento, pois, como bem coloca Almeida (2013, p. 99), “a leitura do art. 30 mostra que as matérias ali enumeradas como de competência dos municípios guardam pertinência também com os interesses das demais unidades federadas”.

Mas, além disso, há um rol de competências municipais específicas atribuídas ao município, como se pode observar abaixo, e que, muitas vezes, não são competências exclusivas dos municípios, mas para fins de identificação do que cabe ao município, o vetor será sempre o interesse local (ALMEIDA, 2013), como é o caso dos incisos VI, VII, IX, do artigo 30 da Constituição:

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Também há que se observar que outros dispositivos constitucionais podem melhor esclarecer determinadas competências do município, como o caso do art.

211, §2º - que os municípios atuarão prioritariamente na área do ensino fundamental e infantil.

Em relação à repartição de competências adotada pelo Brasil enquanto federação, deve ficar marcado que no modelo do Estado federado brasileiro, União, Estados-membros, Distrito Federal e municípios possuem competências própria relativa a determinados assuntos que estão enumerados na Constituição Federal. Assim, “a repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria” (MENDES, 2007, p. 755).

O critério de repartição de competências adotado pela Constituição Federal não permite que se fale em superioridade hierárquica das leis federais sobre as leis estaduais. Há, antes, divisão de competências entre esses entes. Há inconstitucionalidade tanto na invasão da competência da União pelo Estado-membro como na hipótese inversa. (MENDES, 2007, p. 777).

Além disso, apesar das discussões de outrora, se o município é ou não ente federado, tem-se uma certeza: hoje, o município legisla com exclusividade sobre assuntos de interesse local. E como menciona Almeida (2013, p. 103)

no âmbito de sua competência constitucional o Município exerce a função de legislar sem submissão hierárquica, sendo inconstitucionais a lei estadual e a lei federal que, desdobrando dos limites das respectivas competências, invadirem o campo da competência municipal.

Além da repartição das matérias anteriormente analisadas, partimos do princípio de que atribuir competências importa conferir poderes, mas também deveres, “para cujo cumprimento são indispensáveis recursos financeiros suficientes, torna-se evidente a importância de uma distribuição constitucional de rendas, mormente receitas tributárias, entre integrantes da Federação” (ALMEIDA, 2013, p. 112), para que possam desempenhar, em tese, suas atribuições sem dependência de uns em relação aos outros. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 formou um sistema tributário nacional, que, a partir do art. 145 do texto constitucional, estabelece a responsabilidade de instituição e cobrança de tributos em relação aos entes federados, em outras palavras, a quem cabe instituir, cobrar e administrar a receita provinda de tributos.

Para o cumprimento dos deveres estabelecidos pela Constituição Federal para os entes federados é imprescindível a existência de recursos financeiros suficientes.

Nesse sentido, Dallari (2012) argumenta que, caso não haja equilíbrio entre os encargos e rendas, a administração não consegue agir com eficiência, e necessidades fundamentais da população deixam de ser atendidas ou recebem um atendimento insuficiente. Também alerta que, em sendo necessário buscar recursos de outro ente federado, gera certa dependência financeira, que acarreta, fatalmente, em dependência política. Nesse sentido, para Almeida (2013, p. 16), “a existência de rendas suficientes é que vivifica a autonomia dos entes federados e os habilita a desempenhar suas competências”.

Como percebemos no art. 24, os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; II - orçamento; III - juntas comerciais; IV - custas dos serviços forenses; V - produção e consumo; VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; XI - procedimentos em matéria processual; XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; XIII - assistência jurídica e Defensoria pública; XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; XV - proteção à infância e à juventude; XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

Na visão de Arretche (2004, p.22), essa distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: “superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas”.

Apesar de haver a existência de recursos financeiros próprios para os entes federados, garantindo, em tese, a autonomia dos entes federados subnacionais, limitando “a autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais, no sentido de que estas venham a coincidir com as suas próprias prioridades” (ARRETCHÉ, 2004, p.19), não aderindo às políticas públicas federais, a divisão de receitas entre os entes federados é desproporcional, e pode não ser suficiente para fazer frente a todas as atribuições constitucionais dos Estados e municípios diante do expressivo volume de recursos necessários.

Mas, por outro lado, o fluxo das transferências tributárias por meio de recursos institucionais da escala nacional para os governos estaduais e municipais é um forte elemento para influenciar as escolhas dos governos locais, afetando a agenda local, em detrimento da autonomia do ente local decorrente da forma federativa adotada pelo Estado brasileiro. Nesse sentido, conforme Arretche (2004, p. 24),

com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais.

Ainda de acordo com Arretche (2004, p. 24), apoiado na obra de Weaver e Rockman (1993)⁴¹, conclui que

o formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação, cuja ocorrência é mais provável em Estados Federativos.

Para Souza (2005) e Arretche (2004), as propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88. E, dessa forma,

qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. Decorre deste fato a avaliação de que a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos (Almeida, 1995; Affonso; Silva, 1996; Affonso, 1999; Willis et al., 1999). (ARRETCHÉ, 2004, p.22).

Além das competências administrativas, legislativas e de instituição de tributos, anteriormente mencionados, o texto constitucional estabelece outras competências ao longo de seu texto. Considerando a repartição de competências do Estado federado brasileiro e a proposta para essa pesquisa, destacamos o art. 179 da Constituição Federal, que determina que caberá tanto à União, quanto aos Estados, Distrito Federal, bem como aos **Municípios** (grifo nosso) dispensar às microempresas e às empresas de pequeno porte tratamento jurídico diferenciado,

⁴¹ WEAVER, K.R.; ROCKMAN, B. **Do institutions matter?** Washington: Brookings Institutions, 1993.

com o fim de visar ao incentivo à simplificação das obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou então, pela eliminação ou redução destas por meio de lei a ser aprovada nas instância da competência de cada ente federado.

Assim, alguns dos benefícios que atendam ao tratamento favorecido às pequenas empresas somente podem ser concedidos pelos municípios, em face das competências estabelecidas no modelo de repartição de competência tanto legislativas, quanto administrativas adotado pelo Brasil. Exemplo disso, pode-se apontar isenção dos tributos como Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU, taxas de licença para funcionamento da empresa, participação em licitações públicas no âmbito dos municípios, concessão de alvarás de funcionamento, ambiental, sanitário, fiscalização, apoio local de um agente de desenvolvimento, apoio para o acesso aos mercados, entre outras competências da alçada do município.

Nesse contexto, para Vainer (2001), a escala nacional na qual o Estado nacional se organiza é a única a viabilizar, suscitar a construção de alternativas viáveis ao capitalismo simultaneamente globalitário e fragmentador, considerando ainda a forma federativa adotada pelo Brasil, com especial distribuição de competências para cada ente federado. Assim, considerando-se a dimensão multiescalar presente na construção normativa do Brasil, não pode-se excluir da análise a construção normativa do seu contexto social, que não é a-histórico e não ignora os acontecimentos do território. O que pode ser confirmado pela literatura

como 'categoria e unidade de análise', muito se avançou na investigação teórica e empírica da escala enquanto encarnação concreta de relações sociais, histórica e geograficamente determinadas. Logrou-se afastar das concepções restritas e estáticas que a tomavam como um dado e avançou-se ao tomá-la sob o prisma de sua natureza eminentemente relacional, contestável, processual e contingente, passando a ser interpretada como lócus e veículo *in situ* através dos quais as relações sócio espaciais se estruturam e operam. (BRANDÃO, 2011, p. 06).

Nesse sentido, ainda que se considere o município como categoria analítica, relacionando com a escala local, ela não está apartada das demais escalas, mas “selecionar analiticamente a escala mais conveniente dos problemas observados faculta melhor diagnosticá-los e possibilita sugerir coalizões de poder e decisões estratégicas sobre como enfrentá-los.” E nesse sentido **o desafio “científico e político é, portanto, procurar definir o que e com que meios cada escala pode**

revelar, mobilizar, contestar, acionar, regular, comandar e controlar” (BRANDÃO, 2011, p. 06) (grifo nosso).

Dessa forma, políticas públicas construídas na escala nacional, para serem implementadas em todo o território nacional, na maioria das vezes, exigem a intervenção dos demais entes federados para a efetiva implementação. Tal intervenção pode ser no sentido de regulamentação de lei federal por ser matéria de competência própria dos Estados federados, Distrito Federal ou dos municípios. Evidencia-se, dessa forma, a fragilidade da autonomia dos entes federados subnacionais, que se veem compelidos a regulamentar matérias que lhes competem para a implementação de políticas públicas federais, afastando qualquer possibilidade de optar pelo alinhamento ou não das políticas públicas de nível federal, principalmente quando a política pública está disposta na própria Constituição Federal e impõe a todos os entes federados obrigações a partir de suas competências, como é o caso do art. 179 da CF/88.

Há certa facilidade inclusive em demonstrar que os entes federados subnacionais são compelidos a regulamentar, com lei própria, as matérias que lhes cabem e que são necessárias para implementação de dada política pública. Nesse sentido, a fim de exemplificar tal situação, aproveitaremos o objeto desse estudo: a política pública do MEI. Tal política, que tem origem no texto normativo da lei complementar federal nº 128 de 2008 e foi desenhada para ser implementada em todos os municípios do País. Mas, para que isso ocorra, todos os municípios devem regulamentar determinadas matérias que são de sua competência, nos termos desenhados no texto normativo federal, por exemplo, tratamento diferenciado na cobrança dos tributos, como ISS, IPTU, além da gratuidade de taxas de licença para funcionamento da empresa, como a concessão de alvarás de funcionamento, ambiental, sanitário. Assim como o fomento à participação dos MEIs nas licitações públicas no âmbito dos municípios e a fiscalização que, na primeira visita, deve ser no sentido de orientar o microempreendedor a se adequar às exigências legais, não havendo autuação. Além disso, o município deve ter agente de desenvolvimento para dar apoio aos microempreendedores individuais. Também caberá aos municípios apoio para o acesso aos mercados, entre outras competências da alçada do município.

A imposição de regulamentação das matérias também se dá por meio da fiscalização das Instituições do Estado Democrático de Direito, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas dos Estados, que alertam, especialmente os municípios, para o cumprimento da obrigação que lhes cabe, visto que muitos municípios se omitiram na regulamentação, incorrendo em improbidade administrativa, diante da exigência de fazê-lo até o final do ano de 2009, como pode ser percebido pela notícia extraída da Revista Semanal da Paraíba:

os prefeitos paraibanos estão sendo alertados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Ministério Público sobre a obrigatoriedade de aprovarem a lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, que cria a figura do empreendedor individual. O prazo para aprovação expirou em dezembro de 2009, e a partir de agora, eles podem responder por crime de improbidade administrativa. No Estado apenas 31 municípios aprovaram a legislação que concede benefício aos micro-empresendedores tirando comerciantes da informalidade. (REVISTA DA SEMANA, 2010)⁴².

Os municípios investigados na pesquisa da tese regulamentaram a matéria por meio das seguintes leis municipais e datas:

Tabela 1 - Leis dos três municípios pesquisados

Município	Nº da lei local	Data da Lei
Santa Cruz do Sul	Lei nº 5.874	09 de março de 2010
Venâncio Aires	Lei nº 4.542 (revogada)	24 de novembro de 2009
	Lei nº 5.620	24 de dezembro de 2014
Vera Cruz	Lei Complementar nº 015	31 de agosto de 2010

Fonte: pesquisa realizada pela autora.

É importante mencionar que a lei a ser regulamentada pelos municípios é a lei complementar nº 123 de 2006. Conforme visto acima, todos os três municípios investigados realizaram a regulamentação formal. Mas a lei complementar federal sofreu alterações em relação à figura do MEI, sendo sua alteração realizada pela lei complementar nº 155 de 27 de outubro de 2016, que exige adequação das leis

⁴² REVISTA DA SEMANA. (Aug. 15, 2010). Disponível em: <http://www.revistadasemana.com/v2/> . Acesso em: 20 nov. 2014.

municipais. Em relação aos municípios investigados, apenas o Município de Venâncio Aires realizou a adequação.

Derradeiramente, o que observamos é um processo contraditório em relação às diferentes escalas internas do Estado nacional. O município não é partícipe da definição da pauta nacional, até pelo fato de não ter representação no Senado Federal - que somente possui representação dos Estados-membros e o Distrito Federal, mas tem autonomia para optar pelo alinhamento das prioridades à agenda governamental federal. Porém, quando definida a agenda em relação a uma política pública construída na escala nacional, cabe ao município a obrigação de regulamentar as matérias que lhe cabem por repartição de competência, a fim de viabilizar a implementação desta política. A regulamentação por lei local pode onerar o ente local com custo que a política pública pode dispender, de forma direta ou indireta, contradições que denotam a fragilidade do sistema federativo brasileiro.

Portanto, nesse intrincado sistema federativo adotado pelo Brasil, há quem registre que é certo que “o federalismo brasileiro mostra-se frágil e impotente para organizar multiescalarmente, em um determinado território, processos mais sistêmicos, inclusivos, estruturantes e duradouros de desenvolvimento” (BRANDÃO, 2014, p. 222).

4.3 A importância da análise multiescalar nas relações de poder e a atuação dos atores territoriais na implementação de políticas públicas

Ainda que o arcabouço jurídico legal e formal tenha sido editado pelo ente local para viabilizar a implementação da política pública, cada território poderá conduzir a política de uma forma. O cumprimento das formalidades jurídico formais não garante um procedimento padrão no entendimento, recepção e condução da política pública e, conseqüentemente, no modo de sua implementação. Nesse sentido, se a forma de federação adotada, destacados os elementos da autonomia e da repartição e competências, pode ser considerado um importante elemento de verticalidade para um território normado, a atuação multiescalar de um sistema de atores territoriais e sua atuação é outro elemento determinante para aplicação de norma provinda de qualquer uma das escalas.

O ciclo das políticas públicas, segundo Souza (2006, p. 29), pode se resumir nos seguintes estágios: “definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação

das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.” Outros autores, por sua vez, estabelecem maior número de graus de estágios das políticas públicas. Secchi (2014, p. 44), por exemplo, nomeia como estágios: “a identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação e extinção da política pública”. No entanto, devemos atentar para a anotação de Lotta (2008, p.02) quando aponta que

o olhar da literatura para a implementação das políticas públicas está inserido em uma concepção de que as políticas públicas são divididas em fases que, embora na prática não sejam tão claras e muitas vezes até sobrepostas, metodologicamente ajudam na compreensão e na análise.

Como já vimos em outro momento, compreendemos que toda política pública deve estar amparada em textos normativos, que podem ser de diferentes escalas, bem como de diferentes formatos jurídicos. Tal normatividade que ampara dada política pública, evidentemente, deve ser produzida pelo órgão competente, na maioria das vezes, o Poder Legislativo, antes da fase de implementação, para que se torne o marco regulatório da política pública e, minimamente, constranja a implementação a partir de seus limites.

De acordo com a doutrina tradicional, existem dois modelos para a implementação das políticas públicas: o modelo *top-down* e o modelo *bottom up*.

O modelo *top down*, ou seja, de cima para baixo, é caracterizado pela separação clara entre o momento da tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. “Esse modelo é baseado na distinção wilsoniana entre “Política e Administração”, no qual tomadores de decisão são separados dos implementadores (administração).” (SECCHI, 2014, p. 60).

Lima e D’Ascenzi (2013, p. 102), ancorados em autores como Muller e Surel (2002) e Elmore (1996), esclarecem o modelo *top down*: “baseia-se na abordagem sequencial, a política pública é vista como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes”. Além disso, afirmam que

o processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, ao passo que a implementação estaria no âmbito da prática administrativa. A implementação corresponderia à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas. (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 102).

Nessa perceptiva, Mazmanian & Sabatier (1983) apontam fatores específicos a serem considerados para calcular a probabilidade de um programa atingir os objetivos. Em tradução livre, podemos perceber que os autores apontam como primeira condição a legislação, que deve oferecer objetivos claros e consistentes. Já em segundo lugar, a legislação deve incorporar uma teoria sólida, identificando os principais fatores e links causais que afetam os objetivos e dar aos implementadores jurisdição suficiente sobre o grupo alvo e outros pontos de influência para atingir os objetivos.

A terceira condição no *check list* dos autores é que a legislação deve estruturar a implementação para que os implementadores e grupos alvo concretizem as ações o mais próximo possível do que a legislação estabeleceu, envolvendo integração hierárquica adequada, além de recursos financeiros suficientes para a implementação.

Em quarto lugar, os líderes das agências implementadoras devem possuir habilidades políticas e gerenciais e estarem comprometidos com os objetivos da política. A quinta condição é que o programa deve ser apoiado por grupos organizados e por alguns legisladores-chave ao longo da implementação. Por fim, a sexta condição se refere às mudanças contextuais que podem constranger a implementação, como a emergência de políticas públicas conflitantes ou mudanças nas condições socioeconômicas (MAZMANIAN; SABATIER, 1983).

Já o segundo modelo, *bottom-up*, de baixo para cima, “é caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto organizar e modelar a implementação das políticas públicas” (SECCHI, 2014, p. 61). Nesse modelo, os implementadores têm maior participação no “escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação” (SECCHI, 2014, p. 61). Nesse modelo, dois são os supostos: a influência decisiva dos formuladores sobre o processo de implementação e as diretrizes explícitas, a determinação precisa de responsabilidades administrativas e a definição exata dos resultados aumentam a probabilidade de as políticas serem implementadas com êxito (LIMA; D'ASCENZI, 2013). O padrão de sucesso é condicionado à capacidade limitada tanto dos atores de cada nível de implementação e as influências do comportamento privado dos atores envolvidos (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Nesse sentido, define Secchi (2014) que um pesquisador que analisa a implementação da política pública a partir do modelo *top down* dará atenção inicial

aos documentos que formalizam os detalhes da política pública, tal como objetivo proposto pela lei ou documento que estabelece a política pública, elementos punitivos, recompensa, delimitação e grupo de destinatários, etc.). Já para o pesquisador que analisa a política pública a partir do modelo *botton up*, a observação se dá a partir do empírico, ou seja, como a política pública vem sendo aplicada na prática, problemas e obstáculos práticos e busca entender o que deu errado e o que deu certo no proposto. Visto de outro modo, o primeiro modelo analisa a normatização para a política pública a partir da escala que a constituiu. Já o segundo modelo analisa a implementação da política pública a partir dos atores e da construção social, que considera suas ideias, valores e sua concepção de mundo que possuem certa discricionariedade para a sua aplicação.

Diante dos limites que ambos os modelos apresentam, visto que o primeiro, valoriza a importância das normas e o segundo, atenta para a valorização da discricionariedade dos executores da política pública, Lima e D'Ascenzi (2013) propõem um modelo híbrido, mesclando os modelos apresentados. De acordo com os autores

para tanto, devemos partir de uma concepção mais fluída da implementação. Podemos defini-la **como um processo de apropriação de uma ideia** que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação. Com isso, é possível integrar os dois elementos principais dos modelos citados e inserir variáveis cognitivas, como ideias e visões de mundo dos atores. Isso se dá porque a **interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais**. Desse amálgama nasce a ação, a política pública de fato. (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105, grifo nosso).

Para os autores, a análise do processo de implementação da política pública deve considerar os seguintes fatores especialmente: (a) as características do texto normativo que estabelece a política pública; (b) a organização do aparato administrativo responsável pela implementação e (c) as ideias, os valores e as concepções de mundo dos indivíduos (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

O primeiro fator diz respeito ao conjunto normativo que estabelece a política pública. De acordo com os autores, o ideal é “trabalhar com uma visão mais flexível das normas que orientam a implementação” (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105). O plano normativo funciona como um conjunto de disposições que servem como ponto

de partida para um processo de experimentação, de procura por uma melhor estratégia adaptada a circunstâncias particulares. (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Nessa concepção, os planos existem apenas como potencialidades, e sua realização depende de qualidades intrínsecas e de circunstâncias externas. Políticas públicas surgem de ideias, e ideias são inesgotáveis. [...]. Assim como os problemas só são realmente entendidos depois de terem sido resolvidos, as implicações de uma ideia só podem ser percebidas de forma retrospectiva, após sua utilização e adaptação a variadas circunstâncias. (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105).

Diante dessas questões, é importante destacar que nos filiamos à corrente literária de que a implementação das políticas públicas se dá a partir de uma construção social, da atuação de um sistema de atores que conduzirão a implementação da política pública a partir de seu texto normativo. Até porque, compreendemos que, conforme já demonstrado no capítulo que tratamos sobre norma e território, a interpretação do texto normativo que constrange dada política pública pode se dar por qualquer ator que componha o sistema de atores que, de alguma maneira, direta ou indiretamente, contribuam para a implementação de dada política pública, e não apenas por operadores jurídicos. Ademais, o texto normativo que regulamenta política pública não pode ser interpretado com abstração dos fatos e das peculiaridades e das particularidades do território sobre o qual incidirá, tanto as condições materiais para a implementação da política pública como questões culturais, econômicas e sociais que circundam dado território. Além dessas questões, é necessário ainda levar em consideração elementos do “mundo do ser”, considerando inclusive que diferentes territórios terão diferentes atores interpretando o texto normativo.

E é nesse sentido que Reis (2005) afirma que o território precisa ser interpretado, o que implica em uma epistemologia do território. Para entender como uma determinada norma (seja norma jurídica ou norma no sentido de ação) é tratada pelo território em sua aplicação territorial, é necessário uma leitura sobre a

natureza das estruturas e das dinâmicas da sociedade e da economia, um entendimento sobre o modo como se alcança a coordenação dos processos colectivos, sobre o papel desempenhado pelos actores neles intervenientes [...] e sobre as relações [...] entre actores e processos de diferentes escalas espaciais. (REIS, 2005, p.03).

O território não é mera paisagem, mas são atores, interações, poderes, capacidades e iniciativas e condições próprias e lugares específicos nas ordens e nas desordens sociais.

Os indivíduos, enquanto sujeitos de racionalidade e acção, e os espaços em que se situam, enquanto lugares relevantes da vida colectiva, são funcionamentos determinados pelas necessidades e pelas práticas de “entidades” que os transcendem e se situam num plano diferente daquela em que se exerce a acção individual. (REIS, 2005, p. 04).

Esse olhar de uma horizontalidade em relação à atuação dos atores em diferentes escalas leva a compreender o território enquanto expressão e produto das interações que os atores protagonizam. Nessas circunstâncias, é a proximidade e as interações dos atores que atuam no território que define a relação da morfologia das relações do poder com a interpretação dos textos normativos que estabelecem políticas públicas (REIS, 2005).

Conforme já dito, as interpretações das normas formais podem ser realizadas por todos aqueles a quem a norma alcança, mas também é necessário pensar, como também já afirmado no segundo capítulo, que são interpretados os textos normativos, e o resultado dessa interpretação de texto normativo é a norma (GRAU, 2013). A tentativa de interpretar, resignificando, os textos normativos formais decorre do poder dos atores envolvidos no processo. Tais atores podem pertencer a diferentes escalas, e podem fazer valer mais ou menos sua visão – interpretação – sobre a norma formal. E, nesse sentido, para Reis (2005), a noção de poder não pode ser compreendida como uma relação linear, assimétrica, unilateral e anteriormente estabelecida, para qual dispensa-se conhecer a morfologia do poder, bem como se dispensa conhecer estruturas materiais, bastando-lhe concentrar-se numa realidade que o autor chama de “realidade independente”, muito limitada e empoderando um processo de mera “reprodução” para o resto da realidade (REIS, 2005).

Ora, o poder inscreve-se em processos, estruturas, códigos, linguagens, objeto, relações. A inserção em relações de poder submete alguns, na medida em que os atores são desiguais, mas a fração de poder de que estes disponham também os capacita, especialmente quando o seu uso permite criar outras redes relacionais e optar por elas. (REIS, 2005, p.16).

E, dessa forma pontua o mesmo autor que, para tal, “é importante admitir que as relações em que os atores participam não são todas iguais e não se

situam nas mesmas escalas. Tampouco são estáticas.” São relações dinâmicas que podem mudar de patamar e de lógica relacional. E segue exemplificando que “um poder inferior de um ator perante um dado contexto que o submete pode ser convertido num poder equilibrado noutros contextos relacionais” (REIS, 2005, p. 17).

Disso percebemos, com facilidade, que textos normativos formais, que estabelecem políticas públicas e que provêm de diferentes escalas da federação, tendem a ser interpretadas de forma distinta pelo Poder Executivo, bem como pelas instituições que, de alguma maneira, participam das relações de poder daquele local em dado período, assim como, em um mesmo período temporal é possível não haver homogeneidade na interpretação da determinada política pública pelos atores que participam da mesma instituição, por exemplo, do Estado, até porque o Estado também é formado por atores heterogêneos.

A respeito da heterogeneidade dos atores que atuam na esfera estatal, seja de qualquer uma das escalas (federal, estadual ou municipal), Dagnino, Olvera Rivera e Panfichi (2006) afirmam que Estado não é um ator homogêneo e atribuem a heterogeneidade à existência dos três poderes do Estado democrático (Executivo, Legislativo e Judiciário), e à crescente presença de entidades autônomas ou de organismos públicos descentralizados e de um sistema multipartidário que não permite criar maiorias parlamentares estáveis, impondo a necessidade de se formar governos de coalizão, em que a necessidade de distribuir cargos no aparato de Estado leva à heterogeneidade de projetos políticos e diferentes práticas no interior do Estado, permitindo distintas interpretações na condução das políticas públicas (HAMMES, 2017).

Mas, apesar dessa heterogeneidade do Estado, concordamos com Marques (2006) quando aponta que as organizações estatais são atores políticos potenciais, dotados de interesses próprios e instrumentos de poder específicos, e, como se situam na cadeia de produção das políticas do Estado, ocupam uma posição de destaque em potencial, inclusive para imprimir a sua interpretação à política pública.

Assim sendo, registra-se a ideia de território usado, ou seja, não sendo um território dado, nem estático, bem como não homogêneo, no qual se inscrevem relações de poder. “Mas é, antes de tudo o mais, um lugar que define a morfologia das relações de poder em presença. As quais, não sendo lineares nem

heteronimamente estabelecidas, têm que ser definidas e mapeadas para cada território e cada processo relevantes.” (REIS, 2005, p. 16).

Daí a importância da análise do território (e seus atores) também na fase de implementação das políticas públicas. Enquanto podemos chamar de fatores institucionais aqueles que definem competências e a autonomia dos entes federados, há, por outro lado, fatores relacionais de atuação dos atores, que representam instituições, inclusive o poder estatal local, e que influenciam na implementação de políticas públicas. Para Lotta (2008), os fatores relacionais dizem respeito tanto a processos existentes no momento da implementação como a trajetória social e relacional dos agentes que implementam a política pública, bem como as suas afiliações. Já os fatores institucionais, segundo a mesma autora, dizem respeito às microrregras e microinstituições que determinam a construção das práticas.

Considerando todas as atribuições municipais em relação à implementação dessa política pública, podemos definir a implementação como “a interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas”. As dinâmicas políticas são resultado dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes. “Assim, o que temos como pressuposto é que as políticas são implementadas pela burocracia em interação, ou seja, não há mais apenas um agente responsável por todo o processo, mas um sistema.” (LOTTA, 2008, p. 04).

Nesse mesmo sentido, em outra oportunidade, defendemos que

o território nacional é normado por um conjunto de normas jurídicas e formais, com diferentes formatos jurídicos, que instituem e instrumentalizam as políticas públicas no território, mas que, por outro lado, constituem um conjunto jurídico formal, que possui espaço para interpretação, não sendo recebido de forma acrítica pelos atores territoriais, sempre com uma resposta vinda de uma diversidade de atores que atuam no território e que interferem e influenciam na implementação das políticas públicas. E isso pode ocorrer por meio da interpretação da política pública e em consequência da norma jurídico-formal que institui e instrumentaliza determinada política pública. Tais atores, cujo rol não se pode exaurir, se mobilizam com aqueles a quem determinada política mais afeta, podendo ser tanto os que atuam por dentro do Estado como outros cuja diversidade é encontrada na sociedade. (HAMMES, 2017, p. 147-148).

Desse sistema de atores, destacam-se aqueles vinculados aos entes públicos, e que exercem diferentes cargos na estrutura governamental, mas também outras instituições não estatais que de alguma maneira possuem interesse no sucesso ou não da política pública.

Considerando o modelo de federação adotado pelo Brasil e a política pública do MEI aqui estudada, devemos atentar que aos municípios várias foram as obrigações imputadas, a fim de ver implementada a respectiva política pública, ao que se pode listar, como exemplo, o registro e cancelamento da atividade, como a emissão de alvarás; a redução da tributação do MEI, inclusive quanto ao IPTU; a fiscalização orientada a fim de permitir que o MEI tenha condições de se enquadrar às exigências legais para o exercício da sua atividade; o acompanhamento de um agente de desenvolvimento que lhe possa dar o apoio necessário; a promoção do acesso ao mercado, inclusive permitindo sua participação em licitações públicas em editais exclusivos para os pequenos empreendedores; o apoio administrativo para que possam promover arranjos por meio de sociedades de propósito específico entre os pequenos empreendedores, com o fim de barganhar preços e negociações; o estímulo à capitalização e o acesso ao crédito, entre outras atribuições.

Como já mencionado, não é possível exaurir todos os atores que de alguma maneira interferem na implementação dessa política pública no território, pois podem ser tanto atores que atuam por dentro e em nome do Estado como outros cuja diversidade é encontrada na sociedade, em diferentes escalas.

Em que pese, não se ter a pretensão aqui de exaurir todos os atores que fazem parte desse sistema de atores, na escala local, para implementação dessa política pública, destacaremos aqueles que visivelmente tem alguma participação, a partir da escala local na implementação da política pública do MEI.

Ao Poder Legislativo local se reserva papel preponderante, diante da necessidade de regulamentação da política pública por meio de lei local, em especial em relação às competências próprias do local. Porém, em regra, é vedado ao Legislativo local aprovar projeto de lei que aumente despesas do município, nos termos da Constituição Federal em vigor, motivo pelo qual, na maioria dos municípios, os projetos de lei que regulamentam políticas públicas provêm do Poder Executivo local. Nesse sentido, a elaboração do projeto de lei pelo Poder Executivo, a ser enviado para o Legislativo, permite que os atores do Executivo sigam modelos-padrão fornecidos por assessorias especializadas ou instituições com forte interesse

em ver a lei local aprovada. Outros, elaboram minuciosamente projeto de lei próprio, contemplando particularidades e especificidades do município, o que, de alguma maneira, transparece a visão de mundo dos atores diretamente envolvidos e, muitas vezes, as ideologias que norteiam a gestão, especialmente sobre específica política pública. Vereadores das Câmaras municipais e seus assessores, normalmente, não se debruçam de forma exaustiva sobre minúcias dos projetos apresentados em plenário para votação, bem como não acompanham a implementação da política pública, em que pese suas atribuições são de legislar mas também de fiscalizar o Executivo, o que envolve o acompanhamento da implementação da política. O acompanhamento somente ocorre quando há algum interesse direto envolvido ou quando há denúncia relacionada à aplicação da lei por eles aprovada.

Já a efetiva implementação das políticas públicas, em regra, deve se dar por meio do Poder Executivo, das diferentes escalas de poder da federação brasileira, diante do princípio constitucional da separação dos Poderes. Nesse sentido, encontramos na literatura uma destacada importância dada aos estudos dos chamados agentes públicos de nível de rua, burocratas da linha de frente ou também chamados de burocratas do nível da rua (OLIVEIRA, 2012), que executam as políticas públicas e são agentes do baixo escalão dos governos. Os estudos se centram no poder discricionário desses agentes em relação à implementação da política pública e nos possíveis rumos que elas podem seguir com as intervenções desses atores. De acordo com Oliveira (2012, p. 1.554), “a vagueza dos fins na elaboração das políticas públicas exige e amplia a ação discricionária dos executores imediatos”. Sob esse aspecto, defende parte da literatura⁴³, que as ideias, os valores e as concepções de mundo desses atores, somados ao espaço de discricionariedade, que é próprio da categoria, “dão o tom” da implementação da política pública em dado território. Nesse sentido, para Oliveira

o exercício da discricção é inevitável e necessário, porque as regras formais não podem dar conta de todos os casos concretos e, em geral, os recursos da agência estão aquém dos necessários para atender aos cidadãos, e, devido a isso, o poder discricionário do agente da base torna-se imprescindível para que a organização se amolde à realidade, funcione e atenda às pessoas. (OLIVEIRA, 2012, p. 1.556).

⁴³ Como Lima e D'Ascenzi, 2013.

Nessa linha, Lotta (2008, p. 04), resume que esse olhar para a discricionariedade dos agentes implementadores ou agentes de nível de rua se dá por conta da grande “distância entre os objetivos e o desenho concebidos originalmente pelos formuladores das políticas públicas e a tradição de tais concepções em intervenções públicas”. Mas, a partir disso, alerta de que “essa distância diz respeito a contingências da implementação explicadas, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam” (LOTTA, 2008, p. 04), o que é, segundo a autora, desconsiderado por grande parte da literatura que analisa políticas públicas, com o que concordamos, assim como também concordamos com a autora quando a mesma chama a atenção para dois focos que devem ser incorporados às análises sobre a implementação das políticas públicas: 1) a ampliação do olhar para a cadeia de agentes envolvidos nos processos, considerando a implementação como interação e; 2) e ampliação do olhar para os valores dos diversos atores envolvidos no processo. Ou seja,

[...] para ampliar a análise da implementação devemos considerar as diversas agências, instituições e pessoas envolvidas no processo – e, portanto, as diversas pressões, valores, princípios e objetivos que entram em jogo. (LOTTA, 2008, p. 05).

Nesse contexto, Lotta (2008, p. 5) chama a atenção para os seguintes elementos que devem ser considerados na análise da implementação de política pública:

- Olhar para a implementação como interação, considerando os diversos atores e fatores que impactam na construção das ações de implementação das políticas públicas;
- Olhar para os diversos valores e referenciais existentes em jogo na interação entre os atores e na influência dos fatores sobre a construção das ações;
- Olhar para a discricionariedade dos burocratas, considerando o que eles levam em conta para a construção de suas ações e como os diversos fatores e relações influenciam no exercício da discricionariedade.

Admitir que apenas os agentes públicos de nível de rua, burocratas da linha de frente ou burocratas do nível da rua sejam responsáveis pela implementação de dada política pública é ignorar a atuação de um sistema de atores na implementação da política pública. Na seara do Poder Executivo, atores que exercem cargos políticos de gestão, e não apenas os de baixo escalão, também imprimem suas

posições na implementação da política pública, voltados ao projeto político⁴⁴ que os orienta ou por seus objetivos, interesses, valores, o que se materializa com o destino maior ou menor da qualidade de recursos humanos, materiais, estrutura e a dinâmica das regras organizacionais, fluxo e disponibilização de informações entre outros recursos que são geridos por tais atores (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Considerando a cadeia de agentes envolvidos nos processos de implementação de políticas públicas, encontramos entidades que não integram o ente estatal, mas podem ter influência determinante na implementação de políticas públicas de acordo com os interesses da categoria que entram em jogo, valores, princípios, imagem que constroem da política pública, entre outros elementos que podem ser carregados de subjetividade. Nesse sentido,

os burocratas precisam coordenar seus próprios valores com os diversos atores envolvidos para conseguirem operar suas ações, considerando que as burocracias passam a ser vistas como sistemas abertos que respondem a pressões ambientais e a pressões externas que, por sua vez, precisam competir com outras formas de pressões internas e externas, bem como com os valores e procedimentos da burocracia. É lidando com essas diferentes forças que a burocracia responde com base nos sinais que recebe e com base em seu próprio julgamento da situação. (LOTTA, 2008, p. 04).

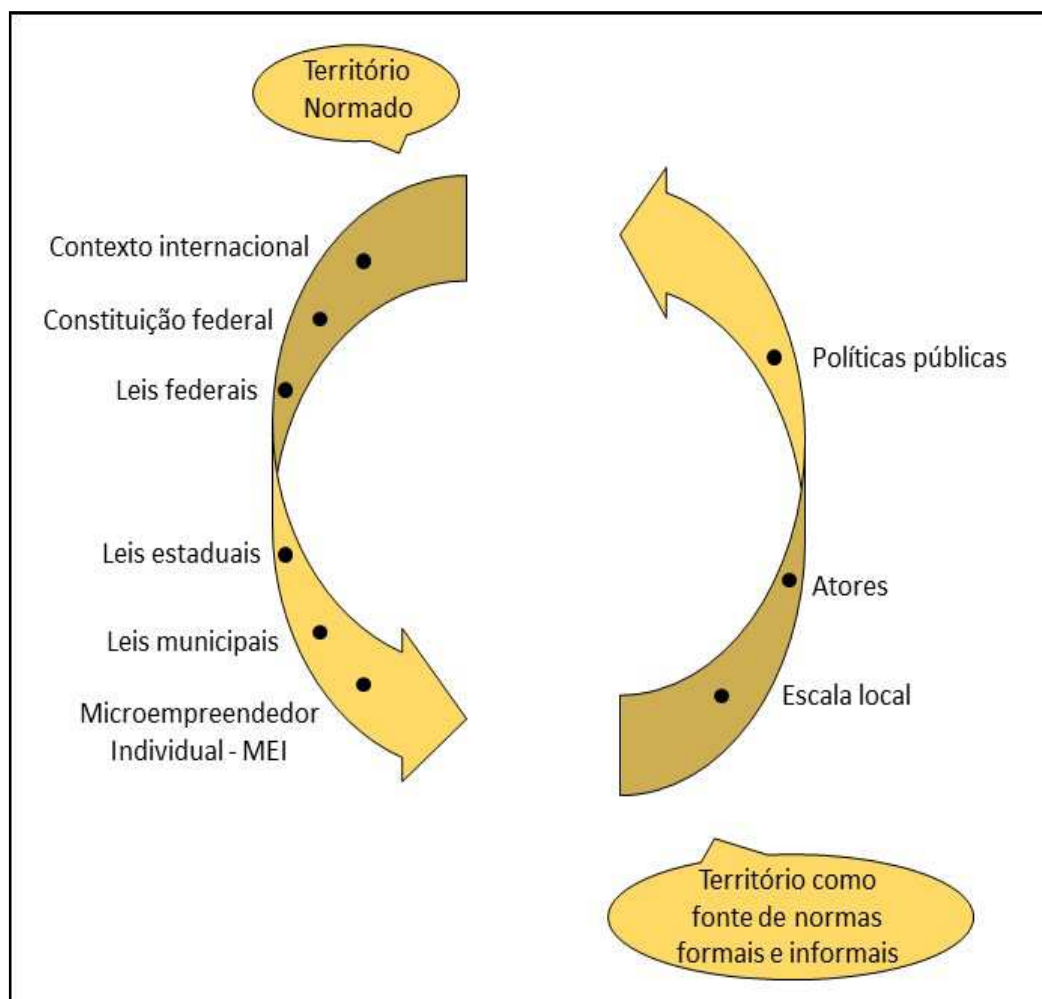
Considerando o exposto, a presente pesquisa, que tem como estudo a política pública do MEI, busca compreender não apenas as questões decorrentes do federalismo brasileiro em relação à autonomia dos entes federados e a repartição constitucional de competências, mas também compreender, por meio de pesquisa empírica, a atuação dos diferentes atores locais na implementação dessa política pública, com a finalidade de refletir sobre a territorialização da normatização, no âmbito municipal, da política pública do MEI a partir de uma dimensão multiescalar de seus atores. Com isso, demonstrar que os diferentes elementos que pautam a atuação de cada ator pode ter forte interferência na forma de implementação da política, comprovando a tese de que o território é fonte produtora de normas, sejam elas formais ou não formais.

Com objetivo didático, a figura abaixo pode nos auxiliar a compreender o que, até o momento, constatou-se, ou seja, se de um lado, a escala global é normativa

⁴⁴ Seguimos a orientação de projeto político de Dagnino, Olvera, Panfichi (2006, p. 38), que serve para “designar conjunto de crenças, interesses, concepção de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”.

sobre o território, por outro lado, os atores que atuam no território em escala local também são produtores de normas, seja ressignificando os textos normativos em relação à implementação das políticas, a partir de suas particularidades e inclusive necessidades, seja por meio de ações e decisões políticas dos mais variados atores.

Figura 2 – Território normado e território como fonte de normas



Fonte: elaborada pela autora.

No próximo capítulo, buscaremos apresentar a política pública do MEI, que foi incorporada ao texto normativo nacional- Lei Complementar nº 123 de 2006, sua construção legal, bem como sua relação com o processo globalizante.

5 A POLÍTICA PÚBLICA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL

Antes de iniciar a análise da pesquisa empírica relacionada à política pública do MEI e as diferentes formas de sua implementação local, tendo como ponto de partida o ato normativo que a institui, é necessário abordar elementos fundamentais que a caracterizam e nos permitem uma compreensão mais completa da figura jurídica do MEI. Para tanto, abordaremos, neste capítulo, o contexto legislativo histórico do qual decorre a política do MEI, evidenciando algumas ações a partir da escala nacional para a sua implementação em todo o território nacional, sua natureza jurídica criada pela política pública, seu enquadramento tributário, bem como a formalização e os benefícios por ele alcançados. Por fim, abordaremos as razões apresentadas nos documentos oficiais da criação da figura jurídica do MEI e, no contraponto, uma reflexão sobre a sua relação com o regime de acumulação flexível do capital.

Iniciamos, portanto, destacando o título que trata da Ordem Econômica na Constituição Federal de 1988 que foi, durante a Constituinte, um dos pontos mais polêmicos. O debate se deu principalmente em torno do problema da terra, dos investimentos estrangeiros, da defesa da economia brasileira, e, essencialmente, da função social da propriedade. A primeira versão apresentada para o modelo econômico do País foi elaborado e apresentado pelo chamado “Centrão”⁴⁵. Na ocasião, o plenário rejeitou por 279 votos contra 210 votos o projeto para o capítulo concernente à ordem econômica. “Houve festa nacionalista nos meios parlamentares mais inclinados à esquerda durante o episódio dessa votação de 1º turno” (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 1991, p.462), marcando o início do declínio do poder do “Centrão” durante a Constituinte.

Emenda posteriormente apresentada para esse capítulo da proposta constitucional contemplou a assistência creditícia prioritária às pequenas, médias e microempresas, incluindo o aspecto de acompanhamento técnico, a ser regulado por lei complementar. E, por fim, o “caldo primordial” da versão final do artigo que trata

⁴⁵ O Centrão formou-se no seio da Constituinte com uma composição suprapartidária, porém de caráter manifestamente conservador que se opôs aos rumos que a Comissão de sistematização vinha imprimindo à elaboração do novo texto constitucional, consoante as normas regimentais vigentes (BONAVIDES; PAES DE ANDRADE, 1991).

dos fundamentos principiologicos do capítulo da ordem econômica e que hoje vigora, ficou assim definido⁴⁶:

Art. 170. 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, observados os seguintes princípios: I – soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; **IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional e de pequeno porte.** Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei. (grifo nosso).

Nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 6 de 1995 alterou o texto para do inciso IX, passando a constar

Art. 170. 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, observados os seguintes princípios: [...]

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (grifo nosso).

Atualmente, a identificação de empresa como sendo empresa nacional deve levar em consideração os dois requisitos mencionados com a reforma do respectivo inciso acima transcrito, quais sejam: para a empresa ser considerada nacional deverá ter sido constituída sob as leis do Brasil, obedecendo algum dos tipos empresariais permitidos pela legislação pátria, e ter a sede administrativa situada em território nacional⁴⁷. A nacionalidade do proprietário ou dos sócios nem a origem da nacionalidade do capital social investido definirá a nacionalidade da empresa. Empresas que não atendem os requisitos mencionados serão consideradas

⁴⁶ O inciso VI do art. 170 do texto constitucional original teve sua redação alterada por outra emenda constitucional mais recente, de nº 42, de 19.12.2003, alterando o teor do respectivo inciso para o seguinte texto: “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;”

⁴⁷ Mesmo parâmetro utilizado pelo Código Civil nos termos do Art. 1.126. “É nacional a sociedade organizada de conformidade com a lei brasileira e que tenha no País a sede de sua administração. Parágrafo único. Quando a lei exigir que todos ou alguns sócios sejam brasileiros, as ações da sociedade anônima revestirão, no silêncio da lei, a forma nominativa. Qualquer que seja o tipo da sociedade, na sua sede ficará arquivada cópia autêntica do documento comprobatório da nacionalidade dos sócios.”

estrangeiras e deverão ter autorização do Poder Executivo federal para atuar no território nacional⁴⁸. Portanto, terão tratamento favorecido as empresas nacionais, mas que também devem se enquadrar como empresas de pequeno porte.

São consideradas “empresas de pequeno porte” aquelas que possuem um faturamento bruto anual que não exceda o estipulado na Lei Complementar de nº 123, de 2006, com todas as suas alterações, classificando a empresa de pequeno porte em Microempresa, conhecidas como ME e outra de Empresas de Pequeno Porte, também identificadas como EPP.⁴⁹

Segundo Bonavides e Paes de Andrade (1991), a anistia aos micro e pequeno empresários, referindo-se ao inciso IX do artigo supra citado, teve tratamento inédito na Constituição de 1988 em relação às anteriores, não sendo aprovado por unanimidade na Constituinte, o que demonstra uma esfera de conflito em torno do assunto na escala nacional, desde o Poder Constituinte originário. A política de anistia aos micro e pequenos empresários foi aprovada com 325 votos a favor, 106 votos contra e 12 abstenções.

Ainda sobre essa matéria, a Constituinte estabeleceu distribuição de competência entre os entes federados para que o tratamento favorecido às pequenas empresas fosse efetivamente concretizado, sendo necessária a atuação de todos os entes federados para a efetiva implementação da norma constitucional. Tendo sido aprovado, na mesma oportunidade, no texto original da Constituição, o teor do art. 179 da Constituição que imprime responsabilidade a todos os entes federados.

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação

⁴⁸ Previsão legal também no Art. 1.134 do Código Civil brasileiro. “A sociedade estrangeira, qualquer que seja o seu objeto, não pode, sem autorização do Poder Executivo, funcionar no País, ainda que por estabelecimentos subordinados, podendo, todavia, ressalvados os casos expressos em lei, ser acionista de sociedade anônima brasileira.[...]”

⁴⁹ Atualmente esses limites encontram seus patamares registrados no art. 3º da Lei Complementar de nº 123 de 2006: “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 de 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\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016)”.

de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

A implementação da política pública estatal foi se concretizando ao longo dos anos. A lei federal de nº 9.317 de 5 de dezembro de 1996, foi a primeira tentativa de regularização do tão anunciado tratamento favorecido às pequenas empresas. Tal lei regulamentou o regime tributário para microempresas e empresas de pequeno porte, instituindo um sistema integrado de pagamento de impostos e contribuições chamado de SIMPLES. Essa lei foi substituída pela Lei Complementar nº 123, de 2006, que unificou o recolhimento de oito tributos federais, estaduais e municipais em um único documento e reduziu a carga de impostos entre 13% e 67%, dependendo do setor, para as micro e empresas de pequeno porte.

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, e revogou a Lei nº 9.317/1996, vem sofrendo, por meio de outras leis complementares, significativas modificações a fim de adequar-se à dinâmica empresarial e assegurar o princípio constitucional norteador das pequenas empresas, incentivando a formalização das pequenas atividades econômicas. Essa lei sofreu significativa alteração, especialmente, pela Lei Complementar nº 128 de 19 de dezembro de 2008, que foi responsável por instituir, no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, a figura do MEI.

A proposta do projeto de lei que criou a figura do MEI foi apresentada ao Plenário da Câmara dos Deputados no dia 06/02/2007, e passou a tramitar como Projeto de Lei Complementar n.º 2, de 2007 (PLP 2/07), de autoria do deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que acrescentem-se os incisos XXII e XXVIII ao § 1º do art. 17, da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, com a seguinte explicação de Ementa:

autoriza a inclusão das empresas de decoração e paisagismo, representação comercial e corretoras de seguros como beneficiárias do regime diferenciado e favorecido - Simples Nacional ou "Supersimples".
"Projeto do microempreendedor"⁵⁰

⁵⁰ Link de acesso: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=340034>>.

De acordo com mensagens trocadas com a assessoria do Gabinete do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame, que apresentou a proposta da criação da figura do MEI, originariamente, foram apensados diversos outros projetos ao PLP 2/07, conforme lista que segue: PLP 6/2007, PLP 34/2007, PLP 48/2007, PLP 56/2007, PLP 69/2007, PLP 85/2007, PLP 86/2007, PLP 88/2007, PLP 105/2007, PLP 113/2007, PLP 310/2008, PLP 110/2007, PLP 120/2007, PLP 126/2007, PLP 138/2007, PLP 111/2007, PLP 123/2007, PLP 137/2007, e PLP 278/2008 (THAME, 2017).

Ainda segundo informação prestada pelo Gabinete do respectivo parlamentar por meio de mensagem eletrônica

o projeto de Lei Complementar-PLP de nº 2 de 2007 foi submetido as Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, de Finanças e Tributação (mérito e Art. 54, RICD), de Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54, RICD) foram designadas para analisarem a matéria, cujos pareceres foram favoráveis. O PLP 2/07 estava sujeito à apreciação do Plenário. O regime de tramitação do projeto de Urgência, nos termos do Art. 155 Regimento Interno da Câmara dos Deputados.⁵¹ (THAME, 2017).

A Lei Complementar de nº 128 de 19 de dezembro de 2008 foi publicada no Diário Oficial da União Ano CXLV No-248, Brasília - DF, segunda-feira, 22 de dezembro de 2008, criando oficialmente a figura do MEI. Recentemente, foi promulgada a Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014, alargando os

⁵¹ Art. 153. A urgência poderá ser requerida quando:

I - tratar-se de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais;

II - tratar-se de providência para atender a calamidade pública; III - visar à prorrogação de prazos legais a se findarem, ou à adoção ou alteração de lei para aplicar-se em época certa e próxima; IV - pretender-se a apreciação da matéria na mesma sessão.

Art. 154. O requerimento de urgência somente poderá ser submetido à deliberação do Plenário se for apresentado por: I - dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; II - um terço dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número; III - dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição.

§ 1º O requerimento de urgência não tem discussão, mas a sua votação pode ser encaminhada pelo Autor e por um Líder, Relator ou Deputado que lhe seja contrário, um e outro com o prazo improrrogável de cinco minutos. Nos casos dos incisos I e III, o orador favorável será o membro da Mesa ou de Comissão designado pelo respectivo presidente. § 2º Estando em tramitação duas matérias em regime de urgência, em razão de requerimento aprovado pelo Plenário, não se votará outro.

Art. 155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

benefícios concedidos às micro e pequenas empresas com o intuito de efetivamente concretizar os princípios da ordem econômica estabelecidos pela Constituição Federal. Essa mesma Lei Complementar nº147 trouxe também uma melhor compreensão do instituto do MEI. Esclarece a nova legislação em seu art. 18-E, e seus parágrafos, que o “MEI é uma modalidade de microempresa”, e que “o instituto do MEI é uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária”. Estabelece ainda que “a formalização de MEI não tem caráter eminentemente econômico ou fiscal”, permitindo extrair dos documentos formais que a respectiva política pública é uma política econômica, mas também social, estabelecida em nível nacional, dada sua importância inclusiva, alargando a lista de atividades que podem se formalizar por meio do instituto do MEI⁵² (HAMMES; SILVEIRA, 2015). Mas, para que a mesma funcione, é necessário o empenho de todos os entes federados de acordo com suas competências legislativas e administrativas.

Já a recente Lei Complementar nº 155, de 27 de outubro de 2016, alterou a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, para reorganizar e simplificar a metodologia de apuração do imposto devido por optantes pelo Simples Nacional, e de forma específica, autoriza a atividade rural a utilizar a figura do MEI, podendo enquadrar-se como MEI o empresário individual ou o empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural que possua um único empregado que receba exclusivamente um salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional.⁵³

Essa última lei complementar, que altera a de 2006, incentiva as atividades de inovação e os investimentos produtivos, a sociedade enquadrada como microempresa ou empresa de pequeno porte, por meio da figura do investidor anjo, além de impor aos bancos comerciais públicos e aos bancos múltiplos públicos com carteira comercial, à Caixa Econômica Federal e ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES a manterem linhas de crédito

⁵² Atividades de comércio e indústria já estavam contempladas para se constituir em forma de MEI, desde que atendidas as exigências de limite de faturamento e outras, já as atividades de prestação de serviços eram limitadas para se formalizar por meio do MEI, o que foi alargada pela Lei Complementar nº 147/2014.

⁵³ Dispõe o teor inteiro do Art. 18-C da Lei Complementar 123: “Observado o disposto no *caput* e nos §§ 1º a 25 do art. 18-A desta Lei Complementar, poderá enquadrar-se como MEI o empresário individual ou o empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural que possua um único empregado que receba exclusivamente um salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional.”

específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, vinculadas à ideia da reciprocidade social.⁵⁴

A fim de garantir lastro legal à efetivação das políticas que envolvem as pequenas empresas, entre elas a figura do MEI, e fortalecer a proposta de política econômica e social, na medida em que propõe também a inclusão social, outras medidas, na escala nacional, somam-se a criação da figura do MEI.

O fortalecimento político nacional da categoria dos pequenos empreendedores é fator relevante na concretização da norma constitucional. Em 2013, por meio da Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013, foi criada a Secretaria das Micro e Pequenas Empresas⁵⁵. Essa Secretaria, apesar de não mencionar expressamente políticas públicas que poderiam ser aplicadas ao MEI, assegurava políticas a serem implementadas em todas as empresas que se caracterizam como micro e pequenas, incluindo os MEIs, que, como já mencionado, também é uma modalidade da microempresa. Mas, essa secretaria foi extinta na reforma ministerial realizada no segundo mandato do governo Dilma, antes de seu *impeachment*. A reforma ministerial anunciada em outubro de 2015 extinguiu 8 ministérios, 30 secretarias e 3 mil cargos em comissão, entre outras providências. Uma dessas secretarias extinta

⁵⁴ Sobre estímulo ao crédito e à capitalização, prevê a Lei Complementar n. 123 de 2006, com todas as suas alterações, o seguinte teor: art. 57. O Poder Executivo federal proporá, sempre que necessário, medidas no sentido de melhorar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte aos mercados de crédito e de capitais, objetivando a redução do custo de transação, a elevação da eficiência alocativa, o incentivo ao ambiente concorrencial e a qualidade do conjunto informacional, em especial o acesso e portabilidade das informações cadastrais relativas ao crédito.

Art. 58. Os bancos comerciais públicos e os bancos múltiplos públicos com carteira comercial, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES manterão linhas de crédito específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, vinculadas à reciprocidade social, devendo o montante disponível e suas condições de acesso ser expressos nos respectivos orçamentos e amplamente divulgados. § 1º As instituições mencionadas no *caput* deste artigo deverão publicar, juntamente com os respectivos balanços, relatório circunstanciado dos recursos alocados às linhas de crédito referidas no *caput* e daqueles efetivamente utilizados, consignando, obrigatoriamente, as justificativas do desempenho alcançado. § 2º O acesso às linhas de crédito específicas previstas no *caput* deste artigo deverá ter tratamento simplificado e ágil, com divulgação ampla das respectivas condições e exigências. § 3º Vetado. § 4º O Conselho Monetário Nacional - CMN regulamentará o percentual mínimo de direcionamento dos recursos de que trata o *caput*, inclusive no tocante aos recursos de que trata a alínea *b* do inciso III do art. 10 da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Art. 58-A. Os bancos públicos e privados não poderão contabilizar, para cumprimento de metas, empréstimos realizados a pessoas físicas, ainda que sócios de empresas, como disponibilização de crédito para microempresas e empresas de pequeno porte.

Art. 59. As instituições referidas no *caput* do art. 58 desta Lei Complementar devem se articular com as respectivas entidades de apoio e representação das microempresas e empresas de pequeno porte, no sentido de proporcionar e desenvolver programas de treinamento, desenvolvimento gerencial e capacitação tecnológica.

⁵⁵ O titular da secretaria foi Guilherme Afif Domingos, até a sua extinção.

foi a Secretaria-Geral, sendo substituída por uma Secretaria de Governo, que, entre outras atribuições, assume aquelas designadas para a extinta Secretaria da Micro e Pequena Empresa, além de assumir atribuições antes desempenhadas pela Secretaria de Relações Institucionais – SRI e o antigo Gabinete de Segurança Institucional – GSI. Atualmente, no governo Temer, a Secretaria de Governo mantém a Secretaria Especial da Micro e Pequena Empresa, sem, no entanto, expressiva atuação.

Ainda na seara nacional, há um movimento para criação de um partido político, cuja denominação é INOVA BRASIL, que tem como criador o professor de economia de São Paulo, Amarildo Gomes de Oliveira, também microempresário, economista, professor universitário e que, no passado, foi camelô. A data de Fundação do partido foi 13 de janeiro de 2016 no Teatro da CDL de Feira de Santana – Bahia. Amarildo Gomes de Oliveira, em resposta às questões formuladas pela autora por meio de *e-mail* enviado em 08/03/2017 argumenta que:

partido Político representa segmentos da sociedade. Este seguimento (referindo-se as pequenas empresas) é pouco representado pelos políticos e sofre muito com o sistema tributário, bancário etc. Não são tratados com o mesmo respeito que os grandes empresários, possuem pouco ou nenhum conhecimento das ações de mercado. Nas pequenas cidades não são devidamente assistidos pelos órgãos de governo, no que tange a levar aos mesmos mais conhecimentos e treinamentos. (OLIVEIRA, 2017).

Informa ainda que a maioria dos apoiadores, como denomina os futuros filiados ao partido, pois o partido ainda não possui registro para promover filiações à linha partidária, são MEIs. De acordo com o estatuto do partido, disponível em www.partidoinovabrasil.org.br, os objetivos a serem seguidos pela agremiação partidária são os seguintes:

Art.2º - O INOVA BRASIL tem como objetivos: conquistar democraticamente os espaços institucionais de poder político; resguardar os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal, defender o sistema representativo, a soberania nacional, a liberdade de expressão, a igualdade de gênero, os direitos humanos; lutar por qualidade nas áreas da saúde e educação; defender a preservação dos recursos naturais; lutar por uma gestão pública mais eficiente, menos corrupta e burocrática; incentivar o empreendedorismo, a inovação tecnológica e o desenvolvimento das pequenas e microempresas; zelar pela economia de mercado.

Além dessas medidas na esfera nacional, vale mencionar ainda a Lei nº 11.110 de 25 de abril de 2005, que vem sofrendo várias alterações por outras leis federais,

e que institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado. Segundo a própria lei, “considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte”. A concessão de crédito facilitado com facilidades burocráticas nas esferas jurídica, administrativa, tributária, previdenciária, a anistia de valores de débitos fiscais (REFIS), o micro crédito, entre tantas outras ações dos diferentes governos, proporcionaram a implementação do princípio constitucional descrito no art. 170, IX na Constituição.

O Sebrae tem importante papel na política pública do MEI. A Associação Brasileira dos Sebraes/Estaduais – Abase, de acordo com seu estatuto social, art. 1º, “é uma associação dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, representativa dos interesses dos seus Associados, de duração indeterminada, com sede e foro na cidade de Brasília, Distrito Federal.” Tem como associados fundadores da ABASE os Sebraes/Estaduais e do Distrito Federal, nos termos do Art. 3º do respectivo estatuto social.

Portanto em cada unidade da federação, bem como no Distrito Federal, há uma entidade Sebrae que possui seus próprios associados. No caso do Rio Grande do Sul, são associados do Sebraes/RS:

Banco do Estado do Rio Grande do Sul – BANRISUL
Federação das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – FIERGS
Caixa Econômica Federal
Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul – CIERGS
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do RS - SDECT
Banco do Brasil S.A.
Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul – FEDERASUL
Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul – FARSUL
Federação do Comércio de Bens e de Serviços do Estado do Rio Grande do Sul – FECOMÉRCIO
Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI/RS
Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul – FAPERGS
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR/RS
Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas – FCDL
Badesul Desenvolvimento S/A – Agência de Fomento/RS

Além de contribuir com pesquisas para melhor conhecer o perfil do MEI, o Sebrae desenvolve ações com atendimentos em suas unidades situadas em territórios estratégicos, promovendo capacitações, entre outras ações, coordenadas pela Abase.

É curioso notar que os associados dos Sebraes de praticamente todos os Estados brasileiros são entidades, pessoas jurídicas, que mantêm, no seu quadro de associados, entidades que não possuem serviços voltados apenas para os pequenos empreendedores, mas, principalmente para grandes conglomerados econômicos do setor da indústria, comércio e prestação e serviços, além de entidades que representam a agricultura, tendo como dirigentes à frente da entidade normalmente atores que se destacam na atividade empresarial, que, na maioria das vezes, é de grande porte e até mesmo representantes do grande capital⁵⁶, sem qualquer ligação com MEIs, senão pela possibilidade de aproveitamento e empregabilidade dessa mão de obra.

Não temos a pretensão de apresentar todas as leis e ações da escala nacional que, de alguma maneira, repercutem na política voltada para as pequenas empresas, especialmente do MEI, mas pontuamos algumas dessas medidas legais a fim de demonstrar a importância da escala nacional na construção a política pública. A escala nacional, por meio da norma constitucional, estabeleceu “o norte” das políticas públicas a serem adotados pelo Estado brasileiro para as pequenas e médias empresas a partir da política econômica adotada pelo Estado de Direito, normando o território nacional, cuja implementação, como impõe o art. 179, deve se dar em todas as escalas da federação, respeitadas as competências dos entes federados, o que é fundamental para a efetivação da política.

Nesse contexto, a concretização dos princípios constitucionais, e aqui em destaque aquele que garante tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte, vem sendo realizado, especialmente por leis elaboradas no âmbito nacional, pela figura jurídica da União, que, sem dúvida, é a maior protagonista dessa política pública, convergindo com a posição de Vainer quando afirma que “é o Estado Nacional, única escala e instituição escalar em condições de viabilizar, suscitar, a

⁵⁶ A fim de ilustrar a composição de diferentes Sebraes das unidades federativas, apontamos a formação do Sebrae do Estado do Tocantins, que de acordo com o estatuto social tem a seguinte composição: “Art. 8º. O Sebrae/TO tem como associados ditos instituidores: I – o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - Sebrae; II – a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo do Estado do Tocantins – Fecomercio/TO; III- a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins – FAET; IV- a Federação das Indústrias do Estado do Tocantins – FIETO; V- a Federação das Associações Comerciais e Industriais do Estado do Tocantins – FACIET; VI- o Banco do Brasil S/A; VII – o Banco da Amazônia S/A; VIII- a Caixa Econômica Federal; IX – a Universidade Federal do Tocantins – UFT; X- a Fundação Universidade do Tocantins – UNITINS; XI- o Governo do Estado do Tocantins, através da Secretaria Estadual da Indústria e Comércio – SIC.

construção de alternativas viáveis ao capitalismo simultaneamente globalitário e fragmentador” (VAINER, 2001, P. 145).

Aos Estados cabe, conforme já mencionado, as competências residuais, ou seja, tudo o que não está estabelecido como competência da União e dos municípios pode ser realizado pelos Estados-membros, o que permite uma diversidade de ações em cada Estado membro a fim de ver implementada dada política pública.

O protagonismo da escala nacional em relação à política pública do MEI também tem reflexo nas ações e legislações para o desenvolvimento regional. Segundo Cargnin (2014, p. 74), “há, entre os governos estaduais e municipais, uma lacuna político-administrativa que tem dificultado a propagação de uma cultura alicerçada na construção de estratégias regionais e de projetos que envolvam soluções para fora dos limites municipais”. Buscando contribuir com o desenvolvimento regional alinhado à Constituição Federal (art. 1º), instituiu-se a PNDR. A primeira PNDR encontra-se normada pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Há, no entanto, proposta legislativa que tramita na esfera nacional projeto de lei⁵⁷ que contempla expressamente a figura do MEI como instrumento para o desenvolvimento.⁵⁸

Estabelecer mecanismos para fortalecer as pequenas e microempresas, **microempreendedores individuais**, cooperativas, associações, pequenos produtores rurais e a agricultura familiar, por meio do fomento, da inclusão produtiva e do acesso ao conhecimento e à assistência técnica. Definir estruturas e critérios especiais para análise, concessão e prestação de contas de financiamentos destinados às micro e pequenas empresas, **microempreendedores individuais**, cooperativas, associações, produtores rurais e agricultores familiares, bem como apoio a projetos de cadeias produtivas e APLs, isentando-os de taxas municipais, estaduais e federais, no primeiro ano de funcionamento, retirando os impostos inclusos na energia elétrica, criando ações de mitigação de risco de crédito, estabelecendo diferenciais nas condições de crédito, beneficiando empreendimentos inovadores, comprometidos com práticas sustentáveis e ou de exploração do potencial da biodiversidade das regiões, disponibilizando fundos específicos para o fomento ao **empreendedor individual** e às micro, pequenas e médias empresas (grifo nosso).

⁵⁷ Projeto de lei do Senado nº 375, de 2015. Ver nota de rodapé nº 36.

⁵⁸ Esse tema foi abordado no artigo HAMMES, Elia Denise; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. O Microempreendedor Individual (MEI) e o desenvolvimento territorial: uma análise da importância da legislação em diferentes escalas para efetivação da política pública. COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat - Taquara/RS - v. 12, n. 2, jul./dez. 2015.

Além das escalas já mencionadas, é na escala local que muitas competências para a implementação da política pública se estabelecem. As competências dos municípios em relação à política pública em questão deixaremos para abordar no último capítulo da tese.

5.1 Natureza Jurídica e enquadramento tributário do Microempreendedor Individual

Diante desse conjunto normativo legal, há, atualmente, três modelos jurídicos, ou seja, três tipos empresariais com naturezas jurídicas distintas de exploração de atividade econômica empresária de forma individual: a figura do EI; do MEI e da EIRELI, além dos tipos societários que exigem a união de esforços na exploração de atividade econômica empresária por sócios, ou seja, as sociedades. Objetiva-se aqui abordar a natureza jurídica dos tipos empresariais individuais evidenciando suas diferenças diante do fato de que o objeto de estudo desta pesquisa é um deles, ou seja, o MEI. A fim de que não gere dúvidas, esclarecemos que não abordaremos os tipos empresariais societários admitidos pelo direito brasileiro.⁵⁹

Além das diferentes naturezas jurídicas dos tipos empresariais, tanto individuais quanto societários, admitidos no Brasil, há outra classificação adotada pela Lei Complementar nº 123 de 2006, que institui o Estatuto Nacional da ME e da EPP. Essa classificação está voltada ao faturamento anual das atividades empresariais e, a partir desse faturamento, realiza-se o enquadramento tributário da empresa, podendo as empresas Individuais e Societárias se enquadrarem como ME ou EPP⁶⁰.

De acordo com Mamede (2013), com o Estatuto Nacional da ME e da EPP, foram constituídas três figuras distintas no cenário jurídico brasileiro: (1) o pequeno empresário, que é considerado o MEI; (2) as MEs e; (3) as EPPs. A figura do MEI se situa como uma modalidade de ME. Mas é importante referir que essas três figuras são assim classificadas para fins de enquadramento tributário, em que o pequeno empresário, considerado o MEI, atualmente, pode faturar em um exercício financeiro

⁵⁹ Como a Sociedade Limitada, Sociedade Anônima, Sociedade Simples, Cooperativa, Sociedade em Comandita Simples, Sociedade Comandita por Ações e a Sociedade em Nome Coletivo, entre outras.

⁶⁰ Tal enquadramento não é admitido para as Sociedades por ações, como a Anônima e a sociedade em Comandita por Ações, além de outras vedações que constam no §4º do Art 3º da LC 123 de 2006.

o limite de R\$ 60.000,00, valor que a partir de 2018 passa para R\$ 81.000,00⁶¹. Já as MEs podem faturar, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior, nos termos do art. 2º da Lei Complementar 123, de 2006, a R\$ 360.000,00 no exercício financeiro, e as EPPs são aquelas enquadradas com receita bruta superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00, em cada ano-calendário.

É importante mencionar que esse enquadramento tributário pode ser aplicado tanto aos tipos empresariais individuais como para as sociedades. Além disso, aquelas empresas que faturam acima do valor previsto em lei para a EPP, atualmente R\$ 4.800.000,00, não aproveitam os benefícios trazidos pelo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, também chamados de Simples Nacional.

O MEI é uma das mais recentes inovações do sistema tributário, visto que se distingue da ME e da EPP, pois é uma categoria anterior a estas. De acordo com a própria Lei Complementar nº 123, o MEI, em termos de porte, é uma modalidade de ME, pois seu faturamento é anterior ao da ME, enquanto a figura do EI e da EIRELI podem se enquadrar como ME, EPP ou, se o faturamento for superior ao enquadramento da EPP, podem não se enquadrar em nenhuma das opções e, conseqüentemente, não gozar dos benefícios do Simples Nacional, estabelecido pelo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte-Lei Complementar nº 123, de 2006.

Quanto à natureza jurídica, a figura do MEI possui similaridade com a figura jurídica do EI, principalmente no que tange a sua natureza jurídica de não se constituir como pessoa jurídica. Tanto o EI quanto o MEI não constituem pessoa jurídica, apesar de estarem cadastrados para fins tributários com um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ. Mas, como definiu o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, em decisão transcrita na obra de Requião (2014, p. 114)

o empresário individual [...] é a própria pessoa física ou natural, respondendo os seus bens pelas obrigações que assumiu, quer sejam civis, quer comerciais. A transformação de firma individual em pessoa jurídica é uma ficção do direito tributário, somente para efeitos de imposto de renda⁶².

⁶¹ Com a instituição da figura do MEI no texto original da Lei Complementar nº 128 de 2008, os valores limites da receita bruta, no ano-calendário anterior, era de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais).

⁶² Trecho extraído da Apelação Cível nº 8.447-Lajes, in Bol. Jur. ADCOAS, nº 18.878/73 Apud Requião (2014, p. 114).

A essa mesma regra se submete o MEI, ou seja, não constituindo pessoa jurídica no exercício da atividade empresarial, conseqüentemente havendo confusão patrimonial entre os bens pessoais e os eventuais bens utilizados para a exploração econômica, além de as obrigações serem assumidas em nome da pessoa natural (CPF), que também terá legitimidade em nome próprio de ir a juízo como autor ou réu em demandas judiciais relacionadas à atividade empresária.

Diferentemente do recente tipo empresarial inserido na legislação brasileira, Lei nº 12.441/2011, que cria a EIRELI. Essa, distingue-se dos tipos empresariais acima mencionados, principalmente pelo fato de que constitui pessoa jurídica própria, havendo patrimônio próprio em nome da pessoa jurídica, que não se confunde com o patrimônio pessoal do único dono da EIRELI, podendo inclusive assumir obrigações em nome da pessoa jurídica que serão garantidas pelo patrimônio dessa, além de a pessoa jurídica ter legitimidade ativa e passiva para demandar em juízo⁶³. Além disso, para constituir EIRELI, exige-se um capital social mínimo de 100 salários mínimos nacionais, exigência dispensada para a figura jurídica do MEI bem como para o EI.

Mas existem ainda outros requisitos a serem observados para o uso da figura jurídica do MEI, que lhe são próprios. Além do faturamento que não pode ultrapassar os valores acima mencionados, destacamos a limitação das atividades permitidas a atuarem como MEI. Tal limitação se dá pela Resolução Comitê Gestor do Simples Nacional nº 94⁶⁴, que lista as atividades que podem adotar o modelo de MEI para

⁶³ A Lei nº 12.441/2011 inseriu no Código Civil (Lei nº 10.406/2002) o art. 980-A que regulamenta a EIRELI, no seguintes termos: "A empresa individual de responsabilidade limitada será constituída por uma única pessoa titular da totalidade do capital social, devidamente integralizado, que não será inferior a 100 (cem) vezes o maior salário-mínimo vigente no País. § 1º O nome empresarial deverá ser formado pela inclusão da expressão "EIRELI" após a firma ou a denominação social da empresa individual de responsabilidade limitada. § 2º A pessoa natural que constituir empresa individual de responsabilidade limitada somente poderá figurar em uma única empresa dessa modalidade. § 3º A empresa individual de responsabilidade limitada também poderá resultar da concentração das quotas de outra modalidade societária num único sócio, independentemente das razões que motivaram tal concentração. § 4º (VETADO). § 5º Poderá ser atribuída à empresa individual de responsabilidade limitada constituída para a prestação de serviços de qualquer natureza a remuneração decorrente da cessão de direitos patrimoniais de autor ou de imagem, nome, marca ou voz de que seja detentor o titular da pessoa jurídica, vinculados à atividade profissional. § 6º Aplicam-se à empresa individual de responsabilidade limitada, no que couber, as regras previstas para as sociedades limitadas."

⁶⁴ Nem todas as atividades empresariais podem explorar a atividade por meio da figura do MEI. As atividades permitidas para se formalizarem por meio da figura do Microempreendedor Individual são autorizadas pelo Resolução Comitê Gestor do Simples Nacional nº 94, cuja lista segue como anexo ao projeto, consultado em 11 de dezembro de 2015 em <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/legislacao/resolucoes/resolucao-comite-gestor-do-simples-nacional-no-94>>.

explorar atividade empresaria, além disso o MEI somente pode contratar um empregado que receba um salário mínimo ou o piso salarial da categoria profissional. O MEI também não pode ter filial de seu estabelecimento nem ser titular de outra empresa individual ou sócio ou administrador de sociedade empresária ou qualquer tipo de sociedade. Por fim, todo o MEI deve ser optante do Simples Nacional, o que não é requisito impositivo para as outras modalidades de empresa, seja individual ou societária.

Importante notar que o MEI pode ter vínculo empregatício formal com determinada atividade econômica, com carteira assinada, o que não lhe impede de se inscrever como MEI.

Portanto, em termos de porte, o MEI é uma modalidade de ME, já quanto a sua natureza jurídica, equivale ao empresário individual, principalmente no que diz respeito à ausência de constituição de pessoa jurídica própria, atuando o empresário em nome próprio, ou seja, contraindo obrigações em seu Cadastro de Pessoa Física-CPF. Mas, além disso, impõe-se ao MEI o cumprimento de outros requisitos que lhe são próprios, conforme visto.

5.2 A formalização do Microempresário Individual e os benefícios alcançados

O número de MEIs registrados junto ao Portal do Empreendedor supera a sete milhões em todo o território nacional, de acordo com os dados informados pelo Portal do Empreendedor até o dia 31 de dezembro de 2017⁶⁵. No Estado do Rio Grande do Sul, o ano de 2017 fechou com 459.797 MEIs inscritos (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2017). Já os municípios recortados para a realização da pesquisa, Vera Cruz, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, de acordo com o mesmo Portal, somam o total de 8.523 MEIs registrados até o último dia de dezembro de 2017 (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2017), ou seja, número absolutamente expressivos.

Tanto a facilidade para fins de formalização quanto aos benefícios alcançados pelo MEI, podem contribuir para o alto número de MEIs inscritos. Nesse sentido e em sintonia com os princípios da ordem econômica da Constituição Federal, de

⁶⁵ De acordo com o Portal do empreendedor, até o dia 31 de dezembro de 2017, o Total de Empresas Optantes no SIMEI em Dezembro/2017, por Mês/Dia é de 7.738.590. <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatisticas>>. Acesso em: 03 de janeiro de 2017.

conceder tratamento favorecido e simplificado às micro e pequenas empresas, o Código Civil estabelece, em seu art. 968⁶⁶, as regras para a formalização de empresas individuais junto ao órgão competente, havendo destaque para o rito de formalização para o MEI nos §§ 4º e 5º, que torna o procedimento de formalização mais simplificado do que as demais empresas individuais. Dispõem os §§ 4º e 5º do artigo mencionado o que segue:

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.

§ 5º 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.

A operacionalização, atualmente, do registro para a formalização do MEI se dá por meio eletrônico, como determina a lei. O portal do empreendedor é a plataforma desenvolvida pelo governo federal e utilizada pelo interessado a se formalizar, é acessada pelo endereço <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual>, e não há necessidade de contratação de profissional especializado para formalização do MEI.

O interessado conta ainda com a ajuda de serviços públicos gratuitos, nas secretarias de desenvolvimento econômico dos municípios bem como junto aos serviços dos Sebraes de todas as unidades da federação, para sanar dúvidas e auxiliar na formalização. Há, nessa plataforma, inúmeras informações destinadas a

⁶⁶ Dispõe o Art. 968: "A inscrição do empresário far-se-á mediante requerimento que contenha: I - o seu nome, nacionalidade, domicílio, estado civil e, se casado, o regime de bens; II - a firma, com a respectiva assinatura autógrafa que poderá ser substituída pela assinatura autenticada com certificação digital ou meio equivalente que comprove a sua autenticidade, ressalvado o disposto no inciso I do § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; III - o capital; IV - o objeto e a sede da empresa. § 1º Com as indicações estabelecidas neste artigo, a inscrição será tomada por termo no livro próprio do Registro Público de Empresas Mercantis, e obedecerá a número de ordem contínuo para todos os empresários inscritos. § 2º À margem da inscrição, e com as mesmas formalidades, serão averbadas quaisquer modificações nela ocorrentes. § 3º Caso venha a admitir sócios, o empresário individual poderá solicitar ao Registro Público de Empresas Mercantis a transformação de seu registro de empresário para registro de sociedade empresária, observado, no que couber, o disposto nos arts. 1.113 a 1.115 deste Código.

melhor instrumentalizar o MEI, que dizem respeito à própria formalização; alteração; baixa; emissão e guias, certificados; declaração anual; como proceder em caso de desequandramento por conta de um maior faturamento permitido; alteração de dados cadastrados, como endereço, atividade, etc; como proceder em relação à baixa do MEI; a lista das atividades permitidas a atuarem como MEI; as obrigações assumidas pelo MEI; os benefícios concedidos a partir da formalização, entre outras informações.

A partir da formalização do MEI, a categoria alcança benefícios não extensíveis aos informais nem aos demais empresários individuais que não adotam a figura do MEI. O próprio Estado informa, na plataforma mencionada, os benefícios que são alcançados pelo MEI após a formalização, que relacionaremos por meio de paráfrase, de forma sintética, extraídas a partir do Portal do Empreendedor.⁶⁷

Essa página foi acessada em 08 de junho de 2017 e não está mais disponível. Embora os direitos sejam os mesmos, o material foi transformado em curtos vídeos disponíveis no endereço <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/temas/quero-ser/formalize-se/quais-sao-seus-direitos-e-obrigacoes> e com a seguinte ilustração:

⁶⁷ Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual>>.

Figura 3 - Vantagens de ser um Microempreendedor Individual



Fonte: Portal do Empreendedor. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/temas/quero-ser/formalize-se/quais-sao-seus-direitos-e-obrigacoes>>. Acesso em: 03 jan. 2018.

Nesse sentido, destaca o *site* governamental (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2017) como benefícios:

a) Cobertura Previdenciária para o empreendedor e sua família. A concessão de benefícios como auxílio-doença, aposentadoria por idade, salário-maternidade após carência, pensão e auxílio reclusão, serão possíveis a partir de uma contribuição mensal reduzida - 5% do salário mínimo, hoje R\$ 46,85.

- b) Menor Custo com funcionário: o MEI pode registrar até 1 empregado, com baixo custo - 3% Previdência e 8% Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS do salário mínimo por mês, valor total de R\$ 96,80, sendo que o empregado contribui com 8% do seu salário para a Previdência.
- c) Gratuidade no processo de formalização. Não há cobrança de taxas em qualquer nível da federação para efetivar a formalização.
- d) Não há burocracia para a formalização. Diferentemente dos demais formatos jurídicos, não há documentos assinados que devem ser enviados ao registro competente, das Juntas Comerciais, Industriais e serviços de cada Estado da federação. O procedimento é virtual, dispensada a assinatura autografa. Não há livros contábeis exigidos, não há necessidade de contratar contabilista. A exigência é de apenas realizar “uma única declaração por ano sobre o seu faturamento que deve ser controlado mês a mês para ao final do ano estar devidamente organizado.” (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2017) Os controles simplificados, sem a necessidade de contabilidade formal também são mencionados como benefícios do MEI. Há, no entanto, a necessidade de, anualmente, realizar uma única Declaração de faturamento simplificada pela Internet.
- e) Outra vantagem relacionada é o acesso a serviços bancários e acesso a crédito. Uma vez formalizado e com CNPJ, passa o MEI a ter condições de acessar linhas de crédito próprias para o setor empresarial. Com a formalização, o Empreendedor terá condições de obter crédito junto aos Bancos, principalmente Bancos Públicos, especialmente Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Registra-se ainda que tais bancos dispõe de linhas de financiamento com redução de tarifas e taxas de juros adequadas.
- f) O benefício de os MEIS realizarem compras em conjunto por meio da formação de consórcio de fins específicos, cujo nome formal é a constituição de sociedade de propósito específico, permitindo o acesso a condições mais vantajosas em preços e condições de pagamento das mercadorias.
- g) O pagamento de uma carga tributária menor é outro benefício apontado pelo Portal, sendo um valor fixo por mês para o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS⁶⁸. Para as atividades de comércio, há acréscimo de um valor que podemos dizer que é simbólico⁶⁹, a título de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e

⁶⁸ Que atualmente é de de R\$ 46,85.

⁶⁹ Atualmente é de R\$ 1,00.

Serviços - ICMS, já para as atividades de serviço, outro valor mínimo a título de ISS⁷⁰, assegurando ao empreendedor uma previsão de despesas com a sua formalização muito aquém dos valores recolhidos pelas demais empresas que não adotam a modalidade do MEI.

h) A emissão de alvarás e registro de forma gratuita é apontado no rol dos benefícios. Segundo o Portal do Empreendedor (2017), todas as atividades empresariais (comercial, industrial ou de serviço) precisam de autorização da Prefeitura para serem exercidas. Para o MEI, essa autorização (licença ou alvará) será concedida sem custo, ou seja, sem o pagamento de qualquer taxa. A mesma gratuidade se estende ao registro no Cartório de Registro Público de Empresas Mercantis, a cargo das Juntas Comerciais, Industriais e de Serviços, que no Rio Grande do Sul, denominada de JUCIS-RS.⁷¹

A participação em licitações para vendas aos entes públicos, além de vendas sem a necessidade de licitação aos governos das três esferas, é pautado como benefício que o portal chama de “possibilidade de vender para o governo”, sendo necessário para tal ter condições de emitir nota fiscal, o que somente é possível com a formalização.⁷²⁻⁷³

⁷⁰ Atualmente de R\$ 5,00.

⁷¹ Importante observar, que a concessão do Alvará de Localização depende da observância das normas dos Códigos de Zoneamento Urbano e de Posturas Municipais, devendo o MEI acessar o serviço de consulta prévia, que a maioria dos municípios mantém, para o empreendedor saber se o local escolhido para estabelecer a sua empresa está de acordo com essas normas locais. O alvará provisório para o exercício da atividade é emitido pelo portal do Empreendedor, e terá validade de 180 dias, devendo o MEI regularizar sua situação, para expedição e alvará definitivo junto ao poder público local. Em caso de o município averiguar alguma ilegalidade em relação às normas municipais, o registro da empresa poderá ser cancelado.

⁷² Nesse sentido, estabelece a normativa federal, por meio da Lei Complementar nº 123 de 2006, que Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica. Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.

A fim de ver efetivado a normatização acima mencionada estabelece o artigo subsequentes que: Art. 48. Para o cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública: I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte; III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. [...]

⁷³ Há, contudo, outros parâmetros legais dispostos na legislação federal para beneficiar nos moldes acima tratados as MPEs, que se encontram no art. Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47

i) O Portal do Empreendedor aponta ainda como benefício a possibilidade de crescer e se enquadrar como MEI, aumentando o porte do negócio.

j) A segurança jurídica decorrente do texto normativo que norma a figura do MEI é outro benefício apontado. Tanto a criação como a formalização do MEI estão amparadas na Lei Complementar nº 128 e demais que alteram questões relacionadas ao MEI, o que impede alterações por Medida Provisória, pois alterações a serem realizadas em lei complementar devem se dar por outra lei complementar, cujo quórum exigido para aprovação é qualificado no Congresso Nacional, ou seja, maioria absoluta de votos nos termos do art. 69 da Constituição Federal, enquanto lei ordinária exige quórum simplificado de maioria simples de votos. Nesse sentido, o respaldo em lei complementar gera maior estabilidade ao instituto com maior grau de dificuldade para alteração ou até mesmo extinção.

Há, por fim, serviços gratuitos anunciados no portal, como a assessoria contábil gratuita para a realização da inscrição e da opção ao Sistema de Recolhimento em Valores Fixos Mensais dos Tributos do Simples Nacional – SimeI, que é o sistema de recolhimento em valores fixos mensais dos tributos abrangidos pelo Simples Nacional, devidos pelo MEI, e a primeira declaração anual simplificada da microempresa individual (Declaração Anual do Simples Nacional - DASN - SIMEI), por meio de uma rede de empresas contábeis optantes pelo Simples Nacional. A rede de contabilistas que auxiliam o MEI na sua constituição e em resolução e dúvidas é denominada de “contadores do bem”, em que o interessado pode acessar o site www.contadoresdobem.com.br para buscar o serviço. Outro serviço mencionado é o apoio do Sebrae tanto para a formalização como para as demais questões relacionadas ao MEI.

Além dos benefícios relatados acima, há outros que vem sendo estudados, como por exemplo o pagamento de seguro desemprego para os MEIs, que tramita

48 desta Lei Complementar quando: I - (Revogado); II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

na Comissão de Trabalho da Câmara dos Deputados, e que já logrou êxito com parecer favorável⁷⁴.

Diante do alto número de MEIs formalizados, há uma grande inadimplência no pagamento do carnê mensal. Nesse sentido, recentemente foi aprovado o benefício de parcelamento dos débitos acumuladas até maio de 2016 em até 120 prestações, que deverão ter valor de pelo menos R\$ 50,00.⁷⁵

A facilidade na formalização do MEI certamente é um fator que contribui para os altos números de registros dessa forma jurídica. Além disso, a figura do MEI serve tanto para a formalização de atividades empresarias que funcionavam na informalidade e que encontraram na formalização uma forma de atender às exigências do mercado, além de, uma vez formalizados, alcançarem a cobertura dos benefícios previdenciários, que enquanto informais não possuem, como para novas atividades de empreendedores que iniciam a atividade empresarial formalizados. Em matéria publicada no jornal Zero Hora, edição de 21 de agosto de 2017, o economista Flavio Calife afirma que, “além das condições do cenário econômico, o crescimento de MEIs está ligado ao fato de que essa forma jurídica não existia até pouco tempo. Muitos acabaram se formalizando na atividade que já exerciam.” (JORNAL ZERO HORA, 2017).

Na mesma matéria jornalística acima mencionada, o professor Marcio Sanches, da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas, projeta que: “quando a economia brasileira deixar a recessão para trás, os negócios de maior porte, como grandes companhias, serão mais enxutas,

⁷⁴ Projeto de Lei nº 3568/2015, de autoria do Deputado Lincoln Portela - PR/MG. Segundo o projeto, para ter direito ao benefício, de acordo com a proposta, o microempresário deve comprovar, em juízo, que a empresa está inativa ou não obteve faturamento no ano anterior. Essa medida decorre da possibilidade de a legislação não proibir que o indivíduo registrado como MEI tenha emprego formal com carteira de trabalho assinada, e, na medida em que é rompido esse vínculo de trabalho e houver o encaminhamento do seguro desemprego, o benefício é indeferido, justamente por ter se registrado como MEI. Uma das prerrogativas para receber o benefício do seguro desemprego é “não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família”, nos termos do art. 3º, inciso V, da lei nº 7.998 de 1990, que teve inúmeras alterações, a mais recente inclusive ocorreu por meio da lei nº 13.134 de junho de 2015. Tal situação fática atinge muitos Microempreendedores Individuais que possuem vínculo empregatício que se rompe com o empregador, e ao encaminhar o seguro desemprego têm o benefício indeferido na via administrativa por ter em seu nome um CNPJ, que em tese, se presume a geração de faturamento e renda. Tal situação também atinge ex sócios e sócios de sociedades, que se retiram de fato da sociedade mas não realizaram a alteração contratual juntos aos órgãos de registro competentes, também atinge sócios de sociedades que “fecharam as portas”, mas não realizaram a baixa regular da empresa.

⁷⁵ Esse parcelamento dos débitos do MEI tem previsão legal na Lei Complementar 155/2016 e foi disciplinado pelas Instruções Normativas RFB nº 1.713/2017 e 1.714/2017.1.

com menos funcionários. Assim, haveria mais espaço para os MEIs continuarem a crescer”, e acrescenta que

apesar do risco que qualquer empresário enfrenta em relação ao faturamento, os microempreendedores individuais trazem um atributo da cultura das novas gerações: a busca por autonomia. Veem uma possibilidade interessante de trabalho, que se ajusta ao seu estilo de vida. (JORNAL ZERO HORA, 2017).

E é nesse sentido que a política pública do MEI pode ser analisada sob diferentes ângulos: numa análise mais restrita e imediatista, como uma oportunidade, em tempos de crise e recessão, de empreender com baixo custo, mas com garantia de acesso a benefícios sociais e atendendo à cultura das novas gerações de autonomia do trabalhador. Já em uma análise mais ampla, a partir da escala global, a política pública do MEI pode ser analisada como uma consequência do regime de acumulação flexível do capital, como será demonstrado.

5.3 Microempreendedor individual: política pública de inclusão social x realidade global do capitalismo

A literatura aponta como principal argumento para a criação da figura do MEI a tentativa de retirar da informalidade boa parte dos trabalhadores informais ou aqueles denominados como “por conta”. Autores como Tomazette (2011); Mamede (2013); Requião (2014); Tartas e Guareschi (2015); Sulzbach e Felisbino (2014); Chupel, Sobral e Barella (2014); Ulyssea (2014) são unânimes ao apontar como principal razão que justificou a criação da figura do MEI no Brasil como uma forma de retirar da informalidade pequenos empreendedores que exercem atividades econômicas informais, mas com a manutenção de benefícios sociais, como o acesso ao crédito e a cobertura previdenciária, com baixo custo, entre outros.

O governo, ciente da grande quantidade de trabalhadores no mercado brasileiro que atuavam por conta própria, geralmente sozinhos – sem funcionários, instituiu a lei complementar 128/2008, criando a figura do Microempreendedor individual – MEI, com vigência a partir de 01 de julho de 2009. (TARTAS; GUARESCHI, 2015).

Tal argumento se mostra presente como justificativa em todos os textos normativos relacionados à política pública em questão, desde a elaboração do

projeto até os discursos de aprovação desses textos normativos. O Projeto de Lei Complementar de Nº 2/2007, com todas as suas alterações, e que se transformou na Lei Complementar de nº 128 de 2008, criando a figura do MEI, teve parecer favorável de seu relator senador Adelmir Santana, na Comissão de Assuntos Econômicos. No respectivo projeto de lei, que alterou a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), bem como alterou também as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, mencionava expressamente: “O objetivo maior de se instituir a figura do MEI foi o de permitir a regularização de microempresários que de outra forma ficariam à margem do sistema.” Na Câmara dos Deputados o relator do projeto de lei foi o deputado Mendes Thame, e em todas as comissões os pareceres foram favoráveis, sem, no entanto, apresentar muitos argumentos.

Instituições como o Sebrae defendem a criação da figura do MEI em razão do alto número de trabalhadores informais ou daqueles que trabalham “por conta”. No *site* do Sebrae nacional, encontramos as seguintes informações sobre o MEI: “O trabalhador conhecido como informal pode se tornar um Microempreendedor Individual legalizado e passar a ter CNPJ, o que facilitará a abertura de conta bancária, o pedido de empréstimos e a emissão de notas fiscais.” (Sebrae, 2017). Além disso, utiliza a logomarca abaixo para chamar a atenção para a política pública:

Figura 4 - Logomarca do Sebrae para identificar o MEI



Fonte: Sebrae. Disponível em:
<<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz/o-que-e-ser-mei,e0ba13074c0a3410VgnVCM1000003b74010aRCRD>>

Portanto, o MEI passa a receber benefícios previdenciários e carga tributária menor do que as demais modalidades de exploração de atividade econômica empresária admitidas pelo direito brasileiro, oportunizando a inclusão dos empreendedores em relação aos benefícios previdenciários dessa categoria. A legislação também garante que o MEI tem os mesmos direitos assegurados à ME e à EPP, de acordo com a Lei Complementar nº 123/2006, nas áreas trabalhistas, de licitação, de acesso ao crédito, de acesso à justiça, entre outros.

Para Tobias (2009), essa lei veio para impulsionar os negócios. Entre outras vantagens já previstas para o negócio legalmente constituído, essa lei abre espaço para o trabalhador informal regularizar seus negócios sem burocracia, crescer, empregar, ter segurança e acesso aos benefícios da Previdência Social, pagando poucos impostos e podendo usufruir de diversos benefícios.

O desafio da lei que institui o MEI é reduzir o número de trabalhadores informais na economia brasileira, meta que requer tempo para ser atingida. A lei que foi instituída em 2008, com vigência a partir de 2009, não atingiu seu objetivo de imediato. Conforme Rodrigues (2010), no ano de 2010, a economia informal teria movimentado quinhentos e setenta e oito bilhões de reais, o que corresponderia a 18,4% do Produto Interno Bruto – PIB ou do conjunto de bens e riquezas produzidos pelo Brasil, valor correspondente a toda uma produção de bens e serviços não constantes nos mecanismos de controle do governo, justamente por sua natureza informal.

A fim de tornar claro o objetivo da política pública do MEI, a alteração realizada no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte– Lei Complementar nº 123 de 2006-, que foi alterada por outras leis complementares, entre elas a Lei Complementar nº 147 de 2014, trouxe o argumento já apresentado na literatura e nas razões que justificaram a propositura dos projetos de lei que incluíram a figura do MEI na legislação brasileira. Atualmente, as alterações legislativas introduzidas na Lei Complementar nº 123 de 2006 especifica o MEI como “uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária, sem caráter eminentemente econômico ou fiscal”, de acordo com o art. 18-A da última lei mencionada.

Corroboram, portanto, a literatura a sustentação dos projetos de leis apresentados, argumentos no sentido de que a figura do MEI foi criado para formalizar os pequenos empreendedores que atuam na informalidade e fomentar

que novos empreendimentos de pequeno porte possam, desde o início das atividades, se formalizar e, como já informamos em outra oportunidade

com o reconhecimento da figura do Microempreendedor Individual – MEI, se pretende retirar da informalidade inúmeras pessoas que realizam, individualmente com até um funcionário, negócios empresariais de pequeno porte sem qualquer registro. O intuito da lei complementar n. 128/2008 é de que estes contribuam com os impostos, possam participar de licitações, componham as estatísticas do país e, principalmente que os empreendedores tenham cobertura dos benefícios previdenciários concedidos aos empresários e funcionários das empresas formalizadas. (HAMMES; SILVEIRA, 2015, p. 79).

Essa política pública é também uma forma eficaz de concretizar as normas constitucionais elaboradas pela constituinte de 1987/1988 (HAMMES; SILVEIRA, 2015, p. 79), cujo texto constitucional, como já mencionado em capítulos anteriores, sofreu inúmeras modificações por meio de emendas constitucionais para se adaptar às exigências da política liberalizante que transcende o planeta. E é nesse novo cenário constitucional que a figura jurídica do MEI pode ser vista como mais um instrumento a serviço do capital no sentido de que grandes, médias e até pequenas empresas podem se utilizar de MEIs para, de alguma maneira, terceirizar parte de sua atividade empresária sem que com isso assumam o ônus imposto pela relação de trabalho com vínculo empregatício⁷⁶. Por outro lado, o MEI garante seus direitos sociais subsidiados pelo Estado, diante do baixo valor de contribuição mensal para o exercício de quase a totalidade dos benefícios previdenciários.

Portanto, se, de um lado os argumentos para a aprovação da figura do MEI no Brasil sustentam a figura do MEI no sentido de transmitir uma imagem social e inclusiva do instituto, provocando a formalização de pequenas atividades empresariais, concedendo-lhes cobertura previdenciária, além de outros benefícios gozados pelos empreendedores formalizados, há, por outro lado, argumentos que levam a concluir que esta política pública nacional é consequência de um contexto global e está diretamente relacionada ao regime de acumulação flexível do capital, que se manifesta no território global.

O regime de acumulação flexível mantém ampla relação com o alargamento dos índices de trabalho informal mundo afora. De acordo com Harvey, “A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego

⁷⁶ Ao contratar serviços e produtos do MEI, o contratante deixa de pagar FGTS, 13º salário, horas extras, férias, encargos da previdência social etc.

‘estrutural’ (em oposição a ‘friccional’), rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais [...] e o retrocesso do poder sindical - uma das colunas políticas do regime fordista⁷⁷ (HARVEY, 2011, p 141).

Se, no período fordista, o trabalho seguia um modelo tradicional, de jornada semanal de trabalho completa, salário, subordinação absoluta e vinculação a uma função específica, sem dominar o todo do processo, bem como o fortalecimento dos sindicatos, no período do regime da acumulação flexível, houve radical reestruturação do mercado de trabalho e o trabalhador teve que se reinventar. O enfraquecimento sindical⁷⁸, o estreitamento das margens de lucro, a mão de obra excedente com alto número de desempregados permitiu um cenário favorável à imposição de regimes e contratos de trabalho mais flexíveis, o que nem sempre é visto como maléfico pela população trabalhadora, pois muitas vezes, naquele dado momento, torna-se mutuamente benéfica (HARVEY, 2011).

Dados de recente pesquisa realizada pelo Sebrae em nível nacional (Sebrae, 2017) demonstram que 50% dos entrevistados possuíam vínculos trabalhistas com carteira assinada antes de se registrarem como MEI, o que em comparação à pesquisa realizada em 2015, teve um acréscimo de 5% dos entrevistados. Outro dado interessante apurado nessa mesma pesquisa é de que pouco mais de 1 em cada 3 empreendedores que trabalhavam informalmente exerciam tal função há mais de 12 anos. Trabalhadores que deixam o trabalho formal com carteira assinada e passam a atuar por conta própria, atendendo com seus serviços e bens outras pessoas físicas, mas também servindo empresas que se utilizam da mão de obra livre de qualquer ônus e encargo trabalhista (SEBRAE, 2017).

Esses dados atuais do Brasil corroboram o que já vem ocorrendo ao redor do planeta, como assinala Harvey (2011, p. 144):

⁷⁷ De acordo com Dupas (2001, p. 149), a forte tendência de flexibilização introduzida na economia brasileira, pela abertura econômica acelerada levou, nos anos de 2000, a um percentual de 56% de mão de obra informal. “Em apenas uma década altera-se a ocupação predominante do mercado de trabalho, que deixa de ser formal e passa a ser flexível.” Segue o autor afirmando que “a possibilidade de obtenção de uma ocupação passa a ser maior no setor informal. Mas a referência no imaginário social continuará a ser durante muito tempo estar empregado no setor formal, com as garantias a ele associadas de direitos trabalhistas e previdenciários. (DUPAS, 2001, p. 149).

⁷⁸ A reforma trabalhista em Curso no Brasil retira a obrigatoriedade de contribuição sindical dos trabalhadores com carteira de trabalho.

mas os efeitos agregados, quando se consideram a cobertura de seguro, os direitos de pensão, os níveis salariais e a insegurança no emprego, de modo algum parecem positivos do ponto de vista da população trabalhadora como um todo. A mudança mais radical tem seguido direção do aumento da subcontratação (70 % das firmas britânicas pesquisadas pelo National Economic Development Council (Conselho Nacional de Desenvolvimento Economico) relataram um aumento da subcontratação entre 1982 e 1985) ou do trabalho temporário- em vez do trabalho de tempo parcial. Isso segue um padrão há muito estabelecido no Japão, onde, mesmo no fordismo, a subcontratação de pequenas empresas agia como protetor das grandes corporações do custo das flutuações do mercado.

Nesse contexto, “a atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores formais ‘centrais’ e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins.” (HARVEY, 2011, p. 144) e de alguma maneira a figura do MEI contribui para tal realidade, de um jeito lícito ou, por vezes, com viés de ilicitude. No último caso quando a empresa demite o funcionário, que se formaliza como MEI e segue prestando o mesmo trabalho à empresa, que, muitas vezes, é a sua única cliente, mantendo de fato a subordinação⁷⁹, entre outras situações que oneram a justiça do trabalho que assume a condição de julgadora da existência de vínculo de subordinação entre o MEI e a empresa com a qual esse contrata, a partir dos elementos trazidos ao processo judicial.⁸⁰

O surgimento do setor de serviços e de terceirização abriu grandes oportunidades para pequenos negócios, atividades artesanais e de escopo familiar. Ainda hoje se percebe que uma grande parte dos serviços terceirizados é realizado em domicílios familiares ou por pequenos negócios. De acordo com Harvey (2011, p.145), “a subcontratação organizada abre oportunidades para a afirmação de pequenos negócios e, em alguns casos, permite que sistemas mais antigos de trabalho doméstico, artesanal, familiar (patriarcal) e paternalista [...] revivam e floresçam”, mas chama atenção que tais negócios agora passam a ser peças centrais e o lastro produtivo das grandes empresas, e não apêndices do sistema produtivo. Nesse cenário é importante mencionar que a figura do MEI pode desenvolver também atividades empresariais de prestação de serviços, de acordo

⁷⁹ O setor da construção civil vem se utilizando desse artifício com muita frequência em relação aos seus trabalhadores.

⁸⁰ Exemplos de ações trabalhistas dessa natureza julgadas pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região: Acórdão - Processo 0020155-36.2015.5.04.0204 (RO); Acórdão - Processo 0020272-14.2014.5.04.0252 (RO); Acórdão - Processo 0000603-84.2014.5.04.0733 (RO).

com a lista de atividades permitidas pelo Comitê Gestor do Simples Nacional - CGSN, Anexo XIII da Resolução CGSN nº 94, de 29 de novembro de 2011.⁸¹

O trabalhador, que no fordismo seguia atentamente as normas estabelecidas pelo empregador, exercendo exclusivamente uma função do processo de produção, no período da acumulação flexível deve dominar os processos, compreendendo o todo, e muitas vezes tornando-se empreendedor de seu próprio negócio. O alargamento do setor de prestações de serviço também exige do “novo” trabalhador astúcia, criatividade, a fim de superar as complexidades estabelecidos pelo novo modelo.

Muitas dessas atividades desenvolvidas encontram na informalidade perante o Estado a sua forma de sobrevivência, diante dos altos custos para a constituição, a manutenção de uma empresa formal e a observância da burocracia exigida. Também a tentativa de burlar o sistema em relação ao pagamento de impostos, além de outros motivos, pode levá-lo a se manter na informalidade.

Há ainda que se destacar, inspirado em Harvey, que se tornou comum por parte das grandes empresas empregarem trabalhadores “informais” e “subterrâneos”, sem direitos trabalhistas em relação a imigrantes. A intensa migração de povos, principalmente em busca de uma vida melhor em país diversos ao seu, oportuniza a oferta de trabalho informal aos estrangeiros, que, muitas vezes chegam refugiados de guerras civis, condições precárias de sobrevivência ofertados pelos país de origem, grandes catástrofes naturais, entre outras situações, e o trabalho informal se revela como nova estratégia de sobrevivência para os desempregados ou pessoas totalmente discriminadas.⁸²

Nesse cenário, a política pública do Microempreendedor no Brasil, que busca combater a informalidade das atividades empresariais, permite que pessoas de

⁸¹ Lista de atividades permitidas disponível em <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual/atividades-permitidas>>.

⁸² No Brasil é comum encontrar bolivianos, haitianos, angolanos, venezuelanos, sírios, entre outras nacionalidades trabalhando informalmente como autônomos ou em empresas. Mas Harvey (2011, p. 145) também relata em sua obra que “a ascensão de novas formas de organização industrial e o retorno de formas mais antigas (com frequência dominadas por novos grupos de imigrantes em grandes cidades, como Filipinas, Sul-coreanos, vietnamitas e naturais de Taiwan em Los Angeles, ou indianos e nativos de Bangladesh no leste de Londres) representam coisas bem diferentes em diferentes lugares. Às vezes, indicam o surgimento de novas estratégias de sobrevivência para os desempregados ou pessoas totalmente discriminadas (como os haitianos em Miami ou Nova Iorque), enquanto em outros casos existem apenas grupos imigrantes tentando entrar num sistema capitalista, formas organizadas de sonegação de impostos ou o atrativo de altos lucros no comércio ilegal em sua base. Em todos esses casos, o efeito é uma transformação do modo de controle do trabalho e do emprego.”

diferentes nacionalidades, além da brasileira, constituam-se como MEI para fins de formalização de sua atividade empresária. Nesse sentido, com mera finalidade de ilustração, destacamos, nas pesquisas realizadas junto aos dados disponíveis no Portal do Empreendedor, que os municípios que integram esta pesquisa possuem estrangeiros registrados como MEIs. No Município de Santa Cruz do Sul, do total de MEIs formalizados, há três de nacionalidade alemã, um uruguaio, um norte americano e um saudita. No Município de Venâncio Aires há um senegalês, um uruguaio, um colombiano e um argentino. No Município de Vera Cruz, todos os formalizados pela forma jurídica de MEI são brasileiros. Do total de MEIs registrados no Estado do Rio Grande do Sul, contamos com mais de 60 nacionalidades, de acordo com o Portal do Empreendedor.⁸³ Já na totalidade de MEIs registrados no Brasil, somam-se mais de 150 nacionalidades, num total de 6.649.896 de MEIs, conforme registra o Portal do Empreendedor, até o final do ano de 2016. Desses, mais de 33 mil são de outra nacionalidade.

A partir de um olhar crítico sobre a política pública, é de se concluir que, ao mesmo tempo que se trata de uma política pública criada para dar melhores contornos às distorções da acumulação flexível do capital, que geram seus efeitos diretamente no território, diante do fato de as regras do mercado global normarem o território, imputando ao Estado nacional o ônus, especialmente financeiro, com o subsídio do pagamento de benefícios aos MEIs, que as empresas não constituídas como tal apenas acessam com o pagamento de valores muito acima dos parâmetros do MEI, além de outros benefícios exclusivos, há, por outro lado, um princípio republicano que rege as relações internas do Estado nacional, de tratar de forma desigual os desiguais.

Diante do exposto, e a partir de uma análise mais ampla dos argumentos que levaram, aqui em específico, à criação da figura do MEI, podemos afirmar que essa política pública é de alguma maneira um misto entre elementos já conhecidos tanto do período fordista como do período da acumulação flexível.

Ao perceber que o Estado nacional subsidia o custo de formalização do MEI, deixando de lhe cobrar taxas e lhe concedendo importantes benefícios previdenciários, além de garantir facilidades de toda ordem não estendidos às

⁸³ Dados extraídos do portal do Empreendedor e computados até 31 de dezembro de 2016. <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/lista-dos-relatorios-estatisticos-do-mei>>. Acesso em: 05 de janeiro de 2017.

demais pequenas empresas, e muito menos àquelas que superam ao faturamento de ME e EPP, assume o Estado brasileiro um ônus que, apesar do princípio republicano, ao final do processo, é suportado pela sociedade, que assegura, com o pagamentos de impostos, taxas, contribuições ao Estado, a existência da figura do MEI. Isso se assemelha ao que ocorreu com as políticas Keynesianas que, durante o período fordista, assumiram o ônus da socialização do bem-estar social com políticas públicas onerosas que se traduziam em gastos do governo com habitação, transporte e saneamento, liberando, assim, maior poder de consumo para os trabalhadores, aquecendo o mercado privado e gerando demanda ao capital. No caso da política pública do MEI, há, como já dito, diversos benefícios cujo custo é assumido pelo próprio Estado, no sentido federado, ou seja, cada ente federado assume uma parte desse ônus, gerando ao grande capital um aumento da capacidade de contratação desse trabalhador cujo custo é subsidiado pelo Estado.

Ademais, as atividades permitidas a se formalizar como MEI não possuem qualquer ligação uma com a outra. São meras atividades isoladas que não se agregam a uma dada categoria de trabalhadores, senão vejamos alguns exemplos que estão listados em ordem alfabética, de acordo com o Portal do Empreendedor⁸⁴:

abatedor(a) de aves
abatedor(a) de aves com comercialização do produto
acabador(a) de calçados
açougueiro(a)
adestrador(a) de animais
adestrador(a) de cães de guarda
agente de correio franqueado e permissionário
agente de viagens
agente funerário
agente matrimonial
alfaiate
alinhador(a) de pneus
amolador(a) de artigos de cutelaria
animador(a) de festas
antiquário(a)
aplicador(a) agrícola
apurador(a), coletor(a) e fornecedor(a) de recortes de matérias publicadas em jornais e revistas
armador(a) de ferragens na construção civil
arquivista de documentos
artesão(ã) de bijuterias

⁸⁴ Lista completa disponível em <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/temas/quero-ser/formalize-se/atividades-permitidas>>. Acesso em: 02 out. 2017.

Recentemente, com as alterações realizadas pela Lei Complementar nº 155 de 2016, houve a inclusão de atividade rural a ser desempenhada pela figura do MEI. As alterações afetaram a redação do art. 18-A, da lei Complementar nº123.⁸⁵

E é nesse contexto, de análise da mudança do capitalismo do século XX e das ações adotadas pela escala nacional, que podemos compreender a política pública do MEI como uma política nacional de emprego, e ancorado em Bec (2009, p.36), podemos referir que “as políticas de regulação global têm um impacto considerável sobre o emprego, enquanto que as políticas de emprego constituem um conjunto de dispositivos de acompanhamento apenas capazes de correções marginais”. A política econômica “exerce efeitos restritivos sobre o emprego, nada lhe resta as políticas nacionais de emprego do que o papel paliativo, destinado a atenuar esses efeitos sobre o corpo social” (BEC, 2009, p. 37). E é nesse cenário que se encaixa a política pública do MEI, ainda que proporcione vantagens imediatas ao trabalhador, rema contra ele e a favor do capital.

Mas ao mesmo tempo, importante mencionar que o MEI pode cumprir mais de uma função social, se apresentando com resultados benéficos imediatos àqueles que se formalizam por meio da figura jurídica do MEI e passam a gozar dos benefícios da política pública, mas também, como já mencionado pode ser funcional à acumulação flexível do capital e servindo ao capital global.

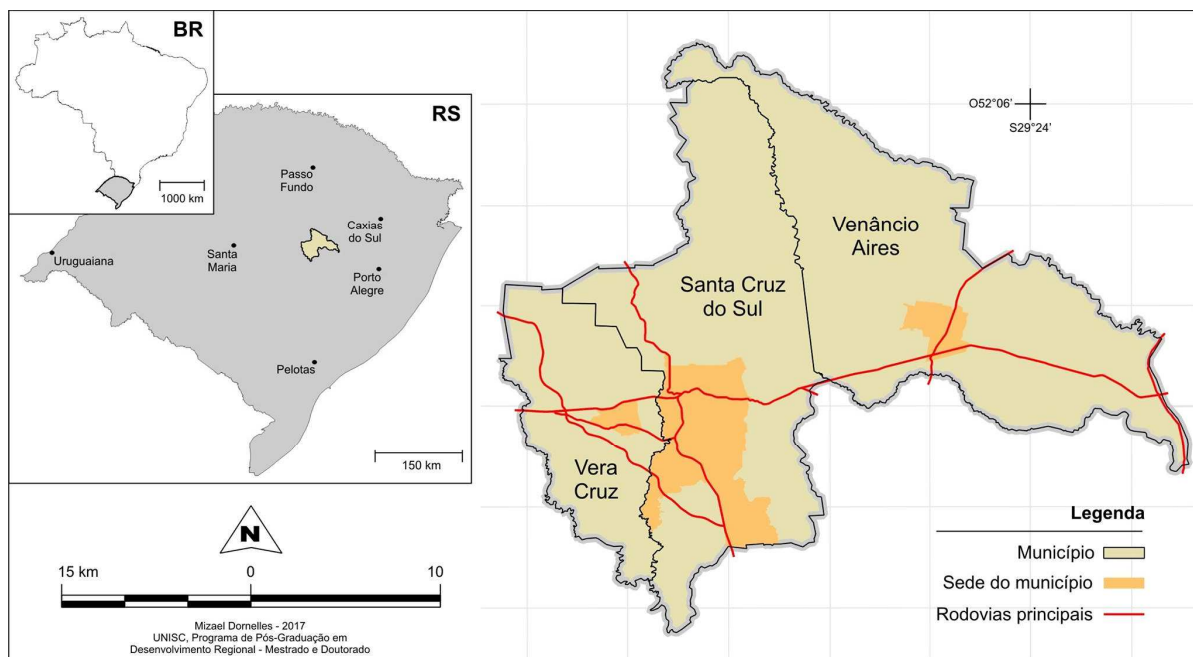
⁸⁵ Inteiro teor do mencionado artigo “O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo.”

§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI o empresário individual que se enquadre na definição do art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, ou o empreendedor que exerça as atividades de industrialização, comercialização e prestação de serviços no âmbito rural, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), que seja optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo.

6 A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL: O CASO DOS MUNICÍPIOS DE SANTA CRUZ DO SUL, VENÂNCIO AIRES E VERA CRUZ

Na tentativa de interpretar o território e compreender a sua relação com a construção da norma como resultado da interpretação, aplicação e a construção social a partir de dado texto normativo, por um sistema de atores que atuam sobre esse território, propusemo-nos a investigar a implementação da política pública do MEI, destacando, nas condições mencionadas na metodologia, as categoriais da totalidade, mediação, contradição e práxis. Essas serão pontuadas nas considerações finais deste trabalho, nos territórios dos municípios de Vera Cruz, Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires, todos situados no Estado do Rio Grande do Sul, cuja localização pode ser observada nas indicações do mapa abaixo.

Figura 5 - Localização dos municípios pesquisados



Fonte: elaborado por Mizael Dorneles (2017).

A escolha dos municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz se deu por diversos argumentos, a iniciar pela contiguidade territorial desses três municípios, ligadas pela Rodovia RSC-287. De acordo com estudo realizado por Campos e Silveira (2014, p. 57-58), referindo-se aos três municípios em questão

Essas cidades se destacam no âmbito do território da região do Vale do Rio Pardo pela sua importância econômica e por representar, no caso de Santa Cruz do Sul, o principal polo econômico regional, concentrando as principais atividades industriais da região, e um amplo e diversificado setor de comércio e prestação de serviços abrangendo os setores da educação, saúde, logística, bancário, hotelaria, lazer e comércio especializado, varejo e atacado.

Ainda segundo esse mesmo estudo, “as três cidades mantêm intensa interação de fluxos econômicos e de pessoas entre si pela contiguidade espacial de suas áreas urbanas, notadamente Santa Cruz do Sul e Vera Cruz” havendo inclusive intenso movimento pendular de população entre as cidades para trabalhar e estudar (CAMPOS; SILVEIRA, 2014, p.58).

Além disso, esses três municípios também integram a microrregião de Santa Cruz do Sul - definida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE - e concentram o maior número de MEIs formalizados nesta microrregião. Esses municípios respondem ainda pelo maior contingente demográfico da região e, inclusive, como contraponto aos pequenos empreendedores, sediam as principais empresas multinacionais que atuam na agroindustrialização do tabaco⁸⁶. A escolha dos três municípios mencionados ainda se justifica por estar sediada em Santa Cruz do Sul a sede da Regional do SEBRAE/RS dos Vales do Taquari e do Rio Pardo que atende aos 62 municípios do seu entorno, entre eles o próprio Município de Santa

⁸⁶ De acordo com o Guia Socioeconômico do Vale do Rio Pardo e Centro Serra de 2015, as maiores empresas sediadas em Santa Cruz do Sul (de acordo com o valor adicionado em 2014) são: Philip Morris Brasil Ind. e Com. Ltda; Metalurgica Mor S/A; Universal Leaf Tabacos do Brasil Ltda; JTI Processadora de Tabacos do Brasil Ltda; Souza Cruz S/A; Excelsior Alimentos S/A; Xalingo S/A Ind. e Com; Premium Tabacos do Brasil S/A; Mercur S/A; Du Pont do Brasil S/A. Já Venâncio Aires conta como principais empresas: CTA Continental Tobaccos Alliance S/A; Alliance One Brasil Exportadora de Tabacos Ltda; China Brasil Tabacos Exportadora S/A; Refrimate Engenharia do frio Ltda; Tabaco Marasca Ltda; Metalurgica Venâncio Aires Ltda; América Tampas S/A; Venax Eletrodomésticos Ltda; Família Kroth Ind. e Com. de Carnes Ltda; Madrugada Alimentos Ltda. Vera Cruz conta com as seguintes principais empresas lá instaladas: Medilar Imp. e Dist. de prods. Médico Hosp. S/A; ITB Internacional Tobaccos Busines Ltda; Mecânica Náutica Vera Cruz Ltda; CLP Tabacos do Brasil Ltda; CVI Refrigerantes Ltda; Mercado Back Ltda; Município de Vera Cruz; Unicruz Tobacco Internacional EIRELI; Superalegria Ltda.

Cruz do Sul, bem como os municípios de Vera Cruz e Venâncio Aires, territórios municipais pesquisados.

Conforme Campos e Silveira (2014, p. 58):

além disso, estas três cidades, em especial Santa Cruz do Sul, apresentam importante posição na rede urbana regional, gaúcha e nacional, também em razão de seu ativo papel na constituição e funcionamento do principal complexo agroindustrial de fumo em folha do sul do Brasil. É nessas cidades que se localizam as sedes no Brasil das principais empresas transnacionais de processamento e comercialização do fumo em folha que operam no mercado mundial, além de um conjunto de usinas de processamento, armazéns refrigerados, empresas produtoras de insumos e de logística que viabilizam a produção agrícola, a comercialização, o processamento e a exportação da maior parte do fumo produzido na região sul do país.

A escolha desses três municípios também se justifica pois todos possuem lei municipal que institui a figura do MEI. As Leis municipais de Santa Cruz do Sul e de Vera Cruz datam do ano de 2010, nº 5.874, de 09 de março de 2010, e Lei complementar nº 015, de 31 de agosto de 2010, respectivamente. Já o Município de Venâncio Aires foi o primeiro a instituir seu texto normativo local, por meio da Lei nº 4.542, de 24 de novembro de 2009, que foi revogada e substituída pela Lei Municipal nº 5.620, de 24 de dezembro de 2014, mais recente do que as demais e, por isso mesmo, com adaptação às leis federais, qual seja: a Lei Complementar nº 147 de 2014, que alterou a Lei Complementar nº 123 de 2006.

Percebemos ainda que as leis dos dois primeiros municípios acima referidos se assemelham muito em termos de redação, enquanto que a lei do Município de Venâncio Aires se diferencia trazendo elementos que não estavam contemplados na anterior e também não constam nas leis municipais de Santa Cruz do Sul e Vera Cruz.

Confirmando a ideia de que as políticas públicas não estão engessadas em um mesmo tipo normativo específico para regular uma determinada política pública, podemos perceber que na escala nacional, a política pública do MEI vem regulada por uma lei complementar - Lei Complementar nº 128 de 2008 -, que alterou a Lei Complementar nº 123 de 2006 para incluir, nessa última, a figura do MEI, e que posteriormente sofreu novas alterações por meio da Lei Complementar nº 147 de 2014 e da Lei Complementar nº 155 de 2016. Já em relação aos municípios, na maioria, a matéria vem sendo regulamentada, em face da competência local

determinada pela forma federativa adotada pelo Brasil, por lei ordinária, como se observa nos municípios de Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires. Já o Município de Vera Cruz regulamentou a política pública por meio de lei complementar.

O número de MEIs registrados no Rio Grande do Sul é muito superior aos demais tipos empresariais possíveis de serem constituídos no Brasil, em que pese a baixa segurança jurídica, conforme explicado no capítulo que abordou a natureza jurídica desse instituto, como podemos observar na tabela comparativa extraída da Junta Comercial, Industrial e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul-Jucis-RS. Os dados parciais do ano de 2017 abaixo representam os tipos empresariais constituídos no Rio Grande do Sul:

Tabela 2 - Dados Junta Comercial, Industrial e Serviços - Constituição de empresas

2017 Empresa – Constituição								
Mês	Empresário ⁸⁷	LTDA	S/A	Cooperativa	MEI	EIRELI	Outros	Total
Jan	851	936	5	3	9.364	341	2	11.502
Fev	707	794	1	5	8.078	245	6	9.836
Mar	1.374	1.237	3	2	10.184	412	1	13.213
Abr	859	983	1	3	7.973	346	0	10.165
Mai	1.145	1.181	10	0	10.354	374	3	13.067
Jun	1.145	1.304	8	3	213	448	1	3.122
Jul	959	1.147	5	4	24	353	2	2.494
Ago	1.172	1.454	11	8	171	557	2	3.375
Set								
Out								
Nov								
Dez								
Tot.	8.212	9.036	44	28	46.361	3.076	17	66.774

Fonte: Junta Comercial, Industrial e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://jucisrs.rs.gov.br/estatisticas>>. Acesso em: 17 de novembro de 2017.

É importante destacar que os dados acima são relativos à criação/constituição de empresas novas nas modalidades admitidas pelo direito brasileiro e expressadas

⁸⁷ A expressão Empresário refere-se à figura do Empresário Individual; LTDA refere-se a Sociedade Limitada; S/A refere-se a Sociedade Anônima; Cooperativas, embora não consideradas tipo empresarial, são registradas na Junta Comercial, Indústria e Serviços do Estado em que estiverem localizadas; MEI refere-se aos Microempreendedores Individuais; EIRELI refere-se a Empresa Individual de Responsabilidade Limitada, e a expressão outros refere-se a outras modalidades pouco utilizadas.

por números. Mas, mesmo considerando as extinções de empresas no Estado do Rio Grande do Sul, o número de MEIs ainda é muito superior às demais modalidades. Além disso, os números revelam que o número de MEIs extintos é consideravelmente menor do que os outros tipos empresariais, senão vejamos os dados relativos às extinções:

Tabela 3 - Dados Junta Comercial, Industrial e Serviços - extinção de empresas

2017 | Empresa – Extinção

Mês	Empresário	LTDA	S/A	Cooperativa	MEI	EIRELI	Outros	Total
Jan	2.145	1.472	5	4	981	63	3	4.673
Fev	1.719	1.035	1	3	826	46	2	3.632
Mar	2.470	1.333	6	2	930	78	1	4.820
Abr	1.660	1.102	2	0	698	66	0	3.528
Mai	2.138	1.180	0	2	914	69	1	4.304
Jun	1.518	1.528	0	3	22	94	3	3.168
Jul	940	1.423	0	1	13	93	0	2.470
Ago	1.485	1.670	1	9	2	100	2	3.269
Set								
Out								
Nov								
Dez								
Tot.	14.075	10.743	15	24	4.386	609	12	29.864

Fonte: Junta Comercial, Industrial e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://jucisrs.rs.gov.br/estatisticas>>. Acesso em: 17 de novembro de 2017.

A seguir, podemos visualizar o número de microempreendedores formalizados nos municípios que integram a microrregião de Santa Cruz do Sul, que é composta pelos três municípios destacados nesta pesquisa além de outros 13 municípios, a partir das informações extraídas do Portal do Empreendedor. Como podemos observar na tabela a seguir, os municípios que possuem o maior número de MEIs formalizados até a data de 31 de agosto de 2017⁸⁸ são: Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz. Isso também justifica a escolha desses três municípios como campo para a pesquisa.

⁸⁸ Optamos pela data de 31 de agosto de 2017 visto que os dados da JUCIS-RS estão também atualizados apenas até essa data.

Tabela 4 - Número de Microempreendedores Individuais nos municípios da microrregião de Santa Cruz do Sul

Total de Empresas Optantes no SIMEI, por município, da Unidade Federativa RS, em 31/08/2017

Município	Total Optantes
ARROIO DO TIGRE	331
CANDELÁRIA	740
ESTRELA VELHA	49
GRAMADO XAVIER	69
HERVEIRAS	65
IBARAMA	52
LAGOA BONITA DO SUL	43
MATO LEITÃO	174
PASSA SETE	59
SANTA CRUZ DO SUL	5.047
SEGREDO	101
SINIMBU	125
SOBRADINHO	751
VALE DO SOL	254
VENÂNCIO AIRES	2.166
VERA CRUZ	953
Total Geral	10.979

Fonte: Portal do Empreendedor. Dados extraídos em:
 <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/lista-dos-relatorios-estatisticos-do-mei>>.
 Acesso em: 18 de novembro de 2017.

Os dados aqui apresentados foram extraídos do Portal da Jucis-RS, onde há a possibilidade de pesquisar tanto os MEIs que se registram no Estado como aqueles que extinguiram a atividade empresária, com baixa regular e formal. Já os dados extraídos do Portal do Empreendedor não nos permitem pesquisar quantos MEIs procederam baixa, motivo pelo qual os dados podem ser descompassados.

É possível, no entanto, que ocorram algumas inconsistências entre o número de MEIs registrados no Portal do Empreendedor e o número registrado junto ao município. Nem sempre o empreendedor consolida o seu registro na prefeitura do

seu município para a emissão do alvará definitivo, após o registro no Portal do Empreendedor, gerando assim descompasso entre os números apresentados pelo Portal do Empreendedor e o número de registros efetivos junto ao Poder público de cada município.

Ainda a partir do portal do empreendedor, as principais atividades empresariais, em ordem decrescente, formalizadas para atuar por meio da figura do MEI, no Brasil, são as seguintes: 1º) Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios; 2º) Manicure, pedicure e cabeleireiro; 3º) Obras de alvenaria; 4º) Bufê e venda de comida; 5º) Instalação e manutenção elétrica; 6º) Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas; 7º) Serviços ambulantes de alimentação; 8º) Comércio varejista de cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal

Já nos municípios pesquisados, de acordo com o Portal do Empreendedor e a Classificação Nacional de Atividades Econômicas - CNAE⁸⁹, informada pelos formalizados como MEI, as atividades formalizadas em maior número, em ordem decrescente, são as seguintes:

Em Santa Cruz do Sul: 1º) serviços de pintura de edifícios em geral; 2º) serviços de lavagem, lubrificação e polimento de veículos automotores; 3º) confecção sob medida de peças de vestuário, exceto roupas íntimas; 4º) fabricação e produtos diversos não especificados; 5º) fabricação e móveis com predominância em madeira; 6º) comércio varejista de bijuterias e artesanato.

No Município de Venâncio Aires, as atividades econômicas que mais utilizam o MEI para se formalizar são: 1º) manicure, pedicure e cabeleireiro; 2º) bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas; 3º) serviços de pintura de edifícios em geral; 4º) lanchonetes, casas de chá, sucos e similares; 5º) comércio varejista de bijuterias e artesanato; 6º) fabricação de calçados de couro.

Já em Vera Cruz, destacam-se as seguintes atividades: 1º) bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas; 2º) minimercados, mercearia e armazéns; 3º) comércio varejista de artigos de vestuário e acessórios.

A fim de preservar os atores entrevistados, optamos por não identificá-los. Para tanto identificaremos, a partir de agora, os municípios pesquisados, de forma aleatória, com as letras A, B e C. Além disso, identificaremos os entrevistados da

⁸⁹ Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/lista-dos-relatorios-estatisticos-do-mei>>. Pesquisa realizada em 02 de novembro de 2017.

seguinte forma: os atores ligados a entidades de representação empresarial, como Associações Comerciais, Industriais e Serviços, Associação de Jovens empreendedores e Sebrae, serão assim identificados: Empresário das Associações Comerciais, Industriais e Serviços - EMP; Jovem Empresário - JE; Sebrae (Representante do Sebrae).

Em um segundo grupo, os atores que atuam em nome do ente estatal local, representados pelos Secretários de Desenvolvimento Econômico, Secretários de Fazenda, vinculados à gestão atual e alguns vinculados às gestões anteriores, ligados ao Poder Executivo, serão identificados como: Gestor atual - G; Ex-gestor – EG e Técnicos administrativos - TA. Além desses, pertencem a essa categoria os membros do Poder Legislativo, vereadores com envolvimento no tema, bem como o presidente de cada uma das casas legislativas, que serão identificados todos como Vereador - V.

E, por fim, o terceiro grupo formado pelos próprios MEIs, como destinatários da política pública, identificados como MEI.

Todas as siglas serão identificadas por um número que identificará o número de entrevistados em cada uma das categoriais. Dessa forma, a ordem da identificação será assim utilizada: siglas que identificam a categoria do ator, seguidas da letra que identifica o município e, por fim, o número do ator entrevistado. Exemplificando a sistemática a ser adotada: EMPB1, ator que representa a Associação Comercial, Industrial e Serviços do município B, sendo entrevistado um. Outro exemplo: GA2, gestor ligado ao Poder Executivo do município A, tendo sido entrevistados dois nessa categoria.

Além disso, a categorização desses atores nos permite definir a atuação dos mesmos em três fases que desafiaram e desafiam a implementação da política pública do MEI. A primeira fase está relacionada à iniciativa legislativa na escala nacional tanto pelos princípios que regem a Constituição Federal como de criação e melhorias instituídas para a figura do MEI, que ocorreu com a própria Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, e, em 2008 com a Lei Complementar nº 128 e a Lei Complementar nº 147 de 2014, bem como a recente Lei Complementar nº155 de 2016, que alteraram o Estatuto da ME e EPP - Lei Complementar nº 123 de 2006, formando um sólido conjunto normativo formal a ser apropriado pelas demais escalas.

A segunda fase se dá a partir das competências atribuídas aos entes municipais, e a necessária regulamentação por lei municipal da figura do MEI, incorporando o novo instituto para, a partir daí, proporcionar-lhe benefícios, muitos de competência local, a fim de contemplar e concretizar o que determina o art. 179 da Constituição Federal, bem como o previsto na Lei Complementar nº 123 de 2006 e suas alterações.

E, por fim, a terceira fase, que possivelmente é o maior desafio na escala local, que é o território, por meio de seus atores locais, apropriar-se efetivamente da política pública, implementando-a com ações concretas e, inclusive, interagindo com as demais escalas a fim de potencializar possíveis arranjos com o intuito de fortalecer a categoria de MEIs.

O primeiro desafio parece ter iniciado durante a Constituinte de 1987-88, quando, em uma arena política, digladiaram-se aqueles a favor da anistia aos pequenos empreendedores e aqueles que serviam exclusivamente aos grandes conglomerados empresariais. Nessa batalha, a diretriz constitucional se inclinou a conceder tratamento favorecido aos pequenos empreendedores, o que ficou consolidado no art. 170, IX do texto final da Constituição Federal, seguido pela regulamentação de leis federais e culminando com a criação da figura do MEI.

A edição da Lei Complementar nº 128 e a Lei Complementar nº 147 de 2014 que alteraram o Estatuto da ME e EPP - Lei Complementar nº 123 de 2006, e que como dito, formou conjunto normativo formal a ser apropriado pelas demais escalas, teve participação do Sebrae nacional. Segundo entrevista realizada com representante do Sebrae Regional Vales do Taquari e Rio Pardo. Segundo ela

o Sebrae teve uma participação a nível nacional na Lei Complementar 123 e na 147, que tratam sobre a legislação e micro e pequena empresa, inclusive do MEI. Houve uma articulação junto ao governo federal para aprovação da lei. O objetivo principal era tirar os 5 milhões da informalidade. Desses 5 milhões o intuito era de que 1 milhão se formalizasse. Hoje são 6 milhões de formalizados. Muitas pessoas estão desempregadas e muitos estão buscando oportunidade no MEI, diante da forte crise econômica que assola o país. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

Quando questionada sobre o que levou Sebrae a apoiar essa política pública e qual o interesse dele na implementação dessa política pública, uma vez que é constituído por diferentes entidades que congregam as grandes empresas, a resposta foi de que

o Sebrae é uma empresa privada, sem fins lucrativos e tem um conselho deliberativo. No RS são 15 associados Fiergs, Ciergs, Fecomercio, Federasul, FCDL; Banco do Brasil, Badesul, Caixa Economica Federal, entre outros.

O interesse do Sebrae se dá na medida em que tinha a leitura do cenário da informalidade, os pequenos não tinham condições de registrar pois precisavam de contador, teriam que dar conta de todos os custos inerentes a formalização, levando o empreendedor a optar pela informalidade. Motivo pelo qual se criou uma figura muito simples e barata para que permitisse a formalização. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016)

Podemos perceber, na fala do entrevistado, que a visão do Sebrae é a mesma que foi imprimida na divulgação do instituto do MEI na seara nacional. Ou seja, ignora-se a forte intervenção da escala global, a partir do modelo da flexibilização da acumulação do capital, na origem da política pública do MEI, a partir da escala nacional e considera-se o MEI como uma política social, criada para atender a uma população desassistida, sem, no entanto, questionar qual a origem do aumento abrupto de empreendedores que atuam na informalidade, resultado de ações e orientações da política promovida na escala global, por meio da chamada acumulação flexível.

A segunda fase mencionada parece ainda não estar concluída. Instituições do Estado Democrático de Direito, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas dos Estados – TCEs,, alertam as instituições que atuam nas demais escalas, especialmente os municípios, para o cumprimento da obrigação que lhes cabe, visto que muitos se omitiram na concretização da norma constitucional, incorrendo em improbidade administrativa, diante da exigência de fazê-lo até o final do ano de 2009, como pode ser percebido pela notícia extraída da Revista Semanal da Paraíba:

os prefeitos paraibanos estão sendo alertados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE) e Ministério Público sobre a obrigatoriedade de aprovarem a lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, que cria a figura do empreendedor individual. O prazo para aprovação expirou em dezembro de 2009, e a partir de agora, eles podem responder por crime de improbidade administrativa. No Estado apenas 31 municípios aprovaram a legislação que concede benefício aos micro-empresendedores tirando comerciantes da informalidade. (REVISTA DA SEMANA, 2010).

Inclusive, destaca-se a necessidade de adequação das leis locais, daqueles municípios que cumpriram com a regulamentação formal da lei federal, de adequação das leis municipais às recentes leis federais, especialmente da Lei Complementar nº 147, de agosto de 2014 e a Lei Complementar nº 155 de 2016,

que na tentativa de ver implementada a política pública, impõem aos municípios outras obrigações além daqueles já previstas, estabelecendo, de forma clara, que o MEI é uma modalidade de ME e de que se trata de uma política pública de inclusão social e previdenciária.

A falta da legislação local sobre o instituto não é a realidade dos municípios selecionados para a pesquisa. Os três municípios regulamentaram, nas suas esferas, as leis federais, porém apenas o município C, até o momento, adequou a lei local à Lei Complementar nº 147 de 2014, e nenhum município pesquisado adaptou sua legislação à Lei Complementar nº 155 de 2016.

Nessa fase de regulamentação da figura do MEI junto aos municípios, diante das competências que lhe cabem, por meio de leis municipais, o papel do Sebrae, e especialmente do Sebrae-RS, foi fundamental para que os municípios do Rio Grande do Sul efetivamente constituíssem sua estrutura normativa em relação ao MEI. O que pode ser percebido com a entrevista do Representante do Sebrae, cuja sede é no município B, um dos municípios pesquisados. De acordo com esse representante

a Lei Complementar nº 123 determina que a União, os Estados e Municípios deveriam estar com a lei geral para as pequenas aprovadas até o final de 2007. Em março de 2009 no RS apenas 3 municípios estavam com a sua lei aprovada. Período que o Sebrae também passava por mudanças, alteração do Conselho deliberativo, que passou de um mandato de 2 anos para 4 anos. Estava sendo alterando toda a diretoria executiva. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

Diante desse cenário, o Sebrae, em 2009, criou uma gerência de políticas públicas.

A partir daí se iniciou um trabalho de sensibilização dos prefeitos para regulamentar a lei federal. Se em março de 2009 apenas três municípios haviam regulamentado a lei, hoje, em 2016 existem mais de 400 municípios que já regulamentaram a lei federal geral, restando ainda 97 do total de 497 municípios do RS. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

Essa intervenção do Sebrae para a efetiva criação das leis municipais é confirmada pelo EG do município B, no período de 2008-2011. Segundo ele, o Sebrae foi visto como um órgão mais técnico e próximo aos municípios para promover a regulamentação da lei geral junto a eles.

O Sebrae mapeou os municípios que ainda não tinham a legislação e passou a realizar um convencimento junto aos Poderes Executivos locais fim de regulamentar a legislação. No RS, em 2010, apenas 9 ou 10

municípios tinham regulamentado a lei geral (123) e, conseqüentemente, a figura do MEI. (EGB1, 2016).

Ainda de acordo com esse entrevistado (EGB1), o Sebrae apresentou uma minuta padrão, que, segundo ele, foi elaborada com a Associação dos Municípios do Estado do RS, permitindo a cada município as suas adequações, informação que foi corroborada pelo representante do Sebrae da Regional Vales do Taquari e Rio Pardo,

o processo foi sendo aperfeiçoado, mas que iniciou com a visitação ao prefeito, ressaltando que o prazo havia expirado para a regulamentação da lei federal. A fim de agilizar o processo, o SEBRAE criou documentos, minutas de lei e formulários a serem entregues para os municípios com intuito de auxiliar o município a regulamentar a lei. Os modelos de lei eram simplificados, intermediário e completo, de acordo com os diferentes capítulos a serem regulamentadas da lei, ofertando os municípios as diferentes opções. Chegou um momento em que o Sebrae possuía um CD com as minutas gravadas (modelo de lei), além de fazer isso com os prefeitos também se faziam presente na câmara municipal sensibilizando o presidente (da Câmara Municipal de Vereadores) para entrar na pauta, além de explicar para os outros vereadores a importância da lei. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

Segundo o representante do Sebrae da Regional Vales do Taquari e Rio Pardo, na grande maioria dos municípios, os vereadores aprovavam por unanimidade o projeto de lei: “os vereadores não tinham porque não aprovar porque só traz benefícios às micro e pequenas empresas”. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016)

É importante salientar, apesar de já mencionado em capítulo anterior, ao se reportar à lei das micro e pequenas empresas, a entrevistada refere-se a uma única lei que regulamenta tanto as ME como as EPPs, que, na escala nacional, é a Lei Complementar nº 123 de 2006. Essa lei sofreu várias alterações desde a sua criação, também chamada de Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, da qual o MEI faz parte por se tratar de uma modalidade de ME.

Igualmente nos municípios não há uma lei exclusiva para os MEIs, mas, sim, sua regulamentação esta contida na mesma lei que regulamenta também as MEs e as EPPs em relação às competências municipais. Evidentemente demonstra complexidade do estudo, visto que a lei nacional - Lei Complementar nº 123 de 2006 e suas alterações - contém 89 artigos, que ora tratam de questões relacionadas à ME, outras de questões relacionadas exclusivamente às EPPs e, além disso, ainda

tratam de questões aplicáveis apenas aos MEIs, sem que tais questões estejam apresentadas em capítulos próprios no texto normativo.

A percepção que fica, após realizada a pesquisa, é de que o Sebrae foi um importante ator para que a segunda fase para a implementação da política pública se concretizasse, interferindo na autonomia do município e criando uma atmosfera adequada e de apoio para que os municípios tivessem sua legislação, a fim de atender aos preceitos federativos.

Essa constatação fica ainda mais evidente, no município A, em que foi possível resgatar o áudio da sessão da Câmara de Vereadores que aprovou o projeto de lei relacionado ao MEI e às MEs e às EPPs, que ocorreu em 23 de agosto de 2010. Esse projeto de lei se transformou na Lei Complementar 015/2010 daquele município, regulamentando a figura do MEI. Na sessão, foi apresentado o projeto de lei pelo presidente da Câmara, que anunciou a necessidade de sua aprovação por exigência do Sebrae, que estaria cobrando a aprovação da lei para que as pequenas empresas não pagassem taxas no primeiro ano de funcionamento. Tão logo o projeto de lei que institui a lei geral das MEs, EPPs e MEI foi colocado em pauta pelo presidente da Câmara, um dos vereadores da base do então governo municipal assim se manifestou

tenho a dizer que o projeto de lei é uma parceria que eu mandei para o município colocar em prática a pedido do Sebrae, as empresas abertas e formadas em (município A), conforme consta na Constituição Federal, vai dar um incentivo de isenção da taxa de alvará no primeiro ano de constituição da empresa, [...] o município está se adequando ao que o Sebrae está cobrando, que no primeiro ano de funcionamento a empresa não pagará taxas. (Áudio da manifestação do presidente da Câmara na Sessão da Câmara Municipal do município A, 2010).

Na sequência, outro vereador pede vista do projeto de lei, postergando a votação, sob o argumento de que o art. 19 do respectivo projeto institui o dia 5 de outubro como o dia estabelecido para a comemoração das MEs e das EPPs, (dia municipal da Pequena e Microempresa), com a promoção e uma audiência pública junto ao município. Isso, para esse vereador, seria inviável naquele ano, sendo necessário um prazo maior de *vacatio legis* a fim de viabilizar a organização da audiência pública (diante do fato de que a sessão estava ocorrendo em agosto). Na sessão subsequente daquela Câmara de Vereadores, o projeto foi aprovado por unanimidade, sem qualquer retoque ao proposto inicialmente.

Das questões apresentadas na sessão da Câmara desse município pesquisado, chama a atenção que, embora a lei aprovada não trate apenas do MEI, mas também das MEs e das EPPs de forma geral, não há qualquer previsão de isenção de taxas no primeiro ano de funcionamento para qualquer empresa, diferentemente ao que foi dito na sessão da Câmara. Há ainda reiteradas falas de vereadores que destacam a obrigatoriedade de aprovação da lei como uma exigência do Sebrae quando, na verdade, o Sebrae é um ator que atua na escala local e objetiva ver implementada a política pública voltada às pequenas empresas, em especial ao MEI. Também chama a atenção que esse município pesquisado, foi o único a instituir em sua lei municipal um dia comemorativo para as pequenas empresas, conforme pode-se notar no teor do art. 19 da Lei Complementar nº 15 de 2010.

Art. 19 Fica instituído o Dia Municipal da Micro e Pequena Empresa e do Desenvolvimento, que será comemorado em 5 de outubro de cada ano.⁹⁰

Parágrafo único. Nesse dia, ou no primeiro dia útil subsequente, será realizada audiência pública na Câmara dos Vereadores, amplamente divulgada, em que serão ouvidas as lideranças empresariais e debatidas propostas de fomento aos pequenos negócios e melhorias da legislação específica.

No município B, houve prévia indicação⁹¹ de um vereador (VB2), em 2009, ao Poder Executivo para que enviasse o projeto de lei à Câmara de Vereadores para apreciação, tendo sido aprovado (Projeto de Lei 29/E/2010) em 1º de março de 2010. Segundo esse vereador do município B, “Isso bateu em mim por alguma razão porque eu também represento algumas entidades empresariais [...] e eu fiz a indicação, essa indicação saiu de uma entidade das que eu represento.” (VB2, 2016), e segue afirmando que “eu fui uma ferramenta de uma das minhas entidades de classe que fez o encaminhamento” (VB2, 2016). Finaliza reconhecendo que é provável que tenha vindo uma cópia já pronta do Sebrae para o Executivo, que foi encaminhada ao Legislativo: “É possível que foi uma cópia que veio já pronto do Sebrae” (VB2, 2016).

⁹⁰ Coincidência ou não, a data também comemora o aniversário da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

⁹¹ Ofício de Indicação nº 64/2009, do Vereador VB2, encaminhando ao Poder Executivo sugestão de projeto de lei, dispondo sobre o MEI.

No município C, o Projeto de Lei nº 159 de 2014, que institui a Lei Geral Municipal da Microempresa - ME, Empresa de Pequeno Porte-EPP e do Microempreendedor Individual - MEI, foi aprovado em 22 de dezembro de 2014.⁹²

No município C, um vereador (VC2, 2016) entrevistado, e que à época da aprovação da primeira lei do mesmo município atuou junto ao Poder Executivo, ao ser questionado sobre qual a lembrança que possui em relação à aprovação da Lei municipal local nº 4.542 de 2009 de seu município, assim se manifestou:

lembro bem dessa época, pois (o município C), foi um dos primeiros municípios do Estado a implantar e aprovar a lei de fato. Após isso, em 2014, o Município criou a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas 5.620, de 24 de dezembro de 2014, onde tal lei entraria em vigor beneficiando muitos empreendedores no Município, passando a figura do MEI a ser tratada com tratamento diferenciado às demais empresas, tais como isenção de taxas de licenciamento, tratamento diferenciado nas licitações públicas, palestras gratuitas, além de outros benefícios.

Esse mesmo vereador (VC2), ao ser questionado sobre como foi a aprovação da lei municipal que institui a figura do MEI em seu município, bem como, quanto à participação das entidades de representação empresarial (Sebrae e ACI, especialmente) na elaboração da legislação e na sessão de votação, confirmou a forte atuação do Sebrae junto aos territórios municipais com as seguintes respostas, respectivamente:

foi muito tranquila na época, inclusive aprovada por unanimidade pelos vereadores, que entenderam o papel fundamental que essa Lei traria ao Município. Essa Lei foi de iniciativa do poder executivo, na Administração do Prefeito (do município C) e com o apoio do Sebrae, que teve papel fundamental na construção da Lei.

Sim, o Sebrae, parceiro há muitos anos da Administração, nos auxiliou muito durante o processo de formalização da Lei.

Nos três municípios, a partir da análise das atas das Câmaras Municipais de Vereadores, evidencia-se que os projetos de lei que regulamentaram a matéria foram encaminhados pelo Poder Executivo, com a minuta já redigida, à Câmara de Vereadores, e todos os projetos foram aprovados por unanimidade e sem debate aprofundado da matéria em plenário.

Havia, no entanto, de acordo com o Secretário de Desenvolvimento Econômico e Social do município B (EGB1), certa resistência do Poder Executivo para

⁹² Não há registro de debates ou eventuais polemicas geradas por conta da matéria posta em votação na Ata de aprovação (Ata nº 050/2014) do município C e nem na sessão da Câmara de Vereadores de B.

encaminhar a regulamentação da matéria. Uma das razões para essa resistência dos municípios na regulamentação formal da política pública do MEI é o fato de a figura do MEI não contribuir com a arrecadação de impostos para o ente federado local. Segundo o entrevistado: “tenho lembrança de certa resistência dos municípios para não regulamentar a lei federal visto que os municípios não recebem nada em termos de arrecadação de impostos” (EGB1, 2016). Outra razão mencionada pelo entrevistado foi de que

[...] havia uma certa preocupação em ver empresas já constituídas, com faturamento que cabe nos 60.000,00 de faturamento máximo permitido para o MEI, migrar para essa categoria, deixando de recolher os impostos municipais como por exemplo o ISS em caso de prestação e serviços. (EGB1, 2016).

Já em relação à participação de entidades locais de representação empresarial na elaboração da Lei local nos três municípios pesquisados, observamos uma baixa participação, à exceção, como já demonstrado, do Sebrae, que não é exatamente uma entidade local, apesar de atuar localmente. As entidades de representação empresarial aqui consideradas foram as Associações Comerciais, Industriais e Serviços, que atendem por diferentes nomenclaturas nos três municípios, mas que aqui serão tratadas como ACI, bem como a Associação dos Jovens Empreendedores, entidade identificada apenas no município de A e B.

Em sua entrevista, o Secretário de Desenvolvimento Econômico do município B (EGB1), mencionou que tem lembrança de “alguns contatos telefônicos entre o prefeito e o presidente da ACI e da Associação de Entidades Empresariais - Assemp desse município que, na época, era a mesma pessoa, para falar sobre a criação da lei local. (EGB1, 2016)

Foram realizadas entrevistas com as entidades de representação empresarial, especialmente do município B, a Associação dos Jovens Empreendedores e a ACI desse município. A primeira, manifesta que

Há um distanciamento do Legislativo. Primeiro porque a própria associação dos jovens empreendedores se manteve distante do legislativo. Procura se aproximar mais das entidades estaduais e federais dos jovens empreendedores. Há uma articulação verticalizada. Outra porque nunca procurou a entidade, nunca houve um movimento do legislativo de ir ao encontro da associação. Não discutiu nenhuma lei diretamente com o legislativo. O que acontece é que o legislativo dialoga com a ASSEMP, da qual a Associação dos Jovens Empreendedores do município faz parte. (JEB1, 2016).

Já o presidente da ACI do município B afirma que: “não há reportes aqui dentro de participação da elaboração da lei do MEI” (EMPB2, 2016). E para que não restasse dúvida em sua resposta, consultou uma funcionária que vem acompanhando diferentes gestões da ACI há anos, que confirmou a informação de que não houve participação direta na construção legislativa da lei que regulamenta a figura do MEI no município. Que esse papel foi exercido especialmente pelo Sebrae, e quando questionado se a ACI é consultada pelo legislativo quando da elaboração de leis locais em geral, responde que

não, em função da nossa necessidade nós buscamos as oportunidades, para mostrar à comunidade e associados nosso trabalho apresentamos um projeto de planejamento em que chamamos todos os secretários dos municípios e colocamos a posição da ACI. (EMPB2, 2016).

Menciona ainda a intenção de a ACI ser vista como representante dos empresários em geral, indiferente do porte, e não apenas como representante das grandes empresas de tabaco situadas no território local.

No município A, o mesmo questionamento feito ao presidente da Associação dos Jovens Empreendedores (JEA1) informou que “não, não participamos da elaboração dessa lei” (JEA1, 2016), e justifica que a constituição da entidade foi em 2014, enquanto que a Lei Complementar nº 015 do município A é de 31 de agosto de 2010. Do mesmo modo, a presidente da Associação Comercial, Industrial e Serviços do município C, ao ser questionada por meio de questionário estruturado, diante da dificuldade de agenda comum entre a presidente e essa pesquisadora, se conhece a legislação sobre o MEI do seu município, responde que “conheço” (EMPC1, 2016). Já quando questionada se houve alguma participação da entidade de representação empresarial na elaboração da Lei nº 4.542, de 24 de novembro de 2009 e, mais recentemente, da lei nº 5.620, de 24 de dezembro de 2014, do município C, que trata do MEI, responde prontamente que “não” (EMPC1, 2016).

Em relação ao município B, percebemos durante a pesquisa que o município se diferencia dos demais pesquisados quanto à organização territorial dos atores, pois há, no território municipal, uma particularidade na organização dos atores em relação aos outros municípios, construindo, dessa forma, um diferencial em relação à morfologia do poder nesse território. Conforme a fala acima mencionada do Secretário de Desenvolvimento Econômico do município B e do presidente da

Associação dos Jovens Empreendedores do mesmo município, a existência da Assemp no município B, é um diferencial em relação aos demais municípios. Essa entidade foi fundada em 16 de junho de 1998, com a sua missão registrada em seu *site* com o seguinte teor: “Posicionar-se junto ao poder público e sociedade, de forma representativa, para promover o desenvolvimento econômico e social.”⁹³. Congrega a maioria das entidades de representação empresarial do município e é a grande interlocutora das entidades com o poder público. Em certa medida, esvazia a interlocução direta das entidades locais com o poder público, o que pode ser percebido na fala do presidente da Associação dos Jovens Empreendedores desse município, que menciona que “o poder público, o governo local, chama a Assemp para tratar de questões locais, e não as entidades de forma isolada”.(JEB1, 2016)

A existência dessa entidade pode contribuir para o esvaziamento e a interlocução direta com as entidades de representação empresarial⁹⁴, em relação às discussões dos mais diferentes assuntos, mas especialmente em relação às matérias pertinentes ao empresariado de menor porte, como a legislação local sobre o MEI, diante do fato de que há uma representatividade da Assemp que dialoga com o Poder Executivo. Porém, tal afirmação, no entanto, somente poderá ser validada a

⁹³ Dispõe o art. 3º do estatuto da ASSEMP o seguinte: “A Associação terá como finalidade: Congregar, amparar, defender, orientar, coligar e representar os legítimos interesses das entidades associadas junto aos poderes públicos, inclusive perante o poder judiciário, na forma dos dispositivos estatutários, legais e constitucionais; b) promover, no âmbito territorial de sua atuação, a aproximação das entidades associadas, de modo a estimular entre elas o companheirismo, a ética e constante colaboração, visando ampliar e consolidar sua representação em todos os foros de discussão e decisão de assuntos de interesse; c) Criar clima propício à cooperação e à troca de ideias e informações, visando conseguir ação conjunta das entidades associadas nos estudos e defesa de seus problemas peculiares, difundindo soluções; d) Defender o princípio da liberdade, que se desdobra no campo político sob a forma de democracia e, no campo econômico, pelo primado da livre iniciativa e da livre concorrência; e) Promover e estimular o treinamento, bem como os estudos de problemas específicos e difundir seus resultados; f) Acompanhar e provocar iniciativas legislativas, estimulando-as para que possam contribuir para o desenvolvimento político, econômico e social; g) Cooperar com os entes públicos e privados na defesa dos princípios mencionados na alínea “b”; h) Participar como membro de qualquer órgão colegiado, público ou privado, para o qual venha a ser convidada ou designada; i) Promover eventos festivos na área do turismo, comércio, indústria, serviços e agropecuária; j) Promover eventos culturais em todos os segmentos; l) Promover campanhas de vendas; m) Cooperar com as autoridades, associações de classe, entidades sociais, em tudo o que interessa às entidades associadas; interceder junto às autoridades competentes no sentido do rápido andamento e da solução de tudo que diga respeito aos interesses da classe e dos associados; n) Conciliar divergências e conflitos entre as entidades associadas, bem como promover a solidariedade e a união entre elas; o) Colaborar com os poderes públicos como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com as entidades associadas; p) E eleger, designar ou indicar os representantes da classe que coordena.

⁹⁴ Atualmente fazem parte como associados da Associação de Entidades Empresariais 17 entidades locais.

partir de outra pesquisa pontual sobre o assunto, a fim de interpretar o território sob a perspectiva da efetiva participação dos atores afiliados à entidade.

Já em relação à ACI do município A, não houve disponibilidade em nos receber para realizar a entrevista nem para responder um questionário sobre o assunto. Por meio de mensagem eletrônica trocada com a secretária da instituição, foi informado que “A entidade é totalmente voltada para o comércio local, [...] no ponto de vista do presidente, seria viável algumas perguntas serem questionadas na prefeitura.” (E-MAIL SECRETÁRIA DA ENTIDADE DE REPRESENTAÇÃO EMPRESARIAL, 2016), ou seja, da resposta é possível extrair que, em que pese o MEI estar habilitado a atuar na exploração da atividade empresária tanto de comércio, indústria como de serviços, a entidade ignora a condição de empresário do MEI.

Como já dito, a resistência de os municípios não regulamentarem a lei geral, especialmente no que tange à figura do MEI, se dá em grande parte por falta de arrecadação aos cofres públicos específica desse instituto e apesar disso, o ente local acaba suportando custos de implementação da política pública criada na escala nacional. O secretário de Desenvolvimento Econômico e Social do município A (GA1) aponta isso com clareza ao afirmar que

a gente vê isso em todas as questões dentro do município, desde um programa por exemplo do Pin, programa de agentes de saúde, o que se vê a nível federal? Se cria a lei, tá aqui o filho agora o município tem que criar o filho mas não se sabe se o município tem plenamente tem condições de criar o filho, que a lei alcance o objetivo. Muitas vezes não é possível chegar o objetivo da lei porque o município não tem estrutura adequada para isso. Os municípios estão cada vez recebendo as demandas do governo federal [...]. Muitas vezes o município acaba assumindo uma questão financeira além de fato do que era seu compromisso, e muitas vezes por causa disso o município é apontado quando não cumpre a lei. (GA1, 2016).

Tal cenário permite questionar a autonomia do ente federado local e sua liberdade de se alinhar às prioridades e às políticas públicas dos governos federais. No caso da política pública do MEI, a escala nacional transfere aos municípios boa parte da política pública, principalmente aqueles pontos sobre os quais o município possui competência para legislar e que são necessários para a sua efetiva implementação, comprometendo parte de seu orçamento. Entretanto, todos os entrevistados apontam a importância das pequenas empresas nos seus municípios.

Todos os municípios pesquisados superaram a segunda fase acima mencionada, ou seja, criaram sua legislação local relacionada à política pública em

questão, em contextos históricos inclusive semelhantes, especialmente no que tange à falta de participação direta das entidades de representação empresarial locais. Mas, cabe destacar, em contrapartida a forte intervenção do Sebrae, inclusive com a distribuição de modelos/minutas de lei enviados ao Executivo local para que fossem enviados ao Legislativo local para aprovação. Destaca-se ainda a falta de debates e discussões nos Legislativos locais sobre a temática relacionada ao projeto de lei de cada município, cabe, a partir desse momento, analisar como efetivamente o conjunto normativo, que se dá a partir da escala nacional, vem sendo implementado localmente, e como os atores com atuação local interpretam, ressignificam e adaptam os textos normativos a partir de suas particularidades, relações de poder, visões de mundo desses atores e suas necessidades, por meio de ações e decisões políticas.

A terceira fase se coloca como um desafio constante, principalmente em relação a efetiva apropriação e implementação da política pública na escala local que se submete a normatização nacional. O Sebrae mais uma vez atua como um importante ator junto aos municípios, especialmente junto à administração pública dos entes federados locais, para a implementação dessa política pública com a necessária desburocratização e simplificação dos processos internos do município diante da exigência de adoção de um tratamento diferenciado e simplificado a esses pequenos empreendedores, conforme determina a norma constitucional, art. 170 e 179.

Nesse contexto, segundo o representante do Sebrae Regional Vales do Taquari e Rio Pardo, após intenso trabalho de criação da lei junto aos municípios, deu-se início a um novo processo iniciado por volta de 2012.

Após, deu-se início a um novo processo, um passo além, o que aconteceu... a lei era aprovada mais ia para a gaveta, ficava no armário do prefeito. Criou-se um novo programa de estímulo de implementação da lei. O Sebrae visitava os municípios por meio de um consultor que organizava junto com os secretários evidências de implementação da política pública, com coleta das evidências. Foi criado um questionário, priorizando 4 capítulos: 1) desburocratização; 2) agente de desenvolvimento; 3) compras públicas e do; 4) MEI. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

Segundo esse entrevistado, “esses quatro capítulos são os básicos para que o município tenha condições de implementar a política pública” (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

O questionário exigia que o município respondesse dizendo se estava colocando em prática tais itens e se estava, como estava e, se não estava, porque não estava colocando em prática tais itens da lei. Dados que foram lançados em um portal, público, possível de acessar⁹⁵. A partir desses dados se permitia dizer que tais municípios efetivamente haviam implementado a lei. [...] A partir das informações prestadas se poderia afirmar se o município implementou a lei (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

Portanto, é possível perceber que o Sebrae mantém um fluxo contínuo como ator participativo na implementação da política pública. Dessa forma, a entidade se apresenta como um importante ator na implementação da política pública no território, com suas ações e práticas que interferem diretamente na ação dos empreendedores, bem como do próprio poder público. Segundo o entrevistado, “percebeu-se um aumento do número de registro de MEI em relação a mesma época do ano de 2015, entre 10 a 15% de aumento” (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

Quando questionado sobre as ações do Sebrae em relação ao MEI informa que atualmente o Sebrae está em fase de transição em relação às ações voltadas para o MEI.

Em 2009, quando a lei entrou em vigor o Sebrae percebeu que ninguém estava orientando os MEIs e, no início, o Sebrae RS passou a indicar os contadores, que, por força legal, possuem obrigação de atender o MEI gratuitamente, porém isso não funcionou, pois mesmo depois de procurar os contadores os MEIs voltavam para o Sebrae a fim de serem atendidos em suas necessidades. O que levou o Sebrae/RS a assumir as atividades de atendimento do MEI. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

De fato, ao analisar o texto normativo da Lei Complementar nº 123 de 2006, em seu Art. 18-A, § 22-B, dispõe que:

os escritórios de serviços contábeis, individualmente ou por meio de suas entidades representativas de classe, deverão:

I – promover atendimento gratuito relativo à inscrição, à opção de que trata o art. 18-A desta Lei Complementar e à primeira declaração anual simplificada da microempresa individual, podendo, para tanto, por meio de suas entidades representativas de classe, firmar convênios e acordos com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos seus órgãos vinculados;

II – fornecer, na forma estabelecida pelo Comitê Gestor, resultados de pesquisas quantitativas e qualitativas relativas às microempresas e

⁹⁵ Apesar das inúmeras pesquisas e tentativas, não conseguimos localizar tais dados, bem como também o endereço dos dados públicos não foi fornecido.

empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional por eles atendidas;

III – promover eventos de orientação fiscal, contábil e tributária para as microempresas e empresas de pequeno porte optantes pelo Simples Nacional por eles atendidas.

Porém, segundo ela, tanto secretários municipais como contadores “são avesso ao MEI. Muitos contadores adoram falar mal do MEI. [...] Os contadores podem ser simples nacional justamente para atender o MEI, no seu primeiro atendimento de forma gratuita, mas eles não assumem o seu papel” (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016) e, por ter assumido as atividades de atendimento ao MEI, muitas vezes, a sociedade e o próprio MEI fazem confusão com as suas obrigações e os serviços prestado pelo Sebrae. Segundo esse representante do Sebrae,

muitas vezes as pessoas até fazem confusão afirmando que pagam a DAS para o Sebrae, ou até mesmo que são associados do Sebrae, tamanha a vinculação dos MEIs com o Sebrae, o que também acaba por gerar certa dependência dos serviços prestados pelo Sebrae (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016)

Menciona ainda que o serviço prestado pelo Sebrae/RS não é oferecido aos MEIs pelas demais unidades do Sebrae no país, e que o Sebrae/RS está buscando se moldar ao que as demais unidades oferecem de serviços ao MEI. Por isso, o momento é de transição, principalmente no sentido de dar autonomia aos MEIs

a fim de que os mesmos façam o seu registro, alterem seu endereço no portal do empreendedor, sempre que for necessário, façam sua declaração anual, imprimam sua DAS, cabendo aos Sebrae promover atividade que contribuam com a conquista dessa autonomia do MEI.⁹⁶ (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

Portanto, a transição referida pela entrevistada será no sentido de o Sebrae deixar de realizar alguns serviços para os MEIs. O Sebrae vai “deixar de prestar os serviços de registro, alteração de endereço, declaração anual, impressão da DAS, entre outros.” O que é chamado de serviços de escritório. “O Sebrae passará a

⁹⁶ Em dado momento da entrevista, o representante do Sebrae menciona que a “dependência do MEI ao Sebrae é tamanha que muitas vezes o MEI procura o Sebrae para imprimir cerca de 3 vezes a mesma guia, pois não pagava a DAS, ela vencida, e ele precisava imprimir nova guia. E esse não é o papel do Sebrae (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

exercer seu papel de educação, de capacitar, que é o que está previsto no estatuto do Sebrae.” (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016)

Mas de modo geral, resume a atuação do Sebrae da seguinte maneira:

a primeira orientação àquele que pretende se formalizar é orientar a ir na prefeitura para ver se no endereço em que pretende se estabelecer é possível desenvolver a atividade pretendida, após o interessado volta para participar de uma palestra que trata sobre a figura do MEI, regras de seu funcionamento, após, os funcionários do Sebrae fazem o serviço de retaguarda registrando o MEI, enquanto o registro é feito, os empreendedores participam de outra atividade de capacitação em relação às obrigações que assumem como MEI (emitir nota fiscal, preencher formulários, preencher formulário de declaração, etc) e ao final daquele turno o empreendedor sai do Sebrae com o registro feito e, em tese, com as informações necessária para atuar como MEI (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

A transição mencionada pela entrevistada em relação aos serviços prestados para o MEI é motivo de conversas com todos os municípios para que os mesmos implementem os serviços que deixarão de ser realizados pelo Sebrae por meio de uma sala do empreendedor, como ocorre no município C, citado pelo entrevistado. “O papel do Sebrae é oferecer capacitação gratuita e não fazer serviço de escritório. Nós queremos atender os MEIs naquilo que é nosso papel, não estamos abandonando os MEIS, nós assumimos um papel que não era nosso”, ressalta a entrevistada. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016)

A mencionada sala do empreendedor do município C é destacada por vereador entrevistado (VC2), que a considera como uma das principais ações desse município em favor da categoria MEI. Quando questionado “o que o senhor pensa sobre a figura do MEI?”, respondeu que

acredito muito no Microempreendedor Individual (MEI). Essa categoria de empresa foi criada justamente para tirar da informalidade, aquele cidadão que tinha uma ideia e gostaria de por em prática, mas com os custos elevados, das demais categorias, acabava deixando de lado esse sonho de Empreender. Aqui **no nosso Município diversas ações são feitas para estimular o empreendedor e conseqüentemente a introdução dele no mercado de trabalho, mas cito como principal a Sala do Empreendedor, criada em 2011 no governo do Prefeito (nome), que teve papel fundamental no aumento na formalização dos pequenos negócios.** (VC2, 2016, grifo nosso).

Em outra entrevista, com uma ex-secretária da Fazenda (EGC1), também do município C, quando questionada se “essa sala do empreendedor de vocês ela tem

a participação direta do Sebrae ou é só estrutura do município?” a mesma explicou que “a estrutura é do município, os servidores são do município, mas eles fazem aqueles treinamentos de capacitadores.” Segue explicando que os funcionários do município que atendem na sala do empreendedor “participavam de tudo que acontecia no Estado, então eles tinham essa certificação para adotar as práticas do Sebrae.” (EGC1, 2017)

Portanto, dos municípios pesquisados, o único a manter uma estrutura para atender às necessidades do MEI junto ao Poder Executivo é o município C, sendo inclusive pioneiro no Estado com essa prática. Os outros dois municípios pesquisados atendem os MEIs por meio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, mas sem lhes oferecer os serviços chamados de “escritório”.

No entanto, há outros municípios, para além dos que foram aqui destacados para pesquisa, que possuem a estrutura de uma sala do empreendedor. Segundo o representante do Sebrae “temos municípios bem pequenos em que há sala de empreendedor, como Travesseiro/RS, e outros municípios maiores que não possuem sala do empreendedor, como Santa Cruz do Sul” (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016). Provocado a responder se o município B está atrasado com a implementação da sala do empreendedor, reconhece que “está a um passo atrás”, e segue explicando que a ideia é de “a equipe do Sebrae faz as palestras, inclusive dentro da sala do empreendedor, e a equipe do município faz o serviço de escritório” (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

O curioso a ser observado em termos de legislação local, é de que o município B é o único que trata, em sua legislação local, da sala do empreendedor, nos termos do art. 8º da lei 5.874 de 2010, apesar de não tê-la implementado.

Art. 8º Com o objetivo de orientar os empreendedores, simplificando os procedimentos de registro de empresas no Município, fica criada a Sala do Empreendedor, que poderá ter as seguintes atribuições: I – disponibilizar aos interessados as informações necessárias à emissão da inscrição municipal e do alvará de funcionamento, mantendo-as atualizadas nos meios eletrônicos de comunicação oficial; II – emissão da certidão de zoneamento na área do empreendimento; III – orientação a respeito dos procedimentos necessários para a regularização da situação fiscal e tributária dos contribuintes; e IV – proporcionar o acesso à emissão de certidões de regularidade fiscal e tributária.

§ 1º Na hipótese de indeferimento de inscrição municipal, o interessado será informado a respeito dos fundamentos e será oferecida, na Sala do Empreendedor, orientação para adequação à exigência legal.

§ 2º Para a consecução dos seus objetivos, na implantação da Sala do Empreendedor, a administração municipal poderá firmar parceria com outras instituições para oferecer orientação com relação à abertura, ao funcionamento e ao encerramento de empresas, incluindo apoio para elaboração de plano de negócios, pesquisa de mercado, orientação sobre crédito, associativismo e programas de apoio oferecidos no Município.

Já o município C não contempla, em sua lei local, nenhuma questão relacionada à sala do empreendedor, porém mantém uma estrutura física e de pessoal, inclusive designando funcionários públicos habilitados para atender os MEIs em relação aos “serviços de escritório”. Esses serviços vem sendo desenvolvidos pelo Sebrae nos demais municípios, por um processo de transição uma vez que o Sebrae deixará de realizá-los.

O município A também nada prevê em relação à sala do empreendedor em sua lei local, mas, ao contrário do município C, não possui tal estrutura formada, atende os empreendedores, tanto MEIs como MEs e EPPs, junto à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do município.

Outra peculiaridade que mereceu atenção na pesquisa foi a questão relacionada ao estímulo ao crédito e à capitalização dos MEIs, e que o município B se destacou conforme explicaremos a seguir, iniciando com a Lei Complementar nº 123 de 2006, especialmente em seu art. 57, que impõe à escala nacional, especialmente ao Poder Executivo federal,

sempre que necessário, medidas no sentido de melhorar o acesso das microempresas e empresas de pequeno porte aos mercados de crédito e de capitais, objetivando a redução do custo de transação, a elevação da eficiência alocativa, o incentivo ao ambiente concorrencial e a qualidade do conjunto informacional, em especial o acesso e portabilidade das informações cadastrais relativas ao crédito. (BRASIL, 2006).

Impõe ainda a referida lei várias obrigações voltadas aos bancos comerciais públicos, aos bancos múltiplos públicos com carteira comercial e à Caixa Econômica Federal. Entre elas (Art. 58), que “mantenham linhas de crédito específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, devendo o montante disponível e suas condições de acesso ser expressos nos respectivos orçamentos e amplamente divulgadas”; além disso, impõe “publicação, juntamente com os respectivos balanços, relatório circunstanciado dos recursos alocados às linhas de crédito” para as pequenas empresas e aqueles efetivamente utilizados, consignando, obrigatoriamente, as justificativas do desempenho alcançado; bem

como que o acesso às linhas de crédito específicas para os pequenos empreendedores tenha tratamento simplificado e ágil, com divulgação ampla das respectivas condições e exigências (BRASIL, 2006).

A mesma lei veda ainda a legislação que os bancos públicos e privados contabilizem, para cumprimento de metas, empréstimos realizados a pessoas físicas, ainda que sócios de empresas, como disponibilização de crédito para microempresas e empresas de pequeno porte (Art. 58-A.).

Nesse contexto do acesso ao crédito e à capitalização dos pequenos empreendedores, incluído o MEI, como modalidade de ME, destacamos o disposto no art. 59 da lei federal, que impõe aos bancos comerciais públicos, aos bancos múltiplos públicos com carteira comercial e à Caixa Econômica Federal a articulação com entidades de apoio e representação das MEs e EPPs para proporcionar e desenvolver programas de treinamento, desenvolvimento gerencial e capacitação tecnológica, a fim de que os pequenos empreendedores, inclusive o MEI, possam bem administrar o seu negócio.

A articulação do MEI, especificamente, em busca do acesso ao crédito também pode se dar em diferentes escalas. Com base em pesquisa do Sebrae, constatamos que o MEI busca financiamento junto a amigos e familiares, bem como junto a bancos públicos e privados. Segundo a pesquisa,

de todos os microempreendedores individuais que buscaram empréstimo para sua empresa, 68% foram a instituições financeiras públicas; 27% para instituições privadas; 4% para cooperativas de crédito; 3% buscaram em fontes particulares e diversas; e 2% em organizações não governamentais. (SEBRAE, 2012, p. 12).

Evidencia-se ainda na pesquisa supra mencionada que os principais bancos procurados pelos entrevistados para acessar crédito foram o Banco do Brasil S/A e a Caixa Econômica Federal, senão vejamos:

na Caixa Econômica Federal, primeira mais procurada, o percentual dos que conseguiram empréstimos foi de 35%, contra 65% que não conseguiram. No Banco do Brasil, segundo mais procurado, os índices são de 42% de sucesso e 58% de insucesso nas negociações. É possível que, quanto maior a procura de crédito num banco, maiores as exigências para obtê-lo, o que poderia justificar os índices desses bancos. (SEBRAE, 2012, p. 12).

A importância da escala local também se evidencia na medida em que a lei municipal pode prever reserva de dotação orçamentária própria para o apoio a programas de crédito do MEI.

Nesse sentido, o município B possui uma estrutura diferenciada em relação aos demais municípios pesquisados para que os MEIs possam acessar microcrédito. Apesar de não possuir sala do empreendedor, mantém, por outro lado, uma estrutura para o estímulo ao crédito e à capitalização dos MEIs e demais interessados, chamado “Banco do Povo”, do qual não encontramos similar em outro município pesquisado. De acordo com os arts. 39 a 43 da lei local do município B:

Art. 39. A administração pública municipal, para estímulo ao crédito e à capitalização dos empreendedores e das empresas de micro e pequeno portes, poderá reservar, em seu orçamento anual, percentual a ser utilizado para apoiar programas de crédito e ou garantias, isolados ou suplementarmente aos programas instituídos pelo Estado ou pela União, de acordo com regulamentação do Poder Executivo.

Art. 40. A administração pública municipal fomentará e apoiará a criação e o funcionamento de linhas de microcrédito operacionalizadas por meio de instituições, tais como cooperativas de crédito, sociedades de crédito ao empreendedor e organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), dedicadas ao microcrédito com atuação no âmbito do Município ou da região.⁹⁷

O “Banco do Povo” é um Departamento de Economia Solidária e Microcrédito do município B, que se apresenta com uma estrutura física separada do poder público, que muito lembra as instalações físicas de uma instituição financeira, com porta giratória na entrada, atendimentos individualizados com atendentes, entre

⁹⁷ Outros artigos da mesma lei municipal preveem ainda: Art. 41. A Administração Pública Municipal fomentará e apoiará a criação e o funcionamento de estruturas legais focadas na garantia de crédito com atuação no âmbito do Município ou da região.

Art. 42. A administração pública municipal fomentará e apoiará a instalação e a manutenção, no Município, de cooperativas de crédito e outras instituições financeiras, públicas e privadas, que tenham como principal finalidade a realização de operações de crédito com microempresas e empresas de pequeno porte.

Art. 43. A administração pública municipal fica autorizada a criar Comitê Estratégico de Orientação ao Crédito, coordenado pelo Poder Executivo do Município e constituído por agentes públicos, associações empresariais, profissionais liberais, profissionais do mercado financeiro, de capitais e/ou de cooperativas de crédito, com o objetivo de sistematizar as informações relacionadas a crédito e financiamento e disponibilizá-las aos empreendedores e às microempresas e empresas de pequeno porte do Município, por meio das Secretarias Municipais competentes.

§ 1º Por meio desse comitê, a administração pública municipal disponibilizará as informações necessárias aos empresários de micro e pequenas empresas, localizados no Município, a fim de obter linhas de crédito menos onerosas e com menos burocracia. § 2º Também serão divulgadas as linhas de crédito destinadas ao estímulo à inovação, informando-se todos os requisitos necessários para o recebimento desse benefício. § 3º A participação no comitê não será remunerada.

outras similitudes. Essa estrutura é do próprio município e funciona com funcionários do município, “mas pode gerar um efeito psicológico no usuário que se trata realmente de um banco”, segundo funcionário técnico do Executivo (TB1, 2016).

De acordo com o relatório das ações relacionadas ao Departamento de Economia Solidária e Microcrédito – “Banco do Povo”, ele objetiva garantir acesso ao crédito orientado, disponibilizando, de forma progressiva e sistemática, recursos financeiros para capital de giro e fixo, visando ao fortalecimento de empreendimentos informais e formais, de propriedade de pessoas com dificuldade de acesso aos bancos tradicionais, com recursos do Programa Gaúcho de Microcrédito – PGM e do Programa Crescer Nacional” (SANTA CRUZ DO SUL, 2015). É importante destacar que esse chamado “Banco do Povo” não atende apenas MEIs, mas também fomenta e divulga microcrédito para pessoas físicas e pequenos empreendedores, inclusive informais.

Como podemos perceber, essa estrutura chamada “Banco do Povo”, singular do município B, é um facilitador para que os pequenos empreendedores, inclusive os MEIs, possam acessar as linhas de financiamentos dos bancos e outras instituições parceiras, mas com um atendimento voltados a esses pequenos. Segundo o técnico ligado ao Executivo do município B (TB1, 2016), “se esses fossem buscar financiamento direto junto nos Bancos, provavelmente entrariam na mesma fila das grandes empresas e teriam que se submeter à mesma burocracia e desistiriam logo, assim eles já chegam habilitados a receber o crédito”.

Ainda segundo esse entrevistado (TB1, 2016), o município não tem aportado recursos orçamentários próprios para financiar as atividades daqueles que procuram o “Banco do Povo”, e lembra que, apesar de o município, por meio do “Banco do Povo”, realizar a facilitação desse acesso “o devedor é o que recebe o crédito e não o município” (TB1, 2016).

Essa pesquisadora participou de uma atividade promovida pelo município, por meio do “Banco do Povo”, em parceria com o Sebrae, chamado de Seminário de Microcrédito, em 19 de março de 2015, realizado junto ao salão de eventos de conhecido hotel localizado no município B. Na oportunidade todos os bancos parceiros do município se fizeram presentes com a apresentação de suas linhas de financiamento de microcrédito. A maioria dos presentes e ouvintes eram registrados como MEI. Essa prática constatada apenas pelo Poder local do município B

potencializa os recursos federais e estaduais para a finalidade de concessão de crédito aos pequenos empreendedores, articulando as escalas em seu favor.

Tal prática pode ser considerada como a articulação dos processos escalares defendida por Brandão (2007), quando teoriza que o papel do Estado é de articular os processos multiescalares considerando, sempre, as diferentes faces do regime social de produção que está posto, o capitalismo, “que necessariamente leva às últimas consequências a mercantilização e a penetração recorrente da divisão do trabalho em todas as possíveis dimensões temporais e escalas espaciais” (BRANDÃO, 2007, p. 51). Ainda o mesmo autor afirma que:

construção escalar é um processo eminentemente político, estabelecendo a diferenciação de determinado ângulo de luta social pelo controle de espaço. Como modo particular de organizar e dispor de seus recursos políticos (incluindo a utilização de recursos simbólicos e discursivos) a ‘política de escala’ se manifesta na constituição de arenas e instâncias em que se buscam estabelecer alianças, confrontos etc, possibilitando lançar mão de instrumentos, dispositivos e recursos diversos, segundo este prisma.(BRANDÃO, 2011, p. 08).

Ainda nesse sentido, destacamos Vainer (2001), que afirma a necessária articulação entre todas as escalas e bem descreve que “qualquer projeto (estratégia?) de transformação envolve, engaja e exige táticas em cada uma das escalas em que hoje se configuram os processos sociais, econômicos e políticos estratégicos” (VAINER, 2001, p. 147).

Outra percepção que merece destaque em relação à política pública do MEI é a facilidade de registro do MEI no Portal do Empreendedor e as fraudes que podem decorrer dessa desburocratização e como os atores territoriais agem em relação a essa questão. Conforme já destacamos no capítulo anterior, os MEIs se registram por meio de um sistema virtual disponível no Portal do Empreendedor, gerido pela escala nacional, tornando o processo de formalização extremamente simplificado, facilitando o registro.

Tal facilidade é destacada pela Representante Regional do Sebrae (2016), que, segundo ela, essa facilidade pode certamente contribuir para o aumento significativo de registros de MEI, mas também destaca que:

é muito fácil se registrar como MEI. É tão fácil que as pessoas muitas vezes nem se dão conta que a partir do registro passam a ter obrigações, como por exemplo o pagamento da DAS que é a guia, é tão simples que muitas

vezes se torna fácil demais abrir um MEI. [...] foi criado para ser simples mesmo. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

A representante do Sebrae considera a lei um sucesso por atender ao processo simplificado exigido pela Constituição Federal e que o Sebrae almejava imprimir quando impulsionou o projeto de lei que criou a figura do MEI. Mas, atores locais ligados ao Poder Executivo apontam questões que colocam em cheque as facilidades de registro e as questões inclusive de segurança que devem ser atentadas. A ex-secretária da Fazenda do município C apontou as seguintes questões:

mas o trabalho do Sebrae nos municípios eu sempre questionei muito, porque o Sebrae vem com essa bandeira da simplificação, da desburocratização. Não que os municípios não devam trabalhar nessa linha, porque realmente os números que eles apresentam se eles forem fazer um ranking dos países mais burocráticos, o Brasil está quase em primeiro e onde os empreendimentos conseguem abrir em menor espaço de tempo o Brasil está quase no final do ranking. Só que esses números do Sebrae para mim são fictícios, porque a gente vê e sabe qual é a realidade dos municípios. Eu como Secretária da Fazenda briguei muito com o Sebrae, muito mesmo, claro que na linha teórica mesmo. Teve um ano em que a gente foi convidado a participar de um seminário BRASIL MAIS SIMPLES, em que o Sebrae levou cases de vários municípios: Canoas, Farroupilha e Garibaldi, se não me falha a memória. Sei que eram três ou quatro municípios que eles consideravam case no Estado, para falar então para os outros municípios de como se fazia para desburocratizar realmente os procedimentos, e o que os municípios colocaram era o que nós já fazíamos aqui, mas como nós batemos muito de frente com o Sebrae na hora de divulgar os cases eles deixaram de fora propositalmente. Nesse seminário, uma das oficinas que tinha era com o Corpo de Bombeiros nacional, todas as esferas do Corpo de Bombeiros, o cara lá de Brasília e depois todos os outros níveis abaixo, e o que a gente olhou, a gente tem uma Lei Kiss que embora as reformulações, ela acaba atrapalhando o processo e nesse seminário nós fomos colocados, eu e minha assessora, no meio dos bombeiros. Tinha bombeiros gaúchos, tinha o responsável pelo corpo de bombeiros em Santa Maria que, coitado, foi execrado na reunião, e tinha os bombeiros paulistas, os mineiros e para todo mundo era muito fácil, tudo era tão simples, certidão ((não deu para compreender)), alvará ((não deu para compreender)) mas para os gaúchos não, “eu tenho que ir lá olhar, eu tenho que conferir o extintor” então realmente, a gente tem essa característica bem atípica no nosso Estado em relação à liberação das licenças, no que tange essa questão dos bombeiros, porque a gente teve um acontecimento que marcou realmente, então mudaram muitos procedimentos, só que assim, a Lei Kiss também acabou sendo feita por um grupo que também não entende nada de administração pública, os próprios bombeiros não foram chamados para fazer a lei. Então nós no meio de todos os bombeiros, começamos a questionar, a gente colocou “Sebrae não adianta tu nos colocar uma proposta de desburocratização, se o Sebrae que é um órgão que pretende então alastrar essas questões de desburocratização não conversar com os bombeiros. Quem vai fazer esse meio de campo? Vamos trabalhar juntos, porque o município com o capitão, não adianta, são outras escalas, então assim, a gente colocou eles contra a parede para que eles fossem fazer os contatos necessários, porque eu disse assim “é muito fácil o SEBRAE chegar e colocar uma proposta aqui de desburocratização e o município que se vire para conseguir fazer a coisa acontecer. (EGC1, 2017).

Além disso, aponta que diante dessas simplificações exigidas pela Lei para o MEI, houve toda uma reestrutura dos processos internos do Executivo do município C, a fim de resguardar minimamente a segurança e estender essa simplificação para todos os segmentos empresariais o que se traduziu em uniformizar procedimentos nas mais diferentes secretarias do município C. Segundo a ex-secretária da Fazenda daquele município,

em 2014 o município de 'C' assinou o convenio com a Redesim, a gente tem a Redesim implantada aqui, temos a lei inclusive, acho que fomos um dos primeiros a fazer.

É, a refazer a lei geral e justamente assim, só que a partir daquilo ali, você não imagina o que desencadeou para nós internamente. Quando a gente começou a trabalhar a questão específica do MEI, da Redesim, da Lei geral a gente reestruturou boa parte das nossas rotinas administrativas na Secretaria da Fazenda, então assim, se a gente é para fazer um processo de simplificação para um segmento de atividade para o MEI, nós temos que procurar estender isso para vários segmentos. E aquilo que dizia a respeito de uma ((não deu para entender)) empreendedor, que geralmente ele está atrelado a atividades de baixo risco de funcionamento, ele já funcionava bem, o problema é quando tu tem um MEI que envolve a questão com alimentos, se eu tenho uma vendedora de docinhos então tudo isso assim, o que nós fizemos, a gente não fez um trabalho segmentado e só a partir da secretaria da fazenda, a gente fez um trabalho com a Vigilância Sanitária do município, com a Secretaria do Meio Ambiente, com a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Fazenda. Então é saúde, meio ambiente, fazenda e desenvolvimento econômico, era realmente um grupo multidisciplinar que começou a pensar estratégias então para fazer funcionar isso. O que a gente fez? Várias reuniões com as secretarias, a gente precisou redefinir fluxos de trabalho, foi ali que eu aprendi a fazer mapeamento, então vamos olhar como a gente faz e olhar como deveria ser feito, bem assim de realmente desenhar fluxograma. Então nessa questão das atividades de baixo risco que envolvem o MEI, o resultado do nosso trabalho foi então: a Lei Geral, nós fizemos uma norma interna para determinar dentro da administração municipal todos os fluxos envolvendo então a atividade de baixo risco na qual o MEI estava, a gente trabalhou junto com o controle interno, então normatizou os procedimentos, é isso e ninguém age fora disso daqui. A gente refez todas as exigências em relação as atividades que exigiam a licença ambiental, realmente passar o pente fino, o que realmente precisa de licença ambiental e o que estaria dispensado. Fizemos também um trabalho junto com o corpo de bombeiros local para a situação de licenciamento em relação ao alvará, ao próprio alvará de proteção contra incêndio nos casos que ele não seria necessário. Fizemos junto a Vigilância Sanitária a revisão das atividades que também não era necessário o alvará sanitário. (EGC1, 2017).

Mas apesar de a simplificação e facilidade exigida pela lei criada na escala nacional impor que sejam revisados processos internos, especialmente dos municípios, há ainda espaço para o uso fraudulento da política pública. Segundo o representante regional do Sebrae: “infelizmente, no Brasil, sempre se busca burlar a lei. O povo brasileiro é muito criativo, por exemplo, não é possível registrar MEI

como massagista, então registram como esteticista” (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016), referindo-se ao texto normativo nacional. Além disso, exemplifica com outras fraudes como o

MEI estar operando com mais de um funcionário, provavelmente não registrado; abrir MEI apenas para acessar um INSS mais barato; declarar uma atividade mas desempenhar outra que não poderia ser MEI como por exemplo; toda obra da construção civil que possui muitos pedreiros trabalhando como MEI é proibido, enfim (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

Relata ainda outras situações, como de presos em regime semiaberto que buscam junto ao Sebrae registro de MEI para manter o regime e não migrar para o regime fechado, permitindo provar que exercem alguma atividade produtiva durante o dia, além de provavelmente, manter ou buscar acessar o auxílio reclusão, que é um dos benefícios concedidos à família do apenado registrado como MEI. Também menciona que determinada construtora trouxe sete ou oito pedreiros para fazer registro como MEI, a fim de contratá-los nessa modalidade e não como funcionários, o que é vedado. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016)

Nesse mesmo sentido, relata a ex-secretária da fazenda do município C que

nós tínhamos também a notícia através da Secretaria da Fazenda, do desvirtuamento da figura do MEI. [...] E a gente tinha sim provas bastante concretas disso porque, principalmente na área da construção civil, as empreiteiras demitiram em massa os trabalhadores da construção civil. E dentro de uma mesma empresa tu via então vários MEIs, todos estando subordinados à empresa, inclusive a própria empresa ela tinha na mesa da contabilidade vários talões de notas fiscais, a própria empresa preenchia, era a mesma letra, dez talões diferentes, cada uma para um dos MEIs que ela abrigava. Então a gente começou a fazer auditoria nas empresas, principalmente nas construtoras, e a gente detectou essa realidade, esse desvirtuamento da figura do MEI no ramo da construção civil. Eles eram sempre motivados pelo empresário a abrir um MEI porque para a empresa fica mais leve, a gente nunca chegou a pedir uma visita dos fiscais do Ministério do Trabalho porque realmente assim daí é uma questão de posicionamento político e de embate da administração municipal com os empreendedores, sabe? Então se isso viesse de uma outra esfera, estadual ou então da federal, como iniciativa deles, mas para o prefeito as vezes fica bem complicado mesmo, de tomar a iniciativa de desenquadrar o MEI. (EGC1, 2017).

A fim de evitar o uso desvirtuado da figura do MEI, a Secretaria da Fazenda do município C tomou a iniciativa de

trabalhar algumas políticas juntamente com a sala do empreendedor, aqui em [...] tem a sala do empreendedor, de orientar melhor a população acerca da figura do MEI e que o MEI seria o *status* temporário na atividade

econômica, que ele deveria procurar alternativas e junto com o apoio aqui da secretaria do desenvolvimento econômico, procurar crescer naquele enquadramento, sair do MEI e realmente evoluir na questão do regime dele. (EGC1, 2017).

Essa preocupação de trabalhar no combate e fiscalização do uso fraudulento da política pública se mostrou muito evidente no município C, diferentemente dos demais municípios pesquisados. Nesse sentido, corrobora a fala de um vereador do município, que assim se manifestou, comparando diferentes governos daquele município:

o olhar para o MEI tem que ser diferenciado. A Administração anterior tinha isso no seu modo de tratar essa categoria durante o período em que esteve no governo. Ainda não sabemos como será tratado por esse novo governo, mas já temos algumas matérias de jornal, onde falam que estão apertando o cerco aos MEIs, como forma de encontrar algum que não está agindo de forma correta e não pagando imposto corretamente (VC2, 2017).

A ex-secretária da Fazenda (EGC1, 2017) do mesmo município, ao mencionar a questão da dificuldade de o município ter um corpo técnico de fiscais suficiente para fiscalizar as atividades do MEI, relata que, em contato com outros municípios maiores, não há essa mesma preocupação em combater o uso fraudulento do MEI, por falta de condições de pessoal para fiscalizar, segundo ela

os fiscais deixam por vezes de fiscalizar ou de auditar grandes devedores porque eles estão ocupados com o MEI. Então, o que está acontecendo em municípios maiores como Caxias que a gente tem contato, também Canoas, a grande Porto Alegre, pessoal já nem faz trabalho em relação ao MEI, ou seja, deixe que se crie igual coelho, porque a gente não tem condições de fiscalizar. Para ver que a ideia, a essência, o espírito da lei é uma coisa, mas a realidade é bem outra (EGC1, 2017).

A facilidade de registro do MEI pode ser, de um lado, uma forma de desburocratizar a formalização do empreendedor, mas, por outro lado, pode acarretar na fragilidade do instituto, levando pessoas a situações em que se descobrem em situações devedoras do fisco e com MEI registrado. Essa situação foi exemplificada pelo representante regional do Sebrae, que também confirma que “qualquer pessoa pode pegar CPF de outra e abrir MEI em nome dela”. A fim de facilitar eventual e necessária investigação, atualmente, “fica registrado o e-mail de quem registra e assim é possível buscar saber quem fez o registro, mediante investigação mais apurada”. Frisa, no entanto, que a fiscalização das fraudes não é de competência do Sebrae, compete ao Ministério Público do Trabalho, Receita

Federal, Prefeitura, entre outros órgãos de fiscalização⁹⁸ (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016). Ressalta ainda que,

assim como tem MEI transgredindo a legislação existem também muitas ME, EPP médias e grandes empresas que burlam a legislação a fim de aumentar seu lucro. Não se trata de privilégio apenas do MEI. Há um espírito de tentar burlar a lei em todas as empresas, não só no e do MEI. Não é porque ele é MEI é que vai burlar a lei. As pequenas, grandes e médias também burlam. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

Arremata-se dizendo “muitos se registram como MEI para sustentar a família. A grande maioria dos registrados não utiliza o MEI com escopo fraudulento” (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

Outro ponto destacado pela gerente regional do Sebrae é no sentido de perceber que na prática

muitos MEIs já se transformaram em ME e muitas ME se transformaram em MEI. É um caminho de mão dupla. A ME que possui um faturamento que se encaixa no MEI, vê nessa figura jurídica uma possibilidade de diminuir seus custos. Assim como também permite que o MEI possa crescer e se transformar em uma ME. O MEI somente pode registrar um empregado, já a ME pode ter tantos empregados registrador quanto for necessário para o desempenho de sua atividade econômica. Se tiver empregado, o MEI precisa de contador (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

Tal constatação corrobora a preocupação dos municípios relatada pelo ex-secretário de Desenvolvimento Econômico do município B (EGB1) em relação às empresas menores devidamente constituídas migrarem para a figura do MEI e, em consequência, contribuir com valores menores de impostos para o município, gerando resistência de muitos municípios em regulamentar a lei nacional por meio de lei local.

⁹⁸ Atualmente o Sebrae recebe os empreendedores e tira dúvidas relacionadas ao MEI, inclusive realiza oficinas para os interessados de como funciona um MEI, a fim de que o interessado tenha clareza do tipo empresarial, bem como das obrigações que assumirá após o seu registro. Essa pesquisadora teve a oportunidade de assistir a uma dessas oficinas, na oportunidade, um conjunto de 17 interessados estava participando da oficina, e chamou atenção dessa pesquisadora que a grande maioria das perguntas para o instrutor eram justamente de como burlar as regras descritas no texto normativo nacional, por exemplo: como ter mais de um empregado, como faturar anualmente mais do que o valor previsto como teto para o instituto do MEI sem deixar de ser MEI, da possibilidade de registrar um MEI para, exclusivamente, beneficiar-se dos benefícios previdenciários, especialmente o benefício da aposentadoria, entre outros questionamentos com o mesmo intuito.

Por fim, podemos perceber que a atuação do Sebrae como destacado ator em relação à implementação da política pública se dá de alguma forma padronizada em relação a sua intervenção nos municípios, embora sua intervenção não seja recebida, necessariamente, de forma padronizada e acrítica em cada território.

6.1 Atores vinculados a entidades de representação empresarial

Além da atuação do Sebrae, outras entidades de representação empresarial se destacam enquanto atores ativos no processo de territorialização da política pública do MEI. Percebemos diferentes posturas junto aos três municípios pesquisados. A ACI do município B, por meio de sua diretoria

faz questão que o MEI se associe à ACI, inclusive com uma taxa de mensalidade de R\$18,00 Mês, bem inferior as demais mensalidades para os empresários que não são MEIs, cujos valores vão de R\$ 50,00 a R\$ 567,00 por mês. (EMPB2, 2016).

Por meio do material de divulgação da entidade que apresenta tais planos, Revista Empresarial, é possível comprovar que realmente há uma tentativa em facilitar economicamente a filiação do MEI à entidade. O respectivo material apresenta os seguintes planos:

são 4 planos oferecidos, com valores que variam de R\$50,00 (mais baixo) a R\$ 567,00 (mais alto). [...] quanto mais serviços oferecidos maior o valor cobrado.

Há ainda planos especiais para empresas incubadas (Incubadora Tecnológica e outras) e empreendedores individuais (MEI). Outra novidade é o serviço de *room office* oferecido exclusivamente para os que aderirem ao plano MEI e incubadora. (Revista Empresarial, 2015, p.03).

E além disso, menciona o presidente da ACI do município B que: “os MEIs não procuram a ACI, a ACI é que busca novos associados com a forma jurídica da MEI.”, ressaltando que “tenho consciência que o trabalho é de formiga, de plantar uma cultura.” E que os “MEIs são grandes potencias da sociedade para se transformar em empresas maiores, crescer e se tornar grandes empresas. Então a visão é de potencializar os MEIs e inclusive buscá-los como associados” (EMPB2, 2016), embora, segundo informação do mesmo entrevistado, atualmente são poucos os MEIS associados à ACI, em que pese a ACI do município B ter um diretor cuja

função está voltada às questões que envolvem pequenas empresas, não apenas os MEIs.

Outra importante questão que permeou toda a fala do presidente da ACI do município B foi o associativismo. Segundo a sua fala, a entidade quer se tornar a promotora do associativismo entre pequenas empresas, incluindo os MEIS. Pretende, com ações/iniciativas, colocar em contato MEIs e também outras empresas não enquadradas como MEI para se organizarem como Sociedade de Propósito Específico – SPE ou, até mesmo, realizando arranjos informais para barganhar preço na aquisição de bens e serviços, e exemplifica com “casas geriátricas para a aquisição do leite, também das escolinhas infantis para a aquisição de produtos necessários à sua atividade, salões de beleza, que envolve alguns MEIS” (EMPB2, 2016) .

Ou seja, há uma iniciativa da ACI do município B para promover o associativismo. Há intenção de alargar as possibilidades de associativismo. No entanto, ao longo da entrevista, duas questões fáticas ficaram claras: de um lado, uma estrutura de pessoal limitada da entidade para essa articulação e, de outro lado, a falta de compreensão dos MEIs do que isso pode resultar em benefício de suas atividades econômicas (EMPB2, 2016).

Já a Associação dos Jovens Empreendedores do município B, que também é uma entidade de representação empresarial, que atua no município, especialmente representando os jovens empreendedores, prevê, no seu estatuto, que: “Poderá ser associada da AJESC toda pessoa física ou jurídica que, legalmente habilitada, exerça atividade produtiva em qualquer modalidade econômica, que aceite as condições do presente estatuto e seja aprovado pela Diretoria.”

Segundo o Presidente da entidade (JEB1, 2016), os MEIs tem possibilidade de se associar à entidade. Segundo ele “são muito bem vindos”, porém, diferentemente da ACI do mesmo município, não há um plano específico para a captação de MEIs como associados. Todos os interessados arcam com uma mensalidade de R\$ 25,00 para qualquer categoria. Segundo o Presidente, “não há diferencial, todos pagam esse valor na AJESC” (JEB1, 2016). Ainda, segundo informações prestadas pelo presidente, “são cerca de 100 associados na AJESC, mas não há um controle de quem é MEI. No momento, a associação não exige documento para se formalizar, por isso não tem como calcular o percentual de MEIs associados hoje” (JEB1, 2016). Nesse contexto, é necessário observar que a respectiva associação permite que

pessoa física também se associe, ainda que não atue no mercado como empreendedor.

Aponta dificuldade em aumentar o quadro de associados, pois, segundo ele: “novos associados precisam ser buscados pelo braço (risos)” (JEB1, 2016), referindo-se que os empreendedores dificilmente buscam de forma deliberada a entidade para se associar, precisam ser convidados para se associar.

E nesse sentido podemos observar que a informação colhida junto à ACI e à Associação dos Jovens Empreendedores do município B apontam, ambas, para a passividade do empreendedor, que não procura as entidades representativas do setor por iniciativa própria. Já a gestão da entidade se dá a partir dos valores, dos princípios, da formação, das prioridades daqueles que compõem a diretoria e especialmente do presidente da entidade. Nesse sentido, o entrevistado menciona que “tudo gira em torno do presidente. A “cara” da entidade se dá a partir da “cara” do presidente” (JEB1, 2016).

Já a ACI do município C informou que, embora compreendesse que as pequenas empresas são importantes para a economia por terem “participação relevante na contribuição de impostos do município” (EMPC1, 2016) e o MEI ser um instrumento “interessante para o setor de serviços e agroindustriais” (EMPC1, 2016), não possui MEIs associados. E quando questionado se existem ações da entidade em prol das pequenas empresas, incluindo os MEIs do seu município, respondeu que “os eventos e promoções são pensados para que associados ou não, participem, não temos ações exclusivas pois nossa entidade trabalha os setores indústria, comércio e serviços” (EMPC1, 2016).

Como já dissemos anteriormente, não identificamos, no município C, entidade de representação empresarial voltada aos jovens empreendedores.

Já no município A, o presidente da Associação dos Jovens Empreendedores informa que dos 65 associados muitos são MEIs. O presidente menciona: “conheço e trabalho com MEIs, tenho uma empresa de engenharia e temos muitos MEIs pedreiros”, e segue observando que “é muito comum encontrar MEIs atuando na construção civil, há um alto número de MEIS atuantes na construção civil, azulejista, pedreiro, encanador, eletricista” (JEA1, 2016).

Informa ainda, que a entidade “possui atividades voltadas ao MEI, como por exemplo a atividade que realizamos em 2015 com palestra sobre o funcionamento do MEI e do microcrédito que foi promovida” (JEA1, 2016). Afirma ainda o

entrevistado: “faço questão que o MEI se associe, pois é a porta de entrada para o empreendedorismo”. Além disso, menciona a falta de receptividade da ACI do município aos pequenos empreendedores, o que pode ser confirmado pela declaração da secretária da entidade ao nos informar que a ACI não teria qualquer informação a ser repassada declinando o agendamento da entrevista dessa pesquisadora com o presidente da entidade, conforme já mencionado.

Interessante notar que durante a pesquisa, identificamos, no município A, a existência de Lei Municipal nº 4.272, de 15 de dezembro de 2015, que dispõe sobre a política de incentivo ao desenvolvimento socioeconômico do município e do programa de desenvolvimento socioeconômico, além de outras providências. De acordo com o art. 4º, §4º dessa lei:

- a isenção do IPTU e taxas terá sua duração determinada com base na criação de empregos diretos, em função das quais a empresa poderá gozar do benefício:
- a) Por 5 (cinco) anos, se contar com 5 (cinco) e até 10 (dez) empregados;
- b) Por 6 (seis) anos, se contar com mais de 10 (dez) e até 20 (vinte) empregados;
- c) [...]

Em que pese todos os entrevistados do município A tenham afirmado que o MEI e as pequenas empresas em geral são importantes para o município, essa lei exclui especialmente o MEI, para receber os benefícios previstos na Lei 4.272 de 2015 do município A. Isso por que o MEI pode ter somente um funcionário contratado, e a lei acima mencionada exige, no mínimo, cinco funcionários para acessar os benefícios previstos na lei.

Sobre a questão, o presidente dos Jovens Empreendedores afirma não ter conhecimento da contradição legal, e se manifesta dizendo que “as leis são muito políticas, os MEIs deveriam se beneficiar com essa lei, o MEI é um *Startup* e poderá se transformar em uma ME ou EPP, o que é benéfico para o município” (JEA1, 2016).

Portanto, é possível perceber que, a partir das informações acima em relação à atuação das entidades de representação empresarial local, especialmente das ACIs e das Associação dos Jovens Empreendedores dos três municípios, é de que enquanto parte delas compreende um MEI como um forte potencial para fazer parte de seu quadro de associados, inclusive destinando um plano com valores menores para fins de se associarem, outras entidades sequer compreendem o MEI como

empresário, não lhe destinando qualquer atenção como categoria empresarial. De outro lado, as entidades que congregam os jovens empresários mantêm uma grande receptividade a essa modalidade de empresa, porém, por falta de estrutura material e de pessoal à sua disposição, o presidente da entidade, que atua de forma gratuita, assim como os demais membros da diretoria, não tem, na grande maioria das vezes, condições de manter uma política mais atraente em busca do MEI como associado, visto que, em todas as falas das entidades dessa natureza, ficou claro que o associado precisa ser “buscado”.

6.2 A atuação dos Atores que atuam em nome do ente estatal local

Considerando o conjunto de atores agrupados como aqueles que atuam em nome do ente estatal local, destacamos aqui a entrevista e os questionários aplicados junto aos secretários de Desenvolvimento Econômico, funcionários dessas secretarias, secretários da Fazenda, vinculados à gestão atual e alguns de gestões anteriores, todos ligados ao Poder Executivo. Os membros do Legislativo tiveram sua participação limitada à segunda fase anteriormente mencionada, embora tivessem competência de não só legislar aprovando a lei, mas também de fiscalizar a execução da lei, nada foi constatado nesse sentido ao longo da pesquisa. Inclusive um dos vereadores assim se manifestou quando questionado se há alguma preocupação em fiscalizar o executivo quanto à implementação da lei aprovada pelos vereadores, respondeu:

deixa acontecer..., são secretarias específicas que já tem uma fiscalização enorme... Só se houver alguma denuncia ... mas não tenho nenhuma desconfiança quanto à atuação dos governos, porque os governos passam, mas o corpo técnico fica (VB2, 2016).

Além disso, o Executivo, especialmente do município B, também não leva as questões relacionadas à implementação das leis aprovadas pelos vereadores ao Legislativo local como uma forma de prestação de contas, segundo o mesmo vereador (VB2, 2016). Por esse motivo vamos nos reportar nessa terceira fase, em relação aos atores agrupados como aqueles que atuam em nome do ente estatal local, apenas aos atores vinculados ao Poder Executivo.

Para melhor identificar as incumbências legais que a escala nacional impõe ao município, passamos a analisar o cabedal legal da escala nacional e constatar como cada território, considerando o usado pela atuação dos atores locais, vem aplicando e ressignificando o texto normativo nacional a partir de suas particularidades, visto que, em que pese a autonomia dos entes federados, os municípios são obrigados a regulamentar questões relacionadas a essa política pública para implementá-la. Os itens a serem analisados na sequência dão conta apenas do que a escala nacional atribui ao município a fim de que seja regulamentada a figura jurídica do MEI, sem no entanto, exauri-las, diante da complexidade exigida para a análise dessa legislação. Servirão portanto, de balizamento, os seguintes itens:

A cobrança de taxas por parte do município para a formalização do MEI; a necessidade de o empreendedor consultar o município antes de se formalizar como MEI, especialmente quanto à questão relacionada a sua localização. Também pesquisamos a questão do alvará provisório para o exercício da atividade, que é emitido pelo Portal do Empreendedor, e terá validade de 180 dias, devendo o MEI regularizar sua situação para expedição e alvará definitivo junto ao poder público local. Nessa questão, averiguamos especialmente a possibilidade de existir alguma ilegalidade em relação ao registro da empresa, caso em que questionamos se é prática do município o cancelamento do alvará. Outra questão abordada diz respeito à tributação municipal do MEI e a utilização de NFS-e. A existência e a atuação da figura do agente de desenvolvimento prevista no texto normativo nacional é outra incumbência ligada às competências municipais, que será examinado a partir da compreensão de cada território pesquisado. A fiscalização voltada ao MEI é também incumbência repassada ao município, e nesse sentido que averiguamos essa exigência legal de realização de fiscalização orientadora para os MEIs, por meio dos fiscais do município.

E, por último, analisaremos a prática de abertura de processos licitatórios exclusivos para as ME e EPP, além do MEI, que, como já dito em outras oportunidades, é uma modalidade de ME.

a) Taxas no registro e legalização do Microempreendedor Individual

Quanto à inscrição do MEI, que deverá acontecer por meio eletrônico, e atualmente ocorre pelo Portal do Empreendedor, deverá ser observada a unicidade do processo de registro e legalização do MEI⁹⁹ (art. 4º da LC nº 123).

Ademais, prevê a lei federal que para tal registro do MEI, fica vedada a cobrança, pelo município, de qualquer valor relativo à abertura, à inscrição, ao registro, ao funcionamento, ao alvará, à licença, ao cadastro, às alterações e procedimentos de baixa e encerramento e aos demais itens relativos ao MEI, incluindo os valores referentes às taxas, aos emolumentos e às demais contribuições relativas aos órgãos de registro, de licenciamento, sindicais, de regulamentação, de anotação de responsabilidade técnica, de vistoria e de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas. Tudo nos termos do § 3º, do artigo 4º da Lei Complementar nº 123/2006, senão vejamos seu exato teor:

Ressalvado o disposto nesta Lei Complementar, ficam reduzidos a 0 (zero) todos os custos, inclusive prévios, relativos à abertura, à inscrição, ao registro, ao funcionamento, ao alvará, à licença, ao cadastro, às alterações e procedimentos de baixa e encerramento e aos demais itens relativos ao Microempreendedor Individual, incluindo os valores referentes a taxas, a emolumentos e a demais contribuições relativas aos órgãos de registro, de licenciamento, sindicais, de regulamentação, de anotação de responsabilidade técnica, de vistoria e de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas.

Já nas legislações locais, apenas a legislação do município A expressamente determina que

Art. 5º Conforme Lei Complementar Federal 128/08, ficam reduzidas a 0 (zero) os valores referentes a taxas, emolumentos e demais custos relativos à abertura, à inscrição, ao registro, ao alvará, à licença e ao cadastro do microempreendedor individual, em âmbito municipal.

Os municípios B e C apresentam o seguinte teor em suas leis locais, respectivamente nos artigos 6º e 3º:

Art. 6º Todos os órgãos públicos municipais envolvidos no processo de abertura e fechamento de empresas deverão observar os dispositivos

⁹⁹ “Art. 4º Na elaboração de normas de sua competência, os órgãos e entidades envolvidos na abertura e fechamento de empresas, dos 3 (três) âmbitos de governo, deverão considerar a unicidade do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas, para tanto devendo articular as competências próprias com aquelas dos demais membros, e buscar, em conjunto, compatibilizar e integrar procedimentos, de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário.”

constantes na Lei Complementar Federal nº 123/06, na Lei nº 11.598/07 e nas Resoluções do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM).

Parágrafo único. O processo de registro do microempreendedor individual deverá ter trâmite especial e opcional para o empreendedor na forma a ser disciplinada pelo Comitê para Gestão da REDESIM. (Lei Nº 5.874, de 09 de março de 2010 do município B)

Art. 3º. Os órgãos do Município envolvidos no processo de abertura e fechamento de empresas, deverão:

I – observar os dispositivos constantes na Lei Complementar Federal 123/06 (com as alterações que a complementam), na Lei 11.598/07 e nas Resoluções do Comitê para Gestão da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios

(REDESIM), inclusive os trâmites especiais e opcionais destinados ao MEI;

II – considerar a unicidade do processo de registro e de legalização de empresários e de pessoas jurídicas, devendo articular as competências próprias com aquelas dos demais órgãos e entidades dos três âmbitos de governo, compatibilizando e integrando procedimentos, de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo, da perspectiva do usuário;

III – criar arquivo de banco de dados com informações e orientações, a serem disponibilizadas em meio físico e na rede mundial de computadores, sobre as etapas de registro ou inscrição, alteração e baixa de empresas, de modo a promover ao cidadão a certeza quanto à documentação exigida e à viabilidade do seu registro e inscrição;

IV – disponibilizar pesquisas prévias à elaboração de ato constitutivo ou de sua alteração para que o usuário seja informado quanto à viabilidade do exercício da atividade pretendida, mediante fornecimento das seguintes informações: a) descrição oficial do endereço de interesse do contribuinte e da possibilidade de exercício da atividade desejada no local escolhido. b) todos os requisitos a serem cumpridos para obtenção de licenças de autorização de funcionamento, segundo a atividade pretendida, o porte, o grau de risco e a localização.

Art. 4º Será procedido ao registro no Cadastro de Atividades Econômicas dos Contribuintes do Município -CAM, de suas alterações e extinções (baixas), referentes a empresários e pessoas jurídicas na abertura da empresa, independentemente da regularidade de obrigações tributárias, principais ou acessórias, do empresário, da sociedade, dos sócios, dos administradores ou de empresas de que participem, sem prejuízo das responsabilidades do empresário, dos titulares, dos sócios ou dos administradores por tais obrigações, apuradas antes ou após o ato de extinção.

Art. 5º A baixa do empresário ou da pessoa jurídica não impede que, posteriormente, sejam lançados ou cobrados tributos, contribuições e respectivas penalidades, decorrentes da falta do cumprimento de obrigações ou da prática comprovada e apurada em processo administrativo ou judicial de outras irregularidades praticadas pelos empresários, pelas pessoas jurídicas ou por seus titulares, sócios ou administradores.

§ 1º A solicitação de baixa do empresário ou da pessoa jurídica importa responsabilidade solidária dos empresários, dos titulares, dos sócios e dos administradores no período da ocorrência dos respectivos fatos geradores.

§ 2º Os órgãos referidos no artigo 3º terão o prazo de 60 (sessenta) dias para efetivar a baixa no Cadastro de Atividade Municipal.

§ 3º Ultrapassado o prazo previsto no § 2º deste artigo sem manifestação do órgão competente, presumir-se - á a baixa dos registros das microempresas e a das empresas de pequeno porte. (Lei nº 5.620, de 24 de dezembro de 2014, do município C).

Em questionário respondido pelas Secretarias da Fazenda dos municípios, quanto à cobrança pelo município de alguma taxa do MEI para fins de formalização, todos informaram que não cobram, nos seguintes termos: “Não, conforme Lei Complementar 147/2014” (GA3, 2017), município de A: “não cobra nenhuma taxa do MEI, em atendimento ao disposto no parágrafo 3º, do Artigo 4º, da Lei Complementar 147/2014” (TAB1, 2017). Já o município C respondeu o seguinte:

conforme Lei complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, o MEI não terá custos, inclusive prévios, relativos à abertura, à inscrição, ao registro, ao funcionamento, ao alvará, à licença, ao cadastro, às alterações e procedimentos de baixa e encerramento e aos demais itens relativos ao Microempreendedor Individual, incluindo os valores referentes a taxas, a emolumentos e a demais contribuições relativas aos órgãos de registro, de licenciamento, sindicais, de regulamentação, de anotação de responsabilidade técnica, de vistoria e de fiscalização do exercício de profissões regulamentadas. (GC1, 2017).

O que fica evidente, especialmente em relação ao município C, é a preocupação em dispor na lei situações não relacionadas pelos demais municípios, e que possam de alguma forma contribuir com a fiscalização local e inclusive permitir a cobrança de valores decorrentes de penalidades, seja na esfera administrativa, seja na esfera judicial.

E, conforme já mencionado em oportunidade anterior, a lei nacional não só impõe a obrigatoriedade de atuação gratuita aos municípios mas também impõe atendimento gratuito ao MEI por meio dos contabilistas, que se beneficiam dos benefícios concedidos para a ME e EPP, que devem realizar o atendimento e o registro gratuitamente para os MEIs, nos termos do art. 18, §22-B da do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

b) Cancelamento de alvará em caso de irregularidade

Ao município compete ainda, nos termos do art. 7º, a emissão de alvará de funcionamento provisório, permitindo o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro.

Art. 7º. Exceto nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado alto, os Municípios emitirão Alvará de Funcionamento Provisório, que permitirá o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro. Parágrafo único. Nos casos referidos no *caput* deste artigo, poderá o Município conceder Alvará de Funcionamento Provisório para o microempreendedor individual, para microempresas e para empresas de pequeno porte:

- I - instaladas em área ou edificação desprovidas de regulação fundiária e imobiliária, inclusive habite-se; ou
- II - em residência do microempreendedor individual ou do titular ou sócio da microempresa ou empresa de pequeno porte, na hipótese em que a atividade não gere grande circulação de pessoas.

Portanto, conforme já mencionado no capítulo anterior, o alvará provisório para o exercício da atividade é emitido pelo portal do Empreendedor, e terá validade de 180 dias, devendo o MEI regularizar sua situação, para expedição de alvará definitivo junto ao poder público local. Em caso de o município averiguar alguma ilegalidade em relação as normas municipais o registro da empresa poderá ser cancelado.

Mas, por outro lado, permite a lei nacional que o município pode conceder Alvará de Funcionamento Provisório para o MEI, para ME e para EPP, mesmo quando instaladas em área ou edificação desprovidas de regulação fundiária e imobiliária, inclusive Habite-se; ou em residência do MEI ou do titular ou sócio da ME ou EPP, quando a atividade não gera grande circulação de pessoas.

Os municípios, nos termos do art. 18, § 18 da lei nacional, “somente poderão realizar o cancelamento da inscrição do MEI caso tenham regulamentação própria de classificação de risco e o respectivo processo simplificado de inscrição e legalização, em conformidade com esta Lei Complementar e com as resoluções do CGSIM”.

Nesse sentido, foi questionado aos secretários da Fazenda dos municípios pesquisados o seguinte: “O alvará provisório para o exercício da atividade é emitido pelo Portal do Empreendedor, e terá validade de 180 dias, devendo o MEI regularizar sua situação para expedição e alvará definitivo junto ao poder público local. Em caso de o município averiguar alguma ilegalidade em relação às normas municipais, o registro da empresa poderá ser cancelado. Isso é praticado pelo seu município?” O município A respondeu da seguinte forma:

até a presente data, todos os registros de MEI que chegaram até a Prefeitura, foi possível a emissão do Alvará definitivo. Não houve nenhum caso de cancelamento de MEI por parte da Prefeitura. Se tiver alguma irregularidade, será notificado para providenciar a regularização. (GA3, 2017).

Já o município B informou que:

não é praticado. Tendo em vista o baixo efetivo de fiscais para realizar a atividade de fiscalização orientadora. Entretanto quando alguma irregularidade é identificada, o empreendedor é notificado para que proceda as devidas adequações. (TAB1, 2017).

Por fim, o município C mostra-se mais atento a tal questão, muito provavelmente por conta de um trabalho mais detalhado voltado à fiscalização das atividades desempenhadas pelo MEI, bem como a revisão de seus processos internos, conforme já demonstrado anteriormente, inclusive com uma maior legislação formal local criada para dar amparo à fiscalização. Nesse sentido, o município informou que:

o município não valida o alvará emitido pelo portal, tendo seu próprio procedimento em relação à liberação da licença. Conforme o art. 6º, da Lei Geral Municipal nº 5.620/2014 será concedido Alvará Provisório, que permitirá o início da operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro no Cadastro de Atividades Econômicas do Município, para as atividades com classificação de baixo grau de risco. No caso da constatação de irregularidades, caso não sanadas no tempo concedido, é possível o desenquadramento do MEI e também exclusão do Simples Nacional, com impedimento de retornar ao regime por 3 anos. Pode ainda, haver a interdição do estabelecimento. Os casos de desenquadramento são regulados no município pelo Decreto nº 6.129 de 13 de julho de 2017. (GC1, 2017).

Permite também a lei federal que o município poderá emitir alvará provisório ainda que o MEI esteja instalado em área ou edificação desprovidas de regulações fundiárias e imobiliária, inclusive desprovido de Habite-se. No entanto, tais hipóteses devem ter lastro legal em lei municipal, especificando as condições. Os municípios somente poderão realizar o cancelamento da inscrição do MEI caso tenham regulamentação em legislação própria do município em relação à classificação de risco e o respectivo processo simplificado de inscrição e legalização, de acordo com que estabelece o §18, do art. 18-A. Dessa forma, procuramos saber, nos municípios pesquisados, como cada município trata tal questão a partir de sua prática ou de sua lei local, e questionamos: Se o MEI estiver localizado em imóvel desprovido de Habite-se, o município emite alvará definitivo? O que diz a lei local? As respostas foram as seguintes: o município A informou que

o Código de Obras do Município não permite a instalação para fins comerciais sem habite-se, portanto, é exigido o Habite-se para emissão de

alvará de localização. Se o imóvel estiver irregular, mas for possível sua regularização, emitidos Alvará provisório de 90 dias, para que nesse período, seja providenciada a regularização. (GA3, 2017).

Para o município de B, a resposta foi “Sim, em conformidade com a Lei 147/2014, da simplificação.” (TAB1, 2017), bem como a resposta do município C, que respondeu o seguinte:

sim, o município concede alvará para estabelecimento, dispensando a apresentação do Habite-se apenas nos casos em que a atividade econômica será exercida exclusivamente na própria residência, não gera grande circulação de pessoas e ocupará no máximo 70 m². (GC1, 2017).

Portanto, o que se evidencia é de que mais uma vez o município C se diferencia, pois, para emissão de alvará de funcionamento de MEI em sua residência, além do elemento indicado pela lei de escala nacional, ou seja, de não gerar grande circulação de pessoas, o município acrescentou outro elemento, de que a atividade não utilizará metragem superior a 70m² da residência do MEI. Já o município A age de outra forma, utilizando o Código de Obras do município de forma isonômica a todos os empreendimentos locais, exigindo, assim, Habite-se para a emissão de alvará de localização para o MEI, em dissonância ao que estabelece a lei da escala nacional.

c) Tributação municipal do Microempreendedor Individual e utilização de nota fiscal eletrônica

Com relação à tributação, os municípios não podem aplicar a cobrança de tributos de competência municipal relativo às demais empresas que atuam no município ao MEI. A tributação do MEI também se diferencia da tributação aplicada à ME e à EPP, devendo esta estar regulamentada em lei municipal, sob pena de renúncia de receita, que é vedado para os entes federados e, em ocorrendo, caracterizar-se-á como ato de improbidade administrativa do gestor municipal.

Ao se tornar um empreendedor individual sob a figura jurídica do MEI, o optante recolhe todos os impostos incidentes sobre sua receita via do Documento de Arrecadação do Simplificada do Microempreendedor Individual – DAS MEI. O valor a ser recolhido pelo MEI mensalmente é fixo, nos termos do art. 18-A da lei nacional. Os impostos devidos pelo MEI se distribuem da seguinte maneira:

Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo. [...]IV – o Microempreendedor Individual recolherá, na forma regulamentada pelo Comitê Gestor, valor fixo mensal correspondente à soma das seguintes parcelas:

- a) R\$ 45,65 (quarenta e cinco reais e sessenta e cinco centavos), a título a contribuição prevista no inciso IV deste parágrafo;¹⁰⁰
- b) R\$ 1,00 (um real), a título do imposto referido no inciso VII do caput do art. 13 desta Lei Complementar, caso seja contribuinte do ICMS¹⁰¹; e
- c) R\$ 5,00 (cinco reais), a título do imposto referido no inciso VIII do caput do art.13 desta Lei Complementar, caso seja contribuinte do ISS.¹⁰²

Como se percebe, a título de ISS, cujo imposto é de competência do município, se couber, a cobrança não pode ser superior a R\$ 5,00 (cinco reais)¹⁰³.

Com o recolhimento desses valores, o MEI garante os benefícios da previdência com os seus respectivos períodos de carência, a saber: auxílio doença, aposentadoria por invalidez, ambos os benefícios previdenciários exigem 12 contribuições mensais; aposentadoria por idade, exige 180 contribuições mensais; salário maternidade, exige 10 contribuições mensais; e pensão por morte e auxílio reclusão, é exigível a partir do primeiro pagamento.

Já quanto à NFS-e, não cabe ao município exigir do MEI nota fiscal eletrônica quando houver venda ou prestação de serviços para pessoas físicas. Já vendas ou prestações de serviços realizadas pelo MEI para destinatário de CNPJ devem ter a emissão do documento fiscal (§6º, II, art. 26 da lei federal).

O município C mantém estabelecido em sua lei local a exigência de o MEI emitir nota fiscal eletrônica nas operações de prestação e serviço, nos termos do art. 8º da lei local. E foi nesse sentido que o secretário da Fazenda, ao ser questionado sobre tal questão, respondeu:

o microempreendedor individual está obrigado a emitir nota fiscal eletrônica nas operações de prestação de serviço, sendo facultativa a emissão de notas fiscais para Pessoas Físicas, conforme Lei Municipal 5.620 de 24 de dezembro de 2014. (GC1, 2017).

¹⁰⁰ Contribuição para a Seguridade Social, relativa à pessoa do empresário, na qualidade de contribuinte individual.

¹⁰¹ Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS.

¹⁰² Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS

¹⁰³ É importante salientar que a contribuição do MEI através do Declaração Anual do Simples Nacional do Microempreendedor Individual - DASMEI, de acordo com o inciso V, § 3º do art. 18-A da LC nº. 128/2008 é um valor fixo mensal correspondente à soma dos valores devidos a título de contribuição para seguridade social, ICMS e ISS, sendo que, mesmo o Empreendedor Individual não auferindo receita em suas atividades em um determinado mês, o valor do imposto deverá ser recolhido.

Os outros dois municípios nada preveem em sua legislação sobre o assunto, porém em suas respostas quando questionados, os secretários da Fazenda dos municípios A e B assim se manifestaram, respectivamente: “A Nota Fiscal Eletrônica de Serviços é exigida para todo tipo de empresas aqui em [...], independentemente do seu enquadramento” (GA3, 2017), e “é facultado ao MEI a utilização de notas fiscais em talão ou por meio eletrônico. Todavia, quando opta pela NFS-e, não poderá voltar a utilizar a nota física (talão)”(TAB1, 2017).

Quanto à tributação, prevê ainda a lei nacional, questão relacionada ao IPTU, de acordo com o Art. 18-A da Lei Complementar 123/2006

a tributação municipal do imposto sobre imóveis prediais urbanos deverá assegurar tratamento mais favorecido ao MEI para realização de sua atividade no mesmo local em que residir, mediante aplicação da menor alíquota vigente para aquela localidade, seja residencial ou comercial, nos termos da lei, sem prejuízo de eventual isenção ou imunidade existente.

Tal previsão da lei nacional se justifica diante do fato de que muitos MEIs atuam em suas residenciais, conforme também é garantido pela lei nacional.

A lei nacional ainda permite que o MEI possa se instalar em sua residência desde que a atividade, como já mencionado, não gere grande circulação de pessoas, o que deverá ser observado pelo município inclusive para a emissão do alvará de funcionamento provisório. Nesse caso, além de emitir alvará de funcionamento provisório a lei federal estabelece que

a tributação municipal do imposto sobre imóveis prediais urbanos deverá assegurar tratamento mais favorecido ao MEI para realização de sua atividade no mesmo local em que residir, mediante aplicação da menor alíquota vigente para aquela localidade, seja residencial ou comercial, nos termos da lei, sem prejuízo de eventual isenção ou imunidade existente. (Art. 18-D).

Tal regulamentação, à qual os municípios terão que se adaptar, inserida na Lei Complementar nº 123 de 2006, pela recente alteração ocorrida pela Lei Complementar nº 147 de 2014, justifica-se na medida em que a pesquisa realizada pelo Sebrae nacional com dados colhidos até abril de 2012 mostra que

do total de MEI, os números mostram que 43% atuam em seu próprio domicílio, 34% em estabelecimento comercial, 12% na rua e 11% no domicílio ou empresa do cliente. Somando-se os que afirmam atuar em seu domicílio ou em estabelecimento comercial, tem-se que 77% dos

microempreendedores individuais atuam em ponto fixo. (SEBRAE, 2012, p.10).

Uma das questões que ocorre em muitos municípios é o fato de que não há diferenciação na alíquota para a cobrança do IPTU, que é um imposto de competência municipal, entre imóveis residenciais e imóveis utilizados para alguma finalidade empresária. Mas apesar disso, questionamos, amparados no art. 18-A da Lei Complementar 123/2006, aos três municípios pesquisados no seguinte sentido: De acordo com o Art. 18-A da lei complementar 123/2006

a tributação municipal do imposto sobre imóveis prediais urbanos deverá assegurar tratamento mais favorecido ao MEI para realização de sua atividade no mesmo local em que residir, mediante aplicação da menor alíquota vigente para aquela localidade, seja residencial ou comercial, nos termos da lei, sem prejuízo de eventual isenção ou imunidade existente.

Como o seu município trata essa questão? Há diferentes alíquotas de IPTU para imóvel residencial e empresarial em seu município?”

A resposta do município B foi: “Neste município, o MEI não sofre qualquer majoração do seu tributo, permanecendo a alíquota nos termos iniciais.” (TAB1, 2017).

Já o município A respondeu ao mesmo questionamento que

quando o imóvel é destinado/edificado para fins comerciais, o IPTU é mais caro do que para fins residenciais. Para o comerciante MEI, não tem diferenciação de alíquota do IPTU para os demais enquadramentos empresariais. (GA3, 2017)

E o município C informou que

o Município não prevê alíquota diferenciada específica para MEI, porém devido à possibilidade de utilização da residência como domicílio fiscal, as edificações continuam caracterizadas como residenciais, com valor de metro quadrado menor que as edificações comerciais. (GC1, 2017).

d) Agente de desenvolvimento

A existência de figura denominada agente de desenvolvimento, que também está previsto em todas as leis locais, derivada da exigência do texto normativo nacional, também tem forte ligação com o Sebrae, embora seja competência do funcionário a sua indicação. Dispõe o art. 85-A da Lei Complementar nº 123/2006

que “Caberá ao Poder Público Municipal designar Agente de Desenvolvimento para a efetivação do disposto nesta Lei Complementar, observadas as especificidades locais.” Além disso, prevê o § 1º do mesmo artigo que

a função de Agente de Desenvolvimento caracteriza-se pelo exercício de articulação das ações públicas para a promoção do desenvolvimento local e territorial, mediante ações locais ou comunitárias, individuais ou coletivas, que visem ao cumprimento das disposições e diretrizes contidas nesta Lei Complementar, sob supervisão do órgão gestor local responsável pelas políticas de desenvolvimento.

Para ser agente de desenvolvimento, alguns requisitos devem ser observados como: residir na área da comunidade em que atuar; haver concluído, com aproveitamento, curso de qualificação básica para a formação de Agente de Desenvolvimento; e possuir formação ou experiência compatível com a função a ser exercida; ser preferencialmente servidor efetivo do município, tudo de acordo com o parágrafo segundo do mesmo artigo da mencionada lei.

Segundo o Representante Regional do Sebrae

os agentes de desenvolvimento são indicados pelo prefeito por meio de portaria, esses agentes recebem uma capacitação do Sebrae, passa a ser um elo entre poder público/empresas e Sebrae. Curso de 16 horas mais outros curso avançado de 32 horas, além disso, há um curso via EAD para os que as prefeituras restringem orçamento para viagens. Além de reuniões periódicas com o Sebrae, e participação em eventos nacionais, regionais, por meio e sorteio. O agente passa a ser um elo entre poder público/empresas e Sebrae. O Sebrae espera do agente um retorno da implementação da política pública, para “devolver” o trabalho. (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016).

A forte vinculação dos agentes de desenvolvimento dos municípios com o Sebrae provavelmente se dá a partir da descentralização que o ato normativo federal permite em relação à capacitação e formação dos mesmos, previsto no texto normativo, especialmente o § 3º do art. 85-A, da Lei Complementar, ou seja, a atuação de diferentes atores na formação, capacitação e intercâmbio de experiências é autorizada pelo próprio Estado, daí a intervenção do Sebrae junto aos agentes de desenvolvimento, senão vejamos o seu teor do mencionado artigo:

§ 3º A Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República juntamente com as entidades municipalistas e de apoio e representação empresarial prestarão suporte aos referidos agentes na

forma de capacitação, estudos e pesquisas, publicações, promoção de intercâmbio de informações e experiências.

A legislação dos três municípios dispõe sobre a figura do agente de desenvolvimento em seu quadro funcional, porém o teor dos artigos que tratam sobre essa questão na legislação do município C e A é exatamente o mesmo, alterando apenas a numeração do artigo (art. 15 na legislação do município C e art. 10 na legislação do município A), ambas com o seguinte teor:

Caberá ao Poder Executivo Municipal a designação de servidor(es) e área responsável em sua estrutura funcional para a efetivação dos dispositivos previstos na presente Lei, observadas as especificidades locais.

§ 1º A função de agente de desenvolvimento caracteriza-se pelo exercício de articulação das ações públicas para a promoção do desenvolvimento local e territorial, mediante ações locais ou comunitárias, individuais ou coletivas, que busquem cumprimento das disposições e diretrizes contidas nesta Lei e na Lei Complementar 123/2006 (com as alterações até a presente data), sob supervisão do órgão gestor local responsável pelas políticas de desenvolvimento.

§ 2º O agente de desenvolvimento deverá preencher os seguintes requisitos:

- I – residir na área da comunidade em que atuar;
- II – ter concluído, com aproveitamento, curso de qualificação básica para a formação de agente de desenvolvimento;
- III – ter concluído o ensino fundamental.

§ 3º Caberá ao agente de desenvolvimento buscar, junto ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e com as demais entidades municipalistas e de apoio e representação empresarial, o suporte para ações de capacitação, estudos e pesquisas, publicações, promoção de intercâmbio de informações e experiências.

Já no município B, a legislação dispõe o art. 18 com o seguinte teor: “O Executivo Municipal poderá designar servidor e área responsável, em sua estrutura, para a efetivação dos dispositivos previstos na presente lei.”

Em questionário aplicado aos secretários da fazenda dos três municípios, com a seguinte pergunta “O município tem agente de desenvolvimento? O agente de desenvolvimento é servidor público municipal? Reside na área em que atua? Qual a sua formação?”, obtivemos a seguinte resposta do município A: “Possui 2 agentes de desenvolvimento. Um é fiscal tributário e o outro é o secretário de Administração. O secretário de Administração reside no município e o fiscal não. A fiscal é formada em Direito e o secretário é Administrador.” (GA3, 2017). Já o município B respondeu o seguinte:

sim. O município possui dois servidores estatutários, com formação de agente de desenvolvimento. Sendo, um no cargo de assessor administrativo, lotado na Secretaria Municipal de Fazenda e um no cargo de motorista de veículos leves, lotado na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Cultura e Turismo. (TAB1, 2017).

O município C respondeu ao questionamento da seguinte forma: “O município possui dois agentes de desenvolvimento, lotados na Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, no regime de Cargos em Comissão, residentes no Município, formados em Gestão Financeira e Administração.” (GC1, 2017)

O que chama a atenção é o fato de que todos os municípios pesquisados informaram possuir dois agentes de desenvolvimento, em que pese serem municípios de diferentes portes, bem como com diferente número de MEIs, além de perceber, ao que parece, no município A há confusão entre fiscais e agente de desenvolvimento, que, a rigor, possuem competências distintas. Mas, se ambos atuam como agentes de desenvolvimento, há uma construção diferente da práxis local com o que denomina tanto a lei nacional como a local, de que o “agente de desenvolvimento deverá residir na área da comunidade em que atuar” (art. 10, §2º, I da Lei Complementar nº 015 de 2010 do município A), visto que foi informado que que um dos agentes, fiscal tributário, não reside na comunidade em que atua.

No município B, um dos agentes encontra-se lotado no cargo de motorista de veículos leves, enquanto sua função como agente de desenvolvimento exige uma atuação muito mais complexa do que estar habilitado para dirigir esses veículos, devendo “articular ações públicas para a promoção do desenvolvimento local e territorial, mediante ações locais ou comunitárias, individuais ou coletivas”, o que pode ser compreendido como um desvio de função de funcionário.

Já no município C, ambos os agentes de desenvolvimento são cargos comissionados, ou seja, possuem caráter provisório e são de livre escolha do gestor tanto para nomear como para exonerar, podendo tal fator prejudicar a continuidade do trabalho junto ao município, motivo pelo qual a lei nacional dispõe que o agente de desenvolvimento seja preferencialmente servidor efetivo do Município (art. 85-A, §2º, IV).

e) Fiscalização orientada para o Microempreendedor Individual

Ainda conforme a lei federal, art. 55, compete aos municípios realizar a fiscalização orientadora no que diz respeito ao aspecto de posturas, uso do solo,

sanitário, ambiental, segurança, entre outras questões que devem ser fiscalizadas pelo município. Tal visita orientadora deverá ocorrer em dupla visita, das quais deverá ser lavrado termo de regularização no prazo definido pelo município, para, apenas após, lavrar auto de infração, se for o caso, que poderá culminar com um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, prática utilizada por alguns municípios. Decorrido o prazo ajustado sem a regularização necessária, o município poderá fechar o estabelecimento e cassar as licenças por ele expedidas.

Os municípios A e B possuem exatamente o mesmo teor em relação à fiscalização orientada, alterando apenas a ordem numérica dos artigos. O ato normativo do município B tem a matéria regulamentada nos arts. 9º ao 12, que transcrevemos abaixo, enquanto que no município A, os artigos que mencionam a matéria são os 6º ao 9º.

Art. 9º A fiscalização municipal, nos aspectos de posturas, uso do solo, sanitário, ambiental e de segurança, relativos às microempresas, empresas de pequeno porte e demais contribuintes, deverá ter prioritariamente natureza orientadora, quando a atividade ou situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento.

Art. 10. Nos moldes do artigo anterior, quando da fiscalização municipal, será observado o critério de dupla visita para lavratura de auto de infração, exceto na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

Parágrafo único. Considera-se reincidência, para fins deste artigo, a prática do mesmo ato no período de 12 (doze) meses, contados do ato anterior.

Art. 11. A dupla visita consiste em uma primeira ação, com a finalidade de verificar a regularidade do estabelecimento, e em ação posterior de caráter punitivo quando, verificada qualquer irregularidade na primeira visita, não for efetuada a respectiva regularização no prazo determinado.

Art. 12. Quando na visita for constatada qualquer irregularidade, será lavrado um termo de verificação e orientação para que o responsável possa efetuar a regularização no prazo de 30 (trinta) dias, sem aplicação de penalidade.

§ 1º Quando o prazo referido neste artigo não for suficiente para a regularização necessária, o interessado deverá formalizar junto ao órgão de fiscalização um termo de ajuste de conduta, no qual, justificadamente, assumirá o compromisso de efetuar a regularização dentro do cronograma que for fixado no termo.

§ 2º Decorridos os prazos fixados no *caput* ou no Termo de Ajuste de Conduta (TAC), sem a regularização necessária, será lavrado auto de infração com aplicação de penalidade cabível, de acordo com a legislação específica aplicável a cada caso.

Já o município , prevê a fiscalização orientadora nos arts. 9º a 14 da lei local, cujo teor, se comparado à legislação dos outros dois municípios, altera-se apenas

quanto ao prazo mencionado no artigo 12, para sanar eventual irregularidade constatada pelo fiscal, de 30 para 20 dias no município C. Além disso, quanto ao prazo para regularizar a questão apontada pelo fiscal, nas leis do município A e B não há previsão de prazo final, mas, sim, de observância de cronograma fixado no termo ajustado entre o ente público e o MEI, enquanto no município C, tal prazo será de mais de vinte dias.

Mas o que mais chama a atenção no texto normativo que regulamenta a fiscalização orientadora no município C é de que houve preocupação explícita em mencionar que tal fiscalização e a concessão dos respectivos prazos para sanar as irregularidades encontradas pelos fiscais nas atividades do MEI não serão extensivas para processos administrativos fiscais relativo à cobrança de tributos, nem à ocupação irregular da reserva de faixa não edificável, de área destinada a equipamentos urbanos, de áreas de preservação permanente e nas faixas de domínio público das rodovias, ferroviárias e dutovias ou de vias e logradouros públicos, de acordo com o art. 13 e 14 da Lei 5.620 de 2014 do município C, teor não encontrado nas leis locais dos outros dois municípios pesquisados. Do que se pode concluir que há maior preocupação do município C em relação à fiscalização e à arrecadação das contribuições tributárias devidas ao MEI.

Quando questionado aos secretários da Fazenda dos três municípios quantos fiscais o município possui, o município A respondeu: “Três fiscais tributários e três fiscais de obras e posturas.” (GA3, 2017), o município B respondeu: “Oito fiscais.” (TAB1, 2017), e o município C informou: “O Município possui três fiscais de posturas, responsáveis pelo cadastro mobiliário, incluindo inscrição, alterações e baixas do Cadastro Municipal de Atividade, da cidade e seis fiscais tributários.” (GC1, 2017)

Considerando que aos fiscais de cada município compete não só fiscalizar os MEIs, mas, sim todo o conjunto empresarial estabelecido no município, o que inclui as empresas de maior porte até aquelas enquadradas como ME e EPP, questionamos às mesmas autoridades se: “Os fiscais fiscalizam as atividades desenvolvidas por MEI?” O município A respondeu que: “Sim, e em caso de desconformidade com a legislação, os mesmos são notificados para a devida correção.” (GA3, 2017), o município B informou que: “Realizam as atividades desenvolvidas por MEI, apenas quando provocados” (TAB1, 2017); já o município C informou que: “Sim, todas as atividades desenvolvidas no município são fiscalizadas, inclusive sendo observado, no caso do MEI, se o regime de enquadramento

tributário está correto, mediante aplicação de um termo de constatação com levantamento socioeconômico.” (GC1, 2017).

Seguindo os questionamentos às autoridades fazendárias, questionou-se “É efetivamente realizada a chamada fiscalização orientada prevista em lei?” O município A respondeu que: “No primeiro contato é feita a orientação, após isso são tomadas as medidas cabíveis.” (GA3, 2017); o município B, respondeu que “não” (TAB1, 2017), e segundo o secretário da Fazenda do município C

sim, o MEI possui tratamento simplificado e diferenciado, sendo observada a prévia orientação, quando os riscos da atividade ou da situação, por sua natureza, comportar grau de risco compatível com esse procedimento. Em muitas situações, principalmente no âmbito de atuação da Vigilância Sanitária, a abordagem apenas orientadora não é possível. (GC1, 2017).

E, por fim, questionamos às mesmas autoridades se “O município faz algum tipo de documentos (como o TAC) na primeira visita e percebe que há algo a ser ajustados na atividade empresária?” O município A informou que “Na primeira visita é feita apenas orientação, se não resolvido os problemas encontrados, passamos a emitir Notificações.” (GA3, 2017); já o município B informou que “Não.” (TAB1, 2017), ou seja, não utiliza TAC como instrumento de fiscalização orientada. O município C respondeu que “Durante a vistoria são lavrados Termos de Fiscalização e Vistoria de cada setor envolvido, (Posturas, Vigilância Sanitária e Meio Ambiente) onde o contribuinte recebe por escrito os procedimentos ou ações necessárias à regularização da atividade.” (GC1, 2017).

f) Acesso ao mercado e compras públicas

A lei federal busca a manutenção do MEI no mercado e, para tanto, estabelece regras de acesso ao mercado utilizando o instrumento das licitações públicas, que é uma exigência para as aquisições das administrações diretas, indiretas, autarquias e fundacional, das quais uma parte é reservada aos pequenos empreendedores, incluindo além do MEI, também as ME e as EPPs. A administrações direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal deverão observar nas contratações públicas o “tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do

desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica” (Art. 47).

Para tanto, estabelece o art. 48 da lei federal que a administração pública deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de MEs e EPPs nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00¹⁰⁴, além de que poderá “em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de MEs ou EPPs”¹⁰⁵, e ainda deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% do objeto para a contratação de MEs e EPPs. O fato de tal regulação aplicar-se-á tanto as ME, EPPs quanto aos MEIs. Torna-se importante destacar que, em relação aos últimos, atualmente, o valor de R\$ 80.000,00 é superior à capacidade de faturamento anual, que é de R\$ 60.000,00 e a partir de 2018 passará para R\$ 81.000,00 para manter-se enquadrado como MEI, porém a participação do MEI, como modalidade de ME, não é vedada, suportando, porém, a consequência de desenquadramento se for vitorioso no certame.

Há tentativa de melhorar o desenvolvimento territorial local e regional com a permissão dos municípios e demais entes federados, estabelecendo a lei federal prioridade de contratação para as MEs e EPPs sediadas local ou regionalmente, até o limite de 10% do melhor preço válido, o que deverá ser devidamente justificado.

Nesse cenário, destacamos que ao município compete elaborar editais de licitação que contemplem nos termos acima mencionados a participação dos MEIs, permitindo que instituições que atuam na escala local (Sebrae, Universidades, Associações Comerciais, etc) capacitem esses pequenos empresários para conhecer a forma de se habilitar aos processos licitatórios.

Recentemente, por meio da Lei Complementar nº 147 de 2014, houve a inserção na lei federal de questão relacionada ao acesso ao mercado externo dos MEIs. Segundo a lei federal

¹⁰⁴ O Decreto nº 8.538, de 6 de outubro de 2015, regulamenta o tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte, agricultores familiares, produtores rurais pessoa física, microempreendedores individuais e sociedades cooperativas de consumo nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal.

¹⁰⁵ Art. 48. Dispõe que “§ 2º Na hipótese do inciso II do *caput* deste artigo, os empenhos e pagamentos do órgão ou entidade da administração pública poderão ser destinados diretamente às microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas.”

Art. 49-A. A microempresa e a empresa de pequeno porte beneficiárias do SIMPLES usufruirão de regime de exportação que contemplará procedimentos simplificados de habilitação, licenciamento, despacho aduaneiro e câmbio, na forma do regulamento.

Parágrafo único. As pessoas jurídicas prestadoras de serviço de logística internacional quando contratadas por beneficiários do SIMPLES estão autorizadas a realizar atividades relativas a licenciamento administrativo, despacho aduaneiro, consolidação e desconsolidação de carga, bem como a contratação de seguro, câmbio, transporte e armazenagem de mercadorias, objeto da prestação do serviço, na forma do regulamento.

Considerando que o MEI é uma modalidade de ME, entendemos que essa modalidade também poderá usufruir dos benefícios acima mencionados para fomentar o mercado externo, visto que pesquisa realizada em 2013 sobre o Empreendedorismo no Brasil 2013 – (GEM, 2013), versão nacional para o projeto Global Entrepreneurship Monitor– GEM¹⁰⁶, mostra que os pequenos empreendedores individuais, incluindo aqueles que se formalizam por meio da figura do MEI, não possuem clientes no exterior. Mais precisamente conclui a pesquisa que

a orientação para o mercado interno é absolutamente majoritária: 98,0% desses empreendedores não possuem nenhum cliente no exterior. Dentre as regiões brasileiras, a região (referindo-se a região Sul) se destaca por apresentar a maior proporção de empreendedores com 25% a 75% dos seus clientes no exterior (0,8%). (GEM, 2013, p. 52).

Localmente várias são as instituições e programas que orientam os pequenos empreendedores, inclusive para buscar mercado externo entre outras questões. Outra pesquisa realizada em 2014 mostra a baixa procura por apoio técnico. A mencionada pesquisa realizada sobre o Empreendedorismo no Brasil 2014 – (GEM, 2014), versão nacional para o projeto GEM¹⁰⁷, procurou saber entre outras informações levantadas, o percentual dos empreendedores que buscam auxílio junto aos órgãos de apoio: Senac, Sebrae, Senai, entre outros.

¹⁰⁶ O Brasil participa deste esforço desde 2000, a pesquisa é conduzida pelo Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP) e conta com o apoio técnico e financeiro do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e pequenas Empresas (Sebrae). Desde 2011, o Centro de Empreendedorismo e Novos Negócios da Fundação Getúlio Vargas tornou-se parceiro acadêmico do projeto.

¹⁰⁷ Nessa pesquisa foram entrevistados 2000 indivíduos na Região Sul do Brasil, com idades entre 18 a 64 anos de idade, a respeito de suas atitudes, atividades e aspirações individuais relacionadas à atividade empreendedora; e 108 especialistas (22 da Região Sul), que opinaram sobre vários aspectos relativos ao ambiente de negócios que condicionam a criação e o desenvolvimento de novos empreendimentos no Brasil e em suas regiões. Disponível em <http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Estudos%20e%20Pesquisas/gem%202014_sul.pdf>. Acesso em: 22 de junho de 2015.

A grande maioria dos empreendedores da Região Sul (86,5%) não recorrem a esses órgãos de apoio. Estatisticamente, esse percentual é idêntico ao observado no Brasil (86,6%); Na região (Sul), o percentual dos empreendedores que procuram algum órgão de apoio é 13,5%. Dos órgãos de apoio mencionados se destaca o Sebrae, sendo citado por 11,2% dos empreendedores da região. Esse percentual apresentou um crescimento de 2,8 pontos percentuais em relação ao ano de 2013 e é superior ao observado em nível nacional (10,4%). (GEM, 2014, p.09).

No ano de 2013, a mesma pesquisa havia sido realizada e os números foram similares à pesquisa de 2014 em relação à procura de instituições de apoio. O Sebrae foi a instituição mais citada com 8,4% dos entrevistados (GEM, 2013).

A pesquisa apontou o motivo pela não procura de órgãos de apoio. Os mais citados pelos empreendedores da Região Sul são “a falta de necessidade (58,1%), o maior percentual dentre as regiões e o Brasil (44,4%). Destaca-se também a falta de interesse (12,4%), de conhecimento (14,7%) e de tempo (16 %)”(GEM, 2014, p.10).

Outra questão destacada pela gerente regional do Sebrae, que foi prioridade do Sebrae quanto ao acompanhamento junto aos municípios, é a questão relacionada ao programa de compras públicas. De acordo com a lei complementar federal

Art. 47. Nas contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

Parágrafo único. No que diz respeito às compras públicas, enquanto não sobrevier legislação estadual, municipal ou regulamento específico de cada órgão mais favorável à microempresa e empresa de pequeno porte, aplica-se a legislação federal.¹⁰⁸

E ainda segundo o ato normativo federal “o cumprimento do disposto no art. 47 da Lei Complementar, a administração pública, nos termos do art. 48:

¹⁰⁸ É importante observar o Art. 49 da lei complementar que dispõe o que segue: Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando: I - (Revogado); II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; III - o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte não for vantajoso para a administração pública ou representar prejuízo ao conjunto ou complexo do objeto a ser contratado; IV - a licitação for dispensável ou inexigível, nos termos dos arts. 24 e 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, excetuando-se as dispensas tratadas pelos incisos I e II do art. 24 da mesma Lei, nas quais a compra deverá ser feita preferencialmente de microempresas e empresas de pequeno porte, aplicando-se o disposto no inciso I do art. 48.

- I - deverá realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- II - poderá, em relação aos processos licitatórios destinados à aquisição de obras e serviços, exigir dos licitantes a subcontratação de microempresa ou empresa de pequeno porte;
- III - deverá estabelecer, em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte.

O MEI como uma modalidade de ME poderá participar do programa de contratações públicas da administração direta e indireta, autárquica e fundacional, federal, estadual e municipal nos itens de contratação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00, porém, para participar de tal processo, é necessário que o MEI esteja com sua documentação em dia. Quando questionamos a gerente regional do Sebrae se os municípios realmente permitem que o MEI participe dessas contratações com o poder público, a resposta foi positiva, porém com algumas ressalvas. Salienta que a equipe do Sebrae está sempre em processo contínuo de capacitação das equipes das prefeituras de todos os municípios, bem como oferece cursos para as pequenas empresas e os MEIs para que “tenham condições de se habilitar as compras públicas, com cursos de como vender para órgãos públicos, em que se faz até simulação de pregão eletrônico” (REPRESENTANTE DO SEBRAE, 2016) .

A ressalva mencionada pela entrevistada é no seguinte sentido:

o que acontece: quando é prestação de serviço o MEI fica mais caro, as prefeituras não gostam que o MEI se habilita, porque tem que recolher INSS separado do MEI. Mas ainda assim há vários exemplos, de pintor de escolas, instalação de ar condicionado. Nesse caso a prefeitura deve recolher o INSS complementar. O MEI paga sua DAS e o município deve recolher o INSS complementar de 20%.

Ressalta ainda que, muitas vezes, o próprio MEI não tem interesse, pois um serviço apenas com o poder público poderá superar o seu limite de faturamento, que é de R\$ 81.000,00, a partir de 2018. Nesse caso, pode ser mais interessante para o MEI ser subcontratado por outra empresa nas obras de grande porte, desde que o edital permita, conforme autorização prevista no inciso II do art. 48 anteriormente mencionado.

Os atos normativos locais dos municípios B e C e A, respectivamente preveem que:

Art. 33. Os órgãos e as entidades contratantes poderão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e

empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (lei. N. 5.874/2010 do município B)

Art. 18. Os órgãos e as entidades contratantes deverão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de ME, EPP e MEI nas contratações cujo valor seja até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (Lei 5.620/2014 do município C)

Art. 13. Os órgãos e as entidades contratantes poderão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (Lei Complementar n. 15/2010 do município A) .

Destacamos que o ato normativo dos municípios B e A apresentam uma faculdade em já que o termo utilizado é “poderão”, enquanto o município C, segue a obrigatoriedade prevista também no ato normativo nacional, utilizando o termo “deverão”.

Segundo noticiário veiculado no Jornal Gazeta do Sul, que circula nos três municípios pesquisados, tal questão pode “criar lentidão e custos extras à administração pública.” Até a data dessa alteração da lei nacional, e consequentemente repercutindo na escala local, ainda segundo o noticiário “compras de até R\$ 8mil e obras de até R\$ 15 mil podiam ser feita com dispensa de licitação. Agora, é preciso abrir um edital, exclusivo para pequenas empresas.” Além do que a lei nacional permite que a administração possa pagar até 10% a mais do que a melhor oferta para privilegiar uma microempresa (GAZETA DO SUL, 2014, p. 14).

Mas, por outro lado, o mesmo noticiário aponta a imposição do ato normativo nacional, bem como dos atos normativos locais, as ME, EPP e o MEI, o setor público aparece como uma alternativa de mercado. (GAZETA DO SUL, 2014, p. 14).

Em *e-mail* enviado aos secretários da Fazenda dos três municípios, a fim de complementar a pesquisa inicial realizada com tais atores, questionamos se há abertura de processo licitatório exclusivo para ME, EPP e MEI, indicando com a especificidade a legislação de cada município, apenas o município B nos retornou com a seguinte resposta:

o município vem aplicando a legislação referida, inclusive considerando as alterações da Lei Complementar Nacional nº 123/2006, alterada pela Lei Complementar Nacional nº 147/2014, sendo que por ocasião da elaboração dos orçamentos prévios, o setor competente junto à Secretaria Municipal de Fazenda efetua a avaliação do enquadramento ou não na respectiva

legislação, bem como visando o cumprimento da legislação municipal.¹⁰⁹ (TAB1, 2017).

Os demais municípios não retornaram o questionado. O que se pode verificar em relação à questão é de que há uma prática extremamente fragilizada em relação ao assunto junto aos municípios, por motivos que exigiram outra pesquisa mais aprofundada sobre o assunto.

Mas de qualquer modo, é possível sustentar a fragilidade apontada em dados da pesquisa nacional do Sebrae/2017, que revelam que a prática de vender para os governos é pouco utilizada pelos MEIS, embora os atos normativos locais contemplem tal previsão. Na praxis dos municípios, não há abertura de edital de licitação exclusivo para as pequenas empresas, pelos motivos acima mencionados, não sendo, portanto, possível imputar apenas aos MEIs a falta de exploração desse mercado. De acordo com a pesquisa do SEBRAE (2017, p. 52)

os números indicam que esse benefício parece ainda pouco utilizado pelo MEI. Dos entrevistados, 86% afirmaram que nunca venderam produtos ou serviços para a prefeitura ou governo. Outros 14% afirmaram já ter vendido para a prefeitura ou governo.

6.3 A apropriação da política pública pelos Microempreendedores Individuais

Ainda na busca de melhor interpretar o território a partir das ações dos atores que nele atuam, não poderíamos deixar de pesquisar a atuação dos próprios MEIs a partir da apropriação que esses atores fazem da política pública da qual são os destinatários.

Nesse imbricado sistema de atores que podem influenciar na implementação da política pública, os MEIs se situam em lugar de destaque, pois podem promover importantes demandas e se apropriar de diferentes formas da política pública, contribuindo com a sua construção social, e consequentemente, na construção jurídica da norma.

¹⁰⁹ A pergunta feita para a Secretaria da Fazenda do município B foi exatamente a seguinte: “se o teor do art. 33 da Lei N. 5.874/2010¹⁰⁹ da lei desse município é realizado em seu município? ou seja, há abertura de processo licitatório exclusivo para ME, EPP e MEI, nos termos previstos no artigo abaixo transcrito? Art. 33. Os órgãos e as entidades contratantes poderão realizar processo licitatório destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais)”.

Nesse sentido, a atuação dos destinatários da política pública do MEI será analisada a partir da resposta dos questionário aplicados a sete MEIS que atuam no território dos três municípios pesquisados (APÊNDICE B). Os contatos foram realizados por telefone, por mensagem eletrônica ou pessoalmente, sendo que os questionários foram enviados por *e-mail* ou deixados impressos para que os mesmos respondessem as questões. Importante registrar que houve grande dificuldade para o retorno dos questionários, motivo pelo qual, dos doze questionados propostos inicialmente, apenas sete retornaram.

É importante destacar que não se trata de meramente traçar perfil do MEI. Muitos dos trabalhos pesquisados na literatura analisam a figura do MEI como uma forma de reconfiguração do trabalho no Brasil, com trabalhadores que antes exerciam suas atividades à margem do mercado formal, e que hoje se tornam visíveis com a formalização do trabalho por meio do MEI (SULZBACH; FELISBINO, 2014). Mas também encontramos na literatura brasileira pesquisas que tratam da análise do perfil dos MEIs em determinados territórios, aproveitando dados secundários disponíveis no portal do empreendedor, considerando o sexo, o nível de escolaridade, o local de atuação, a situação anterior à formalização do empreendedor e as instituições de apoio à formalização do empreendedor (TARTAS; GUARESCHI, 2015), além de pesquisas do Sebrae que acompanham anualmente o perfil daquele que se formaliza por meio da figura do Microempreendedor Individual (SEBRAE, 2015). O papel do contabilista em relação à figura jurídica do MEI também já foi objeto de estudo, visto que a Lei Complementar nº123 estabelece a gratuidade dos serviços contábeis a serem prestado ao MEI por contabilista inscrito no Simples Nacional (CHUPEL; SOBRAL; BARELLA; 2014).

Há ainda, na literatura, trabalhos de maior envergadura, publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA, que abordam os impactos micro e macroeconômicos de políticas públicas para a formalização, buscando contribuir para a promoção da formalização na economia brasileira (ULYSSEA, 2014). Há também outro trabalho publicado pelo IPEA que, por meio de uma pesquisa exploratória, analisa os efeitos da política de formalização dos MEIs, buscando compreender se a política teve êxito em promover o microempreendedorismo no Brasil e se contribuiu para a formalização dos empreendedores (CORSEUIL; NERI; ULYSSEA, 2014).

O que pretendemos aqui é analisar como efetivamente os MEIs vêm se apropriando da política pública, visto que, uma vez registrados, possuem inúmeras possibilidades permitidas pelo contorno legal estabelecido pela escala nacional, bem como possibilidades de exploração da condição de MEI por meio de ações locais.

A escolha dos MEIs para a aplicação do questionário se deu de forma aleatória, a partir da lista concedida pelo poder público do município B e do município C, de pequenas empresas. Nem todos ali listados são ou foram MEIs, daí a dificuldade em identificá-los, o que se deu a partir de contatos pessoais e telefônicos. Já o município A, por meio da sua secretaria de desenvolvimento econômico, quando provocado a fornecer contato de alguns MEIs, enviou uma lista de três MEIs, mas desses apenas um retornou o questionário respondido.

O questionário estruturado buscou conhecer, além da identificação do MEI, o sexo, a idade e a escolaridade, o perfil socioeconômico do microempreendedor e a trajetória individual de empreendedorismo; sua relação com o mercado; o grau de apropriação dos benefícios da política pública do MEI; sua relação com o poder público ou outras instituições após a formalização como MEI e, por fim, sua percepção em relação aos atos normativos nacional e local que constituem a política pública, além de uma percepção acerca da avaliação da política pública.

Iniciamos pela percepção da política. Todos os MEIs questionados responderam que a política pública pode ser avaliada como “Boa”. As demais alternativas eram “ruim” e “excelente”. Nenhum dos questionados conhece a lei municipal que regulamenta a figura do MEI, tampouco participaram da sessão de votação na Câmara Municipal de Vereadores quando o texto normativo foi aprovado em seu município, e apenas um declara conhecer a lei federal.

Essas informações podem ser cruzadas com o grau de escolaridade dos MEIs, que segundo recente pesquisa do Sebrae

ao analisar a escolaridade dos microempreendedores individuais, percebe-se que a maioria tem nível médio ou técnico completo ou mais (68%). Observando mais detalhadamente, temos:

1% sem instrução formal; 16% com fundamental incompleto; 8% com fundamental completo; 9,4% com médio ou técnico incompleto; 41% com ensino médio ou técnico completo; 9% com superior incompleto; outros 20% com superior completo e 4% com pós-graduação).

De maneira geral, observa-se que os microempreendedores individuais são mais escolarizados que a média da população. (SEBRAE, 2017).

Apesar da conclusão do estudo acima mencionado, de que os MEIs são mais escolarizados que a média da população, e dos entrevistados para essa pesquisa ora apresentada, em que três deles possuem escolaridade de Ensino Superior Completo e outro com o ensino superior incompleto, não há conhecimento da lei nacional, nem da lei local, bem como não há também acompanhamento local desses atores nas produções legislativas do município, que em tese é de fácil acesso no que diz respeito às sessões da Câmara de Vereadores, que são públicas. Portanto, o que concluímos é que o grau de escolaridade dos MEIs não é parâmetro para conhecer os atos normativos que contornam a política pública do Microempreendedor. O que, em parte, também responde a falta de conhecimento dos benefícios direcionados ao MEI, conforme veremos a seguir.

Quando questionados “Quando você se registrou como MEI quem lhe ajudou a fazer o registro?”, três responderam que tiveram ajuda de um contador, dois tiveram o auxílio do Sebrae, um respondeu que a ajuda veio de amigos e familiares e o outro informou ter se registrado sem ajuda de ninguém, por conta própria. É importante lembrar que o profissional de contabilidade, cujo escritório se beneficia das regras do Simples Nacional, conforme já mencionado em outro momento, devem prestar serviço gratuito para o registro do MEI.

Aproveitando essas informações, é possível realizar o cruzamento das respostas da questão acima com outra questão proposta: “Para fazer o registro como MEI você teve custo?”. Na resposta a essa questão, apuramos que dois questionados responderam que sim, permitindo que se conclua que o custo mencionado possa ter sido do profissional de contabilidade que auxiliou no registro e não efetivamente o custo de taxa para os cofres estatais. Os outros cinco responderam que não tiveram custo algum, confirmando o que se colheu junto a todos os municípios pesquisados quando informaram que não cobram taxas para a formalização do MEI.

Mas o interessante, com novo cruzamento das respostas, é em relação à questão que permite aos questionados apontarem quais os benefícios que possuem como MEIs, considerando que todos os benefícios listados são benefícios do MEI, e que foram colocados na seguinte ordem: aposentadoria; participação em licitações públicas; comprovante de renda; baixo valor de impostos; possibilidade de expedir nota fiscal; acesso a financiamentos mais baratos; contratação de um funcionários com baixo custo; contador gratuito.

Porém, o número dos benefícios listados, apontados pelos questionados, foi de, no máximo, quatro por MEI, quando, na verdade, poderiam ter marcado todos os oito benefícios listados. A análise das informações nos permite extrair aquilo que está muito presente na vida desse empreendedor: o baixo valor dos impostos quando formalizados como MEI, visto que cinco marcaram essa opção. Já a aposentadoria foi marcada por apenas três dos questionados, e a possibilidade de expedir nota fiscal foi marcado por quatro MEIs; o uso do registro de MEI como comprovante de renda foi marcado por apenas dois MEIS, e o acesso a financiamentos mais baratos e a ter um contador gratuito, cada qual, foram escolhas de um MEI. Já a participação em licitações públicas não foi opção de nenhum dos MEIs.

Esses números nos permitem afirmar que os atores MEIs conhecem pouco os benefícios concedidos para a sua atuação empresarial decorrente dos atos normativos da escala nacional, especialmente no que tange à imposição normativa de atendimento gratuito dos MEIs para o primeiro registro pelos profissionais contabilistas, que se beneficiam das regras do Simples Nacional. Já quanto ao benefício de acesso a financiamentos mais baratos, embora possa ser uma opção do MEI em não se capitalizar com dinheiro alheio provindo de instituições financeiras, também não foi marcado como sendo um benefício conhecido pelos MEIs. Por outro lado, em outro questionamento, dois responderam que depois de se registrarem como MEIs acessaram financiamentos mais baratos, identificando inclusive a instituição - um na Caixa Econômica Federal e outro no Banrisul.

Chama também a atenção o fato de nenhum dos MEIs ter marcado a opção do benefício da participação em licitações públicas, o que pode confirmar a práxis fragilizada em todos os municípios, da abertura de edital exclusivo para as pequenas empresas nas compras públicas, além do desconhecimento desse benefício pelos próprios MEIs.

Quanto ao ramo de atuação, todos os MEIs questionados são prestadores de serviços, o que, pela percepção desta pesquisadora, é a maioria nos territórios pesquisados, o que, inclusive, já foi confirmado pelo *ranking* das atividades desenvolvidas por MEI a partir dos CNAEs registrados, no início desse capítulo. Mas, além disso, trata-se de uma consequência da lógica do regime do regime de acumulação flexível, que diminui o número de vagas de empregos indústrias e,

principalmente pós 1994, desencadeia um crescimento de postos de trabalho nos serviços (DUPAS, 2001).

Os prestadores de serviços questionados atendem clientes, no máximo, na região em que estão estabelecidos, nenhum deles atende clientes no âmbito nacional, tampouco no exterior. Nesse sentido, é importante analisar esse dado a partir do contexto normativo e de outras pesquisas já realizadas. Independentemente da área de atuação dos MEIs, pesquisas mais amplas apontam que, por meio da Lei Complementar nº 147 de 2014, houve a inserção na lei federal de questão relacionada ao acesso ao mercado externo dos MEIs. Segundo a lei federal,

Art. 49-A. A microempresa e a empresa de pequeno porte beneficiárias do SIMPLES usufruirão de regime de exportação que contemplará procedimentos simplificados de habilitação, licenciamento, despacho aduaneiro e câmbio, na forma do regulamento.

Além disso, prevê o parágrafo único do mesmo artigo de lei, que:

as pessoas jurídicas prestadoras de serviço de logística internacional quando contratadas por beneficiários do SIMPLES estão autorizadas a realizar atividades relativas a licenciamento administrativo, despacho aduaneiro, consolidação e desconsolidação de carga, bem como a contratação de seguro, câmbio, transporte e armazenagem de mercadorias, objeto da prestação do serviço, na forma do regulamento.

Considerando que o MEI é uma modalidade de ME essa modalidade também poderá usufruir dos benefícios acima mencionados para fomentar o mercado externo, visto que pesquisa realizada em 2013 sobre o Empreendedorismo no Brasil 2013 – (GEM, 2013), versão nacional para o projeto GEM¹¹⁰, mostra que os pequenos empreendedores individuais, incluindo aqueles que se formalizam por meio da figura do MEI, não possuem clientes no exterior. Mais precisamente, conclui a pesquisa que

a orientação para o mercado interno é absolutamente majoritária: 98,0% desses empreendedores não possuem nenhum cliente no exterior. Dentre as regiões brasileiras, a região (referindo-se a região Sul) se destaca por apresentar a maior proporção de empreendedores com 25% a 75% dos seus clientes no exterior (0,8%).¹¹¹ (GEM, 2013, p. 52).

¹¹⁰ O Brasil participa deste esforço desde 2000. A pesquisa é conduzida pelo Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade (IBQP) e conta com o apoio técnico e financeiro do Sebrae. Desde 2011, o Centro de Empreendedorismo e Novos Negócios da Fundação Getúlio Vargas tornou-se parceiro acadêmico do projeto.

¹¹¹ Localmente várias são as instituições e programas que orientam os pequenos empreendedores, inclusive para buscar mercado externo entre outras questões. Outra pesquisa realizada em 2014 mostra a baixa procura por apoio técnico. A mencionada pesquisa realizada sobre o

A pesquisa logo acima mencionada também apontou que o principal motivo da não procura de órgãos de apoio para a exportação é justamente “a falta de necessidade (58,1%), seguido da falta de interesse (12,4%), de conhecimento (14,7%) e de tempo (16 %)”(GEM, 2014, p.10). O alto percentual que apontam a falta de necessidade de buscar apoio para a exportação efetivamente é uma realidade a partir do momento em que o MEI não desenvolve um produto ou serviço cuja finalidade seja para exportação, exemplo, manicure, conserto de calçados, serviços de pintura etc.

Quando questionados se “depois de se registrar como MEI a sua renda aumentou?”, apenas dois responderam que sim, os demais responderam que não. Esse dado pode revelar que muitos atuavam na informalidade antes de se registrar como MEI, e o registro como MEI não aumentou a renda mas permitiu que ela ficasse nos moldes anteriores, o que é corroborado pelas respostas da seguinte pergunta: “antes de se tornar MEI você trabalhava com Carteira assinada?”, apenas um respondeu que sim, os demais responderam que não, ou seja, é possível extrair dos cruzamentos das respostas de que a maioria atuava por conta própria, na informalidade, e seguiu atuando da mesma forma, porém após o registro de modo formal.

É importante destacar que essa modalidade de registro permite que a atividade empresária seja desenvolvida desde o início de modo formal, com o respectivo registro de MEI, como pode também formalizar atividades que vinham sendo desenvolvidas na informalidade (sem registro algum), sem qualquer atuação ou penalidade pelo período que o empresário atuou “por conta própria” e de maneira informal. Além disso, é importante também observar que atividades formais, registradas sob outra modalidade de empresa, seja EI, EIRELI, e até sociedades que são dissolvidas, podem se transformar em MEI, diante da baixa carga de tributação se comparada a outras modalidades.

Empreendedorismo no Brasil 2014 – (GEM, 2014), versão nacional para o projeto Global Entrepreneurship Monitor– GEM, procurou saber, entre outras informações levantadas, o percentual dos empreendedores que buscam auxílio junto aos órgãos de apoio: Senac, Sebrae, Senai, entre outros. A pesquisa mostra que a grande maioria dos empreendedores da Região Sul (86,5%) não recorrem a esses órgãos de apoio. Estatisticamente, esse percentual é idêntico ao observado no Brasil (86,6%); Na região (Sul), o percentual dos empreendedores que procuram algum órgão de apoio é 13,5%. Dos órgãos de apoio mencionados se destaca o Sebrae, sendo citado por 11,2% dos empreendedores da região. Esse percentual apresentou um crescimento de 2,8 pontos percentuais em relação ao ano de 2013 e é superior ao observado em nível nacional (10,4%)(GEM, 2014, p.09).

Quando questionados “desde quando você é Microempreendedor Individual – MEI”, percebemos que, apesar da política pública existir desde 2008, em regra, a formalização dos pesquisados é recente, apenas dois apontaram serem registrados como MEI há mais de quatro anos.

Em outro questionamento, os MEIs foram provocados a responder se participam de alguma associação ou sociedade como MEI, todos responderam que não, o que vem confirmar a falta de associativismo entre eles. Nesse aspecto, vale lembrar que a ACI do município B se mostrou empenhada em buscar o MEI como associado, com ações locais concretas, por exemplo, taxas mensais especiais com valores menores do que para os demais associados, a fim de possibilitar que o MEI se associe, visto que é compreendido por essa entidade com potencial para se transformar em uma empresa maior. Além dessa entidade, outras de representação empresarial de jovens empreendedores do município A e B também se mostraram abertas a receber o MEI como associado, embora não tenham evidenciado nenhuma ação concreta para tal. Por outro lado, não foi essa a visão de mundo que os demais representantes das entidades dessa mesma natureza demonstraram.

Ainda que o MEI não seja associado a nenhuma entidade de representação empresarial, há atividades desenvolvidas por essas entidades, como cursos, palestras, capacitações, que permitem a participação de toda a comunidade, independentemente de exercer atividade empresária ou não. Nesse sentido foi questionado se “depois de se registrar como MEI você participou de alguma atividade na Associação Comercial de seu município para algo relacionado a sua atividade empresária?” apenas um respondeu que sim, que participou de atividade desenvolvida pela associação dos jovens empreendedores do município B.

De acordo com Dotto e Wittmann (2004) é sabido que

empresas competem e cooperam ao mesmo tempo. Na prática, essa combinação reflete a necessidade das empresas que precisam ser competitivas, com capacidade de inovação e busca de excelência, e a dificuldade de realizar isoladamente todas as atividades necessárias para atingir esse patamar. (p. 129).

Embora os MEIs se caracterizem pela política de inclusão social, conforme se evidencia no art. 18 da Lei Complementar de 2006, estão inseridos no mesmo mercado que as empresas de portes superiores, exigindo do pequeno empreendedor capacidade de sobrevivência no mercado. Nesse sentido, a

capacidade de construir redes de cooperação para comprar e vender, com maior competitividade entre os microempreendedores pode ser um aspecto positivo para a sobrevivência do MEI.

Na escala estadual, especialmente junto à Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa - Sesampe do Estado do Rio Grande do Sul, há experiências nesse sentido. Por meio do Decreto 45.273 de 2007, o Estado do Rio Grande do Sul desenvolveu a formação de rede de cooperação em parceria com universidades. Essas redes permitem a realização de ações conjuntas, facilitando a solução de problemas comuns e viabilizando novas oportunidades que isoladamente não seriam possíveis. As empresas integradas conseguem reduzir e dividir custos e riscos, conquistar novos mercados, qualificar produtos e serviços e acessar novas tecnologias, comprovando a ideia de que o todo é maior que a soma das partes, porém, tal ação estatal é voltada para as MEs e EPPs e, considerando que o MEI é uma modalidade de ME, estaria integrado à proposta.

Nesse sentido, a lei federal concede lastro legal aos arranjos que podem ser desenvolvidos entre pequenas empresas, incluindo o MEI. De acordo com a alteração que a Lei Complementar nº 147/2014 estabeleceu na Lei Complementar 123/2006, o art. 56 permite que

as microempresas ou as empresas de pequeno porte poderão realizar negócios de compra e venda de bens e serviços para os mercados nacional e internacional, por meio de **sociedade de propósito específico**, nos termos e condições estabelecidos pelo Poder Executivo federal. (grifo nosso).

A SPE é um modelo de organização empresarial pelo qual se constitui uma nova empresa limitada com um objetivo específico. O conceito de SPEs é conhecido na prática das grandes empresas, principalmente por se tratar de uma modalidade de *joint venture (equity ou corporate joint venture)*, mas também a partir da alteração da Lei Complementar nº 123 de 2006, por meio da Lei Complementar nº 128 de 2008, pode também ser utilizado pelas micro e pequenas.

A respectiva SPE terá por finalidade realizar: a) operações de compras para revenda às microempresas ou empresas de pequeno porte que sejam suas sócias; b) operações de venda de bens adquiridos das microempresas e empresas de pequeno porte que sejam suas sócias para pessoas jurídicas que não sejam suas

sócias, devendo inclusive observar regras estabelecidas na mesma legislação¹¹². Mas, além das informações primárias colhidas nesta pesquisa, há outros dados secundários, como a pesquisa realizada pelo Sebrae, com dados coletados até abril de 2012, que demonstram que o MEI indica baixo nível de associativismo e interesse pela atividade sindical, o que pode enfraquecer a classe

os entrevistados também responderam se sua relação com sua associação ou sindicato havia mudado após sua formalização. Desses MEI, 72% disseram que a pergunta não se aplicava; 10% afirmaram que ela melhorou; e 18% disseram não ter havido mudança. **O alto percentual de “não se aplica” indica baixo nível de associativismo e atividade sindical entre os MEI.** (SEBRAE, 2012, p. 07, grifo nosso).

A possibilidade de constituir SPE pode ser contraponto dos dados levantados na pesquisa acima mencionada, mas é importante destacar que a disposição legal da possibilidade de constituir arranjos com outros MEIs, bem como redes de cooperação, não é suficiente para que o arranjo aconteça. É fundamental a ação dos atores e muitas vezes o apoio técnico de instituições locais para o convencimento desses atores de que o arranjo pode trazer benefícios ao negócio. Daí a importância, por exemplo, de o MEI estar associado às entidades de classe e a pró atividade dos atores ligados ao Executivo local, principalmente do agente de desenvolvimento.

Mas os MEIs não estão limitados a estabelecer redes ou arranjos apenas entre si. Parcerias com instituições de outras escalas pode ser salutar ao negócio. Os MEIs mais habilidosos podem buscar cooperação com empresas de outros portes, inclusive de mercado internacional, com o intuito de ampliação e acesso aos mercados, apesar de haver constatações, em pesquisa realizada pelo IPEA, que arranjos estabelecidos entre o MEI e as empresas de maior porte podem estar sendo utilizados para burlar vínculos empregatícios, precarizando o trabalho formal,

¹¹² Algumas dessas regras estão estabelecidas no mesmo art. 56 da lei acima referida: III - poderá exercer atividades de promoção dos bens referidos na alínea b do inciso II deste parágrafo; IV - apurará o imposto de renda das pessoas jurídicas com base no lucro real, devendo manter a escrituração dos livros Diário e Razão; V - apurará a Cofins e a Contribuição para o PIS/Pasep de modo não-cumulativo; VI - exportará, exclusivamente, bens a ela destinados pelas microempresas e empresas de pequeno porte que dela façam parte; VII - será constituída como sociedade limitada; VIII - deverá, nas revendas às microempresas ou empresas de pequeno porte que sejam suas sócias, observar preço no mínimo igual ao das aquisições realizadas para revenda; e IX - deverá, nas revendas de bens adquiridos de microempresas ou empresas de pequeno porte que sejam suas sócias, observar preço no mínimo igual ao das aquisições desses bens.

corroborando o que já foi demonstrado inicialmente neste capítulo em relação ao uso fraudulento do MEI:

nessa análise integrada, foi possível contribuir também para uma terceira indagação, qual seja: a política MEI pode estar sendo usada por empregadores para evitar encargos trabalhistas, por meio da substituição de contratos de trabalho com empregados por contratos de prestação de serviços com supostos empreendedores individuais? [...]

Esse último resultado é compatível com a hipótese de algumas empresas, em particular as menores, estarem usando o MEI para trocar uma relação de trabalho assalariado por uma de prestação de serviço. (CORSEUIL; NERI; ULYSSEA, 2014, p. 28).

O MEI encontra amparo para se orientar em várias instituições, especialmente junto ao Poder Executivo local, que deve, como vimos neste capítulo, manter o serviço de agente de desenvolvimento, os fiscais que devem realizar fiscalização orientada, e que podem ser provocados pelo MEI para orientá-lo, além do Sebrae, que mantém capacitações disponíveis para o MEI, entre outras instituições que podem servir como uma espécie de consultoria aos MEIs. Mas a pesquisa revelou que os MEIs mantêm poucas relações com poder público e outras instituições. Quando questionados se “depois de se registrar como MEI você procurou a prefeitura para algo relacionado a sua atividade empresária?”, apenas dois responderam que sim, e que foi para fazer o alvará de licenciamento. Também apenas dois MEIs receberam o fiscal da prefeitura em seu estabelecimento, e cabe registrar que esses dois foram identificados como sendo do município C, território no qual se percebeu maior empenho do ente público local na fiscalização das atividades empresariais, e especialmente aquelas desenvolvidas por MEI. O Sebrae também foi buscado por apenas dois dos MEIs questionados, e dois deles se relacionaram com atividades oferecidas por universidades.

Finalizamos com a certeza de que outros atores nos municípios pesquisados, bem como nos demais municípios, podem ter parcela de participação na implementação da política pública aqui destacada, o que poderá ser explorado em futuras pesquisas.

7 CONCLUSÃO

Com o objetivo de investigar, a partir da dimensão multiescalar, a territorialização da política pública do MEI na escala local e, especialmente, a sua construção na escala local a partir das ações dos poderes Executivos e Legislativos municipais, bem como a participação das entidades de representação empresarial como Associações Comerciais, Associação dos Jovens Empreendedores e Sebrae, que atuam no território, e a compreensão da apropriação dos próprios MEIS da política pública, pesquisamos o tema da política do MEI e sua implementação na escala local a partir do seguinte problema: considerando a dimensão multiescalar, como se dá a territorialização da normatização, no âmbito municipal, da política pública do MEI?

Nesse propósito, buscando compreender a relação da norma que regulamenta a política pública do MEI e do território a partir da multiescalaridade, debruçamo-nos no segundo capítulo, sobre a compreensão de território usado, bem como da concepção de norma como construção social. A ideia de território usado, nesta tese, foi fundamental diante do fato de o território não ser homogêneo e representar muito do que os atores nele constroem, considerando ainda que em diferentes territórios existem diferentes atores.

Já no terceiro capítulo, impôs-se o estudo das transformações do capitalismo no século XX, diante da estreita ligação dessas mudanças com a norma e sua aplicabilidade no território, principalmente do modo de produção fordista para o regime de acumulação flexível, que, além de acentuar o desemprego por todo o globo, interfere na elaboração das normas internas dos Estados nacionais, a fim de ver o capital fluir por todo o globo sem as barreiras normativas impostas pelos Estados nacionais, repercutindo diretamente no território. Nesse capítulo, ficou demonstrado o quanto as ações na escala global interferem na construção normativa do Estado nação.

Daí a necessidade de, no quarto capítulo, demonstrar a importância da análise multiescalar, desde a escala global, mas também atentando para as diferentes escalas internas do Estado, a partir da construção federativa do Estado brasileiro, sobretudo, destacando o necessário resgate da importância do Estado nacional, que, apesar do enfraquecimento de sua capacidade de regulação diante das forças provindas dos movimentos globais, é instado a dar respostas às mazelas que

circundam o seu território, que podem ser resultado de seu particular processo histórico de construção, mas principalmente, do próprio mercado global. Concordamos com (BRANDÃO, 2011, p. 04), quando afirma que “deve também dimensionar a potência das coalizões contra-hegemônicas e forças contestatórias do pensamento conservador”, referindo-se ao papel estratégico da escala nacional para se contrapor à escala global.

Nesse sentido, as políticas públicas constituídas a partir do Estado nacional e implementadas em todo o território nacional podem ser, guardadas as especificidades, compreendidas como “forças nacionais” que atuam no território incidindo nas escalas local, regional e nacional e constituindo, no seu conjunto, um território normado. Tais forças nacionais podem, inclusive, revelar sintonia com forças globais, servindo ao interesse das últimas, como também podem se revelar como uma forma encontrada pelo Estado nacional de buscar corrigir as distorções do regime de acumulação flexível que repercutem no território.

Mas, ainda considerando a análise multiescalar, foi necessário adentrar e considerar o complexo sistema federativo adotado pelo Brasil, que impõe aos entes federados, e aqui destacamos o município, a tarefa de regulamentar matérias legisladas na escala nacional, para que seja possível a implementação da política pública, como ocorre com a política pública do MEI, que tanto a Constituição Federal como as Leis Complementares nº 123 de 2006, nº 147 de 2014 e nº 155 de 2016 exigem regulamentação na escala local, diante da repartição e competências adotadas pelo sistema federativo brasileiro. Além da repartição de competências, destacamos ainda a autonomia dos entes federados que, no nosso entendimento, com relação ao município fica prejudicada quando se trata da política pública do MEI.

Outro desafio foi compreender a importância da análise multiescalar nas relações de poder e a atuação dos atores territoriais na implementação de políticas públicas, visto que, como afirma Brandão (2011, p. 06), o desafio “científico e político é, portanto, procurar definir o que e com que meios cada escala pode revelar, mobilizar, contestar, acionar, regular, comandar e controlar”. Os atores territoriais se movimentam a partir de elementos singulares, como suas relações de poder, suas visões de mundo, suas particularidades, amparados na historicidade de dado território, mobilizando, regulando, contestando acionando, controlando e

comandando o território ao seu modo, o que nos leva a concordar com Reis (2005), quando diz que o território precisa ser interpretado.

Após analisar a política pública e seu funcionamento no quinto capítulo, partimos para a compreensão das questões norteadoras desde o início do estudo, com o intuito de interpretar o território e perceber como se dá a construção da política pública do MEI por parte do Poder Executivo de cada município, qual a participação do Poder Legislativo na implementação dessa política pública, qual a participação das entidades de representação empresarial, como Sebrae, Associações Comerciais e Associação de Jovens Empreendedores de cada município e, por fim, como os MEIs se apropriam da política pública.

Atentando para a abordagem do materialismo histórico, utilizamos as categoriais de análise que norteiam esta abordagem, como totalidade, mediação, práxis e contradição, embora segundo Masson (2012, p.04), “captar a realidade em sua totalidade não significa, portanto, a apreensão de todos os fatos, mas um conjunto amplo de relações, particularidades e detalhes que são captados numa totalidade que é sempre uma totalidade de totalidades”. Não sendo possível, portanto, abordar todos os elementos identificados na pesquisa nas categoriais de análise, motivo pelo qual elegemos aquelas que mais se destacaram.

Sob o ponto de vista da totalidade, o discurso a partir da escala nacional que atravessou o processo de construção da política pública no Congresso Nacional, bem como em parte da literatura, e que se positivou na norma formal que dá lastro a essa política, é de que a figura do MEI é uma política pública de inclusão social e previdenciária, e que foi criada para formalizar os pequenos empreendedores que atuam na informalidade e fomentar novos empreendimentos de pequeno porte, para que possam se formalizar com baixo custo, mantendo os benefícios previdenciários dos trabalhadores formais.

Mas quando a análise é feita a partir da escala global, que interfere diretamente no território, percebemos que a criação da figura do MEI não passa de uma política de emprego do Estado nacional, como medida paliativa e de reação sobre os efeitos restritivos do emprego formal, consequência das transformações do capitalismo do século XX.

A categoria da totalidade é também evidenciada na medida em que a norma nacional deve ser regulamentada pelos diferentes entes que compõem a federação brasileira, e imputa ao município inúmeras obrigações a serem regulamentadas em

lei local para que a política pública possa ser efetivamente implementada, o que se dá diante da distribuição constitucional de competências no modelo de federação adotado pelo Brasil. Já a autonomia dos entes federados, elemento próprio de federação, fica prejudicado, diante do fato de que o ente federado local não tem a liberdade de escolha em se alinhar ou não às políticas públicas nacionais, diante da necessidade de o município ser obrigado a regulamentar questões de sua competência, para que seja possível a implementação da política do MEI no território.

Isso pode ser exemplificado com questões relacionadas à concessão de alvará definitivo para funcionamento do MEI como competência estabelecida ao município, bem como a obrigatoriedade de o município dispor da figura do agente de desenvolvimento, cargo obrigatório a ser constituído junto a cada município. Também destacamos a fiscalização orientadora, que impõe aos municípios um tratamento de fiscalização diferenciado para as pequenas empresas, entre elas o MEI, gerando grande demanda aos municípios que se veem compelidos a aumentar o número de fiscais do município. A abertura de edital próprio para as compras públicas de pequenas empresas, entre elas o MEI, denominado acesso ao mercado, é outra demanda imposto aos municípios, que pode exigir também do ente local a revisão de seus procedimentos.

Na maioria das medidas mencionadas há aumento de custo para o ente local, e apesar disso, contraditoriamente, a norma nacional veda aos municípios a cobrança de taxas para a inscrição do empreendedor como MEI, bem como um tratamento diferenciado na cobrança de tributos do MEI, que pode representar nenhuma arrecadação de tributação para o município.

Tais questões também contribuem para evidenciar a categoria da contradição, principalmente em relação à autonomia do ente federado, considerando que, para ter autonomia, necessário que se garanta ao ente federado receita necessária para implementar as políticas criadas na escala nacional. Porém, o que levantamos na pesquisa foi de que além de não ter possibilidade de negar alinhamento a essa política da escala nacional, o município depende de recursos para a contratação de mais fiscais, que devem visitar, no mínimo, duas vezes o MEI a fim de que esse possa se moldar às exigências de funcionamento, antes de ser autuado. Além disso, a criação do cargo de agente administrativo, precisa fomentar o acesso ao mercado e à capitalização dos MEIs e, por outro lado, o município deixa de arrecadar tributos

do MEI, senão valor ínfimo quando se tratar de prestador de serviços, além da isenção da taxa de inscrição para emissão do alvará para o funcionamento do MEI.

Segundo (MASSON, 2012, p.04/05), “a contradição promove o movimento que permite a transformação dos fenômenos. [...] a presença de aspectos e tendências contrários contribui para que a realidade passe de um estado qualitativo a outro”. E é nesse sentido que a contradição, somada à totalidade, a partir da valorização da abordagem multiescalar, perpassam também por todo o processo histórico de construção dessa política pública.

De acordo com Brandão (2011), é imprescindível construir estratégias multiescalares, ativando recursos materiais e simbólicos, mobilizando atores sociais e políticos, criando centros de decisões e mecanismos de legitimação, promovendo mediações espaciais, políticas, monetárias, financeiras, macroeconômicas, microeconômicas, interestatais, geoeconômicas e geopolíticas. Nesse sentido, destacamos a forte intervenção do Sebrae não só na construção da política pública na escala nacional, mas também sua influência e interferência junto aos municípios para a implementação da política, até os dias de hoje.

Diferentes atores entrevistados confirmaram a importância do Sebrae na elaboração, não só dos atos normativos nacionais, mas também da elaboração das leis municipais para a regulamentação da figura do MEI, sendo, a partir daí, viável a implementação da política pública no território. Visitas de convencimento aos prefeitos, a entrega de minutas prontas de projetos de lei ao Poder Executivo local, para, após encaminhar ao Poder legislativo local a fim de aprová-la, foram estratégias utilizadas pelo Sebrae para a regulamentação da política pública nos municípios. Essa prática também explica a pobreza dos debates nas sessões plenárias das Câmaras de Vereadores que pautaram o tema, conforme levantamento nas entrevistas e nas atas das respectivas sessões, levando inclusive a equívocos de os vereadores do município A arguirem em plenário se tratar de imposição do Sebrae a aprovação da respectiva lei local. Ou seja, a falta de compreensão do papel do Legislativo local pelos membros que o compõem leva a distorções como essa, de achar que uma entidade empresarial como o Sebrae pode impor a legislação ao ente local, desrespeitando sua autonomia como ente federado.

Essa atuação do Sebrae junto aos Poderes Executivo e Legislativo gera distorções e contradições como a que constatamos na legislação local do município B, em que a norma local prevê a existência da sala do empreendedor, no entanto tal

estrutura não existe. Já no município C, a estrutura existe, mas não está prevista na legislação local. Portanto, nem tudo o que está na legislação vem sendo desenvolvido na prática, da mesma forma que nem todas as práticas desenvolvidas pelos municípios a fim de ver implementada a política pública do MEI está normatizado na legislação.

Mas o papel do Sebrae como ator em destaque na implementação da política do MEI também se evidencia com a prática de prestar serviços de capacitações e de escritório ao MEI, mediando a relação entre o MEI e a política pública, apesar de, na entrevista com o Representante do Sebrae (2016), termos colhido a informação de que os serviços de escritório realizados pelo Sebrae para os MEIs serão gradualmente extintos, devendo cada município oferecer sua sala do empreendedor para que assumam tais atendimentos, permanecendo o Sebrae apenas com o papel de capacitador e instrutor.

Em que pese, os municípios, inicialmente, demonstrarem resistência em relação à implementação da política pública do MEI, todos os três municípios pesquisados aprovaram suas leis locais, a fim de garantir o funcionamento da política, visto que muitas medidas são de competência do município.

A resistência dos municípios em regulamentar a matéria se justifica por dois elementos que conseguimos identificar: a falta de arrecadação de tributos municipais por meio do MEI, mesmo que assumindo novas responsabilidades com custos, e o receio de que empresas constituídas por meio de outras modalidades admitidas no direito brasileiro, e que geram retorno financeiro direto a título de tributação ao município, viessem a migrar para a figura do MEI, diante de seu baixo custo. Em que pese haver inúmeras limitações para atuar como MEI, como a possibilidade de ter apenas um funcionário registrado e ter um faturamento anual não superior a R\$ 81,000,00/ano.

Por outro lado, em que pese a resistência dos municípios em aprovar a lei local, necessária para a implementação da política pública do MEI, podemos concluir que o Sebrae, enquanto ator territorial, teve papel fundamental para essa regulamentação, e diante das estratégias utilizadas por esse ator para alcançar o objetivo de aprovação das leis locais em cada um dos municípios, evidencia-se uma forte relação de poder entre o Sebrae e os atores vinculados ao poder público.

A práxis, que perpassa por todo o processo de construção da política pública, especialmente na escala local, também pode ser percebida em relação a ação dos

atores vinculados ao Poder Executivo, tanto pela Secretaria da Fazenda, Desenvolvimento Econômico e técnicos que atuam na gestão local.

Essa compreensão se evidenciou com a existência do “Banco do Povo” no município B, que contribui para a capitalização do MEI, permitindo a mediação do MEI com instituições financeiras com o intuito de facilitar o acesso ao crédito de tais empreendedores, bem como da existência da sala do empreendedor no município C, conforme já mencionado, iniciativa estimulada pelo SEBRAE e desenvolvida pelos atores territoriais daquele município, especialmente vinculados ao poder Executivo local. Ainda nesse viés de território usado, constatamos que os atores vinculados ao poder Executivo do município C revisaram procedimentos internos a fim de melhorar a estrutura para fiscalizar as atividades desenvolvidas pelo MEI, preocupação que também se percebe na legislação local.

Já a concepção de norma para compreender o proposto não pode ser de norma positiva exclusivamente. Do texto normativo se apropriam os atores que atuam sobre dado território. Confirmamos com a pesquisa que ainda que a norma jurídica posta dê o contorno à política pública, em cada território podemos observar diferentes formas de interpretação e aplicação para a implementação e apropriação da política pública do MEI, e, conseqüentemente, diferentes formas de interpretação da normas pelos atores que atuam e se relacionam com dado território.

Considerando a tese de Reale (1979, p. 62), a norma que contorna a política pública do MEI não pode ser “interpretada com abstração dos fatos e valores que condicionaram o seu advento, nem dos fatos e valores supervenientes, assim como da totalidade do ordenamento em que ela se insere”. A ressignificação do texto normativo da política pública se dá pelos atores que atuam no território, a partir de uma construção social que leva em consideração as particularidades do território e a ação dos atores que nele atuam a partir de suas relações de poder, valores, visões de mundo, condições materiais, entre outros.

Essa construção social, caracterizada pela práxis e a contradição, também se evidenciou em relação à participação das entidades de representação empresarial, como as Associações Comerciais, Industriais e de Serviços dos três municípios pesquisados na implementação da política em questão. Enquanto entidade de representação empresarial do município B, mantém um plano de adesão como associado para o MEI, com tratamento diferenciado e privilegiado em relação aos valores mensais, e está em constante busca do MEI para se associar, acreditando

em seu potencial de crescimento. Entidades da mesma natureza dos municípios A e C não só não possuem qualquer tratamento dispensado ao MEI como também não o reconhecem como empresário.

Percebemos também que as entidades de representação dos jovens empreendedores dos municípios A e B encontram-se receptivos e compreendem a importância do MEI diante do fato de muitos de seus associados adotarem essa modalidade empresarial, assim como elas também, encontram dificuldades no convencimento da importância do associativismo em relação aos MEIs.

Além das variadas visões de mundo e valores daqueles que presidem essas entidades, a estrutura material e financeira dessas entidades é também um limitador ao desenvolvimento de campanhas para captação de MEIs como associados, o que provavelmente dispenderia grande empenho no convencimento desse ao associativismo.

Por fim, em relação à apropriação dos MEIs da política pública, concluímos que há uma baixa apropriação do MEI à política pública. A maioria dos MEIs respondeu que entende como “boa” a política pública. Embora registrado como MEI, o empreendedor não conhece a maioria dos benefícios da política. O desconhecimento dos benefícios como MEI não tem relação com o grau de escolaridade dos MEIs, visto que são mais escolarizados que a média da população. A escolha pela inscrição como MEI dos empreendedores se deu, principalmente, pelo baixo valor dos impostos quando formalizados nessa categoria, bem como pela possibilidade de expedir nota fiscal. Ambos os benefícios podem ser enquadrados como um benefício imediato.

O desconhecimento dos MEIs dos benefícios pela participação em licitações públicas, principalmente em relação às compras públicas do município, revela a fragilidade da implementação de tal medida pelo próprio ente local, visto que apenas o município B manifestou, ainda que de forma evasiva, que vem procurando implementar tal medida, em que pese todos os três municípios dispõem em suas legislações locais essa possibilidade. Apenas o município C encontra-se alinhado à obrigatoriedade da medida, conforme norma da escala nacional. Os municípios A e B mencionam em sua lei local como uma faculdade do município em criar edital próprio para os pequenos empreendedores, incluindo os MEIs.

Portanto, com a pesquisa empírica, confirmamos a tese de que a interpretação do texto normativo não se restringe ao ente estatal. A construção da norma se dá

pelos mais diversos atores territoriais. As leis que contornam a política pública do MEI (Constituição Federal, Leis complementares nacionais e leis locais) são textos normativos que se transformam em normas jurídicas a partir da sua interpretação e construção social, considerando a atuação dos diferentes atores, suas relações de poder, a partir de dado contexto histórico.

Como demonstrado, os diferentes movimentos realizados pelo ator Sebrae na construção literal da norma, a iniciativa dos atores vinculados ao Poder Executivo local para implementar a política pública, a leitura com diferentes olhares e valores das entidades de representação empresarial, a baixa apropriação dos MEIs à política a partir de um texto normativo hegemônico, leva a uma construção social da política pública heterogênia nos diferentes territórios.

Finalizando o trabalho, resta o sentimento, carregado de certeza, de que a presente pesquisa não exauriu o tema, havendo inúmeras frentes que podem render outras pesquisas, bem como aprimorar a presente pesquisa.

REFERÊNCIAS

ACI - Santa Cruz do Sul, **Revista Empresarial**. Ano I - Santa Cruz do Sul, RS. Novembro de 2015.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ANTAS, Ricardo Mendes Jr. **Território e Regulação, espaço geográfico, fonte material e não material do direito**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.

ANTUNES, Ricardo L.C.. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2ª ed. Boitempo: São Paulo, 2009.

ARAUJO, Tânia Bacelar de. **Brasil**: desafios de uma política nacional de desenvolvimento regional contemporânea. In: DINIZ, Celio Campolina (org.). Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da união Europeia e do Brasil. Brasília: Ed. Da UnB, 2007.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva. vol.18 nº.2, São Paulo Apr./June 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000200003>. Acesso em: 14 jun. 2016.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados**, v.45, n.3, p.431-57, 2002.

ARRUDA, Marcos; ARAÚJO, Pedro Quaresma de. Governo Lula e o acordo com o FMI: Existem alternativas, Rio de Janeiro: PACS. 2003. Disponível em <<http://www.pacs.org.br/files/2012/12/FMI.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2017.

BANCO DO BRASIL. **Empreendedor individual**. Disponível em <<http://www.bb.com.br/portallbb/page44,108,10516,8,0,1,2.bb?codigoMenu=123&codigoNoticia=17799&codigoRet=10609&bread=3>>. Acesso em: 20 de set. 2014.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BARBOSA LIMA SOBRINHO et al. **Em Defesa do Interesse Nacional**: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público, São Paulo: Paz e Terra, 1994. Disponível em: <<http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washingto%20n.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2016.

BEC, Colette. Mutações do Estado Social: o exemplo das políticas públicas. In: BALSÁ, Casimiro; BONETTI, Lindomar Wessler; SOULET, Marc-Henry (org). **Políticas Públicas e Responsabilidade Civil: uma problemática transnacional**. Ijuí: editora UNIJUI, 2009.

BENKO, G. A. **Ciência Regional**. Oeiras: Celta Editora, 1999.

BERNARDES, Adriana et al. O papel ativo da geografia: um manifesto. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, nº 270, 24 de enero de 2001. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-270.htm>>. Acesso em: 30 set. 2007.

BOBBIO, N. MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

BOLETIM INFORMATIVO GFIP. **O que é a GFIP?** Disponível em: <http://www1.previdencia.gov.br/pg_secundarias/previdencia_social_14_02-B.asp>. Acesso em: 10 out. 2014.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**, 3ªed. Rio de Janeiro: editora Paz e Terra, 1991.

BOURDIEU, Pierre. **O desencantamento do mundo**: estruturas econômicas e estruturas temporais. São Paulo: Perspectiva, 1979. 135 p. (Elos).

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global**. Madri: Habitat, Taurus, 1997.

BRANDÃO, C. A. O campo da economia política do desenvolvimento: o embate com os “localismos” na literatura e nas políticas públicas contemporâneas. In: BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

BRANDÃO, Carlos. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar no federalismo brasileiro. In: MONTEIRO NETO, Aristides . **Governos Estaduais no Federalismo Brasileiro**. Brasília, IPEA, 2014. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_governos_estaduais.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2017.

_____. Visões teóricas sobre desenvolvimento regional e a questão das escalas (mundial, nacional, subnacional e local) nas políticas regionais contemporâneas. **Curso Territorialidade e Políticas Públicas no Brasil**. ENAP. Brasília, maio/2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 29 dez. 2014.

GUIA **Socioeconômico do Vale do Rio Pardo e Centro Serra de 2013**. Santa Cruz do Sul: Gazeta Grupo de Comunicações, 2013.

BRASIL. **Junta Comercial, Industrial e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul**. Jucergs. Disponível em: <<http://jucisrs.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em: 05 dez. de 2017.

_____. **Junta Comercial, Industrial e Serviços do Estado do Rio Grande do Sul**. JUCIS. Disponível em: <http://www.jucergs.rs.gov.br/p_estatisticas.asp>. Acesso em: 05 jan. 2015.

_____. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nº s 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

_____. Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nºs 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 06 jan. 2015.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acessado em: 08 fev. 2015.

_____. Lei nº 11.110, de 25 de abril de 2005. Institui o Programa de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/l11110.htm>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013. Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, criando a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, cargo de Ministro de Estado e cargos em comissão, e a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] Republica Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12792.htm>. Acesso em: 05 fev. 2015.

_____. Portal do empreendedor. Disponível em:
<<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. Resolução CGSIM nº. 2, de 1º de julho de 2009. Dispõe sobre o procedimento especial para o registro e legalização do Microempreendedor Individual. Alterada pela Resolução CGSIM nº. 4, de 6 de agosto de 2009.

_____. Resolução CGSN nº. 58, de 27 de abril de 2009. Dispõe sobre o Microempreendedor Individual - MEI no âmbito do Simples Nacional. Disponível em:
<<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=32861&visao=original>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

_____. Resumo Executivo da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, Ministério da Integração Nacional, Junho, 2012. 25p. Disponível em:
<http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6700cd7d-7994-4f97-ac9b-a11af83adbfb&groupId=1015713/11>. Acesso em: 10 dez. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico . São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMPOS Heleniza Ávila; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. (org.) **Valorização do solo e reestruturação urbana**: os novos produtos imobiliários na Região dos Vales - RS - recurso eletrônico-Santa Cruz do Sul: EDUNISC,2014.Disponível em:
<http://www.unisc.br/portal/upload/com_editora_livro/e_book_valorizacao_do_solo.pdf>. Acesso em: 17 set. 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Lisboa: Editora: Almedina, 2001.

CARGNIN, Antonio Paulo. Escalas de poder e gestão e a implementação de políticas de desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul. **Revista Política e Planejamento Regional (RPPR)**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, jan/jun, 2014.

CARRÃO, Ana Maria Romano. **Empresas de pequeno porte, espírito empreendedor e auto-emprego**. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede** - A era da informação: economia. Paulo: Paz e Terra, 1999.

CESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHUPEL, Jéssica Fernanda; SOBRAL, Elvio; BARELLA, Lauriano Antonio. A importância da contabilidade para microempreendedor individual. **Revista Eletrônica da Faculdade de Alta Floresta**, v. 4, n. 2 (2014). Disponível:
<<http://faflor.com.br/revistas/refaf/index.php/refaf/article/view/161>>. Acesso em: 23 jul. 2015.

COELHO, Fabio Ulhoa. **Para entender Kelsen**. São Paulo: Saraiva, 2001.

CORSEUIL, Carlos Henrique L.; NERI, Marcelo Côrtes; ULYSSEA, Gabriel. Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais. **Texto para discussão** / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2937/1/TD_1939.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2015.

COSSIO, Carlos. **El derecho en el derecho judicial**. Buenos Aires: Libreria El Foro, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLVERA RIVERA, Alberto; PANFICHI, Aldo (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Elementos de teoria geral do Estado**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à ciência do Direito**. Saraiva: São Paulo, 1997.

DORIA, Antonio Sampaio. Autonomia dos municípios. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, vol. 24, 1928.

DOTTO, Dalva Maria Righi; WITTMANN, Milton Luiz. Redes de pequenas e médias empresas- uma análise regional. In: VERSCHOORE, Jorge Renato S. (org.): **Redes de Cooperação: uma nova organização de pequenas e Médias Empresas no Rio Grande do Sul**. Estado do Rio Grande do Sul, 2004.

DUNN, J. Political Science, Political Theory and Policy-Making in na Interdependent World, "**Government and Opposition**", vol. 28, n. 2, London, 1993.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001.

ENTEVISTA. **Solicitação de agendamento de entrevista**. Associação Comercial, Industrial e Serviços de Vera Cruz-ACISA. [Mensagem institucional]. Mensagem recebida por acisa.veracruz@yahoo.com.br, 16 maio 2016.

FARIA, Aurélio Pimenta de. **Idéias, conhecimento e políticas públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. Revista brasileira de ciências sociais - vol. 18 nº.51, 2003. Não paginado. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984>>. Acesso em: 23 ago. 2015.

FARIA, José Eduardo. Módulo 2 – Pluralismo Jurídico e Regulação(oito tendências do direito contemporâneo). In: COSTA, Alexandre Bernardino et al (org.). **O Direito achado na rua**: Introdução crítica ao direito à saúde. Brasília: CEAD/ UnB, 2009. Disponível em: <<http://prodisa.fiocruz.br/publi/O%20Direito%20Achado%20na%20Rua.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2017.

_____. **Globalização econômica e reforma constitucional**. 2014. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/204798818/Jose-Eduardo-Faria#scribd>>. Acesso em: 15 set. 2015.

_____. **Direito e Globalização Econômica**: implicações e perspectivas. Malheiros: São Paulo, 2015.

FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. Técnica, Decisão, Dominação. Atlas, São Paulo, 2003.

FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1975.

FLORES, Murilo. A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento - Uma visão do estado da arte. In: _____. **Territórios com identidade cultural**., 2006. Disponível em: <http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4069_FLORES_M_Identidade_Territorial_como_Base_as_Estrategias_Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 20 maio 2014.

GAZETA DO SUL. **Lei amplia benefícios para acesso das microempresas**. Edição de 15 de setembro de 2014, p. 14.

GEM (Global Entrepreneurship Monitor). **Empreendedorismo no Brasil**: 2013. Relatório Executivo. Curitiba: IBQP, 2013.

_____. **Empreendedorismo no Brasil**: 2014. Curitiba: IBQP, 2014.

GRAU, Eros Roberto. Comentários ao artigo 170. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional**, A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e 'Procedimental' da Constituição. Trad.: Gilmar Ferreira MENDES. Ed. Sergio Antonio Fabris, Porto Alegre: 1997.

HAMMES, Elia Denise Hammes; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. O microempreendedor individual (MEI) e o desenvolvimento territorial: uma análise da importância da legislação em diferentes escalas para efetivação da política pública. **COLÓQUIO** – Revista do Desenvolvimento Regional - Faccat - Taquara/RS - v. 12, n. 2, jul./dez. 2015. Disponível em: <<https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/317/286>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

HAMMES, Elia Denise. A interpretação da norma jurídica pelos atores territoriais na implementação de políticas públicas. In: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SOUZA, Mariana Barbosa de. (org.) **Norma e Território: contribuições multidisciplinares**. 1. ed. – Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Mariana_Souza39/publication/319651381_Norma_e_Territorio_contribuicoes_multidisciplinares/links/59b80cc9a6fdcc68722c0c15/Norma-e-Territorio-contribuicoes-multidisciplinares.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

HARVEY, David. A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX. In: HARVEY, David. **A Condição Pós-Moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992. Filme/documentário: Fordismo.

_____. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 21. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

HEROD, A. Scale: the local and the global. In: HOLLOWAY, S. L.; RICE, S. P.; VALENTINE, G. (eds.). **Key concepts in geography**. London: Sage, 2003.

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 4. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. IBGE, Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 27 de ago 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Boletim de trabalho conjuntura e análise** – 2014. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/blog/?p=2071>>. Acesso em: 01 de out. 2014.

JAMESON, Fredric. **Pós-Modernismo** – a lógica cultural do capitalismo tardio – trad. de Maria Cevasco. São Paulo: Ática, 1997.

JELLINEK, Georg. **Teoria general del estado**. Trad. Fernando de los Rios. Buenos Aires, Albatroz, 1954.

JORNAL ZERO HORA. Edição de 21 de agosto de 2017.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Coimbra: Arménio Amado. 1979

_____. **Teoria Geral das Normas**. Tradução de José Florentino Duarte. Sérgio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 1986.

_____. **Teoria Pura do Direito**. Tradução João Baptista Machado. 6ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KOSIK, Karel. **Dialética do Concreto**. Trad. Célia Neves e Alderico Toríbio. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

KRELL, Andreas Joachim. **Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma federativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

_____. **O Município no Brasil e na Alemanha**. Direito e administração pública comparados. Oficina Municipal, São Paulo 2003.

LASK, Emil. **Filosofia jurídica**. Trad. Roberto Goldschmidt. Buenos Aires: Depalma, 1946.

LEVIT, Piere. **As normas**: análise da noção, estudos e textos: Wittgenstein, Leibniz, Kelsen, Aristoteles. Tradução de Fábio dos Santos Creder Lopes. Petrópolis: editor Vozes, 2009.

LIMA, Luciana Leite Lima; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polit.** vol.21 n° 48 Curitiba Dec. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci_arttext>. Acesso em: 17 out. 2015.

LIMONAD, Ester. Brasil, século XXI – regionalizar para que? Para quem? In: LIMONAD et al. **Brasil Seculo XXI** – por uma nova regionalização. São Paulo: Max limonad, 2004.

LIPIETZ, Alain. **Audácia**: uma alternativa para o século 21. Tradução Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Nobel, 1991.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. 2008. Disponível em: <<https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2012/09/artigo-abcp.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017

MAMEDE, Gladston. Empresa e Atuação Empresarial - **Col. Direito Empresarial Brasileiro** - Vol. 1 - 6ª Ed. 2013.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências** – vol 21, n° 60, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v21n60/29759.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Direitos Humanos e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. IX ANPED-SUL – SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO – SUL, Caxias do Sul. **Anais...**, 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/966/126>>. Acesso em: 23 abr. 2015.

_____. Materialismo histórico e dialético: uma discussão sobre as categorias centrais. **Revista Práxis Educativa**, v. 2, n. 2, 2007. Disponível em: <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/index>>. Acesso em: 20 out. 2016.

MAZMANIAN, D.A. & SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman, 1983.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. **Texto para Discussão**, n.852. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2001

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 11. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2000. (alterar o ano no texto para 2000).

MENDES, Gilmar F.; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires Coelho. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

NESKE, Márcio Zamboni. O Desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Revista Raízes**, Campina Grande, vol. 24, ns. 01 e 02, p.10-22, jan/dez. 2005.

OLIVEIRA, A. G. de. **Re: QUESTIONARIO PESQUISA PARA TESE [mensagem pessoal]**. Mensagem recebida por elia@unisc.br. 08 mar.2017.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. v. 46, n. 6, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7136/5686>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. **Revista Política & Sociedade**, nº 14, p.79-105, abril/2009.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. Microempreendedor individual. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/mei-microempreendedor-individual>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia** : a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 2000.

QUESTIONARIO PESQUISA PARA TESE. Secretaria Municipal, Planejamento e Finanças do município de Vera Cruz. [Mensagem institucional]. Mensagem recebida por contabilidade2@veracruz-rs.gov.br em 07 de agosto de 2017.

QUESTIONARIO PESQUISA PARA TESE. Secretaria Municipal de Fazenda do Município de Santa Cruz do Sul, RS. [Mensagem institucional]. Mensagem recebida por licitacao@santacruz.rs.gov.br em 17 de novembro de 2017.

QUESTIONARIO PESQUISA PARA TESE. Secretaria Municipal de Fazenda do Município de Venâncio Aires [Mensagem institucional]. Mensagem recebida por eleno@venancioaires.rs.gov.br em 17 de novembro de 2017.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **Teoria tridimensional do direito**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1979.

REIS, José. **Uma epistemologia do território**. Estudos Sociedade e Agricultura, abril 2005, vol. 13 no. 1, p. 51-74. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7136>. Acesso em: 15 set. 2017.

REQUIÃO, Rubens. Curso de Direito Comercial - 1º Volume. Editora Saraiva, São Paulo, 2012.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial**, 1º volume. 33ª. ed. rev. e atual. por Rubens Edmundo. São Paulo : Saraiva, 2014.

REVISTA DA SEMANA. Agosto de 2010. Disponível em: <http://www.revistadasemana.com/v2/>. Acesso em: 20 nov. 2014.

REVISTA EMPRESARIAL. Ano I – Edição de novembro de 2015, p.03.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei 13.601**, de 01 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura administrativa do poder executivo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.portaldeacessibilidade.rs.gov.br/uploads/1295351467Leix13.601xdex01xdexjaneiroxdex2011xNovasxSecretarias.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2015.

RODRIGUES, Lino. **Economia informal no Brasil movimentada R\$ 578 bilhões, mais que o PIB argentino**. 2010. Disponível em: <http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-deimprensa/selecao-diaria-denoticias/midias-nacionais/brasil/o-globo/2010/07/22/economiainformal-no-brasil-movimentada-r-578>. Acesso em: 17 de set. 2014.

ROTH, André-Noël. O Direito em crise: fim do estado moderno. In: FARIA, José Eduardo. **Direito e Globalização Econômica**: implicações e perspectivas. Malheiros: São Paulo, 2015.

ROTHMAN, Howard. **50 Empresas que Mudaram o Mundo**. Editora Manoele, 2002.

SANTA CRUZ DO SUL. **Ata** da 42ª reunião ordinária da 1ª sessão legislativa da 15ª legislatura da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Cruz do Sul, realizada 30 de novembro de 2009.

SANTA CRUZ DO SUL. **Ata** da 3ª reunião ordinária da 2ª sessão legislativa da 15ª legislatura da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Cruz do Sul, realizada em 08 de março de 2010.

SANTA CRUZ DO SUL. **Lei nº 5.874**, de 09 de março de 2010. Institui a Lei Geral da Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual, e dá outras providências. Santa Cruz do Sul, 2010.

SANTA CRUZ DO SUL. **Relatório das Ações relacionadas ao departamento de economia solidária e microcrédito**- Banco do Povo, 2015.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço**. Técnica e tempo. Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec, 2006. Disponível em: <http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/MILTON%20SANTOS/SANTOS,_Milton_A_Natureza_do_Espa%C3%A7o%5B1%5D.pdf>. Acesso em: 18 maio 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais** . 4.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARMENTO, 2001. **Direitos sociais e globalização**: limites éticos-jurídicos ao realinhamento constitucional. Disponível em <<https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/48317/46511>>. Acesso em: 06 ago. 2017.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. 2005. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/pnmpo/economia_ilnformal_urbana.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2015.

_____. Economia informal urbana – 2003. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=366>. Acesso em: 28 out. 2014.

_____. Economia informal urbana – 2005. Disponível em <http://www.mte.gov.br/pnmpo/economia_ilnformal_urbana.pdf>. Acesso em: 01 de set. 2014.

_____. Economia informal urbana – 2010. Disponível em <http://www.mte.gov.br/pnmpo/economia_ilnformal_urbana.pdf> Acesso em: 18 jan. 2015.

_____. Dez anos de monitoramento da sobrevivência e mortalidade de empresas. SEBRAE: São Paulo, 2008.

_____. Perfil do Microempreendedor Individual 2017, Brasília-DF. Disponível em: <http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2017/12/Perfil-do-Microempreendedor-Individual_2017-v9.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2018.

_____. Perfil do Microempreendedor Individual 2012. Disponível em: <[http://bis.sebrae.com.br/GestorRepositorio/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/a7151751f28145b2dfddcb2cb8833d4f/\\$File/4304.pdf](http://bis.sebrae.com.br/GestorRepositorio/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/a7151751f28145b2dfddcb2cb8833d4f/$File/4304.pdf)>. Acesso em: 17 de out. 2014.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Concretos. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEFAZ, I Seminário do simples nacional no estado da Bahia – 2009. Disponível em

SENADO FEDERAL, 2015. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>. Acesso em: 15 out. 2015.

SILVA, Mauri da; SALIBA, Maurício Gonçalves. Globalização e direito: perda de soberania do estado e reforma constitucional na periferia do capitalismo. **Revista Brasileira de Direito** - Dez/15, v. 11, n. 2, 2015. Não paginado. Disponível em <<https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/974>>. Acesso em: 15 out. 2015.

SILVEIRA, Maria Laura. Território usado: dinâmicas de especialização, dinâmicas de diversidade. **Revista Ciência Geográfica**, Bauru - XV - Vol. XV – (1): Janeiro/Dezembro – 2011. Disponível em: <http://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXV_1/AGB_dez2011_artigos_ve rsao_internet/AGB_dez2011_01.pdf>. Acesso em: 24 set. 2015.

SIMPLES NACIONAL (2014). Roteiro para o microempreendedor individual (MEI), 2014.

SINGER, P. **Conceituação de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SIQUEIRA, Holgonsi Soares Gonçalves. **A globalização sob a ótica da acumulação flexível**. 2008. Disponível em <<https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/download/856/592>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

SOARES, Mário Lucio Quintão. **Teoria do estado**: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional. Del Rey: Belo Horizonte, 2001.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Soc. Polit.**, Curitiba, n.24, jun.2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2016.

_____. Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, juldez 2006. Disponível em: <http://www.cdsa.ufcg.edu.br/portal/outras_paginas/arquivos/aulas/ze_maria/Políticas_Publicas_rev_literatura_SOUZA.pdf> . Acesso em: 13 abr. 2016.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 4ª edição, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SULZBACH, Mayara Taiza. FELISBINO, Janelize Nascimento. A reconfiguração do Trabalho no Brasil: Análise da figura do Microempreendedor Individual (MEI). In: IV ENCONTRO INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIAIS. 18 A 21 de novembro de 2014. Pelotas. **Anais...**, 2014. Disponível em: <<http://www2.ufpel.edu.br/ifisp/ppgs/eics/arquivosgts/GT%2020/6.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

TARTAS, Rubiele Liandra. GUARESCHI, Amanda. Microempreendedor individual: uma análise do perfil passofundense do novo modelo de pessoa jurídica imposto pelo governo federal. **Repositório Institucional da Universidade de Passo Fundo, 2015**. Não paginado. Disponível em: <<http://repositorio.upf.br/xmlui/handle/123456789/487>>. Acesso em: 20 jul. 2015.

THAME, A.C.M./**Facebook resposta - Elia Denise Hammes (PLP 2/2007 - MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL - MEI) [mensagem pessoal]**. Mensagem recebida por lais@mendesthame.com.br , 19 jun. 2017.

TOBIAS, Josué José. **Guia Prático do Microempreendedor Individual-MEI**, perguntas e respostas. Fenacom, 2009. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/6281637/guia-pratico-perguntas-e-respostas--mei>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de direito empresarial**. São Paulo, Atlas, 2011.

ULYSSEA, Gabriel. **Informalidade no mercado de trabalho brasileiro**: uma resenha da literatura. Rio de Janeiro. 2055. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1070.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2015.

_____. Os impactos Micro e Macroeconômicos de Políticas para a Formalização: evidencias e implicações para políticas públicas. In: MONASTERIO, Leonardo Monteiro; NERI, Marcelo Côrtes; SOARES, Sergei Suarez Dillon (editores). **Brasil em desenvolvimento 2014**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília : Ipea, 2014.

VAINER, Carlos B . Planejamento Territorial e Projeto Nacional: Os desafios da Fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n.1, maio/2007.

_____. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR Rio de Janeiro, 28 de maio a 1 de junho de 2001. **Anais...** v. 1, p.140-151, 2001. Disponível em: <www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/.../2147/2100>. Acesso em: 09 maio 2017.

VENÂNCIO AIRES. **Lei nº 4.542**, de 24 de novembro de 2009. Institui a Lei Geral da Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual, e dá outras providências. Venâncio Aires, 2009.

VENÂNCIO AIRES. **Lei nº 5.620**, de 24 de dezembro de 2014. Institui a Lei Geral da Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual, e dá outras providências. Venâncio Aires, 2014.

VERA CRUZ. **Lei Complementar nº 015**, de 31 de agosto de 2010. Institui a Lei Geral da Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual, e dá outras providências. Vera Cruz, 2010.

WALD, Arnaldo. **Comentário ao novo Código Civil**: direito de empresa. Rio de Janeiro, Forense, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Termo de consentimento

Prezado (a) Senhor (a):

Sou Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul e estou realizando uma pesquisa com o objetivo de analisar a territorialização da normatização nacional, no âmbito municipal, da política pública do Microempreendedor Individual - MEI. A pesquisa está relacionada ao Curso de Doutorado junto ao Programa de Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul, vinculado à linha de pesquisa “Estado, Instituições e Democracia”, podendo o mesmo ser consultado, caso o (a) senhor (a) queira ter maiores informações sobre sua execução, na Secretaria de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC, no telefone (051) 3717-7392.

Sob o ponto de vista do trabalho de campo, ou seja, do levantamento de dados na realidade que está sendo investigada, a pesquisa utiliza duas técnicas de pesquisas: *o formulário de pesquisa* (ou questionário), com o qual se pretende levantar informações diretamente com os Microempreendedores Individuais formalizados (definidos a partir de amostras, nas cidades de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz); e a *entrevista*, com a qual se pretende conhecer as opiniões de lideranças dos governos dos municípios mencionadas, entidades de representação empresarial e dos próprios Microempreendedores Individuais.

Neste sentido, gostaria de contar com sua participação na referida pesquisa que, caso o (a) senhor (a) aceite, envolverá uma **entrevista** (organizada de acordo com um roteiro de entrevista, que está anexado neste documento), em data, horário e local de sua escolha.

Evidentemente, sua participação na pesquisa é de grande importância. Cabe ressaltar, no entanto, que a *participação é voluntária* e, nesse sentido, se o (a) senhor (a) decidir não participar ou quiser desistir de participar (em qualquer momento), tem absoluta liberdade de fazê-lo.

Caso decida participar, quero garantir que *os dados obtidos meio de todas as entrevistas serão analisados de forma global, sendo garantido, nesse sentido, total sigilo (pessoal e organizacional) para todos os (as) entrevistados (as)*. O que significa, evidentemente, que na apresentação da tese ou, então, de outras produções científicas (artigos, capítulos de livros etc.) sua identidade será mantida em sigilo, omitindo-se todas as informações que possam identificá-lo (la).

Por fim, é importante registrar que os resultados da pesquisa são públicos e, uma vez ela terminada, os dados serão disponibilizados para todos (as) os (as) interessados (as). Será um prazer, portanto, disponibilizá-los para o (a) senhor (a), caso seja de seu interesse. De qualquer forma, reafirmo que sua participação será de grande importância para que possamos não somente ampliar a compreensão de uma temática que ainda carece de estudos, mas, fundamentalmente, para que possamos fornecer para nossas instituições (públicas e privadas) informações e conhecimentos sistematizados e capazes de instrumentalizá-las em suas práticas de reflexão e de intervenção em nossas realidades regionais.

Agradeço essa sua atenção inicial, espero contar com sua participação na pesquisa e, para qualquer dúvida ou esclarecimento, coloco à sua disposição meu endereço eletrônico e meus telefones: elia@unisc.br; (51) 9968-3698.

Atenciosamente,

Elia Denise Hammes,
Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul.

Aceito participar da pesquisa sobre a “territorialização da normatização nacional, no âmbito municipal, da política pública do Microempreendedor Individual - MEI.”, concedendo uma entrevista para a doutoranda responsável pela execução da referida pesquisa, e declaro ter recebido uma cópia deste termo de consentimento.

Nome e assinatura do participante.

Local e data.

APÊNDICE B - Questionário Micro Empreendedor Individual

Identificação:

1. Local de moradia (cidade; bairro):_____.
2. Onde você nasceu (município)?_____.
3. Sexo: 1 – Masculino. 2 – Feminino.
4. Idade:_____.
5. Estado Civil: 1 – Solteiro 2 – Casado 3 – Outro. Qual?_____.
6. Escolaridade:
 - 1 – Ensino Fundamental Incompleto. 2 – Ensino Fundamental Completo.
 - 3 – Ensino Médio Incompleto. 4 – Ensino Médio Completo.
 - 5 – Ensino Superior Incompleto. 6 – Ensino Superior Completo.
 - 7 – Não sabe ler/escrever.

Perfil socioeconômico

7. Renda média familiar (declarado e em Salários Mínimos - SM):
 - 1 – Até um SM. 2 – Mais de 01 até 02 SM. 3 – Mais de 02 até 03 SM.
 - 4 – Mais de 03 até 05 SM. 5 – Mais de 05 até 10 SM. 6 – Mais de 10 SM.
8. Atualmente, em sua família, você:
 - 1 – É o principal responsável pela renda familiar.
 - 2 – Tem outros familiares que contribuem para a formação da renda familiar.
 - 3 – Pouco participa na formação da renda familiar (às vezes participa).
 - 4 – Não participa na formação da renda familiar.
 - 5 – Outro.Qual?_____.

Relação com o Mercado

9. Desde quando você é Microempreendedor Individual –MEI
 - 1- Menos de 6 meses
 - 2- Entre 6 meses e 1 ano
 - 3- Entre 1 e 2 anos
 - 4- Entre 2 e 3 anos
 - 5- Entre 3 e 4 anos
 - 6- Mais de anos

10. Antes de se tornar MEI você trabalhava com Carteira assinada?
1- Sim 2- Não
11. Quando você se registrou como MEI quem lhe ajudou a fazer o registro
- 1- Sebrae
 - 2- Prefeitura
 - 3- Contador
 - 4- Advogado
 - 5- Associação comercial
 - 6- Amigos/familiares
 - 7- Banco. Qual _____
 - 8- Outros. Quem _____
11. Qual o seu ramo principal
- 1- Prestação de serviço
 - 2- Comércio
 - 3- Indústria
 - 4- Atividade rural
12. Os seus clientes são
- 1- apenas do seu município
 - 2- do município e da região
 - 3- de todo o Brasil
 - 4- do Brasil e do exterior
- Apropriação dos benefícios da política pública pelo MEI
13. Depois de se registrar como MEI a sua renda aumentou?
1- Sim 2- Não
14. Para fazer o registro como MEI você teve custo? 1- Sim 2- Não
15. Qual o grau de dificuldade encontrada para fazer o registro com MEI:
1- Nenhum 2- baixo 3- médio 4- alto
16. Assinale quais os benefícios que você possui como MEI
- 1- Aposentadoria
 - 2- Participação em licitações públicas
 - 3- Comprovante de renda
 - 4- Baixo valor de impostos
 - 5- Possibilidade de expedir nota fiscal
 - 6- Acesso a financiamentos mais baratos
 - 7- Contratação de um funcionários com baixo custo
 - 8- Contador gratuito
 - 9- Outros. Qual _____
17. Você participa de alguma associação ou sociedade como MEI ?
1- Sim 2- Não
18. A sua atividade empresária é desenvolvida em sua residência?

1- Sim 2- Não

19. Após se inscrever como MEI, o valor de seu IPTU diminuiu?

1- Sim 2- Não

20. Depois de se registrar como MEI, você acessou financiamentos mais baratos

1- Sim 2- Não

Se a resposta for SIM em qual banco _____

Relação com poder publico e instituições

21. Depois de se registrar como MEI você procurou a Prefeitura para algo relacionado a sua atividade empresarial?

1- Sim 2- Não

Se a resposta for SIM, qual o motivo _____

22. Após o seu registro como MEI, você recebeu a visita de algum fiscal da prefeitura?

1- Sim 2- Não

Se a resposta for SIM, qual o motivo _____

23. Depois de se registrar como MEI, você procurou o Sebrae para algo relacionado a sua atividade empresarial ?

1- Sim 2- Não

24. Depois de se registrar como MEI você participou de alguma atividade na Associação Comercial de seu município para algo relacionado a sua atividade empresarial ?

1- Sim 2- Não

Se a resposta for SIM, qual atividade _____

25. Marque quais instituições com quem você se relacionou após o seu registro como MEI

1- Bancos

2- Universidades

3- Outros MEIs

4- Outros. Quais _____

Contribuição para a implementação da política pública

26. Você conhece a lei Federal que criou a figura do MEI?

1- Sim 2- Não

27. Você conhece a lei Municipal que criou a figura do MEI no seu município?

1- Sim 2- Não

28. Você participou da sessão de votação na Câmara Municipal de Vereadores da lei municipal ?

1- Sim 2- Não

29. Como você avalia a política pública do Microempreendedor Individual ?

() Ruim

() Boa

() Excelente

APÊNDICE C - Roteiro Entrevista com representantes do Poder Legislativo municipal

Identificação do ator:

- 1.Nome:.....
- 2.Sexo: () Fim () Masc
- 3.Qual o seu cargo?
- 4.Quanto tempo o Sr(a) esta nessa função?
- 5.Qual as atribuições de seu cargo?

Sobre a Lei do MEI

1. Gostaria de iniciar essa entrevista lhe questionando qual a importância dos pequenos empresários para o seu município?
2. O Sr. (a) conhece a figura do Microempreendedor Individual ?
- 3.O que o Sr(a) pensa sobre a figura do Microempreendedor Individual?
4. O Sr.(a) tem lembrança da aprovação da lei municipal (nº tal...) em seu município?
5. Como foi a aprovação da lei municipal que institui a figura do Microempreendedor Individual em seu município? (Iniciativa legislativa, debates, placar de votação, lobby, grupos de interesse, etc)
6. O Sr (a) sabe dizer como transcorreu o processo legislativo (houve emenda ao projeto, houve veto do prefeito municipal, etc)?
7. O Sr. (a) sabe nos dizer se houve participação das entidades de representação empresarial (Sebrae e ACI, especialmente) na elaboração da legislação que institui a figura do MEI e na sessão de votação?
8. Na sua opinião, o que poderia ser melhorado para o MEI de seu município?

APÊNDICE D - Roteiro de entrevista com representantes do Poder Executivo municipal

1. Identificação do ator:

1.1. Nome:.....

1.2. Sexo: () Fim () Masc

1.3. Qual o seu cargo?

1.4. Quanto tempo o Sr(a) esta nessa função?

1.5. Qual as atribuições de seu cargo?

2. Percepção do ator sobre a política pública do MEI

1. Gostaria de iniciar sabendo suas visões acerca das pequenas empresas no seu município, qual a importância destas para a o desenvolvimento de seu município.
2. Quais a sua percepção sobre a política pública do Microempreendedor Individual?
3. Quanto a política pública do Microempreendedor Individual- MEI, como o Sr (a) avalia essa política pública que nasceu na escala nacional.
4. O Sr. poderia nos dizer qual a importância do MEI para o seu município?
5. Existe algum tipo de controle e acompanhamento por parte do Executivo em relação ao número de MEIs que se formalizam a todo mês em seu município?

3. Ações do Poder Executivo para a territorialização (implementação e construção social) da política pública do Microempreendedor Individual na escala local

- 3.1. No seu município, existe alguma estrutura disponibilizada pelo Executivo para atender os MEIs e as pequenas empresas no geral? (sala, funcionários, estagiários, telefone, etc...)
- 3.4. Qual o procedimento junto ao Executivo para a expedição do alvará provisório do MEI? Inclusive quanto a cobranças de taxas ?
- 3.5. Existe alguma orientação quanto aos aspectos trabalhista, metrológico, sanitário, ambiental, de segurança e de uso e ocupação do solo das microempresas e empresas de pequeno porte inclusive do MEI, no seu município?
- 3.6. Há algum tratamento diferenciado para os Microempreendedores Individuais que atuam em sua residência quanto ao IPTU em seu município?

- 3.7. Existe algum funcionário destacado/designado pelo Poder Público Municipal para a articulação das ações públicas para a promoção do desenvolvimento do MEIs
- 3.8 O município publica editais de licitação que permitem a participação dos Microempreendedores Individuais? Há algum MEI vitorioso em certame licitatório no âmbito municipal, ou seja, atualmente há MEIs prestando serviços ou produzindo e comercializando bens para o ente público local?
- 3.9 O Sr. Sabe informar se há alguma Cooperação entre MEIs, se existe na prática uma sociedade entre MEIs? Se há alguma sociedade de propósito específico formalmente constituída entre os MEIs?
- 3.10. O Sr. Sabe nos dizer como os MEIs do seu município se capitabilizam? Se há orçamento do município destinado à capitalização dos empreendedores locais?
- 3.11. O Sr. (a) gostaria de destacar outras ações de iniciativa do Poder Executivo que envolvem os Microempreendedores ?
4. Participação de outros atores na construção social da política pública:
- 4.1. No seu município, o Sr. Dizer se houve a participação das entidades de representação empresarial (ACI, Sebrae, ou outra) na implementação da política publicado MEI?
- 4.2. É de seu conhecimento de quem foi a redação do projeto de lei enviado à Câmara Municipal? Houve o auxílio de alguma instituição (FAMURS, Comissão Assembleia Legislativa, Sebrae, ACI, etc)
- 4.3. O Sr(a) acompanhou a aprovação da lei municipal, na Câmara Municipal de Vereadores, da lei que institui o microempreendedor individual no seu município? Como foi?
- 4.4 Há algum canal de aproximação do Executivo local com os MEIs do município?
- 4.5 Os MEIs geram demandas ao Executivo? (quais)

APÊNDICE E- Roteiro de entrevista com representante do Sebrae

1. Como o Sr(a) avalia a política pública do Microempreendedor Individual?
2. Qual o papel do Sebrae em relação ao Microempreendedor Individual?
3. Quais são as principais ações desenvolvidas pelo Sebrae voltadas ao MEI?
4. O Sr(a) saberia informar se o Sebrae teve alguma participação na elaboração da lei federal que criou o MEI (LC 128/2008)?
5. Como o Sebrae se relaciona com o Poder Público (Executivo e Legislativo) dos municípios atendidos com relação ao MEI ? há alguma aproximação?
6. Qual o principal desafio do Sebrae em relação a política Pública do MEI?

APÊNDICE F - Roteiro de entrevista com representante de associação comercial

1. Como o Sr(a) percebe o crescimento econômico do seu município?
2. Como o Sr(a) avalia a importância das pequenas empresas para a economia do seu município?
3. O que o Sr(a) pensa sobre o Microempreendedor Individual (aquele que pode faturar até R\$ 60.000,00 por ano)?
4. A Associação Comercial do seu município possui MEIs associados ?
5. Os MEIs do seu município participam de alguma forma das atividades promovidas pela Associação Comercial?
5. Existem ações da Associação Comercial em prol das pequenas empresas incluindo os MEIs do seu município?
6. O Sr (a) conhece a legislação sobre o MEI do seu município?
7. Houve alguma participação da Associação Comercial na elaboração da lei (ver número e ano) que trata do MEI em seu município?
8. Como o Sr (a) vê o trabalho do Poder Público do seu município em relação ao MEI ?