

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
MEIO AMBIENTE**

LUCAS JOSÉ CAMPANHA

**IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DO MEI NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP:
UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL**

ARARAQUARA - SP
2016

LUCAS JOSÉ CAMPANHA

**IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DO MEI NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA-SP:
UMA ANÁLISE MULTIDIMENSIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Mestrado, na Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Linha de pesquisa: Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade

Orientadora: Profa. Dra. Helena Carvalho de Lorenzo

Co-orientador: Prof. Dr. Sergio Azevedo Fonseca

ARARAQUARA – SP
2016

C194i Campanha, Lucas José
Implementação da lei do MEI no município de Araraquara-SP:
uma análise multidimensional/Lucas José Campanha. – Araraquara:
Universidade de Araraquara, 2016.
132f.

Dissertação (Mestrado) -Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente- Universidade de
Araraquara-UNIARA

Orientador: Profa. Dra. Helena Carvalho de Lorenzo

1. Políticas públicas. 2. Implementação. 3. Micro-empendedor.
Individual. 4. Formalização. 5. Empreendedorismo. I. Título.

CDU 504.03



Centro Universitário de Araraquara

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP
CEP 14801-320 - Caixa Postal 68 - Fone/Fax: (16) 3301-7100

www.uniara.com.br

FOLHA DE APROVAÇÃO

NOME DO ALUNO: *Lucas José Campanha*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Mestrado, do Centro Universitário de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Ana Cláudia Fernandes Terence
UNESP - Araraquara

Prof. Dra. Helena Carvalho De Lorenzo
UNIARA - Araraquara

Prof. Dr. Luiz Fernando de Oriani e Paulillo
UNIARA - Araraquara

Araraquara – SP, 29 de abril de 2016.

Dedico esse trabalho aos meus pais que sempre me incentivaram a buscar meus sonhos, sempre me apoiando, ensinando e corrigindo meus passos, quando necessário. Aprendi com eles a manter o sorriso no rosto e que na vida iremos colher aquilo que plantamos, este trabalho é fruto dessa união.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a minha família, em especial aos meus pais que sempre me deram todo o suporte necessário nessa caminhada e foram os alicerces do meu caráter e das minhas virtudes.

À minha orientadora Helena Carvalho Delorenzo que sempre me ofereceu todo o apoio para a realização desse trabalho, e que nunca deixou de acreditar e me incentivar durante as dificuldades encontradas, e claro agradecer pela confiança em me aceitar como seu orientando.

Ao meu co-orientador Sérgio Azevedo Fonseca, pelas palavras de sabedoria que sempre guiaram meu caminho nos momentos de dificuldade.

Ao meu chefe Ricardo Bonotto, que sempre foi compreensivo durante a realização desse trabalho e que me liberou para cursar as aulas do mestrado, meu obrigado pelo apoio, pela oportunidade, sempre com palavras de incentivo.

A minha noiva Taiane Motta Marconato, que sempre teve a paciência necessária para me aguentar e nunca deixou de acreditar que eu seria capaz de alcançar meus objetivos.

A minha companheira de trabalho, Geralda Cristina Ramalheiro, que sempre esteve disposta a me auxiliar, sempre prestativa nos momentos mais tensos do meu trabalho, sua ajuda foi de grande importância.

Aos membros da banca, Luis Fernando e Ana Terence, primeiro por aceitarem o convite e segundo por todas as sábias palavras que ajudaram a construir esse trabalho.

As meninas da secretária do mestrado, que sempre foram prestativas e me ajudaram e orientaram em qualquer necessidade.

A todos os professores que tive o prazer de conhecer durante o mestrado, foi uma honra conhecer os senhores.

A UNIARA, pelo incentivo e apoio durante todo o período de trabalho, sobre tudo agradeço pela oportunidade.

“O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis [...]”

José de Alencar (1994, p.35)

RESUMO

Os fatores capazes de promover a transição para formalização são de interesse para o Estado nas economias emergentes e desenvolvidas. A maioria dos países, em todo o mundo, criou programas para apoiar o empreendedorismo dentro das suas comunidades e para combater a informalidade. No cenário brasileiro, o empreendedorismo e a formalização foram impulsionados pela lei complementar n°. 128/2008, que criou a figura do Micro Empreendedor Individual (MEI). O objetivo desta dissertação foi analisar o processo de implementação da lei do MEI, ponderando sobre a dinâmica contextual e as relações e inter-relações estabelecidas pelos diferentes agentes econômicos e políticos diretamente envolvidos no processo de implementação da política pública. Em adição, realizou-se uma análise multidimensional da lei, levando em consideração o *continuum* da informalidade e os aspectos internos, organizacionais e ambiental inerentes ao desenvolvimento do empreendedorismo. Por fim, analisa-se os impactos e resultados, diretos e indiretos proporcionados pela lei no plano local. Para materializar este objetivo, foi utilizada uma estratégia metodológica explicitada nas seguintes expressões: pesquisa com objetivo exploratório, viabilizado pelo processo qualitativo, de acordo com a lógica indutiva e delineada como estudo de caso único. Esperava-se que a lei do MEI promovesse condições para que os micro empreendedores individuais pudessem se formalizar, fortalecer e crescer, contudo notou-se que outras duas situações se resultam da lei, uma delas é a regressão jurídica e outra é a formalização parcial dos empreendimentos. Percebeu-se que os empresários veem a formalização de suas empresas em termos de múltiplas escolhas estratégicas, que se desenrolam ao longo do tempo; eles não são excluídos da informalidade simplesmente pela redução de custo ou de complexidade do registro, outras questões são balizadas e cruciais para a completa formalização. No que tange à implementação, constatou-se que a dinâmica imposta pela implementação da lei é caracterizada por laços e relacionamentos inter organizacionais frágeis, pautados na busca dos interesses próprios, na maximização dos objetivos individuais e não almejam um bem comum maior, tal como os evidenciados em toda e qualquer política pública. É necessário ressaltar a falta de preparo dos órgãos municipais ou estaduais para as atividades de fiscalização.

Palavras – chave: Política Pública; Implementação; Micro Empreendedor Individual; Formalização; Empreendedorismo.

ABSTRACT

The factors that promote the transition to formalization are of interest to the state in the emerging and developed economies. Most countries around the world, has created programs to support entrepreneurship within their communities and to combat informality. In the Brazilian context, entrepreneurship and formalization were driven by the complementary law no. 128/2008, which created the figure of Micro Individual Entrepreneur (MEI). The aim of this work was to analyze the implementation process of MEI law, pondering the contextual dynamics and relationships and interrelationships established by various economic and political actors directly involved in the implementation process of public policy. In addition, there was a multidimensional analysis of the law, taking into account the continuum of informality and internal, organizational and environmental aspects of the development of entrepreneurship. Finally, we analyze the impacts and results, direct and indirect provided by law at the local level. To reach this goal, a methodological strategy used was explained in the following expressions: research exploratory objective, made possible by qualitative process, according to the inductive logic and delineated as a single case study. It was hoped that the law of MEI promote conditions for micro individual entrepreneurs could be formalized, strengthen and grow, however it was noted that two other situations result from the law, one of them is the legal regression and the other is the partial formalization of enterprises. It was noticed that entrepreneurs see the formalization of their businesses in terms of multiple strategic choices that take place over time; they are not excluded from informal simply by reducing cost or complexity of registration, other issues are buoyed and crucial to the complete formalization. Regarding the implementation, it was found that the dynamics imposed by the implementation of the law is characterized by bonds and fragile organizational inter relationships, guided by the pursuit of self-interest in maximizing individual goals and do not aim a greater common good, such as the evidenced in any public policy. It is necessary to point out the lack of preparation of municipal or state agencies for enforcement activities.

Keywords: Public policy; Implementation; Entrepreneur; Formalizing; Entrepreneurship.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Faces do conceito “Política Pública”	23
Figura 2 – Ciclo de vida das políticas públicas	26
Figura 3 – Correntes que possibilitam a análise da fase de implementação das políticas públicas	31
Figura 4 – Exemplificando os conceitos: empreendedor, funcionário e capitalista investidor	34
Figura 5 – Causas da informalidade	47
Figura 6 – Dimensões da informalidade	52
Figura 7 – Exemplos de políticas públicas	62
Figura 8 – Diagramação dos procedimentos metodológicos adotados	76
Figura 9 – Evolução histórica do número de MEI: Brasil, São Paulo e Araraquara	82
Figura 10 – Idade dos empreendedores cadastrados como MEI em Araraquara	86
Figura 11 – Perfil dos empreendedores Segundo o gênero	86
Figura 12 - Fluxo do processo de formalização	89
Figura 13 – Relação dos agentes implementadores e que foram alvo de investigação	91
Figura 14 – Evidenciação da contribuição da lei para a formalização parcial dos empreendedores	99
Figura 15 – Evidenciação do panorama da formalização parcial dos empreendedores	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definição do conceito: empreendedor	33
Quadro 2 – Síntese das variáveis propulsoras do empreendedorismo	36
Quadro 3 – Síntese dos fatores críticos ao empreendedorismo	40
Quadro 4 – Definições de informalidade	45
Quadro 5 – Síntese dos fatores que estimulam a formalização e a informalidade	57
Quadro 6 – Identificação dos entrevistados	77
Quadro 7 – Relação das políticas araraquarense de estímulo ao empreendedorismo	79
Quadro 8 – Comparação das principais atividades desempenhadas em Araraquara, São Paulo e Brasil	83
Quadro 9 – Atividades que mais se repetem no município de Araraquara	83
Quadro 10 – Atividades que mais se repetem no município de Araraquara	84
Quadro 11 - Fatores propulsor do micro empreendedorismo individual	104
Quadro 12 - Fatores propulsor do micro empreendedorismo individual	105
Quadro 13 - Fatores propulsor do micro empreendedorismo individual	106
Quadro 14 - Fatores propulsor do micro empreendedorismo individual	107

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de empreendedorismo entre importantes países	33
Tabela 2 - Evolução histórica dos empreendimentos araraquarense segundo a atividade desenvolvida	81
Tabela 3 – Evolução histórica dos empreendimentos araraquarense segundo o porte das empresas	81
Tabela 4 – número de MEI existentes em Araraquara por ano	82
Tabela 5 – Formas de atuação do MEI em Araraquara	85
Tabela 6 – Perfil dos empreendedores Segundo a nacionalidade	87
Tabela 7 - Resultados da Lei em termos da regressão jurídica	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIA	Associação Comercial e Industrial de Araraquara
APL	Arranjo produtivo Local
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior
CCMEI	Certificado da Condição de Microempreendedor Individual
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CIESP	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CNAE	Classificação Nacional de Atividades Econômicas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CRESCER	Programa Nacional de Microcrédito
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
CVS	Centro de Vigilância Sanitária
DAS	Documento de Arrecadação do Simples Nacional
DIRPF	Declaração Anual de Imposto de Renda Pessoa Física
EGEPE	Encontro de Estudos sobre o Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas
EPP	Empresas de Pequeno Porte
FAPESP	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FENACON	Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GFIP	Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ICMS	Imposto Sobre Circulação De Mercadorias E Serviços
IFSP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPI	Imposto Sobre Produtos Industrializados
ISS	Imposto Sobre Serviços De Qualquer Natureza
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ME	Microempresas
MEI	Micro Empreendedor Individual
MPE	Micro e Pequena Empresa
MPME	Micro, Pequenas e Médias Empresas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
P & D	Pesquisa e desenvolvimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PME	Pequena e Média Empresa
PROGER	Programa Federal de Geração de Renda
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SEST	Serviço Social do Transporte
SIL	Sistema Integrado de Licenciamento
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições
UNESP	Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À INFORMALIDADE E DE PROMOÇÃO DO EMPREENDEDORISMO	21
2.1 O que são políticas públicas	22
2.2 Empreendedorismo	32
<i>2.2.1 Fatores propulsores do empreendedorismo</i>	35
<i>2.2.2 Fatores críticos ao sucesso do empreendedorismo</i>	40
2.3 Informalidade	43
<i>2.3.1 Fatores que estimulam a formalização</i>	53
2.4 O papel do Estado frente à informalidade e ao empreendedorismo	58
<i>2.4.1 O Estado brasileiro frente à questão do empreendedorismo e da informalidade</i>	62
3 A POLÍTICA OBJETO DE ESTUDO: A LEI DO MEI	67
4 OBJETIVO E METODOLOGIA	73
5 RESULTADOS E DISCUSSÃO	78
5.1 Políticas públicas de estímulo ao empreendedorismo em Araraquara	78
5.2 O MEI e o contexto empresarial de Araraquara	80
5.3 A dinâmica de Implementação da Política do MEI	87
<i>5.3.1 O aspecto prático da formalização: etapas e procedimentos</i>	88
<i>5.3.2 Agentes implementadores da lei do MEI</i>	90
5.4 Uma análise multidimensional do impacto da lei	97
<i>5.4.1 A lei do MEI e a regressão jurídica</i>	97
<i>5.4.2 A lei do MEI e a formalização parcial dos empreendedores</i>	99
<i>5.4.3 A Lei do MEI segundo os beneficiários: um panorama qualitativo</i>	101
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS DE PESQUISAS	108
REFERÊNCIAS	114
APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS COM OS MEI	125
APÊNDICE B – SÍNTESE DAS ENTREVISTAS	127

1 INTRODUÇÃO

O tema "empreendedorismo" e seus desdobramentos vêm sendo valorizados como a principal base do crescimento econômico e da geração de emprego e renda na atualidade (COSTA; BARROS; MARTINS, 2012; COSTA et al., 2013). É um tema em plena ascensão (DIELLO, 2012; BORGES et al., 2013; NASSIF et al., 2010; BORBA; HOELTGEBAUM; SILVEIRA, 2011; MOREIRA; MOREIRA, SILVA, 2014). Isso porque, contemporaneamente, os empreendedores estão "[...] eliminando barreiras comerciais, e culturais, encurtando distâncias, globalizando e renovando os conceitos econômicos, criando novas relações de trabalho e novos empregos, quebrando paradigmas e gerando riqueza para a sociedade" (DORNELAS, 2008, p. 6). Inexistindo empresas e empreendedores, a incidência de inovação e a produtividade seriam drasticamente reduzidos e menos postos de trabalho seriam criados.

Vale ressaltar que o empreendedorismo não ocorre em um vácuo. A atividade empreendedora se desenvolve em um contexto geográfico particular integrante de uma economia local, nacional e global. Seu desenvolvimento se dá por meio da mistura de uma ampla gama de atitudes, recursos e infraestrutura. Esta mistura de atitudes, recursos e infraestrutura é conhecida pelo termo "ecossistema empreendedor".

O ecossistema empreendedor é atualmente considerado como um espaço regional que inclui um conjunto diversificado de intervenientes institucionais e individuais, capazes de fomentar o espírito empresarial, a inovação e o empreendedorismo. Isenberg (2011), por meio do estudo das diferentes tentativas de estímulo ao empreendedorismo em diversos lugares do mundo, compreendeu que não havia apenas uma característica que determinava o sucesso do empreendedorismo local, pelo contrário existe um ecossistema inteiro de variáveis que estimulam empreendedorismo tais como políticas públicas, capital financeiro, cultura, instituições/profissões de suporte, recursos humanos e mercados. Indica-se que muitos brasileiros sonham com a independência proporcionada pelo empreendedorismo, porém, devido à alta carga tributária, vários indivíduos têm optado por trabalhar na informalidade. Entender o empreendedorismo sob este ângulo implica no reconhecimento da alta complexidade deste campo. Implica ainda, no reconhecimento de que o Estado é um ator fundamental, capaz de alterar a lógica do ecossistema por meio de produção de políticas públicas. Contudo, para a formulação de políticas públicas de apoio ao empreendedorismo, os governos precisam de subsídios da

comunidade acadêmica (BORGES, et al., 2013). Diante desse quadro, o empreendedorismo, a cada dia, tem sido tema de estudos de vários pesquisadores que procuram entender como os indivíduos estabelecem relações com o seu negócio, e se eles têm o perfil empreendedor (DIELLO, 2012).

Lee e Shih-Chang (2014) relatam que a economia informal muitas vezes é integralmente ligada e complementar à economia formal, conjuntamente, fornecem ricas oportunidades empresariais para novos empreendimentos (LEE; SHIH-CHANG HUNG, 2014). Elgin (2013) postula que a economia informal se desenrola por meio de um conjunto de atividades econômicas que ocorrem fora do quadro de estabelecimentos públicos e privados burocráticos.

Nos últimos anos tem havido um crescente interesse acadêmico para explicar por que a atividade econômica segue prescrições de instituições informais, apesar de existirem regras formais disponíveis (UZO; JOHANNA MAIR, 2014). Castro, Khavul e Bruton (2014) apontam que empresas informais são organizações que realizam atividades baseadas no mercado com bens jurídicos produzidos e distribuídos sem a devida regulamentação jurídica, tributária e ambiental.

As economias em desenvolvimento (objeto de estudo desta dissertação) são caracterizadas por vazios institucionais formais; geralmente são economias que estão associadas com um campo do Direito pouco definido, principalmente nas questões relacionadas à propriedade, aos contratos e à corrupção desenfreada; frequentemente, apresentam serviço público pouco efetivo, dispõem de acesso limitado às infraestruturas de transporte e de comunicação, e possuem sistemas jurídicos e aparelhos de execução ineficientes (WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014), fatores que contribuem para a informalização da atividade econômica.

Indo ao encontro desta observação, Grimm, Knorringa e Lay (2012) notam que o contexto institucional influencia a atividade empresarial. Da mesma forma, as causas e consequências da informalidade nas economias emergentes e economias maduras diferem significativamente. Castro, Khavul e Bruton (2014), Webb, Ireland e Ketchen (2014) e Lin et al. (2015), sugerem que as empresas podem escolher os níveis de conformidade que irão adotar para atender algumas das expectativas do seu ambiente institucional macro, isso sem violar as normas e práticas de seu ambiente cultural. Os autores entendem que a informalidade é um *continuum* multidimensional que varia de nenhum registro formal com qualquer agência do governo para graus de registro parcial com as autoridades intermédias e entre várias dimensões institucionais. Da mesma

forma, Willians e Nandin (2012) indicam que o empreendedor pode atuar totalmente na informalidade ou totalmente na formalidade, pode apresentar a pré-disposição em alterar sua realidade ou pode se sentir confortável e feliz atuando na informalidade.

O quadro da informalidade no Brasil começou com a implantação da Lei Geral para Micro e Pequena Empresa (Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006) que trouxe a unificação dos tributos federais, estaduais e municipais, com base no valor de sua receita bruta (BRASIL, 2006). Porém, essa lei não beneficiava os pequenos empreendedores que não detinham renda suficiente para enfrentar os encargos, impostos e as taxas de legalização e constituição de uma empresa (DIELLO, 2012). Para tanto, em 19 de dezembro de 2008, foi criada a Lei Complementar nº 128, que atendeu a demanda e criou a figura do Microempreendedor Individual, proporcionando um estímulo para a formalização das atividades e, também, proporcionou a esta personalidade jurídica redução da carga tributária, facilidades para o acesso à previdência social, redução da burocracia e simplificação do sistema contábil.

O objetivo desta dissertação é analisar o processo de implementação da lei do Micro empreendedor Individual - MEI, ponderando sobre a dinâmica contextual e as relações e inter-relações estabelecidas pelos diferentes agentes econômicos e políticos diretamente envolvidos no processo de implementação da política pública. Do mesmo modo, analisa-se os impactos e resultados, diretos e indiretos proporcionados pela lei no plano local. O que se questionou nesta dissertação é se a política pública do MEI é implementada dentro de uma lógica sistêmica, caracterizada pela sinergia e troca eficiente de energias ou, se no contraponto, é implementada de forma cartesiana, onde cada agente busca maximizar sua ação em detrimento do todo e de forma despreocupada com o impacto totalizante dos resultados. Fez-se uma análise multidimensional da lei, levando em consideração o *continuum* da informalidade e os aspectos internos, organizacionais e ambientais, onde o empreendedorismo se desenvolve.

A proposição central desta dissertação é a de que a lei do MEI, uma política pública voltada à redução da informalidade e à ampliação do empreendedorismo no cenário brasileiro, atua como um mecanismo que leva à migração da total informalidade para a informalidade parcial. Desse modo, muitos empreendedores optariam por usufruir desta política pública, angariando a redução tributária, alcançando um registro e uma formalização em um único aparato burocrático e desconsiderando outros aspectos

da legislação brasileira, evitando o crescimento ou escondendo parte do faturamento obtido, para se beneficiar dos benefícios oferecidos pela lei.

Este argumento foi construído com base na teoria de que o empreendedor opta, por meio de cálculos racionais, a atender alguns níveis de formalização. Segundo a literatura, o fenômeno da informalidade pode se manifestar quando empreendedores formais concluem que as leis são demasiadamente restritivas, levando-os a exercerem atividades nas economias informais (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014; WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014; DE MEL; CKENZIE; WOODRUFF, 2013; PERRY et al., 2007; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; LOUREIRO; ARAUJO; SOUZA, 2013), de modo que a formalização não faz sentido econômico em termos do que eles recebem em troca de suas contribuições fiscais e o Estado não tem competências para fiscalizar e autuar os infratores (DE MEL; CKENZIE; WOODRUFF., 2013; CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014).

A apuração da validade (ou não!) dessa proposição foi feita por meio de um estudo de caso, no município de Araraquara. Reconhece-se as limitações desta metodologia, porém a mesma se justifica em virtude do seu ineditismo como pesquisa sistemática, mesmo que em caráter restrito. Saliencia-se que esta pesquisa se justifica pelo fato de a informalidade ser disseminada e colocar sérios desafios econômicos, sociais e políticos em todo o mundo, porém, muitas questões sobre a sua natureza e suas consequências permanecerem em grande parte inexploradas. O debate sobre o setor informal na América Latina e nas regiões economicamente mais dinâmicas do Sudeste Asiático se concentra em descobrir se empresários informais preferem ter um trabalho seguro ou são empresários genuínos que optam pela informalidade como meio de alcançar a formalização (GRIMM; KNORRINGA; LAY, 2012).

Elgin (2013) pondera que as evidências apresentadas na literatura não foram capazes de gerar um amplo consenso entre os pesquisadores sobre os determinantes do setor informal. Há também muitas outras questões em aberto, incluindo se o tamanho do setor informal seria maior em países de baixa renda ou se nas economias de alta renda; se os impostos são positivamente correlacionados com tamanho do setor informal ou não, se o tamanho do setor informal é pró-cíclico ou anticíclico, e se a economia paralela e a corrupção são substitutos ou complementares.

Este estudo se justifica por vários motivos: o primeiro diz respeito ao fato de que influências da lei do MEI no campo de empreendedorismo precisam ser melhor examinadas no contexto brasileiro, variando desde a amplitude local, alcançando a

regional e se estendendo à nacional. Há poucas publicações sobre o tema. Em uma busca junto à base de teses e dissertações da CAPES, constatou-se a publicação de quatro pesquisas. No Encontro de Estudos sobre o Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas (EGEPE), constatou-se que nos últimos seis anos, apresentaram-se sete artigos relacionados à temática do MEI. Essa lacuna de conhecimento é significativa, considerando que milhares de empreendedores participaram e continuarão a participar do ecossistema empreendedor nacional.

Em relação aos trabalhos publicados, nota-se que os mesmos abordam o empreendedor individual por meio de várias óticas: a questão tributária (SANTOS, 2012; PACOBAHYBA, 2011; RATHKE; SILVA; SILVA, 2016) o acesso ao crédito (ANJOS, 2011; ANJOS et al., 2012), competências empreendedoras (DIELLO, 2012; BEHLING; LENZI, 2016), a questão da formalização (BEHLING; LENZI, 2016; SILVA et al., 2014; SEBALHOS; SILVA, 2014), os benefícios proporcionados pela lei (LEITE FILHO; RAMOS; RAMOS, 2012).

Salienta-se que este estudo trará várias contribuições para a literatura. Primeiro, mostrará que os empresários veem a formalização de suas empresas em termos de múltiplas escolhas estratégicas que se desenrolam ao longo do tempo e não são simplesmente excluídos da formalização pelo custo ou a complexidade do registro. Sugere-se que a classificação binária de empresas formais contra informais, em que a literatura de gestão tende a classificar esta decisão, precisa evoluir em um *continuum* multidimensional, sensível às diferenças institucionais e variação cross-country.

Outra contribuição que se proporciona é para o campo de empreendedorismo como um todo. Reconhece-se que o campo de empreendedorismo é recente no Brasil e ainda são poucos os pesquisadores e os programas de Pós-Graduação com linhas de pesquisa que tenham como foco o empreendedorismo (BORGES et al., 2013; NASSIF et al., 2010; BORBA; HOELTGEBAUM; SILVEIRA, 2011; MOREIRA; MOREIRA, SILVA, 2014).

Além disso, a reação à compreensão das ações dos empreendedores frente aos efeitos da lei pode ser um ponto de partida para a gestão pública que visa, entre outros pontos, a instalação de ciclos virtuosos de crescimento e a ampliação do bem estar social, via alocação de recursos. A alocação de recursos é financiada por contribuições compulsórias e o MEI, viabilizou (em 2015) para a gestão pública brasileira mais de R\$ 10 milhões de arrecadação municipal via tributação do ISSQn (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), mais de R\$ 2 milhões de arrecadação estadual via tributação do

ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e mais de R\$ 200 milhões de arrecadação para previdência nacional. Estes montantes, em conjunto, contribuem para o financiamento do gasto público, o que amplia a capacidade do Estado de alterar a realidade social.

Esta dissertação foi organizada em oito capítulos; este primeiro introdutório, que buscou apresentar a contextualização da pesquisa, o objetivo e as proposições que guiarão e motivaram a realização desse estudo. O capítulo seguinte que discutiu com a literatura a questão do empreendedorismo, o conceito, a tipologia, os fatores propulsores e os fatores críticos de sucesso inerentes à atividade empreendedora. O terceiro capítulo que traçou um caminho parecido, condensando o embate literário em torno do conceito de informalidade, do tipo de informalidade possível e dos fatores que levam à atuação na informalidade. O capítulo subsequente evidencia os estudos e os relatos em torno das políticas de estímulo ao empreendedorismo e à formalização implementadas em vários países, fazendo um comparativo dos resultados alcançados e das limitações de cada proposta. O quinto capítulo traz a discussão das políticas pró formalização e pró empreendedorismo do contexto brasileiro, explicitando o que já foi implementado no cenário nacional, ao final apresenta as proposições jurídicas da lei 128/2008. O sexto apresenta a metodologia que foi usada para a condução dessa pesquisa. O sétimo e último capítulo mostra os resultados obtidos com a pesquisa, faz ainda um relato da atual situação dos MEI no município de Araraquara (objeto de estudo desta dissertação). Por fim, no capítulo final são tecidas as considerações finais.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À INFORMALIDADE E DE PROMOÇÃO DO EMPREENDEDORISMO

A política pública é reconhecida como um instrumento fundamental que os governos usam para fomentar o espírito empresarial e a prosperidade econômica das nações (HALABÍ; LUSSIER, 2014). Spink (2013) observa que discutir políticas públicas de fomento ao empreendedorismo em micro e pequenas empresas no Brasil é, simultaneamente, uma esperança e um alerta. Uma esperança no sentido que o uso da expressão “política pública” apresenta a expectativa de uma ação governamental contínua, coerente tecnicamente e coordenada com a mobilização dos recursos necessários para produzir impactos positivos sobre o assunto em foco. Um alerta, no sentido que o uso da expressão – acompanhado por pronunciamentos de autoridades, apresentações, artigos de imprensa e leis – é, muitas vezes, o início de um problema e não seu fim.

O alerta é embasado no fato de que toda política pública é passível de reinvenção e reinterpretação de acordo com as prioridades e possibilidades dos gestores, a necessidade de corte e rearranjo do gasto público, de modo que a implementação muitas vezes foge do previsto. Além do mais, política de estímulo ao empreendedorismo é um campo ainda em formação, sua complexidade e seu caráter híbrido são marcantes. Nota-se que, diferentemente de outras áreas de política pública, onde há certa estabilidade de atores, interesses, posicionamentos e proposições, incluindo as divergências, a temática do fomento ao empreendedorismo se encontra muito incipiente, na prática há pouca vinculação entre as ações, muito menos clareza sobre onde e o que precisa ser discutido (SPINK, 2013).

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

Não há dúvida de que essa dificuldade é em parte consequência da permanência no imaginário social de um modelo específico de desenvolvimento econômico e de um

conceito de trabalho ancorados no princípio do emprego remunerado em organizações estáveis de grande porte. Modelo este que, durante anos e anos, colocou na berlinda e tornou invisíveis outros tipos de relação, outros tipos de empreendimentos e outras iniciativas, sendo também um produto resultante da própria complexidade do campo, incluindo aqui suas características híbridas (SPINK, 2013).

O objetivo deste capítulo é construir um arcabouço teórico sustentador para a análise do processo de implementação de uma política brasileira de estímulo à formalização e de estímulo ao empreendedorismo. Para tanto, foi organizado em 4 subseções: conceituou-se política pública, empreendedorismo e formalização, e apresentou-se o papel do Estado frente às questões da informalidade e empreendedorismo.

2.1 O que são políticas públicas

Definir o que vem a ser política pública não é uma tarefa fácil. Não existe uma definição única que abarque um tema tão multidisciplinar (SOUZA, 2007; RODRIGUES, 2010; MARQUES, 2013). Souza (2007) notou que Mead (1995) define política pública 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. A autora observou também que Peters (1986) seguiu na mesma orientação, definindo política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos; Dye (1984) sintetizou a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer" (SOUZA, 2007).

Na revisão da literatura Celina Souza (2007, 2006) ressaltou ainda que a definição mais conhecida sobre política pública foi formulada por Laswell, segundo o qual decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz; e, que a definição mais clássica é atribuída a Lowi, que defende que política pública é "uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar e regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas" (Souza, 2007).

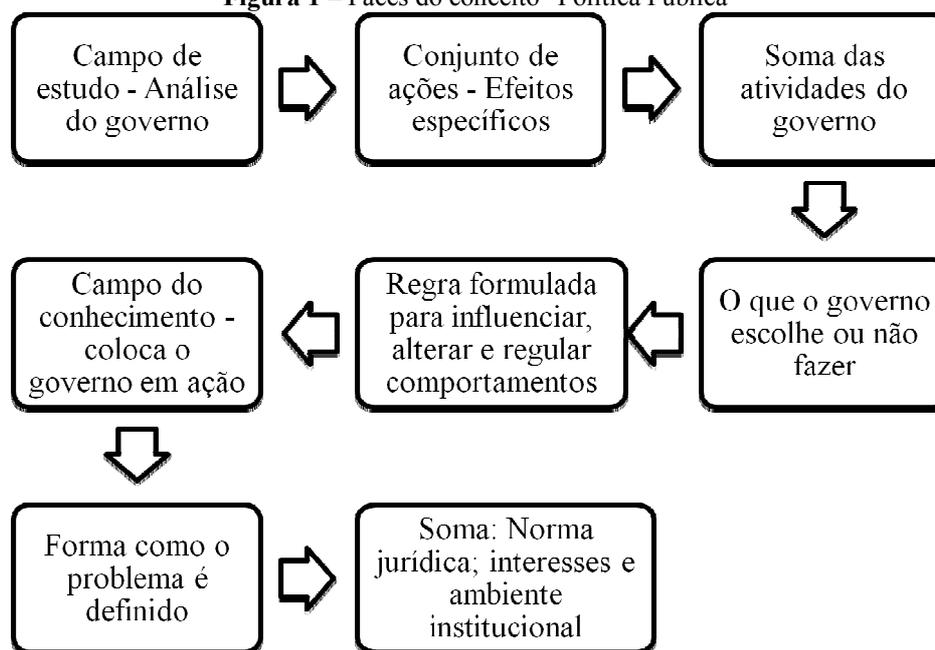
Por fim, Souza (2007) resumiu "política pública como o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo colocar o governo em ação (variável

independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Parsons (2007) por sua vez, ofereceu outra definição, segundo a qual as políticas públicas se referem à forma com que questões e problemas são definidos e construídos e à maneira como são introduzidos na agenda decisória. Na concepção de Secchi (2013, p.1) “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”, já Azevedo (2003, p. 38) definiu que “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”.

Marques (2013) delimitou que a o entendimento acerca das políticas públicas requer um aprofundamento conceitual a respeito do conceito da palavra política. O autor indicou que no dicionário brasileiro política tem três significados. O primeiro que associa a palavra “política” com a norma jurídica, cujo objetivo é alterar ou manter um determinado aspecto de natureza social, econômica, cultural, etc. O segundo significado está atrelado aos interesses (particulares ou de grupos), fatores culturais, padrões de comportamento político e atitudes dos atores, presentes, sobretudo, na dimensão processual da política. Por fim, o autor ressaltou que a palavra “política” está também associada à ideia de ambiente político-institucional no qual os processos políticos ocorrem (MARQUES, 2013).

O caráter multifacetado do conceito de política pública fica evidenciado e exemplificado na figura 1.

Figura 1 – Faces do conceito “Política Pública”



Fonte: Elaboração própria (2016)

Nota-se que o caráter política na definição de política pública, é latente. É importante, portanto, salientar que compreendendo o aspecto político das políticas públicas (em suas várias dimensões) compreende-se, também, a máxima de Lowi, segundo a qual, a política pública faz a política (LOWI, 2000; SOUZA, 2007; SECCHI, 2013). A máxima acima é apoiada na tipologia das políticas públicas. Lowi (2000) identificou que as políticas públicas podem assumir quatro formatos.

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, e que privilegiam certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo, são políticas que referenciam as decisões alocativas, sem contrapartidas fiscais (LOWI, 2000; SOUZA, 2007; DI GIOVANNI, 2009), “são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos” (FREY, 2000).

O segundo formato é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e em curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros, isso porque são aquelas políticas, que de várias formas (transferências, isenções, e outros benefícios) redistribuem recursos de qualquer natureza, entre grupos sociais (SOUZA, 2007; DI GIOVANNI, 2009). Delimita-se que políticas deste tipo são orientadas para o conflito, seu objetivos são desviar e deslocar conscientemente recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade (FREY, 2000). Em geral, este tipo, abarca as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário, e são as de mais difícil encaminhamento (SOUZA, 2007; DI GIOVANNI, 2009).

O terceiro é o das políticas regulatórias, mais visíveis ao público, que envolvem burocracia, políticos e grupos de interesse (SOUZA, 2007). Esta categoria abarca “uma eleição direta sobre quem será afetado e quem será beneficiado em curto prazo.” (LOWI, 2000, p. 102). Têm-se, com esta tipologia, o estabelecimento de padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados, que disciplinam aspectos da atividade social (SECCHI, 2013; DI GIOVANNI, 2009). Salienta-se que as políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias, os efeitos produzidos por este tipo de política bem como os custos e benefícios não são determináveis de antemão; dependem da configuração concreta das políticas, no mais, custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrados entre os grupos

e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos (FREY, 2000).

O último formato é o das políticas constitutivas que lidam com procedimentos, que estabelecem as relações entre os vários aparatos do Estado e balizam as decisões e procedimentos para a ação pública (SOUZA, 2007; DI GIOVANNI, 2009). Políticas deste tipo determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias, elas referenciam a criação e modelação de novas instituições, a modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, a determinação e configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos (FREY, 2000).

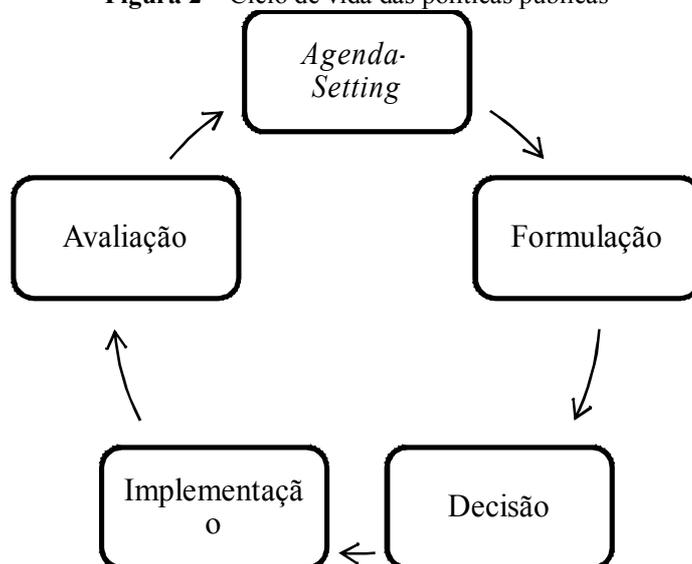
Cada um destes formatos irá gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, irá processar-se dentro do sistema político de forma também diferente (SOUZA, 2007). Cada tipo de política pressupõe uma arena de poder diferente; uma rede diferente de atores; uma diferente estrutura decisional; e um contexto institucional diferente (DI GIOVANNI, 2009). Além destes diversos posicionamentos, cada política pública irá também apresentar características próprias no ciclo de vida das políticas públicas.

O ciclo de vida foi proposto inicialmente por Harold Lasswell, em 1956. O autor idealizou um “mapa geral”, um modelo teórico baseado em “estágios” ou “ciclos”, capazes de explicar o desenvolvimento de qualquer política. Este modelo era composto por sete estágios. O primeiro estágio, chamado de inteligência, busca coletar, processar e disseminar as informações para os participantes envolvidos na tomada de decisões. O segundo estágio, promoção, é aquele onde se realiza a promoção de opções particulares antes que os tomadores de decisão prescrevessem um curso de ação. A terceira etapa, chamada de prescrição, é aquela onde se faz a prescrição de um curso de ação relativo à política em questão. Já a quarta etapa, invocação, é aquela onde há o desenvolvimento de um conjunto de sanções para penalizar os que deixarem de seguir as prescrições dos tomadores de decisão com relação ao curso de ação prescrito. A etapa seguinte, chamada de aplicação, busca executar a ação selecionada pela burocracia e pelo legislativo. A sexta etapa é o término, o autor ressalta que este é o caminho natural da política até terminar ou ser cancelada. A última etapa é a avaliação, onde finalmente, os resultados da política são apreciados e avaliados em relação aos alvos e objetivos dos tomadores da decisão original.

Pode se observar que o modelo de Lasswell focaliza apenas os atores governamentais envolvidos no processo decisório e que ele desconsidera a participação de qualquer influência externa ou ambiental (HOMLETT, RAMESH; PERL, 2003). Além disso, o modelo assume que o processo decisório é restrito a um pequeno número de pessoas, que estão alocadas no interior do governo. Nota-se também que a lógica interna do modelo é problemática, já que a sequência de etapas considera a avaliação uma etapa posterior à finalização, enquanto que na verdade a avaliação deveria ser fator crítico à decisão encerramento, ou não, da política (HOMLETT, RAMESH; PERL, 2003).

Embora impreciso, o modelo de Lasswell foi muito influente no desenvolvimento do campo de estudo das políticas públicas. Graças a ele, foi possível simplificar a análise de uma política pública estabelecendo uma série de estágios em uma sequência linear e definida (SOUZA, 2006). Resumindo, o estabelecimento dos estágios permitiu a simplificação de um processo complexo em diferentes momentos, cada um passível de investigação isoladamente ou em conjunto com os demais estágios. Enquanto ferramenta analítica, o ciclo de política foi um marco importante para o desenvolvimento do campo, de forma que diversos autores procuraram aprimorar os estágios apresentados inicialmente por Lasswell, alterando o número de estágios ou especificando cada um deles de maneira diferente (BREWER, 1974; HOGWOOD; GUN, 1984; HOWLETT, 2000; FREY, 2000). Após estas contribuições o ciclo hoje pode ser resumido às fases indicadas na figura 2.

Figura 2 – Ciclo de vida das políticas públicas



Fonte: (FREY, 2000; SECCHI, 2013)

Denota-se que:

- *Agenda-Setting*: corresponde ao primeiro momento de uma política pública, é quando um problema chama a atenção do governo;
- *Formulação*: é o momento seguinte à formação da agenda, no qual o governo formula as opções para um problema;
- *Decisão*: é quando, durante o processo decisório, um determinado curso de ação (ou não-ação) vai ser escolhido pelo governo para lidar com o problema;
- *Implementação*: é o estágio em que o governo coloca a ação em prática;
- *Avaliação*: é a fase final, em que os resultados da política são monitorados pelo governo e por atores sociais. A política pode então ser encerrada ou objeto de reconceitualização (FREY, 2000; SECCHI, 2013).

Apesar dos avanços inseridos nas fases do ciclo de vida da política, indica-se que tais estágios, no entanto, ainda são bastante questionados (DIAS, 2012). Várias críticas recaem sobre este modelo. Salienta-se, por exemplo, que o modelo assume uma lógica causal e sequencial, quando a realidade é, muitas vezes, diferente. Pressupõe, também, estágios claros e bem separados, no entanto muitas vezes é difícil saber, com precisão, quando termina uma fase e começa a outra. Este modelo é ainda legalista (ritualista, com base em procedimentos) e tem um foco *top-down* onde a formulação fica restrita a um grupo hierarquicamente superior e isolado e; apresenta uma visão muito simplificada e irrealista de forma, que a produção de políticas parece mecânica (HOWLETT, 2003; HILL, 2013; SMITH; LARIMER, 2009).

Frente a essas características, raros estudos aplicam o “ciclo” como modelo analítico. Os pesquisadores costumam focalizar um estágio particular (formulação ou implementação, por exemplo). Seguindo esta diretriz, o objetivo desta dissertação foi analisar a etapa de implementação da política de apoio ao empreendedorismo. Isso porque, como postulado por Spink (2013), as políticas de estímulo ao empreendedorismo no Brasil devem ser vistas sob alerta, isso porque toda política pública é passível de reinvenção e reinterpretação, de acordo com as prioridades e possibilidades dos gestores e dada a necessidade de corte e rearranjo do gasto público, de modo que a implementação muitas vezes foge do previsto.

Neste cenário, é válido frisar que a implementação é a execução prática das decisões governamentais. Secchi (2013, p.55) aponta que a implementação é a etapa “em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. O autor nota que a implementação deve ser encarada não como um mero problema técnico, mas sim como um complexo conjunto de elementos políticos que podem não ser concretizados da maneira planejada. Para exemplificar, o autor cita alguns exemplos de instrumentos de implementação de política pública, sendo eles: a regulamentação, a legalização, os impostos, os subsídios, a prestação de serviço público, as transferências de renda, as campanhas e os concursos. Além disso, ele lembra que é no momento da implementação que funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são testadas (SECCHI, 2013).

Pressman e Wildavsky (1984) salientam que o início do processo de implementação é o momento da transformação da política em programa, isto é, quando por ação de alguma autoridade governamental são criadas as condições iniciais necessárias à execução de uma política.

Para Sabatier e Mazmanian (1981), a implementação é a efetivação de uma decisão sobre uma política. Idealmente, essa decisão identifica o problema (ou os problemas) que deve ser enfrentado, estipula os objetivos a serem perseguidos e, de diversas formas, “estrutura” o processo de implementação. Os autores indicam que o processo se desenvolve em vários estágios começando com a aprovação da lei, seguido pelos resultados (decisões) das agências implementadoras, a observância dos grupos-alvo da política com relação a essas decisões, os impactos (desejados e não desejados) desses resultados, os impactos percebidos das decisões das agências e finalmente, revisões na legislação básica.

Viana e Baptista (2008) destacam que o momento da implementação é de intensa negociação, balizados por consenso e conflito, podendo ser considerado um “jogo” no qual uma autoridade central procura induzir os agentes implementadores a colocar em prática os objetivos e as estratégias de uma política.

Os estudos sobre implementação das políticas iniciaram-se nos anos 70, até então não havia estudos deste tipo, pois se acreditava que a administração começava onde a política terminava. Como consequência, partia-se do princípio de que quando o governo tomava uma decisão (esfera da política), esta era automaticamente levada à prática pela administração pública (HILL; HUPPE, 2002). Hill e Huppe (2002) observaram que os estudos sobre implementação foram intensificados nos anos 80.

Nesta fase o foco das pesquisas era entender os fatores que facilitaríamos ou dificultaríamos o processo de implementação, as discussões acabaram se confundindo com o debate sobre qual método ajudaria a explicar melhor o processo de implementação: a visão *top-down* ou a visão *bottom-up*.

Segundo Silva e Melo (2000), a visão *top-down* defende, como hipótese central, que é possível separar claramente a elaboração da implementação de uma política. Segundo esta corrente os políticos cuidam da elaboração e a máquina administrativa da implementação, sendo assim, é uma visão que segue a separação clássica do ciclo de políticas. Nesta visão, concebe-se o processo da produção de políticas de forma linear e supõe-se a separação entre formulação e implementação. Entende-se também, que problemas na implementação são “desvios de rota” que podem ser corrigidos por meio do controle sobre os agentes implementadores. Outro pressuposto da visão *top-down* é que o ambiente da implementação é caracterizado por informação perfeita; recursos ilimitados; clareza de objetivos; linhas únicas de comando e autoridade; legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política, o que não se traduz na realidade, isso porque os programas nunca são perfeitos; os objetivos são múltiplos, contraditórios e ambíguos; as administrações nunca são completamente racionais; e, a sociedade é, muitas vezes, hostil e contraditória com relação aos programas propostos (SILVA; MELO, 2000).

Já a visão *bottom-up* tem como hipótese central que não é possível separar claramente a elaboração da implementação de uma política (MAJONE; WILDAVSKY, 1978). Esta visão defende que, contrariamente ao pressuposto da abordagem *top-down*, o processo de negociação mantém-se durante a fase de implementação, e este *continuum* elaboração – implementação provoca efeitos de baixo para cima, modificando a própria concepção de partida (SABATIER; MAZMANIAN, 1981).

A visão *bottom-up*, também chamada de *street level* (nível da rua), parte da investigação dos atores (públicos ou privados) envolvidos na implementação (via entrevistas, por exemplo) e analisa como suas metas pessoais, estratégias de implementação e rede de contatos influenciam na implementação de um programa (HJERN; PORTER, 1993; HILL, 2013). Os estudos que seguem esta abordagem têm mostrado que o sucesso ou falha de implementação podem ser explicados pelo comprometimento ou habilidades dos atores diretamente envolvidos nos programas (VAQUERO, 2007).

Lipsky (2010) é um expoente desta visão. Segundo este autor os burocratas de nível de rua (professores, policiais e outros que se tornam a interface entre o governo e o cidadão) não são só implementadores, são *policymakers*, isso porque o burocrata faz escolhas e ao fazê-las, altera a política.

Alguns autores mostraram que as duas abordagens são complementares, e não excludentes (LAZIN, 1994; HILL; HUPE, 2002; HOWLETT; RAMESH, 2003). A abordagem *top-down* tem início com as decisões do governo, examina a forma como os administradores públicos dão continuidade a essas decisões (ou falham em dar continuidade) e procura mostrar como se processa a implementação. A abordagem *bottom-up*, por sua vez, começa na outra ponta da cadeia de comando e chama a atenção para as atividades dos implementadores de “nível de rua”. Tomadas em conjunto, as duas abordagens explicam melhor o processo de implementação do que cada uma isoladamente.

Esta corrente híbrida é fortemente influenciada pelos estudos de Elmore (HILL; HUPE, 2002; HOWLETT; RAMESH, 2003). Este autor destaca que a implementação depende tanto das decisões dos formuladores, dos instrumentos de política disponíveis e dos recursos disponíveis – fatores necessários ao mapeamento para frente - quanto da identificação das estruturas de incentivos dos agentes implementadores e dos grupos para os quais a política se direciona – variáveis do mapeamento para trás. Scharpf (1985), outro adepto da visão híbrida, inseriu nos estudos de implementação a abordagem das redes. Segundo o autor, o processo de coordenação e colaboração entre atores são essenciais para a implementação. A análise das redes permite abranger os diversos atores envolvidos e mapear suas relações intra e inter-organizacionais.

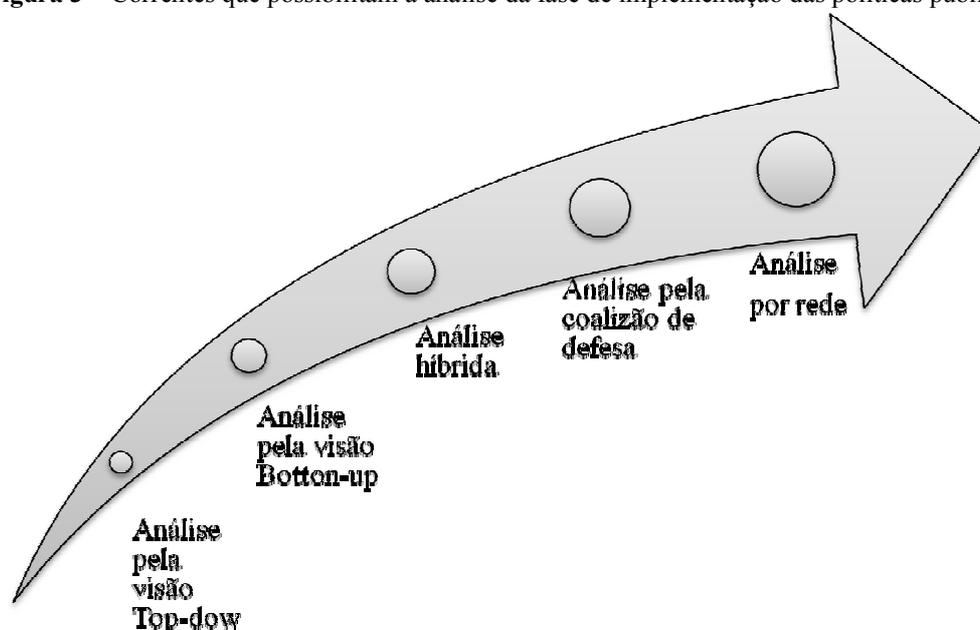
Para o estudo da implementação deve-se também seguir os apontamentos de Ripley e Franklin (1982). Estes autores mostram que a implementação deve considerar o tipo de política a ser implementada – questão largamente desconsiderada nos estudos na área. Retomando as classificações de Lowi (2000) – política distributiva, regulatória, redistributiva – Ripley e Franklin evidenciam que cada um desses tipos envolve atores diferentes e níveis de conflito distintos na implementação.

O último ponto relevante para a análise da implementação foi apontado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Estes estudiosos desenvolveram o modelo das coalizões de defesa (*advocay coalitions*) incorporam tanto uma visão *top-down* da produção de políticas quanto *bottom-up*, aproximando-se da visão em rede desse processo (e não hierárquico). Estes autores explicaram que as mudanças nas políticas

são decorrentes das mudanças nas coalizões e de fatores externos (econômicos sociais). Sabatier e Jenkins-Smith (1993) buscaram avançar para além do debate polarizado entre “*top-down*” e “*bottom-up*” e focalizaram a própria conceituação da questão da implementação. Eles chamaram a atenção para aspectos até então ignorados: o tipo de política a ser implementada, a questão do aprendizado, das redes; das limitações cognitivas; da ambiguidade de objetivos; dos problemas de coordenação intergovernamental; dos recursos limitados; e da informação escassa (HILL; HUPE, 2002; HOWLETT; RAMESH, 2003).

Sintetiza-se que os estudos sobre implementação podem lançar mão de variadas correntes dentre as quais se destacam as apresentadas na figura 3.

Figura 3 – Correntes que possibilitam a análise da fase de implementação das políticas públicas



Fonte: Elaboração própria (2016)

Um ponto comum das abordagens atuais é a recusa à noção da implementação como uma etapa que simplesmente segue a formulação e o processo decisório (entendido como um processo linear e racional). Pelo contrário, a implementação é hoje entendida como um processo onde decisões são tomadas e não só executadas. Percebe-se que conflitos interinstitucionais, brechas e ambiguidades legais, omissão de normas operacionais, entre outros fatores, permitem que os implementadores tomem decisões relevantes para o sucesso da política (HILL; HUPE, 2002; HOWLETT; RAMESH, 2003). Atualmente os estudos de implementação consideram que políticas públicas são

implementadas por meio de diversos agentes (públicos e privados), são implementadas não apenas no âmbito de uma única organização, mas frequentemente abrangendo diversas organizações, sendo assim, considerar os aspectos das redes se torna fundamental, já que o conceito de redes de implementação permite abranger os diversos atores e suas relações intra e inter-organizacionais. Para a análise que esta dissertação realizou, lançou mão da combinação de várias destas abordagens. A próxima seção discute o tema empreendedorismo. Este conceito fornecerá evidências necessárias à análise da implementação.

2.2 Empreendedorismo

Bennett e Rablen (2015) apontam que cada agente econômico pode alocar o seu trabalho em três tipos de atividades: o auto emprego, o emprego assalariado, ou a atividade empresarial. Para os autores, na América Latina, os jovens tendem a conseguir empregos informais quando saem da escola, na esperança que estes empregos sejam um trampolim capaz de fornecer habilidades e experiência para a vida profissional. Passado um período, o emprego informal pode ser convertido em um emprego formal ou pode ser convertido no auto emprego (BENNETT; RABLEN, 2015), onde o empreendedorismo aflora e ganha contornos especiais. Salienta-se que a teoria do crescimento, em especial da variedade schumpeteriana, identifica os empreendedores como peça fundamental e motor de crescimento de regiões e nações (POSCHKE, 2013).

Os economistas, os cientistas políticos e os administradores têm boas razões para se ocuparem do empreendedorismo. A razão mais óbvia é que o empreendedorismo gera riqueza. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (2003; 2005), em torno de 20 a 40% do crescimento da produtividade laboral global, em oito dos principais países industrializados, pode ser diretamente atribuído à realocação de insumos decorrentes da entrada e saída de empresas do mercado (BERGLANN et al., 2011). Neste contexto, um número substancial de pessoas optam pelo empreendedorismo. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, de acordo com o estudo Global Entrepreneurship Monitor – GEM, a taxa de empreendedorismo foi de 20,8%, em 2014; na Alemanha, foi de 10,5; na China, foi de 27,1; na Índia, foi de 10,2%; na África do Sul de 9,6%, na Rússia de 8,6%; no Chile, foi de 35,6; no México, foi de 23,5; na Argentina, foi de 23,5; e no Brasil, foi de 34,5% (GEM, 2014) tal como exposto na tabela 1.

Tabela 1 – Taxa de empreendedorismo entre importantes países

País	Taxa de empreendedorismo
Estados Unidos da América	20,8%,
Alemanha	10,5%
China	27,1%
Índia	10,2%;
África do Sul	9,6%,
Rússia	8,6%;
Chile	35,6%
México	23,5%
Argentina	23,5%
Brasil	34,5%

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do GEM (2014)

Reconhece-se que empreendedorismo é um conceito multifacetado que se manifesta em diferentes formas, inexistindo um monopólio de definição sobre o que é o empreendedorismo (SALAS-FUMÁS; SANCHEZ-ASIN, 2013; WILLIAMS; NADIN, 2012; BACKES-GELLNER; MOOG, 2013; SALAS-FUMÁS; SANCHEZ-ASIN, 2013; HENREKSON; SANANDAJI, 2014; OBAJIL; OLUGU, 2014). De acordo com Schumpeter (1947, p. 151), o empreendedor é responsável por "fazer coisas novas ou fazer coisas que já estão sendo feitas de uma maneira nova".

Na literatura de negócios, uma visão popular acentua que o empreendedor é alguém que percebe uma oportunidade, e cria uma organização capaz de materializar esta oportunidade (BYGRAVE; HOFER, 1991). Shane e Venkataraman (2000) consideram empreendedor o indivíduo que descobre, avalia e explora oportunidades para a criação de bens ou serviços futuros. Berglann e colaboradores (2011) definem empreendedor como sendo com uma pessoa que tem um papel ativo na gestão de uma empresa, investindo capital e assumindo os riscos econômicos da atividade empreendida. Na maioria dos estudos empíricos, um empresário é simplesmente definido como alguém que trabalha por conta própria (BERGLANN et al., 2011). O quadro 1, sintetiza as várias dimensões do vocábulo empreendedor.

Quadro 1 - Definição do conceito: empreendedor

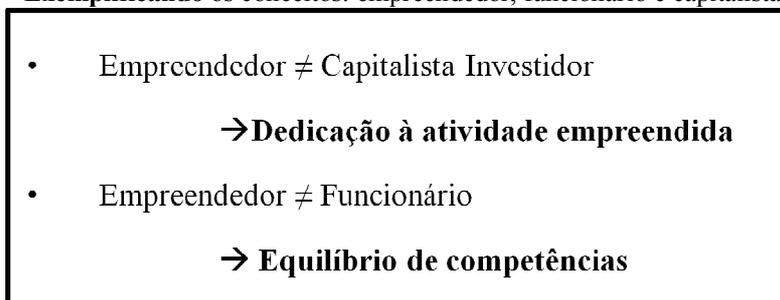
Autor	Conceito
Schumpeter (1947)	É responsável por "fazer coisas novas ou fazer coisas que já estão sendo feitas de uma maneira nova"
Bygrave e Hofer, (1991)	Alguém que percebe uma oportunidade, e cria uma organização capaz de materializar esta oportunidade
Shane e Venkataraman (2000)	O indivíduo que descobre, avalia e explora oportunidades para a criação de bens ou serviços futuros
Berglann, Moen e Skogstron (2011)	Pessoa que tem um papel ativo na gestão de uma empresa, investindo capital e assumindo os riscos

Fonte: Elaboração própria (2016)

Indica-se que o empreendedorismo é moldado por um conjunto de recursos, tais como capital humano, capital social e experiências adquiridas pelo indivíduo ao longo de sua vivência (BACKES-GELLNER; MOOG, 2013). Um único destes recursos não é suficiente para a decisão de se tornar um empreendedor (LAZEAR, 2005). Desta forma, o que diferencia um empreendedor de um funcionário é o equilíbrio na existência de competências, habilidades, capital social e capital humano. Backes-Gellnere Moog (2013) indicam que os empreendedores são, acima de tudo, caracterizados por habilidades equilibradas (em qualquer nível), enquanto os empregados são caracterizados por portfólios de competências especializadas. Como exemplo, indica-se que alguns empresários podem ter habilidades equilibradas em níveis baixos (como o proprietário de uma peixaria) e outros em níveis elevados (como o fundador de uma *start-up* no Vale do Silício). Nota-se que os empreendedores e os funcionários escolhem, sistematicamente, diferentes percursos educativos. Os empreendedores buscam uma formação mista e equilibrada, os funcionários escolhem percursos educativos puros e especializados (BACKES-GELLNER; TUOR; WETTSTEIN, 2010). Outro fato que diferencia um empreendedor de um funcionário é o fato de que o empreendedor enfrenta os riscos associados aos empreendimentos (BERGLANN et al., 2011).

Do mesmo modo, há características diversas para as figuras do empreendedor e do capitalista investidor. O empreendedor dedica seu trabalho para a atividade empreendida; já o investidor capitalista injeta recursos financeiros com o objetivo de obter lucros acompanhando e monitorando à distância os resultados de seu investimento (BERGLANN et al., 2011). A figura 4 exemplifica as diferenças entre o empreendedor, o funcionário e o capitalista investido.

Figura 4 - Exemplificando os conceitos: empreendedor, funcionário e capitalista investidor



Fonte: Elaboração própria (2016)

Há diferentes perfis de empreendedores (POSCHKE, 2013). Lin et al. (2015) tipificam os empreendedores entre empreendedores nativos e empreendedores transnacionais, étnicos ou regressados, já Williams e Nadim (2012) classificam os empreendedores em empreendedores formalizados e empreendedores informais. Segundo Lazear (2005), é tentador argumentar que as pessoas mais talentosas se tornem empresários, porém, este não é um argumento válido para todas as circunstâncias. Exemplificando, indica-se que o homem que abre uma pequena loja de limpeza a seco com dois empregados é um empreendedor, já o executivo que recebe meio milhão de dólares por ano ao executar atividades laborais em uma multinacional não é um empresário.

Lazear (2005) pondera que a necessidade é a mãe da invenção e alguns empresários são criados quando o trabalhador não tem alternativas. Neste sentido, delimita-se que existe o empreendedor por necessidade e o empreendedor por oportunidade. Segundo Poschke, 2013, os empreendedores por oportunidade aceitam o baixo desempenho, pois acreditam no negócio e gostam de ser o próprio patrão. Já os empreendedores por necessidade optam pelo empreendedorismo quando não encontram nem uma alternativa.

Henrekson e Sanandaji, 2014, argumenta que os empresários orientados por necessidade e oportunidade devem ser tratados separadamente. Analisando os dados da GEM, Poschke, 2013, conclui que há uma fração substancial de pessoas que se tornam empreendedores "por necessidade", e não para perseguir uma oportunidade, em todos os lugares o número de empreendedores por necessidade é superior a 10%, a média para os países industrializados é de 14,4%, e é muito maior nos países mais pobres. Segundo o autor, as empresas dirigidas por esses "empresários por necessidade" são menores, e seus proprietários almejam um crescimento menor do que os empreendedores por oportunidade (POSCHKE, 2013).

Esta dissertação reconhece que muitos fatores impulsionam o empreendedorismo. Na sequência é detalhado o conjunto de fatores que impulsionam o empreendedorismo.

2.2.1 Fatores propulsores do empreendedorismo

Na literatura, diversas variáveis são identificadas como propulsoras do empreendedorismo (POSCHKE, 2013; BARBA-SÁNCHEZ; ATIENZA-

SAHUQUILLO, 2012; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; BERGLANN et al., 2011; OBAJIL; OLUGU, 2014). O quadro 2, sintetiza tais variáveis. Nota-se que as mesmas foram classificadas em três dimensões: interna, organizacional e contextual. Essa classificação foi utilizada *expost* na pesquisa empírica.

Quadro 2 – Síntese das variáveis propulsoras do empreendedorismo

		Variáveis	Autores
DIMENSÃO	Interna	Estoque de capital humano e nível educacional	Poschke (2013); Backes-Gellner e Moog (2013).
		Estoque de capital social e habilidades sociais	Backes-Gellner e Moog (2013); Camuffo, Gerli e Gubita (2012).
		Equilíbrio de competências	Backes-Gellner e Moog (2013); Lazear (2005).
		Preparação para o empreendedorismo	Camuffo, Gerli e Gubita (2012).
		Paixão para o empreendedorismo	Camuffo, Gerli e Gubita (2012).
		Capacidade de alcançar financiamento	Camuffo, Gerli e Gubita (2012).
		Tendência ao risco	Hu (2014)
	Organizacional	Vivência no emprego atual e nível de satisfação com o emprego atual	Halabí e Lussier (2014); Berglaimn et al. (2011); Bhidé (2000); Parker (2004).
		Relação entre produtividade e rendimento atribuído ao empregado	Berglaimn et al. (2011); Hamilton (2000).
	Contextual/Ambiental	Downsizing	Berglaimn et al. (2011).
		Antecedentes familiares	Berglaimn et al. (2011).
		Riqueza e recursos disponíveis	Berglaimn et al. (2011); Camuffo, Gerli e Gubita (2012); Thai e Turkina (2014).
		Oportunidades econômicas	Thai e Turkina (2014).
		Governança, cultura e capacidade de nível agregado de uma região	Thai e Turkina (2014).

Fonte: Elaboração própria (2016)

Na dimensão interna, a primeira variável que ganha destaque é o estoque de capital humano ou, em outras palavras, o nível educacional. Poschke (2013) constatou que há uma evidente relação entre o empreendedorismo e a educação. Segundo o autor, pessoas nos extremos da distribuição de escolaridade são mais propensas a serem empreendedores do que as pessoas com níveis intermediários de educação. Desta forma, pessoas com índice educacional muito baixo ou muito alto são mais tendentes a ser empreendedores do que pessoas com níveis intermediários de educação.

Para fins de elucidação, Backes-Gellner e Moog (2013) observaram que na literatura, o estoque de capital humano, ou seja, alto nível educacional é uma das

explicações para as altas taxas de empreendedorismo. Os autores ressaltam, no entanto, que o capital humano não é suficiente para explicar o surgimento de novas empresas. Contemporaneamente, muitos empresários (tais como o proprietário de uma peixaria e o dono de uma lanchonete) claramente não se encaixam com uma explicação de capital humano tradicional de indivíduos altamente qualificados. Adicionalmente Backes-Gellner e Moog (2013) notam que o nível educacional em geral tem aumentado constantemente ao longo das últimas décadas. Contudo, a taxa de empreendedorismo não cresceu na mesma proporção. Desta forma, um segundo fator indutor do empreendedorismo é o capital social (BACKES-GELLNER; MOOG, 2013).

O empreendedorismo é conhecido por ser um processo socioeconômico e uma atividade social. Elementos econômicos do empreendedorismo são realizados em uma rede social de indivíduos como pais e amigos, potenciais clientes e fornecedores, credores e empregados, ex-colegas e chefes, etc. (BACKES-GELLNER; MOOG, 2013). Complementando, Camuffo, Gerli e Gubitta (2012) indicam que as habilidades sociais dos empresários desempenham um papel importante na determinação do seu sucesso, isso porque o indivíduo empreendedor deverá interagir a todo o momento com outros.

Backes-Gellner e Moog (2013) constatam também, que não é tanto o nível de competências ou o número de contatos sociais que levam um indivíduo ao empreendedorismo, mas sim o efeito de balanceamento da carteira individual de habilidades em combinação com seus contatos sociais. Em seus resultados é evidenciado que as pessoas com um portfólio mais equilibrado de competências e de experiências de trabalho estão mais dispostas a se tornarem empresários, porque eles são mais propensos a serem bem sucedidos; já aqueles com capital humano especializado são menos dispostos a se tornarem empresários, porque eles estão em melhor situação em uma relação de emprego do que em espírito empresarial; do mesmo modo, os indivíduos com uma carteira mais equilibrada de contatos sociais estão mais dispostos a se tornarem empresários.

Neste sentido, de acordo com o modelo de Lazear (2005), os empresários que almejam um negócio de sucesso devem ter conhecimentos em um grande número de áreas tais como: gestão da produção, contabilidade, marketing e outros. Se uma das áreas está faltando a empresa perde um fator que é crucial para o sucesso e, portanto, reduz a probabilidade de se tornar um empreendedor bem sucedido. Neste contexto, um especialista, ou seja, uma pessoa que é muito forte em uma dimensão, não seria aconselhada a se tornar um empreendedor, porque seu desempenho seria limitado pela

existência da habilidade mais fraca, e ele iria perder ganhos potenciais. Em contraste, um indivíduo com uma carteira equilibrada tem todos os pré-requisitos para executar um negócio de sucesso (LAZEAR, 2005).

De forma complementar, Camuffo, Gerli e Gubitta (2012) identificam paixão e preparação do empreendedor como os principais fatores que influenciam as decisões de investimento. Os autores (CAMUFFO; GERLI; GUBITTA, 2012) notam que, uma vez que a disponibilidade de recursos financeiros é um pré-requisito para o início do negócio, um motivador do empreendedorismo seria as competências que permitem ao empresário arrecadar fundos para prosseguir em seus objetivos estratégicos.

Adicionalmente, tem-se que atitude perante o risco é um determinante importante do empreendedorismo. As atividades empresariais convencionalmente envolvem muitas decisões arriscadas, desta forma, os indivíduos avessos ao risco tendem a se tornar trabalhadores empregados (HU, 2014). No entanto, as atitudes de risco podem desempenhar um papel muito maior no empreendedorismo em países em desenvolvimento, como resultado da instabilidade do cenário político e econômico em mercados imperfeitos (HU, 2014). Uma constatação interessante obtida por Hu (2014) é a de que há apenas uma marginal diferença de atitudes de risco entre os trabalhadores assalariados e empresários por necessidade, enquanto as pessoas com aversão menor ao risco tendem a ser empresários por oportunidades.

A segunda dimensão, propulsora do empreendedorismo, é aquela que abarca as variáveis organizacionais. Segunda a qual, o empreendedorismo é estimulado pelas características das firmas existentes. Evidências empíricas indicam que muitos indivíduos exploram a ideia de abrir um novo negócio a partir da vivência no emprego atual (HALABÍ; LUSSIER, 2014; BERGLANN et al., 2011; BHIDÉ, 2000). Isto implica que as características de um ambiente de trabalho - por exemplo, tamanho da firma empregadora, produtividade, rentabilidade, capital humano, e intensidade de atividades de pesquisa e desenvolvimento - podem afetar o desenvolvimento de novas atividades empresariais (HALABÍ; LUSSIER, 2014).

Berglann et al. (2011) indicam que a alta produtividade da empresa desestimula significativamente empreendedorismo, nos casos em que esta produtividade é revertida de forma justa nas divisões de lucros; por outro lado, os trabalhadores ficam mais inclinados a iniciar seu próprio negócio quando consideram que o rendimento total é baixo e desproporcional. Do mesmo modo, quando os funcionários identificam que a

atividade desenvolvida proporciona alta lucratividade tendem a iniciar um negócio próprio no mesmo ramo esperando obter o mesmo resultado.

Por fim, indica-se que o empreendedor é motivado, principalmente, por fatores não pecuniários, tais como busca pessoal de autonomia e satisfação no trabalho. Fato atestado por Parker (2004) ao indicar que os empresários ganham menos do que os empregados. Neste mesmo sentido Hamilton (2000) fornece evidências de que muitos trabalhadores estão dispostos a abandonar altos salários como empregados, a fim de alcançar autonomia.

A última dimensão contempla as variáveis contextuais/ ambientais. Inere-se que as características marcos, influenciam e tendenciam o empreendedorismo. Nesse sentido, outra situação estimuladora do empreendedorismo é o *downsizing* (definida como uma redução no número de homens-ano em pelo menos 25% durante o ano-base). Com uma grande parte dos trabalhadores desempregados, alguns vão para o empreendedorismo (BERGLANN et al.,2011).

Outra relação que é possível de ser feita é a existente entre o empreendedorismo, os antecedentes familiares e a riqueza gerada. Berglann et al. (2011) constataram que a própria riqueza, a riqueza do cônjuge e a riqueza dos pais influenciam de forma diversificada sobre a disposição em empreender. Ao contrário do que senso comum, a literatura empírica indica que o empreendedorismo não compensa economicamente, e que o empreendedor é motivado, principalmente, por fatores não pecuniários.

Thai e Turkina (2014) identificam um conjunto de fatores que afetam o empreendedorismo no nível macro tais como as oportunidades econômicas, a qualidade de governança, os recursos, a cultura e a capacidade de nível agregado de uma região (por exemplo, o nível de educação em um país). Neste mesmo sentido, Berglann et al. (2011) corroboram afirmando que o desemprego global elevado e crescente desencoraja o empreendedorismo, enquanto que o desemprego individual incentiva o empreendedorismo (BERGLANN et al.,2011).

Como visto, vários são os propulsores do empreendedorismo, porém, foi atestado empiricamente que nem todos os empreendedores obtêm sucesso. Dados do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE (2015) vêm revelando, desde os anos 90, a grande fragilidade dos novos pequenos negócios (formais ou não), expressa em taxas de mortalidade de aproximadamente 25% ao longo dos dois primeiros anos de existência. O próximo tópico relaciona os fatores críticos de sucesso para o empreendedorismo.

2.2.2 Fatores críticos ao sucesso do empreendedorismo

O sucesso de em empreendimento, e por complementação do empreendedor, é decorrente de uma série de fatores. O quadro 3, sintetiza tais fatores. Nota-se que as mesmas foram classificadas em três dimensões: interna, organizacional e contextual.

Quadro 3 – Síntese dos fatores críticos ao empreendedorismo

		Variáveis	Autores
DIMENSÃO	Interna	Habilidades construídas e Conhecimento acumulado	Camuffo, Gerli e Gubitta (2012)
		Existência de uma orientação empreendedora	Camuffo, Gerli e Gubitta (2012)
		Criatividade e imaginação	Camuffo, Gerli e Gubitta (2012)
		Atenção às oportunidades	Camuffo, Gerli e Gubitta (2012)
	Organizacional	Planejamento e Controle	Halabi e Lussier (2014) Mayer-Haug et al. (2013) Camuffo, Gerli e Gubitta (2012)
		Competências em TI - Acesso à internet	Halabi e Lussier (2014) Carter e Auken (2006)
		Disponibilidade de capital de giro	Halabi e Lussier (2014) Aterido, Hallaward-Driemeirer e Pagés (2011)
		Acesso à financiamento	Aterido, Hallaward-Driemeirer e Pagés (2011) Halabi e Lussier (2014) Ramsey et al. (2013)
		Tamanho da equipe	Mayer-Haug et al. (2013)
	Contextual	Inserção em redes	Zaheer, Gözübüyük e Milanov (2010) Mayer-Haug et al. (2013) Ramsey et al. (2013)
		Infraestrutura e características do ambiente	Aterido, Hallaward-Driemeirer e Pagés (2011)
		Ambiente regulatório	Aterido, Hallaward-Driemeirer e Pagés (2011) Halabi e Lussier (2014)

Fonte: Elaboração própria (2016)

Em relação à dimensão individual, Camuffo, Gerli e Gubitta (2012) notam que o desempenho dos empreendedores é diretamente relacionado às seguintes variáveis: habilidades, conhecimento, criatividade, imaginação e atenção às oportunidades.

É interessante notar que o empresário das Micro e Pequenas Empresas (MPE) incorpora vários papéis, devendo, portanto, possuir a capacidade de ser inovador, lançando novos produtos, serviços ou processos; apresentar a capacidade de manter ou alcançar alta qualidade em produtos ou serviços, o que levará a uma boa imagem e reputação no mercado; dispor da capacidade de atingir o custo-eficácia, apresentando um custo competitivo; e deve a criar e manter estruturas organizacionais orgânicas

flexíveis, capazes de atingir velocidade de produção e alta capacidade de resposta (CAMUFFO; GERLI; GUBITTA, 2012).

Adicionalmente, observa-se que a personalidade, as competências e o papel desempenhado pelo empreendedor definirão a orientação empreendedora de uma MPE. A orientação empreendedora é caracterizada pelas seguintes variáveis: a autonomia: o grau em que os atores organizacionais são livres de tomar decisões-chave e para buscar oportunidades; a assunção de riscos: propensão da empresa para apoiar projetos em que os retornos esperados são incertos; a inovação: tendência da empresa para apoiar novas ideias e fomentar processos criativos; a pró-atividade: propensão da empresa para tomar a iniciativa, antecipando e buscar novas oportunidades de negócios; a agressividade competitiva: propensão da empresa para desafiar concorrentes, a fim de alcançar a entrada no mercado ou para melhorar a posição (CAMUFFO; GERLI; GUBITTA, 2012).

É interessante salientar que as competências pessoais não podem ser consideradas por si só, devem ser contextualizadas em relação ao ambiente interno (estruturas organizacionais, processos e cultura organizacional) e ao ambiente externo (instituições, concorrentes e outras partes interessadas) (CAMUFFO; GERLI; GUBITTA, 2012).

Na dimensão organizacional, as variáveis críticas ao sucesso são: Planejamento e Controle; Competências em TI e Acesso à internet; Disponibilidade de capital de giro; Acesso à financiamento e Tamanho da equipe. Neste sentido, Mayer-Haug e colaboradores (2013) acentuam que o crescimento da empresa está predominantemente ligado com o planejamento. Halabí Lussier (2014) ressaltam que o planejamento de negócios pode tomar uma variedade de formas, desde o planejamento informal até os planos formalizados e cuidadosamente preparados. Camuffo, Gerli e Gubitta (2012) indicam que a estratégia e as performances de empresas familiares são explicadas, em parte, pelos benefícios não financeiros dos investimentos em projetos de longo prazo, viabilizados por planejamentos claros e rotineiros, cujo objetivo é aumentar o número de oportunidades disponíveis. Halabí e Lussier (2014) observam que os novos empreendimentos enfrentam grandes dificuldades para encontrar um modelo de negócio viável e que, muitas vezes, precisam adaptar os planos de negócios iniciais para a realidade do dia-a-dia, sendo a falta de conhecimento o maior obstáculo na utilização de ferramentas de planejamento (HALABÍ; LUSSIER, 2014).

O capital de giro é outra variável chave para o sucesso. Porém, Halabí Lussier (2014) alertam que o capital de giro sem planejamento e administração de informações de boa contabilidade, juntamente com a inexistência de controle financeiro adequado levam a um desperdício de recursos. Os autores indicam que é importante desenvolver e aplicar recursos-chave para garantir o sucesso do negócio, e que estes recursos são ainda mais importantes para as pequenas empresas, porque eles têm limitações de recursos que as colocam em desvantagem quando competindo com grandes empresas (HALABÍ; LUSSIER, 2014). Contribuindo, Aterido, Hallward-Driemeier e Pagés (2011) notam que há um impacto de um melhor acesso ou de um menor custo de finanças sobre o crescimento das empresas, de modo que o acesso financeiro deve favorecer pequenas empresas. Indica-se que, na literatura, a falta de financiamento, bem como as dificuldades de acesso ao mesmo, são citados como uma barreira especial ao empreendedorismo. Quando os empresários são incapazes de obter financiamento, muitas vezes são levados a recorrer a empréstimos pessoais, o que parece não estar sempre no melhor interesse da empresa (RAMSEY et al., 2013; HAALABI; LUSSIER, 2014)

Outra variável indicada como propulsora do sucesso é o tamanho da equipe. O tamanho da equipe influencia o sucesso de um empreendimento, quanto maior a capacidade de reunir talentos, maior a probabilidade de êxito (MAYER HAUG et al., 2013). Esta ideia é apoiada na noção de que uma maior capacidade de gestão permite o melhor tipo de coordenação, necessário para o crescimento das firmas (MAYER HAUG et al., 2013). Ressalva-se que, ao contrário das grandes empresas, as pequenas empresas tendem a ser reativas ao invés de proativas em relação à força de trabalho, e não são suscetíveis à sinalização das habilidades específicas que necessitam, dando pouca prioridade no fornecimento de competências formais aos colaboradores, desta forma, a falta de trabalhadores qualificados, em muitos casos, inibe o investimento, a inovação e a produtividade da organização (HALABÍ; LUSSIER, 2014).

A última dimensão crítica ao sucesso do empreendedorismo é a contextual. Nesta dimensão são evidenciadas as variáveis redes, infraestrutura, características ambientais e ambiente regulatório. Salienta-se que, para a análise do desempenho qualitativo, a rede surge como o talento empresarial com a ligação mais forte (ZAHEER; GÖZÜBÜYÜK; MILANOV, 2010; MAYER HAUG et al., 2013; RAMSEY et al., 2013). A explicação para tal fato está em Zaheer, Gözübüyük e Milanov (2010). Em primeiro lugar, as redes sociais são muitas vezes consideradas

recursos valiosos que oferecem acesso a recursos adicionais (econômicos e não econômicos) a partir dos quais o desempenho *venture* pode se beneficiar; em segundo lugar, as redes são um meio de gerar relações de confiança, o que aumenta o desempenho, reduzindo os custos de transação.

Halabí e Lussier (2014) notam que apesar do uso generalizado da internet em ambientes corporativos, o grau de utilização ainda varia entre as pequenas empresas. Carter e Auken (2006) descobriram que empresas falidas eram menos propensas a usar a internet em suas operações de negócios. Forth e Mason (2006) que atestam que a escassez de competências em tecnologias de informação e comunicação tem um impacto negativo indireto sobre o desempenho relativo.

Aterido, Hallward-Driemeier e Pagés (2011) constataram que a infraestrutura tem gargalos para impedir o crescimento de empresas de médio e grande porte, o que indica que as microempresas podem se beneficiar destes problemas, o que faz com que parte da produção seja desviada para as Pequenas e Médias Empresas - PME.

Por fim, delimita-se que as medidas do ambiente regulatório também criam gargalos para o crescimento dos pequenos negócios que podem temer/evitar a expansão para limitar sua exposição à fiscalização. Para Aterido, Hallward-Driemeier e Pagés (2011) as regulamentações de negócios não parecem afetar o crescimento das empresas de maior dimensão. Por outro lado, as micro e pequenas empresas geralmente se beneficiam das medidas legislativas, o que tende o mercado a desviar algumas atividades econômicas para as microempresas (ATERIDO; HALLWARD-DRIEMEIER; PAGÉS, 2011; HALABÍ; LUSSIER; 2014). Adicionalmente, Halabí e Lussier (2014) indicam que o ônus burocrático da formalização (entendido como custo e tempo necessário) são barreiras ao completo o desenvolvimento empresarial. Na próxima seção se detalha a questão da formalização, o conceito e os fatores que estimulam a formalização!

2.3 Informalidade

Indica-se que a diversidade e o pluralismo de normas, valores e crenças que caracterizam muitas sociedades criam contextos em que as instituições formais podem estar simultaneamente em conflito com os valores e crenças de diversos grupos sociais. Estes grupos sociais julgam a formalização como algo injusto e consideram as

instituições formais indignas de confiança e/ou incompetentes. Por tais motivos, estes grupos sociais atuam na informalidade (WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014).

As instituições informais incluem as normas, valores e crenças que moldam noções de aceitabilidade social e também podem fornecer algumas estruturas localizadas para apoiar a atividade econômica (WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014).

Acentua-se que apesar de toda a atenção que o setor informal tem atraído na literatura, empiricamente a própria definição do que é formal e informal está longe de ser resolvida (ELGIN, 2013; AMIN; ISLAM, 2015; WILLIAMS; NADIN, 2012; ORSI; RAGGI;TURINO, 2014; LOUREIRO; ARAUJO; SOUZA, 2013). Para alguns, empresas informais são definidas como aquelas que não apresentam registro junto às autoridades competentes (GINDLING; TERRELL, 2005; LOAYZA; RIGOLINI, 2011, MEAD; MORRISSON, 1996; RAND; TORM, 2012; AMIN; ISLAM, 2015). Para outros a economia informal é compreendida como a produção e/ou venda de bens lícitos cuja remuneração não é declarada às autoridades tributárias, de segurança social e/ou de trabalho, quando deveria ser declarada (WILLIAMS; NADIN, 2012). Por fim, delimita-se que informalização pode ser definida como um processo caracterizado por um aumento no tamanho das atividades e da geração de renda que ocorre fora do âmbito do Estado (KUS, 2014).

Segundo Webb e colaboradores (2009; 2013) a economia informal refere-se ao conjunto de atividades legítimas e ao conjunto de atividades ilegais através das quais os atores reconhecem e exploram oportunidades empreendedoras. As atividades são consideradas legais se elas são definidas e reguladas pelas instituições formais, incluindo leis e regulamentos. Dentro deste parâmetro, as atividades da economia informal são ilegais porque elas ocorrem fora das instituições formais. No tocante à legitimidade, Lee e Shih-Chang (2014) acentuam que os produtos, métodos e práticas do setor informal são aceitos por certos grupos sociais. Infere-se assim que a legitimidade é fundamental para as atividades da economia informal.

Legitimidade é uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, apropriadas, ou adequadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições (SUCHMAN, 1995). Empreendedores informais procuram normalmente três formas de legitimidade: pragmática, moral e cognitiva, de forma que:

- Legitimidade pragmática reflete julgamentos sobre os benefícios proporcionados por uma determinada atividade informal em um determinado grupo;

- Legitimidade moral reflete uma avaliação normativa positiva do empreendedor informal e de suas atividades.
- Legitimidade cognitiva aumenta a compreensão do público e, finalmente, normatiza atividades que antes eram consideradas ilegítimas (LEE; SHIH-CHANG HUNG, 2014).

Em suma, tem-se no quadro 4, as principais definições para informalidade.

Quadro 4 – Definições de informalidade

Autor	Conceito
Gindling e Terrell (2005); Loayza, Rigolini e (2011); Mead e Morrisson (1996); Rand e Torm (2012); Amin e Islam (2015)	Aquelas que não apresentam registro junto às autoridades competentes
Williams e Nadin (2012)	A produção e / ou venda de bens lícitos cuja remuneração não é declarada às autoridades tributárias, de segurança social e / ou de trabalho
Kus (2014)	Um processo caracterizado por um aumento no tamanho das atividades e da geração de renda que ocorre fora do âmbito do estado
Webb e colaboradores (2009; 2013)	Conjunto de atividades legítimas porém ilegais através das quais os atores reconhecem e exploram oportunidades empreendedoras

Fonte: Elaboração própria (2016)

Sugere-se que a noção da economia informal foi introduzida no início dos anos 1970 para explicar as principais atividades não regulamentadas (ainda que fossem bem organizados) das sociedades pobres. Contudo, é certo que as atividades econômicas informais foram iniciadas muito antes da década de 1970, podendo-se mesmo dizer que existem desde sempre.

Acemoglu e Robinson (2012) fornecem numerosos casos de empreendedorismo que poderiam ser considerados de natureza informal. Por exemplo, no século XIV na China, o Imperador Hongwu executou centenas de empresários a fim de concentrar o comércio internacional nas atividades governamentais. Na Inglaterra, durante os anos de 1500 e 1600, a rainha Elizabeth e mais tarde o rei James I se recusaram a permitir William Lee de comercializar o seu quadro de lotação (também conhecido por mecanização da produção têxtil) dado o receio de que esta inovação suplantaria o trabalho humano, criando desemprego e instabilidade política. Na Áustria-Hungria durante o século XIX, os Habsburgos proibiram a difusão de novas tecnologias, tais

como estradas de ferro e motor a vapor, que poderiam levar à destruição criativa e alterar a posição das elites tradicionais. Outro exemplo citado é o ocorrido durante as décadas de 1920 e 1930, quando foi implementada a Lei Seca nos Estados Unidos e, como resposta, proliferaram-se bares clandestinos e o contrabando foi organizado (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

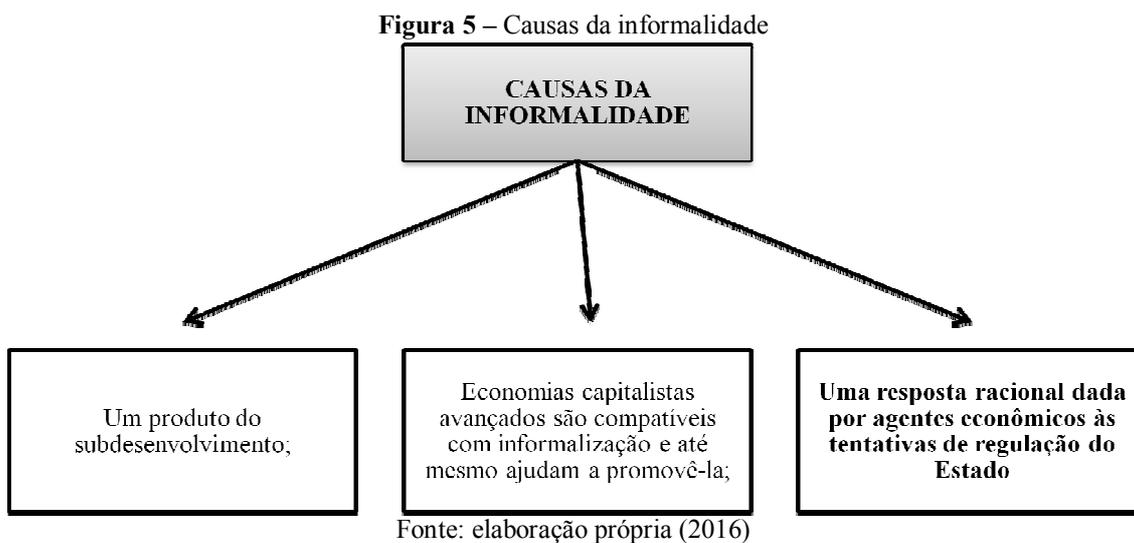
Estas diversas atividades mostram que, ao longo da história, os empresários têm procurado quebrar ou alterar as regras institucionais formais. Enquanto as atividades descritas anteriormente tinham o potencial para criar valor significativo para a sociedade, abordando as necessidades do mercado insatisfeito e aumentando da produtividade, eles foram rejeitados por instituições formais, devido aos custos sociais reais ou imaginários (WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014).

Atualmente o empreendedorismo informal representa um fenômeno complexo (AGUILAR-BARCELÓ; TESIS-FLORES; RAMÍREZ-ANGULO, 2011; UZO; JOHANNA MAIR, 2014) que se materializa como um dos principais desafios na luta contra a pobreza (BAUWENS; LEMAITRE, 2014). O segmento informal é de suma importância para a economia. Ele apresenta-se em um tamanho maior em economias em desenvolvimento, particularmente na África e na América Latina (UZO; JOHANNA MAIR, 2014; BARGAIN; KWENDA, 2011; AMIN; ISLAM, 2015; WILLIAMS; NADIN; 2012).

As economias em desenvolvimento (objeto de estudo desta dissertação) são caracterizadas por vazios institucionais; geralmente são economias que estão associadas com um campo do Direito pouco definido, principalmente nas questões relacionadas à propriedade, aos contratos e à corrupção desenfreada. Frequentemente apresentam serviços públicos pouco efetivos, dispõem de acesso limitado às infraestruturas de transporte e de comunicação, e possuem sistemas jurídicos e aparelhos de execução ineficientes (WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014).

Neste contexto, a demarcação da legalidade torna-se turva, mesmo quando as leis são claramente formalizadas, os aparatos de execução são, muitas vezes, ineficientes e corruptos, o que estimula a informalidade. Portanto, o significado das leis torna-se ambíguo, da mesma forma, a aplicação é inconsistente. Além disso, o cumprimento das leis gera custos e o efeito desses custos é amplificado dentro dessas configurações o que eleva os custos da formalização (WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014).

Kus (2014) reconhece que existe uma extensa literatura sobre as causas da informalização, porém, três vertentes de pensamento se destacam, tal como apresentado na figura 5.



Neste sentido, esclarece-se que:

- A primeira visão surgiu a partir da primeira onda de pesquisa, que foi realizada em grande parte na África. Esta vertente caracteriza as atividades informais como um produto do subdesenvolvimento. Com base nesta perspectiva, o aumento do desenvolvimento da economia de um país, por meio de atividades capitalistas expandidas e da industrialização, levará a uma maior formalização da atividade econômica;
- A segunda linha de pensamento rejeita a conexão de informalização ao subdesenvolvimento econômico. Em vez disso, ela afirma que as estruturas que acompanham as economias capitalistas avançadas são compatíveis com informalização e até mesmo ajudam a promovê-la. Os defensores dessa linha de pensamento afirmam que, fornecendo às empresas oportunidades de produção mais flexível com geração de lucro e redução de custos, amplia-se o índice de formalização;
- A terceira e última linha de pensamento sobre a atividade econômica informal retrata a informalidade como uma resposta racional dada por agentes econômicos às tentativas de regulação do Estado. Este ponto de vista afirma que os agentes econômicos recorrem à informalidade em situações em que os custos elevados à entrada no mercado formal são impostas pelo Estado, muitas vezes

através de exigências onerosas de registro, taxas de licenciamento, impostos altos, ou trabalho rigoroso e regulamentos ambientais (KUS,2014).

Este trabalho vai ao encontro da terceira vertente. Portanto, defende-se que o fenômeno da informalidade pode se manifestar quando empreendedores formais concluem que as leis são demasiadamente restritivas, levando-os a exercerem atividades nas economias informais como uma oportunidade, fazendo uma escolha racional em termos da formalização (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014; WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014; DE MEL; CKENZIE; WOODRUFF, 2013; PERRY et al., 2007; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; LOUREIRO; ARAUJO; SOUZA, 2013).

Evidenciando o aspecto racional como motivador da informalidade, os estudos de De Mel, Ckenzie e Woodruff (2013) e Castro, Khavul e Bruton (2014) evidenciam que os empreendedores informais do Siri Lanka e da República Dominicana permanecem informais não por causa de barreiras à entrada de formalização, mas porque a formalização não faz sentido econômico em termos do que eles recebem em troca de suas contribuições fiscais. Outra evidência da informalização como escolha racional é percebida em Maloney (2004), para quem microempresas informais urbanas da América Latina podem ser classificadas como agentes que, em nome da falta de fiscalização, optam pelo grau de atividade formal que pretendem produzir.

Elgin (2013) e Elgin e Uras (2013) argumentam que o aumento na taxa de imposto leva à redução da informalidade à medida que o imposto é uma força motriz do Estado na efetivação de políticas públicas capazes de impulsionar a economia, eles salientam, porém, que países com elevada corrupção alteram este quadro, pois os empreendedores se sentem injustiçados e a elevação de imposto induz ainda mais a informalidade. Desta forma, políticas eficientes para a redução da informalidade devem pautar-se também, na redução da corrupção.

Ratifica-se que o setor informal é altamente heterogêneo (AMIN; ISLAM, 2015; WILLIAMS; NADIN; 2012; UZO; JOHANNA MAIR, 2014; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; GRIMM; KNORRINGA; LAY, 2012). Para alguns, os empreendedores informais são orientados por necessidade, ou seja, formam um empreendedorismo caracterizado por adjetivos tais como “involuntário”, “forçado”, “relutante” ou “de sobrevivência” (BOYLE, 1994; VALENZUELA 2001; SINGH; DE NOBLE, 2003; HUGHES, 2006; BOURNE 2011; HORMIGA; BATISTA-CANINO; SA'NCHEZ-MEDINA, 2011; MAINARDES; ALVES; RAPOSO, 2011; YANG; LI,

2011; TRAVERS, 2002; BOYLE, 1994; SASSEN, 1997; GALLIN 2001; WILLIAMS; NADIN, 2012).

Para outros, o empreendedorismo informal é uma opção, uma oportunidade de seguir uma nova carreira, um novo caminho, de transformar o trabalho e/ou revelar o verdadeiro eu (CROSS, 1997; GERXHANI; 2004; MALONEY, 2004; SNYDER, 2004; WILLIAMS; NADIN; 2012). Desta forma, alguns optam pela informalidade por falta de opção, ou seja, são indivíduos que não conseguem emprego em outras atividades sendo empreendedores informais por necessidade (CUNNINGHAM; MALONEY, 2001, DE MEL; CKENZIE; WOODRUFF, 2010; MALONEY, 2004). Outros veem a informalidade como um trampolim e estão no setor por opção (CUNNINGHAM; MALONEY, 2001; DE MEL; CKENZIE; WOODRUFF, 2010; MALONEY, 2004). Indica-se, que um grupo de empreendedores informais está buscando a formalização enquanto outro não tem este objetivo (WILLIAMS; NADIN; 2012).

Outra característica da heterogeneidade do setor informal é apontada por Grimm, Knorringa e Lay (2012). Ao estudar sete países da África Ocidental os autores identificaram 3 perfis de empresários, tipificados a partir do tamanho da empresa e do acesso ao capital:

- Em um primeiro grupo estão os empreendedores orientados por oportunidades e que buscam o crescimento. Este grupo apresenta elevados níveis de habilidades gerenciais, elevado capital e bom desempenho;
- Em um segundo grupo está os empreendedores orientados pela necessidade e pela busca de sobrevivência, com baixos níveis de capital e que estão à espera de melhores oportunidades de emprego;
- Um terceiro grupo é aquele formado por empreendedores com características próximas ao primeiro grupo, que operam, porém com os estoques de capital substancialmente mais baixo (GRIMM; KNORRINGA; LAY, 2012).

Castro, Khavul e Bruton (2014), Webb, Ireland e Ketchen (2014) e Lin et al. (2015) sugerem que as empresas podem escolher os níveis de conformidade que irão adotar para atender algumas das expectativas do seu ambiente institucional macro sem violar às normas e práticas de seu ambiente cultural. Os autores entendem que a informalidade é um *continuum* multidimensional que varia de nenhum registro formal com qualquer agência do governo para graus de registro parcial com as autoridades

intermédias e entre várias dimensões institucionais. Contribuindo, Webb, Ireland e Ketchen (2014) acentuam que o empreendedor pode ser informal ao adotar atividades diversas, tais como:

- O contorno de regulamentos gerais de negócios: corresponde às decisões dos empresários em não registrar seus negócios, obter as licenças apropriadas para o seu tipo específico de negócio, e/ou ignorar requisitos específicos para operar dentro de uma indústria específica;
- O contorno das leis fiscais: neste caso, os empresários evitam o pagamento de impostos, segurança social, e outros desembolsos necessários, ações facilitadas por transações em dinheiro; falta de registro e outras decisões criativas de contabilidade;
- O contorno das leis de direitos de propriedade: diz respeito aos produtos falsificados e lojas que comercializam a pirataria de *software* e os serviços que facilitam a venda não aprovada;
- O contorno das leis trabalhistas: correspondem à utilização de trabalhadores em situação irregular, condições de exploração, a utilização de trabalho infantil e a desconsideração do salário mínimo e dos requisitos máximos de horas trabalhadas;
- O contorno de regulamentos ambientais: corresponde ao uso de produtos químicos e combustíveis proibidos, excedendo aos limites de poluição especificados, desconsiderando as limitações sobre o comércio de animais exóticos, a regulamentação da pesca e da destruição das florestas;
- O contorno de outras leis e regulamentos (por exemplo, leis de importação e os regulamentos da Internet): diz respeito, por exemplo, à importação de produtos farmacêuticos que não receberam aprovação regulatória no mercado interno, mas receberam aprovação internacional; ou a importação de automóveis que não seguem as normas de um país em termos de limitações de segurança ou de escape.

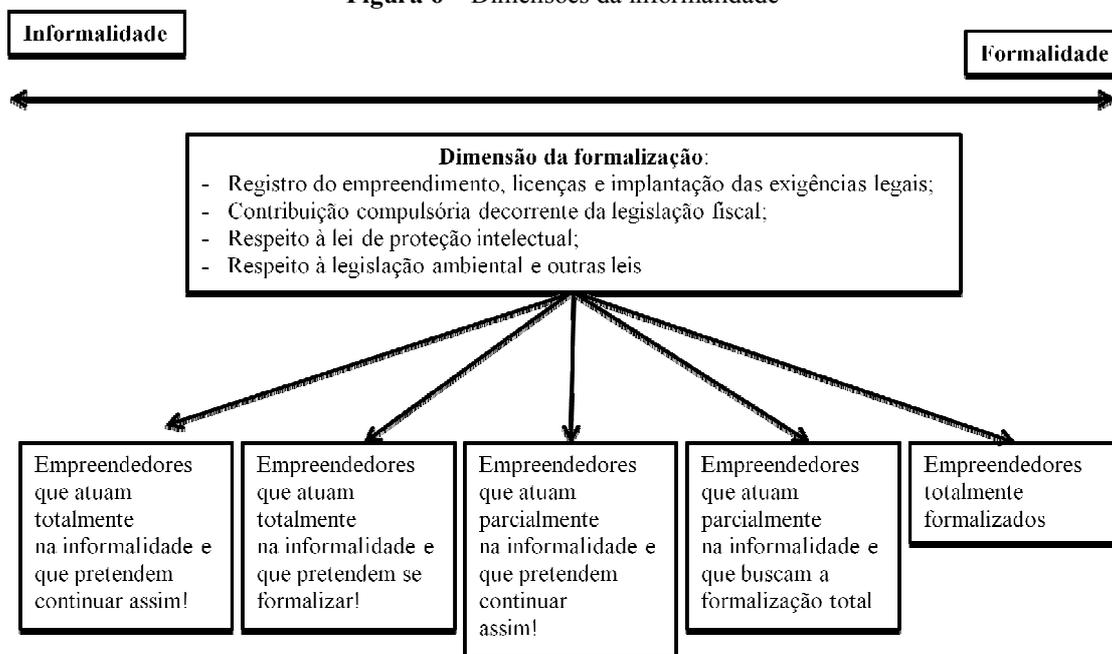
Entende-se que parcela das atividades postuladas por Webb, Ireland e Ketchen (2014) é, na verdade, atividades executadas na ilegalidade e na informalidade. Um exemplo clássico é a pirataria e o trabalho infantil. Tendo em vista estas ponderações,

outra classificação possível para os empreendedores informais é apresentada por Willians e Nandin (2012). Estes autores classificam os empreendedores informais em quatro categorias:

- *Empreendedores que atuam totalmente na informalidade:*
 1. Operacionais não registrados, ou seja, empresas fantasmas permanentemente compostas por empreendedores que atuam inteiramente na economia informal, e que não apresentam a intenção de se formalizar no futuro previsível;
 2. Empreendedoras que atuam totalmente na informalidade, no entanto apresentam a intenção de se formalizar num futuro próximo, ou seja, criam empresas 'fantasmas temporárias';
- *Empreendedores que atual parcialmente na informalidade:*
 3. Empreendedores formalizados com contribuições e pagamentos de impostos ativos, porém com uma parcela da renda não declarada e sem intenção de aumentar a quota declarada;
 4. Empreendedores formalizados com contribuições e pagamentos de impostos ativos, com uma parcela da renda não declarada e com a intenção de aumentar a quota declarada (WILLIAMS; NADIN; 2012).

Em síntese, percebe-se (FIG. 6) que a informalidade não é um conceito absoluto, o empreendedorismo pode atuar em diversas escalas de formalização.

Figura 6 – Dimensões da informalidade



Fonte: Elaboração própria (2016)

Li e colaboradores (2015) evidenciam que informalidade pode ser refletida em vários domínios das trocas comerciais, incluindo relacionamentos com os clientes, a efetivação de relações públicas e a execução de práticas de pesquisa e desenvolvimento (P&D). Comparando o posicionamento dos empreendedores formais e informais em cada uma destas atividades, os autores constaram que:

- O relacionamento com os clientes das empresas formais está enraizado em marketing transacional, que foca as diferenciações; em contraste, nas empresas informais as relações são baseadas no marketing de relacionamento, o que enfatiza a identificação, criação, manutenção e aumento das relações com os clientes de uma maneira informal e pessoal;
- A orientação formal denota uma abordagem estratégica para a manutenção de relações públicas das partes interessadas e em conformidade com prescritos, códigos explícitos através de objetivos e processos impessoais sancionados por poderes legais, já as empresas com uma orientação informal, cultivam relacionamentos de partes interessadas através de processos interpessoais sancionados pelo poder social (por exemplo, confiança e reputação) e os interesses mútuos;
- Em relação ao P&D, delimita-se que as empresas com tendência à formalização mantém autoridade hierárquica e/ou especificações contratuais explícitas

detalhadas, enquanto as empresas com elementos informais enfatizam mecanismos sociais e implícitos para o entendimento mútuo (LIN et al., 2015).

Empiricamente, se observa que, na informalidade, alguns empreendedores apresentam alta taxa de sucesso enquanto outros lutam para sobreviver (GRIMM; KNORRINGA; LAY, 2012; HOUSE, 1984; MEAD; LIEDHOLM, 1998; NICHTER; GOLDMARK, 2009). Adicionalmente, nota-se que algumas empresas informais são altamente produtivas e outras não (MCKENZIE; SAKHO, 2010; BENJAMIN; MBAYE, 2012; AMIN; ISLAM, 2015); algumas têm sua capacidade expandida e tornam-se grandes empresas informais e outras permanecem pequenas (BENJAMIN; MBAYE, 2012; MCKENZIE; SAKHO, 2010; AMIN; ISLAM, 2015).

A literatura revela ainda que os empreendedores estão mais propensos a operar na informalidade quando alocados em áreas rurais (CA'CERES; GUZMA'N; REKOWSKI, 2011; CAVALCANTE; KESTING; ULHØI, 2011; GÖKTAN; MILES 2011; HOTHØ; CHAMPION, 2011; HUARNG; YU, 2011; NARANJO-VALENCIA; JIME'NEZ-JIME'NEZ; SANZ-VALLE, 2011; WILLIAMS; NADIN, 2012). Outra característica das empresas informais está associada ao tamanho do empreendimento informal. Segundo Bennett e Rablem (2015) a informalidade está geralmente associada com empresas de menor tamanho, isso porque, na tentativa de não ser identificado pelos agentes fiscalizadores, os empreendedores informais optam por evitar o crescimento.

2.3.1 Fatores que estimulam a formalização

Inúmeros motivos e fatores são propulsores da transição de uma economia informal para uma economia formal (WEBB et al., 2013). Uma questão central é o crescimento de empreendimentos informais, isso porque o crescimento empresarial na economia informal atrai a atenção dos reguladores que, por sua vez, são motivados a ampliar o processo de formalização. Da mesma forma, o crescimento confere poder os empreendedores informais, o que desperta o desejo de mudança e de transição. Castro, Khavul e Bruton (2014) evidenciam que na República Dominicana, como em muitos países latino-americanos, os bancos contribuem para o impulsionamento da formalização dos empreendimentos informais que alcançam o sucesso. Segundo estes autores os bancos são sujeitos que controlam fortemente a circulação de moeda, tais controles, embora destinados a impedir a lavagem de dinheiro, são úteis para identificar

empresas informais de sucesso já que com o aumento dos ativos nos bancos, o empresário torna-se mais visível e corre o risco de ser chamado ao pagamento de impostos. Os autores ressaltam que essa visibilidade inicia-se com o processo de formalização. Um dos entrevistados da pesquisa de Castro, Khavul e Bruton (2014) relatou que iniciou o processo de formalização a partir de um conselho de seu advogado (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014).

Adicionalmente, infere-se que a transição para a formalização é influenciada ainda pela decisão governamental de reduzir o custo, o tempo e a complexidade necessária à formalização (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014).

Ao estudar a República Dominicana, Castro, Khavul e Bruton (2014) constataram que as crenças influenciam as decisões dos empresários com relação à formalização das suas empresas. Os autores concluíram que os empreendedores informais registram suas atividades à medida que as regras e os regulamentos nacionais efetivam esta exigência. Na maioria dos casos a demanda por formalização não é efetivada, isso porque o governo central é ineficaz na fiscalização e o esforço para a regulamentação não vale a pena, segundo a avaliação dos empreendedores informais.

Os autores exemplificam tal conclusão, com o relato da iniciativa do governo central em regulamentar as atividades dos vendedores ambulantes. No referido país, em resposta a inúmeras denúncias sobre os riscos de saúde e os incômodos que os vendedores colocavam para a saúde da população, o governo central produziu novas regulamentações que exigiam dos vendedores a vestimenta de uniformes limpos, tal exigência era totalmente irrealista nesta economia emergente e, a maioria dos vendedores de rua rapidamente percebeu que o governo não teria nem meios nem a vontade para fazer cumprir a exigência e optaram por não seguir o regulamento (CASTRO; KHAVUL; GARRY, 2014).

Ao estudar o Vietnã, Nguyen, Verreynne e Steen (2014) propõem três motivos que levam a transição da informalidade para a formalização. Segundo os autores, em primeiro lugar as empresas informais são motivadas a construir capacidades para crescer através da introdução de produtos ou processos inovadores; em segundo lugar, as empresas podem buscar melhoria do acesso aos serviços públicos; e em terceiro lugar, as empresas informais, que foram expostas ao lado obscuro da economia informal (ou seja, foram obrigadas a pagar suborno) são motivadas à formalização para evitar o pagamento do suborno (NGUYEN; VERREYNNE; STEEN, 2014).

Slonimczyke Gimpelson (2012) alegam que a grande maioria das atividades e transações voltadas à produção e às vendas são realizadas por meio de uma entidade jurídica, conhecida por empresa, portanto, a formalização pode ser um caminho capaz de impulsionar a realidade da organização empresarial. Os autores conceberam quatro argumentos econômicos capazes de explicar o uso de uma empresa formalizada nas transações comerciais:

- As empresas são beneficiárias de ativos intangíveis, especialmente reputação: um negócio é formado por atividades de investimento, produção e vendas. Adicionalmente, as empresas dispõem de ativos intangíveis cuja característica distintiva é a manutenção do valor econômico positivo, desde que a atividade comercial permaneça. Exemplos desses ativos são a marca, o capital de conhecimento e o potencial de mercado. Se esses ativos intangíveis são "propriedade" do empresário, como um indivíduo, então eles seriam muito menos visíveis e mais difíceis de negociar do que se fossem de propriedade de uma entidade jurídica. Além disso, uma entidade jurídica separada da pessoa do empreendedor facilita a atribuição de direitos de propriedade dos ativos implantados, e permite a transferência desses ativos separadamente do resto do patrimônio do indivíduo. Adicionalmente, indica-se que o valor econômico da reputação aumenta com o acúmulo de tempo dedicado às transações comerciais.
- As empresas são beneficiárias da gestão de riscos: indica-se que a criação de uma empresa oferece aos empreendedores diversas maneiras de se gerir o risco, a exemplo cita-se que ao escolher uma forma de responsabilidade limitada, realiza-se a proteção da riqueza pessoal ou, quando se adota sócios na configuração do negócio ou comercializa-se as ações do empreendimento, faz-se o compartilhamento do risco com terceiros;
- Incentivos ao projeto sob a assimetria das informações na contratação: nota-se que as assimetrias de informação entre empresários e trabalhadores afetam os termos e condições da relação estabelecida na colaboração. Portanto, a criação de uma empresa dotada de meios de produção, e que estabelece as condições ao abrigo do qual os trabalhadores podem ter acesso a esses bens, irá facilitar a concepção de incentivos mais eficientes para estes trabalhadores;

- Arbitragem fiscal e/ou regulamentar: por fim, observa-se que os impostos e regulamentos também condicionam a decisão de se criar uma empresa. Por exemplo, a existência de um imposto sobre vendas é um incentivo para concentrar as atividades em toda a cadeia de valor agregado em uma única entidade jurídica, uma vez que a integração irá eliminar o pagamento de impostos sobre as transações que ocorrem entre as unidades internas. Já a substituição do imposto sobre vendas por imposto sobre valor agregado faz tributação neutra nas decisões de se integrar firmas separadas ao longo da cadeia de valor. Outra oportunidade para arbitragem fiscal através de criação de empresas vem de diferenças de imposto de renda pessoal e empresarial, em particular quando o primeiro é mais elevado do que o último. Em muitos países, regulamentações trabalhistas criam incentivos nas empresas para segregar atividades em entidades jurídicas distintas. Através dessas práticas, leis e normas trabalhistas são substituídas por leis comerciais que são menos restritivas quando se trata de liquidação das relações de negócios de produção e vendas. (SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015).

Além dos benefícios citados acima, indica-se que a formalização pode ser uma solução encontrada pelos empreendedores para superar as dificuldades relacionadas ao acesso ao crédito e à produtividade (AGA; REILLY, 2011; ELGIN; URAS, 2011; AMIN; ISLAM, 2015; HENDY; ZAKI, 2013).

Aga e Reilly (2011) afirmam que a informalidade de uma empresa pode ser um determinante crucial do seu acesso ao crédito por várias razões. A primeira delas advém do fato de que os credores exigem informações extensivas (incluindo a documentação adequada de registro e uma licença, o pagamento de imposto e as demonstrações financeiras que são auditadas externamente) e as empresas informais são menos suscetíveis de possuir todos esses documentos, e quando possuem não são nos padrões esperados pelas instituições financeiras, logo, estão suscetíveis de receber uma negativa ao acesso ao crédito. Além disso, as transações financeiras são altamente sensíveis à disponibilidade e à execução de contrato, o que inviabiliza o repasse financeiro (AGA; REILLY, 2011).

Outra dificuldade que cerca as empresas informais é a produtividade, empresas formais tendem a ser mais produtivas do que as informais (HENDY; ZAKI, 2013). Amin e Islam (2015) ponderam que a relação entre o tamanho e a produtividade da empresa informal é teoricamente ambígua. As economias de escala podem tornar grandes empresas informais mais produtivas do que as pequenas empresas informais.

Por outro lado, os custos que envolvem a evasão por parte das autoridades, ou transformação em empresas formais pode ser grande o suficiente para compensar as economias de escala, potencialmente resultando em uma correlação negativa entre o tamanho da empresa informal e a produtividade (AMIN; ISLAM, 2015).

De todo o arcabouço teórico apresentado neste seção, fica evidente que vários fatores estimulam a informalidade e a formalização. Contata-se, no quadro 5, que de um lado existem 7 principais variáveis que são propulsoras do empreendedorismo informal de outro existem 6 principais variáveis que contribuem para a formalização.

Quadro 5 – Síntese dos fatores que estimulam a formalização e a informalidade

		Variáveis que estimulam a informalidade	Variáveis que estimulam a formalização
DIMENSÃO	Interna	Conflito entre os valores, as crenças e o aparato legal da sociedade (WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014)	Busca por proteção da riqueza pessoal (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014)
	Organizacional	Custos elevados à entrada no mercado formal (KUS, 2014)	O crescimento do empreendimento informal: busca por reputação, busca por créditos bancários e operações com fornecedores; (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; NGUYEN; VERREYNNE; STEEN, 2014).
			Incidência de um montante elevado para pagamento de suborno (NGUYEN; VERREYNNE; STEEN, 2014)
			Introdução de processos e produtos inovadores (NGUYEN; VERREYNNE; STEEN, 2014).
	Contextual	Vazios institucionais: sistemas jurídicos e aparelhos de execução ineficientes (WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014)	Fiscalização eficiente (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014).
		Corrupção (ELGIN, 2013; ELGIN; URAS, 2013; WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014)	Oportunidades de trabalho restritas
		Serviços públicos de baixa qualidade (WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014)	Serviços públicos de qualidade e diversificados (NGUYEN; VERREYNNE; STEEN, 2014).
		Leis demasiadamente restritivas (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014; WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014; DE MEL; CKENZIE; WOODRUFF, 2013; PERRY et al., 2007; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; LOUREIRO; ARAUJO; SOUZA, 2013)	Redução dos custos, tempo e complexidade da formalização (ELGIN, 2013; ELGIN; URAS, 2013)

Fonte: elaboração própria (2016)

Em muitas sociedades o fator cultural é aquele com maior preponderância sobre a decisão de se formalizar ou não. Percebe-se ainda que muitas destas variáveis apresentam um efeito cascata, onde uma acaba levando à incidência da outra. Conhecer estas variáveis e o efeito cascata de cada um destes fatores é um ponto crítico ao sucesso de toda e qualquer política que o Estado deseja implementar para alterar o quadro da informalidade em seu território. Na próxima seção, é realizada uma breve contextualização em torno do termo políticas públicas.

2.4 O papel do Estado frente à informalidade e ao empreendedorismo

Os fatores capazes de promover a transição para formalização são de interesse para o Estado nas economias emergentes e desenvolvidas (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014; WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; NGUYEN; VERREYNNE; STEEN, 2014; OBAJIL; OLUGU, 2014). A maioria dos países, em todo o mundo, criou programas para apoiar o empreendedorismo dentro das suas comunidades (GHANI; KERR; CONNELL, 2014; ROMÁN; CONGREGADO; MILAN, 2013; MAYER et al., 2013; RAMSEY, et al., 2013; POSCHKE, 2013; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; BARBA-SÁNCHEZ; ATIENZA-SAHUQUILLO, 2012; OBAJIL; OLUGU, 2014; HALABÍ; LUSSIER, 2014) e para combater a informalidade (NGUYEN; VERREYNNE; STEEN, 2014; KUS, 2014; HU, 2014; CENTENO; PORTES, 2006; WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014; CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014).

Os fatores capazes de promover a transição para formalização são de interesse para o Estado nas economias emergentes e desenvolvidas. A maioria dos países, em todo o mundo, criou programas para apoiar o empreendedorismo dentro das suas comunidades e para combater a informalidade

Salienta-se que a informalidade está diretamente relacionada com dois fatores: primeiro é decorrente da incapacidade do Estado em fazer cumprir os regulamentos impostos; segundo, está direcionada com o grau real de regulação da economia (KUS, 2014). Na China o combate à informalidade e o estímulo ao empreendedorismo se pautaram principalmente na redução de barreiras institucionais (HU, 2014).

Na Turquia, nos anos de deterioração econômica, após a crise do petróleo de 1974, foram implementadas, metodicamente, várias políticas que se propunham a remover as barreiras à entrada no mercado, viabilizar o comércio internacional,

flexibilizar as leis do trabalho, facilitar o acesso ao financiamento e reduzir os impostos. Esperava-se que tais medidas fossem suficientes para a redução da informalidade e para a ampliação da taxa de empreendedorismo. Contudo, o país não apresentava capacidade de promulgar a supervisão de seus mecanismos de regulação, por consequência, as políticas implantadas não foram suficientes (KUS, 2014). Na América Latina, vários países seguiram o mesmo caminho, contudo, a tentativa de promover um regime de normas mínimas, que a princípio deveriam desencadear o crescimento do setor privado e promover a formalização, não obtiveram o resultado esperado (CENTENO; PORTES, 2006). A explicação é residual, semelhante ao encontrado na Turquia. Nas sociedades latinas, onde os traços da pobreza e da desigualdade são ambulantes, as forças sindicais são fracas e o Estado não tem governança, a redução de legislação acaba criando mais oportunidades para as empresas privadas se beneficiarem dos canais informais (CENTENO; PORTES, 2006).

Como pontua Kus, 2014, as reformas neoliberais, e a transformação dos instrumentos normativos promoveram com sucesso o crescimento do setor privado, no entanto a evasão das normas jurídicas tornou-se uma prática muito mais viável e aceitável. Há provas convincentes de que grande parte do novo empreendedorismo na Anatólia (e em toda a Turquia) em 1980 e 1990 permaneceu informal. A maioria destas pequenas empresas eram empresas de base familiar em indústrias de trabalho intensivo, como os têxteis, vestuário e processamento de alimentos. Eles começaram com capital limitado e os trabalhadores com poucos benefícios de segurança social ou de saúde, sonegavam impostos, e muitas vezes não conseguiam registrar-se como entidades jurídicas (KUS, 2014).

Orsi, Raggi e Turino (2014) argumentam que a dinâmica de transição de uma economia informal para uma economia formal se sustenta no tripé de três diferentes políticas fiscais:

- (i) Um corte de imposto geral;
- (ii) Um aumento do esforço de monitoramento; e
- (iii) Uma combinação das duas políticas anteriores.

No Reino Unido, a política de estímulo ao empreendedorismo é pautada nas seguintes ações: oferta de serviços de aconselhamento governamental direto e subsídios para acesso às fontes existentes de apoio formal (como consultores privados ou profissionais de negócios). Em termos de categorias de aconselhamento oferecidos por meio do governo identificam-se as seguintes áreas: estratégia de negócio; organização

administrativa; marketing; pesquisa de mercado; publicidade; relações públicas; design de produto ou serviço; nova tecnologia; serviços de informática; pessoal e recrutamento; tributação; e finanças (RAMSEY et al., 2013).

Na Índia, o empreendedorismo é tratado como política pública e as variáveis pensadas como influentes na taxa empreendedora são: dados demográficos básicos, educação da força de trabalho local, qualidade da infraestrutura local, acesso ou tempo de viagem para cidades indianas maiores, rigor das leis trabalhistas, e as condições bancárias. Ao longo dos anos as principais políticas implantadas visam a formação de aglomerados distritais, semelhantes aos Arranjos Produtivo Local - APL e parques tecnológicos do Brasil (GHANI; KERR; CONNELL, 2014).

Na Nigéria, as diferentes administrações em vários momentos emitiram esforços para desenvolver o espírito empresarial de sua população, vários instrumentos de assistência de desenvolvimento e financeiras foram empregados, no entanto, tais investidas foram mal sucedidas dado o excesso de procedimentos burocráticos, a corrupção, a insuficiência da infraestrutura, a desgovernança local e a falta de vontade governamental de operar os mecanismos propostos (OBAJIL; OLUGU, 2014).

Outro exemplo do papel do Estado na economia é o do Vietnã. Para facilitar a transição dos empreendedores para a economia formal, o governo vietnamita introduziu vários programas de apoio a empresários, entre elas a Lei Empresarial que abrange o processo de entrada de novas empresas formais e fornece créditos fiscais e isenção de impostos para essas empresas durante certo período; outra é o Fundo Garantidor de Crédito que abarca a realização de empréstimo para pequenas e médias empresas (NGUYEN; VERREYNNE; STEEN, 2014).

Indica-se que países de baixa e média renda devem pautar suas políticas públicas de estímulo ao empreendedorismo em cinco áreas: (i) o acesso ao financiamento, (ii) formação para o empreendedorismo, (iii) serviços de desenvolvimento empresarial, (iv) subvenções salariais, e (v) a melhoria do ambiente de negócios (por exemplo, procedimentos de registro) (GRIMM; PAFFHAUSEN, 2015).

Neste contexto cabe um alerta: o desenvolvimento regional baseado em incentivos puramente monetários, tais como os programas amplamente adotados que visam estimular o desenvolvimento econômico ou de negócios em áreas deprimidas não são suficientes para desenvolver o empreendedorismo. É necessário despertar a motivação interna de cada indivíduo (BARBA-SÁNCHEZ; ATIENZA-SAHUQUILLO, 2012). Portanto, os conteúdos motivacionais dos empresários influenciam sua decisão

de iniciar um negócio. Não se pode negar que o apoio financeiro através de subvenções ou empréstimos são apoios fundamentais para o processo de criação de uma empresa e que a falta de capital inicial é um dos principais obstáculos apontados pelos empresários. No entanto, na maioria dos casos, o apoio financeiro é insuficiente, se não for acompanhado de um apoio adequado para a formação e que incentive outras motivações, além do auto emprego (BARBA-SÁNCHEZ; ATIENZA-SAHUQUILLO, 2012).

Dentro desta conjuntura, a educação desempenha um papel de grande importância no desenvolvimento do espírito empreendedor entre os indivíduos (GHANI; KERR; CONNELL, 2014; MAYER et al., 2013; BARBA-SÁNCHEZ; ATIENZA-SAHUQUILLO, 2012). Desta forma, se faz necessário a inclusão da formação empreendedora já nos níveis iniciais da educação (BARBA-SÁNCHEZ; ATIENZA-SAHUQUILLO, 2012). Mayer e colaboradores (2013) sugerem que a sinergia entre educação infantil (formal) sobre empreendedorismo e aquisição de habilidades necessárias aos empreendedores adultos.

Mantendo estas premissas em mente, os novos empreendimentos são criados não só por aqueles que podem fazê-lo, isto é, pelas pessoas que são capazes de fazer, e sim por aqueles que têm a motivação necessária para fazer. Assim, os diferentes órgãos e entidades interessados em apoiar o empreendedorismo devem incorporar os mecanismos pertinentes para medir o compromisso de potenciais empreendedores com as ideias novas (BARBA-SÁNCHEZ; ATIENZA-SAHUQUILLO, 2012).

Sintetiza-se (FIG. 7) que há propagado no mundo a fora, vários exemplos de políticas públicas. Cada qual pautando a ação do Estado em uma frente de ação. Percebe-se que entre as políticas mais eficazes para o combate à informalidade e para a promoção do empreendedorismo está o fornecimento de capital de risco, o acesso ao financiamento, à educação, a contratação pública, o desenvolvimento de programas de formação empresarial, as ligações entre as universidades e os empresários, as incubadoras, os parques tecnológicos, as câmaras de comércio (HALABÍ; LUSSIER, 2014; RAMSEY et al., 2013; MAYER et al., 2013).

Figura 7 – Exemplos de políticas públicas

Turquia	Principais problemas apontadas
<ul style="list-style-type: none"> • Removeu barreiras à entrada no mercado • promoveu comércio internacional • Flexibilizou leis do trabalho • Facilitou o acesso ao financiamento • Reduziu impostos 	nestas políticas:
Vietnã	• Excesso de procedimentos
<ul style="list-style-type: none"> • Criou-se a Lei Empresarial • Implantou-se o fundo garantidor 	burocráticos;
Índia	• Corrupção;
<ul style="list-style-type: none"> • Formou-se aglomerados distritais 	• Insuficiência da infraestrutura;
Reino Unido	• Desgovernança local;
<ul style="list-style-type: none"> • Ofertou serviços de aconselhamento governamental direto; • Subsidiou o acesso às fontes existentes de apoio formal 	• Falta de vontade governamental
	de operar os mecanismos
	propostos

Fonte: Elaboração própria (2016)

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

O esforço de estruturar políticas públicas para PME no Brasil é recente. O descaso esteve presente ao longo da história, seja nos períodos de substituição de industrialização e substituição das importações das décadas de 1950 a 1970, passando pela crise econômica da década de 1980 até o período de neoliberalismo econômico da primeira metade da década de 1990 (SARFATI, 2013). Apenas no período recente, empresas desse porte passaram a receber maior atenção (SARFATI, 2013; NARETTO; BOTELHO; MENDONÇA, 2014).

Sarfati (2013) pondera que as políticas públicas de estímulo ao empreendedorismo (com especial ênfase às MPE) devem ser pautadas e fundamentadas nos condicionantes da atividade empreendedora tais como: mudanças demográficas – movimentos migratórios, idade, etc; mudanças sociais, consciência ambiental, nível de educação, etc; mudanças econômicas – estabilidade macroeconômica, relações comerciais com outros países, etc; mudanças regulatórias – oportunidades advindas em mudanças de regulação em setores específicos incluindo regulações definidas em contextos multilaterais; mudanças tecnológicas – emergência de novas tecnologias.

Essas políticas podem ser classificadas em políticas regulatórias e políticas de estímulo (SARFATI, 2013).

As políticas regulatórias que afetam as Micros, Pequenas e Médias Empresas - MPME e o empreendedorismo são aquelas que definem as regras de entrada e saída de negócios; as regras trabalhistas e sociais; as regras de propriedade; as regras tributárias; as regras de propriedade intelectual; as regras de falência; e as regras que afetem a liquidez e disponibilidade de capital (incluindo taxas de juro e acesso a financiamento) (SARFATI, 2013).

Neste contexto, as políticas regulatórias de estímulo ao empreendedorismo no Brasil se iniciaram pela Constituição Federal. No artigo 170 há explicitada a indicação de “dar tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte” (BRASIL, 1988). No art. 179 tem-se, novamente, a previsão do tratamento diferenciado.

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 de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei (BRASIL, 1998).

O Decreto-Lei nº 486/1969 apresentou tratamento diferenciado para o pequeno comerciante, onde o dispensa da realização da escrituração obrigatória (BRASIL, 1969). Avançando ainda mais na democratização da formalização, tem-se a Lei nº 9.317/96 que instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições (Lei do SIMPLES). Essa Lei procurou estimular e reduzir o número de impostos, racionalizando a sua cobrança e dispensando a escrituração contábil para fins fiscais, objetivando legalizar as micro e pequenas empresas.

Os impactos produzidos pela lei 9.317/96 fizeram-se sentir também na reformulação do código civil, já que com a promulgação da Lei nº 10.406/ 2002 (novo código civil) observou-se uma reformulação no conceito de empresário que passou a ser considerado como aquele que: “exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços” (BRASIL, 2002). Além do mais, o novo código civil assegurou tratamento favorecido, diferenciado e

simplificado ao empresário rural e ao pequeno empresário que queira fazer a inscrição como pessoa jurídica. Observa-se, neste momento, que a figura do empresário sofreu mudanças, antes só eram considerados empresários aqueles que praticavam o comércio (OLIVEIRA, 2012). Novamente, em 2003, a Emenda Constitucional nº 42/2003 desonerou o processo de legalização das pequenas empresas, alterando o Sistema Tributário Nacional e dispensando tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte.

Indica-se que a lei do Simples foi revogada em sua totalidade em 2006. Em seu lugar passou a vigorar a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, denominada de Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Simples Nacional), promovendo uma simplificação na arrecadação de impostos, principalmente para Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP) e individualizou as pequenas e micro empresas pela mensuração de suas receitas brutas anuais, esta lei representou a primeira postura oficial do Governo para reduzir o quadro de incertezas e para combater a informalidade no país (BRASIL, 2006). Esta postura foi aperfeiçoada (“maximizada”) com a edição da Lei 128/2008, em vigor desde 1º de julho de 2009, que alterou a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, para instituir no cenário jurídico a figura do Micro Empreendedor Individual (MEI). Tem-se também a Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011 que reduziu a carga tributária do MEI, de forma que a alíquota para previdência social passou de 11% para 5% (BRASIL, 2011).

Outras contribuições vieram da Lei n. 12.470, de 31 de agosto de 2011 que reduziu a carga tributária do MEI, e ampliou em 50% os limites de faturamento previstos, permitindo que mais empreendedores participem do regime que simplifica o entendimento e diminui a tributação.

No que tange às políticas de estímulo, indica-se que elas estão relacionadas a ações que, diretamente, promovem a atividade empreendedora. Lastres e Lemos (2003) identificam quatro conjuntos de ações voltadas diretamente à promoção da atividade empreendedora:

- O primeiro conjunto de ações essenciais refere-se à cultura empreendedora e ao empreendedorismo. Os principais instrumentos utilizados incluem os programas de divulgação, demonstração e premiação – como o estabelecimento de datas comemorativas, a realização de feiras e torneios de empreendedorismo – e

também a disponibilização de infraestrutura, logística, serviços básicos, etc. neste âmbito a ênfase tem sido conferida à constituição de incubadoras, empresas juniores, parques tecnológicos e arranjos produtivos locais;

- O segundo conjunto, referente a serviços de apoio, geralmente inclui programas de informação, capacitação e consultoria. As políticas deste conjunto vêm procurando apoiar as empresas, fortalecendo suas capacidades e competências centrais de forma continuada, dentro de uma perspectiva de longo prazo. Destaca-se a tendência à descentralização desta política via empresas do terceiro setor, assim como o estabelecimento de instituições que atuam como uma porta de entrada para a solução dos mais variados problemas das empresas. Salienta-se que atualmente a referência como centro descentralizado de apoio é o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro E Pequenas Empresas).
- O terceiro conjunto refere-se a formas de financiar a criação e o desenvolvimento de MPE, variando desde financiamentos diretos (a fundo perdido ou com retorno), incentivos fiscais e sistemas de venture capital, até destinações específicas de parcela do orçamento público e compras de governo. Estas políticas têm procurado, por um lado, aperfeiçoar os mecanismos existentes e diminuir os tradicionais entraves enfrentados quanto à obtenção de financiamentos.

Neste conjunto a ênfase tem sido conferida à ampliação de linhas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP; das Fundações estaduais de Amparo à pesquisa; do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); do Programa Federal de Geração de Renda (Proger); do Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado. Nestas políticas, os seguintes aspectos positivos podem ser destacados:

- A redução nos custos e diluição de riscos associados ao financiamento a empresas individuais e particularmente as de menor porte;
- A superação das tradicionais barreiras ligadas ao fornecimento de garantias e ao financiamento de médio e longo prazo;
- O fortalecimento das relações entre atores nos arranjos e sistemas visando o aumento das sinergias coletivas e o desenvolvimento de formas interativas de aprendizado.

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

De tudo o que foi apresentado, infere-se que as políticas públicas para PME encampam o apoio mediante criação de instituições, marco legal e normas tributárias específicas e a mobilização de mecanismos no âmbito das instituições públicas de suporte ao sistema produtivo – bancos oficiais, agências de fomento, institutos de pesquisa e universidades (NARETTO; BOTELHO; MENDONÇA, 2014). Nota-se também, que todas as políticas de estímulo ao empreendedorismo podem ser analisadas em diversas dimensões verticais tais como: Política nacional ou regional; Focadas em setores específicos (como biotecnologia) e Grupos de indivíduos (negros, mulheres, jovens) (SARFATI, 2013).

Conclui-se que no Brasil as políticas públicas se fracionam entre diversos atores nacionais e regionais não havendo qualquer claro ponto focal dos programas. Os programas se sobrepõem entre a atuação de atores nacionais e regionais e no foco generalizado e setorial. Entretanto, especialmente desde o estabelecimento do Estatuto das Micro e Pequenas empresas e da criação da lei do MEI, observa-se mecanismos que, pela primeira vez na história do país, configurariam uma política de MPE. A característica central desta política é eclosão de dezenas de programas tal como será evidenciado no capítulo 3.

3 A POLÍTICA OBJETO DE ESTUDO: A LEI DO MEI

Microempreendedor Individual (MEI) é a pessoa que trabalha por conta própria e que se legaliza como pequeno empresário. Para ser um microempreendedor individual é necessário faturar no máximo até R\$ 60.000,00 por ano e não ter participação em outra empresa como sócio ou titular. O MEI também pode ter um empregado contratado que receba o salário mínimo ou o piso da categoria.

A Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008, criou condições especiais para que o trabalhador conhecido como informal possa se tornar um MEI legalizado.

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

Algumas das causas que dificultavam a formalização do MEI eram, certamente, os entraves que os trabalhadores informais enfrentavam para a comprovação legal de suas atividades, tais como: comprovação de renda; falta de comprovação legal de aquisição de suas mercadorias; reclamações trabalhistas; falta de benefícios previdenciários para o próprio empreendedor, entre outras (CORDEIRO, 2012). Considerável parcela desses obstáculos foi removida com o advento da lei 128/08, que agilizou trâmites burocráticos e facilitou a administração dos empreendimentos formais recém-surgidos (CORDEIRO, 2012).

Este capítulo irá apresentar brevemente as vantagens e desvantagens da lei do MEI. Os pontos aqui observados foram resultantes das análises de Cordeiro (2012) e

Resende (2008) e da busca por informações diretas junto ao Portal do Empreendedor (2015), Brasil (2008) e Brasil (2011).

A seguir apresenta-se a síntese das principais vantagens que o programa do Micro empreendedor individual oferece:

1. Isenções de taxas para o registro da empresa:

Observou-se que o empreendedor enquadrado como MEI é isentado do pagamento de taxa de abertura e concessão de alvará, sendo que todo o processo de registro é gratuito, os empreendedores recebem suporte e apoio de um profissional da área contábil para auxiliá-lo, e encontra informações adicionais no portal eletrônico www.portaldoempreendedor.gov.br, disponível para a formalização do cadastro junto ao referido programa. Observa-se ainda, que o MEI fica isentado da obrigação de efetivar o pagamento para registrar e alterar os contratos junto às Juntas Comerciais e aos outros órgãos públicos.

2. Redução da carga tributária

Outra vantagem obtida com o enquadramento no MEI é a redução da carga tributária, “O 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” (BRASIL, 2008). De forma que o Micro empreendedor contribui, compulsoriamente, com um valor mensal de 5% (onze por cento) sobre o salário mínimo, e adicionalmente, R\$ 1,00, para as atividades de comércio - ICMS e/ou R\$ 5,00, para as atividades de serviços - ISS. Os valores ora referenciados são coletados por meio do Documento de Arrecadação do Simples Nacional (DAS).

3. Cobertura previdenciária:

O empreendedor e sua família têm acesso à cobertura previdenciária, o que inclui benefícios como o auxílio doença, o salário maternidade, aposentadoria em caso de invalidez, e aposentadoria por idade, destinada aos homens a partir dos 65 anos e às mulheres a partir dos 60 anos, além de auferir direito ao auxílio reclusão. Todos esses benefícios previdenciários custam ao empreendedor individual o percentual de 5% do salário mínimo vigente. Caso o MEI exerça outra atividade e queira aumentar a contribuição mensal para ter o acesso a outros benefícios disponibilizados pela previdência social, como a aposentadoria por tempo de contribuição, deverá complementar o recolhimento para o Instituto

Nacional do Seguro Social - INSS acrescentando mais 15% do valor do salário mínimo vigente aos 5% já recolhidos.

4. Contratação de um funcionário com menor custo:

Pode também o micro empreendedor individual registrar até no máximo um empregado, que receberá o salário mínimo vigente ou piso da categoria. A taxa tributária sobre este funcionário será menor que os observados para as outras categorias, visto que o MEI recolherá para a previdência o valor referente a 11% (sobre o salário mínimo em vigor), dos quais 3% de responsabilidade do empregador e 8% recolhidos do empregado. Soma-se a isso mais 8% do salário mínimo em vigor recolhidos ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (BRASIL, 2008).

5. Ausência de burocracia e controle simplificado:

O empreendedor individual fará, obrigatória e anualmente, uma única declaração de faturamento, controlando mês a mês o fluxo de capital, através de um relatório mensal das receitas. Deve ainda anexar à declaração de rendimentos as notas fiscais de compras de produtos e de serviços, os documentos do empregado contratado e o canhoto das notas fiscais que emitir nas vendas para pessoas jurídicas. Este processo reduz consideravelmente a burocracia para os MEI.

6. Acesso a serviços bancários (inclusive crédito):

O MEI proporciona aos empreendedores acesso à linha de créditos especiais junto aos bancos, principalmente bancos públicos como, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal e o Banco do Povo Paulista, os quais proporcionam a redução de tarifas e taxas de juros adequadas. Eles estão inclusos no público-alvo do Programa Nacional de Microcrédito (CRESCER). Os empreendedores individuais poderão ter acesso a empréstimos no valor de R\$ 15 mil por operação, contribuindo mais para o desenvolvimento do empreendimento.

7. Benefícios governamentais:

A formalização dos empreendimentos através do MEI possibilita que os empreendedores ofereçam serviços e produtos aos órgãos governamentais, atraídos por políticas públicas oficiais direcionadas para desenvolvimento da economia.

8. Compras e vendas em conjunto:

Por fim, a lei faculta a união de empreendedores individuais com vistas à formação de consórcios com o fim específico de realizar compras. Essa medida permitirá aos empreendedores condições mais vantajosas em preços e condições de pagamento das mercadorias adquiridas, uma vez que o volume comprado será maior.

Como observado, o MEI apresenta muitas vantagens e inúmeros incentivos aos trabalhadores informais legalizarem seus empreendimentos, mas, no entanto, apresenta uma série de desvantagens que devem ser analisadas pelos optantes antes de tomar a decisão de optar pelo regime legal previsto na lei supracitada. A seguir ilustram-se as principais desvantagens:

1. Restrições às determinadas atividades econômicas

A referida lei do MEI restringe a participação de algumas atividades que não são acolhidas pela legislação, na área da construção civil, decoração de interiores, paisagismo, serviços de conservação, vigilância e limpeza e serviços de natureza intelectual. Ainda ocorre àqueles que possuem suas atividades propostas pela MEI, não serem enquadrados: se o empreendedor participar de outra empresa como titular, sócio ou administrador; ou se, o empreendimento contratar mais de um empregado.

2. Não possui cobertura previdenciária plena

Os empresários não têm direito a aposentadoria por tempo de contribuição, a menos que acrescentem outros 15% sobre o salário que almeja como requisito para pleitear a referida modalidade de aposentadoria.

3. Limitação no poder de contratação

Outro ponto desfavorável ao trabalhador informal se tornar um MEI é a contratação limitada de empregados, já que a lei restringe o número a apenas um empregado.

Para o trabalhador que se enquadrar no art. 18-B, prestando serviços de hidráulica, eletricidade, pintura, alvenaria, carpintaria e de manutenção e reparo de veículos, o tomador do serviço deste MEI será obrigado a recolher 20% de contribuição previdenciária, o que pode acarretar ao tomador preferir o serviço dos trabalhadores informais a ter que pagar tal valor.

4. Controle de receitas e despesas

Os micro empreendedores individuais estão dispensados de escrever os livros diários e o Livro Caixa. Porém, devem manter o maior controle possível sobre suas despesas, zelando por toda documentação emitida e recebida. Precisam também manter total controle sobre as receitas. Estes cuidados são imprescindíveis para que o empreendedor possa cumprir com varias obrigações que lhe são atribuídas, dentre as quais se destaca a necessidade de escrever até todo dia 20 de cada mês um relatório mensal das receitas brutas, anexando no mesmo as notas fiscais de compras de produtos e de serviços, bem como todas as notas fiscais emitidas.

O micro empreendedor individual tem, ainda, a obrigação de entregar anualmente, pela internet, uma declaração anual simplificada, que descreve o valor do faturamento do ano anterior.

Salienta-se, que no caso de possuir empregado, o MEI deverá entregar mensalmente a GFIP (Guia de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social) devidamente preenchida. Deverá também, elaborar folhas de pagamentos e atentar-se para as demais obrigações trabalhistas.

Por fim, o MEI deve também recolher os impostos, ainda que inexista transação de qualquer espécie, diferentemente, do que ocorre em outros regimes de tributação, nos quais o empresário se obriga a recolher tributos relativos apenas às transações efetuadas.

5. Dificuldades para pleitear a licença permanente do alvará de funcionamento

A emissão do alvará de funcionamento é de responsabilidade das prefeituras municipais, podendo ela anular, suspender ou cassar o referido alvará emitido automaticamente via internet, caso o empreendimento esteja estabelecido de forma irregular no município.

6. Necessidade de contratação de um contador

Diferentemente do que se propaga nos meios empresariais, o MEI não está desobrigado da constituição de um arcabouço contábil e do acompanhamento de um profissional contabilista. O empreendedor individual terá inúmeras obrigações que dependerão da capacidade técnica de um profissional da área, atuando de maneira gerencial, sendo imprescindível para a administração de qualquer tipo e porte do empreendimento. A gratuidade refere-se apenas à

formalização e à primeira declaração anual, os demais serviços devem ser cobrados normalmente. Conforme o disposto no inciso I, do parágrafo 22-B, da Lei 128/2008, os escritórios de serviços contábeis deverão prestar assistência de forma gratuita ao MEI durante o período mínimo de um ano, devem:

Promover atendimento gratuito relativo à inscrição e à primeira declaração anual simplificada da microempresa individual, podendo, para tanto, por meio de suas entidades representativas de classe, firmarem convênios e acordos com a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por intermédio dos seus órgãos vinculados (BRASIL, 2008).

7. Desenquadramento do MEI

São vários os motivos que podem levar o microempreendedor a não se enquadrar na Nova Lei, ou até mesmo, nem permitir que ele se inscreva. O primeiro limitante é o faturamento. O empreendedor individual deve ficar atento ao teto estabelecido pela referida lei, pois se o ultrapassar o total de R\$ 60.000,00, será incluído no SIMPLES NACIONAL na categoria de microempresa, passando a contribuir com um percentual referente ao faturamento, sendo 4% se for comércio, 4,5% se Indústria e 6% se for Prestador de serviço.

A lei delimita que se o faturamento foi maior que R\$ 72.000,00 o enquadramento com SIMPLES passa a ser retroativo e não no ano subsequente. Desta forma, além de serem cobrados todos os juros e multas devidos o empreendedor pagará mais imposto do que havia planejado.

4 OBJETIVO E METODOLOGIA

O objetivo desta dissertação é analisar o processo de implementação da lei do MEI, ponderando sobre a dinâmica contextual e as relações e inter-relações estabelecidas pelos diferentes agentes econômicos e políticos diretamente envolvidos no processo de implementação da política pública. Do mesmo modo, analisa-se os impactos e resultados, diretos e indiretos proporcionados pela lei no plano local. O que se questionou nesta dissertação foi se a política pública do MEI é implementada dentro de uma lógica sistêmica, caracterizada pela sinergia e troca eficiente de energias, ou se no contraponto é implementada em uma visão departamentalizada-individualista, onde cada agente busca maximizar suas ações em detrimento/despreocupado com o impacto totalizante dos resultados. Fez-se uma análise multidimensional da lei, levando em consideração o *continuum* da informalidade e os aspectos internos, organizacionais e ambiental onde o empreendedorismo se desenvolve.

Para materializar o objetivo desta dissertação, foi utilizada uma estratégia metodológica explicitada nas seguintes expressões: pesquisa com objetivo exploratório, viabilizado pelo processo qualitativo, de acordo com a lógica indutiva e delineada como estudo de caso único.

A pesquisa exploratória é realizada quando existem poucos ou nulos estudos anteriores, seu objetivo é procurar padrões, ideias ou hipóteses, em vez de testar ou confirmar uma hipótese, o foco deste tipo de metodologia é obter *insights* e familiaridade com a área do assunto (COLLIS; HUSSEY, 2005). Este é exatamente o contexto em que esta pesquisa foi realizada, nenhuma publicação buscou analisar os processos envolvidos na execução da política de fortalecimento do MEI, todas se concentram na análise do impacto da lei, e nos resultados proporcionados. Este estudo se apresenta com uma proposta inovadora, irá evidenciar as dificuldades da atuação. O processo de implementação e seus desdobramentos dentro do município de Araraquara, e os pontos considerados críticos para o sucesso da lei.

A pesquisa pode também ser caracterizada pelo processo em que é conduzida. Como dito esta usará o método qualitativo, que envolve examinar e refletir as percepções para obter um entendimento de atividades sociais e humanas (COLLIS; HUSSEY, 2005).

No que tange à lógica da metodologia, indica-se que a pesquisa indutiva é um estudo no qual a teoria se forma a partir da observação da realidade empírica; portanto, inferências gerais são induzidas a partir de casos particulares (COLLIS; HUSSEY, 2005). Partindo da observação individual e transformando-se em afirmações de padrões ou leis gerais, diz-se que o método indutivo vai do específico para o geral (COLLIS; HUSSEY, 2005). Como evidenciado no capítulo do objetivo espera-se traçar um panorama geral da execução da lei através da somatória das diferentes visões defendidas pelos agentes responsáveis por viabilizar a lei. Logo são condições extremamente compatíveis com a lógica indutiva.

Por fim, indica-se que um estudo de caso é um exame extensivo de um único exemplo de um fenômeno de interesse e é também um estudo de pesquisa que foca no entendimento da dinâmica presente dentro de um único ambiente (COLLIS; HUSSEY, 2005). Dado o caráter da pesquisa, o ineditismo da iniciativa e a necessidade de se analisar uma grande gama de variáveis, esta opção pareceu a mais indicada. Costuma-se descrever estudos de caso como pesquisa exploratória, usada em áreas nas quais há poucas teorias ou um conjunto deficiente de conhecimento, como já evidenciado, este é o caso desta pesquisa.

Indica-se que a proposição central desta dissertação é a de que a lei do MEI, uma política pública voltada à redução da informalidade e à ampliação do empreendedorismo no cenário brasileiro, atua como um mecanismo que levaria à migração da total informalidade para a informalidade parcial. Desse modo, muitos empreendedores optariam por usufruir desta política pública, angariando a redução tributária, alcançando um registro e uma formalização em um único aparato burocrático e desconsiderando outros aspectos da legislação brasileira, evitando o crescimento ou escondendo parte do faturamento obtido, para se beneficiar dos benefícios oferecidos pela lei.

Esse argumento foi construído com base na perspectiva de que o empreendedor opta, por meio de cálculos racionais, atender alguns níveis de formalização. Segundo a literatura, o fenômeno da informalidade pode se manifestar quando empreendedores formais concluem que as leis são demasiadamente restritivas, levando-os a exercerem atividades nas economias informais (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014; WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014; DE MEL; CKENZIE; WOODRUFF, 2013; PERRY et al., 2007; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; LOUREIRO; ARAUJO; SOUZA, 2013), de modo que a formalização não faz sentido econômico em termos do que eles

recebem em troca de suas contribuições fiscais e o Estado não tem competências para fiscalizar e autuar os infratores (DE MEL; CKENZIE; WOODRUFF, 2013; CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014).

Para extrair inferências a respeito da validade, mesmo que parcial da proposição formulada foi realizada uma pesquisa exploratória no município de Araraquara em três etapas. A primeira, realizada com base em dados secundários e entrevistas, teve o objetivo de mapear as políticas públicas implementadas para estimular o empreendedorismo e reduzir a informalidade no município de Araraquara. Adicionalmente, buscou contextualizar a atividade empreendedora no município e indicar as principais particularidades do empreendedor individual em Araraquara. A segunda, realizada, por meio da coleta e análise de informações secundárias disponíveis no portal do Empreendedor e no cadastro de solicitações de alvarás permanentes da prefeitura municipal de Araraquara, a fim de mapear a quantidade proporcional de empreendedores que estão estagnados na formalização parcial proporcionada pelo cadastro junto ao portal do empreendedor. Por fim, a terceira etapa foi viabilizada por meio de entrevistas semiestruturadas junto aos agentes públicos facilitadores da formalização, os contadores e os empreendedores.

Foram entrevista 5 agentes públicos pertencentes ao quadro de colaboradores da sala do empreendedor, secretária municipal de meio ambiente, CETESB, Vigilância Sanitária e Corpo de bombeiros. Essas entrevistas foram guiadas pelas seguintes questões estruturantes:

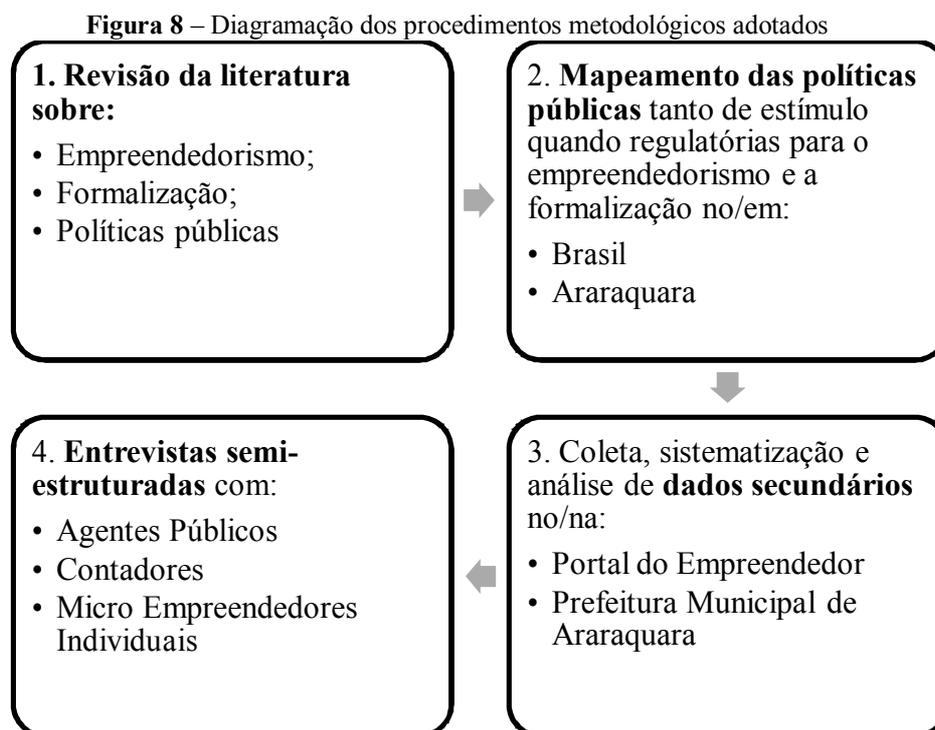
- Principais dificuldades e barreiras encontradas no processo de emissão de licença dos MEI;
- Número de processos que param ou porque o empreendedor não alcança todos os requisitos necessários ou porque desistiram do processo;
- Avaliação que os agentes fazem das condições apresentadas pelo MEI para o pleito das licenças;
- As vantagens que eles perceberam na lei do MEI;
- Se eles realizam algum tratamento diferenciado para com o MEI.

Outro grupo de pesquisa foram os contadores. Salienta-se que o município de Araraquara dispõe de uma rede composta por 29 escritórios contábeis cadastrados no Portal do Empreendedor para dar suporte aos MEIS. Deste universo, escolheu-se

aleatoriamente 10 para ser objeto de investigação. Indica-se que as entrevistas com este grupo foram guiadas pelas questões estruturantes apresentadas a seguir:

- A avaliação que fazem para a lei: principais vantagens e desvantagens;
- A avaliação que fazem para as principais dificuldades encontradas no processo de obtenção do alvará permanente de funcionamento dos MEI;
- Dos MEI que atenderam quantos alcançaram o alvará permanente de funcionamento: a maioria, poucos, a metade.

Por fim, o último grupo alvo da pesquisa foram os empreendedores. Indica-se que foram entrevistados 21 MEI, escolhidos aleatoriamente. Destes, 19 são assistidos pelos escritórios de contabilidade e estão na lista da prefeitura de Araraquara como demandantes do alvará permanente de funcionamento; e dois estão estagnados na formalização e foram indicados por um contador que sabia de suas respectivas situações. A próxima figura (FIG.8) busca diagramar os procedimentos metodológicos, facilitando a interpretação das atividades executadas e contribuindo para um melhor entendimento e compreensão dos resultados alcançados.



Fonte: Elaboração própria (2016)

A fim de manter o anonimato dos entrevistados, no transcorrer dos resultados os nomes foram omitidos. A fim de viabilizar as identificações, adotaram-se os seguintes adjetivos (QUADRO 6).

Quadro 6 – Identificação dos entrevistados

Grupo alvo das entrevistas	Entrevistado
Fiscal da prefeitura - responsável por identificar os domicílios fiscais alocado na sala do empreendedor	FISCAL 1
Colaborador da CETESB	CETESB 1
Colaborador do Corpo de Bombeiros	BOMBEIRO 13
Gestor de unidade da Vigilância Sanitária	FISCAL 2
Fiscal ambiental da prefeitura local pertencente ao quadro de servidores da secretária municipal de meio ambiente	FISCAL 3
Contadores	CONTADOR 1 CONTADOR 2 CONTADOR 3 CONTADOR 4 CONTADOR 5 CONTADOR 6 CONTADOR 7 CONTADOR 8 CONTADOR 9 CONTADOR 10
Micro empreendedores Individuais estagnados na formalização	MEI 17 MEI 18
Micro empreendedores Individuais demandantes do alvará permanente de funcionamento	MEI 1 MEI 2 MEI 3 MEI 4 MEI 5 MEI 6 MEI 7 MEI 8 MEI 9 MEI 10 MEI 11 MEI 12 MEI 13 MEI 14 MEI 15 MEI 16 MEI 19 MEI 20 MEI 21

Fonte: Elaboração própria (2016)

Implementando esta metodologia, coletaram-se dados de diversas esferas os quais receberam tratamento analítico e possibilitaram a apresentação das informações e discussões elencadas na próxima seção.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste capítulo são apresentados os resultados da pesquisa com evidenciação das respectivas discussões. Nota-se que a mesma foi construída orientando-se pelo modelo de análise e todo o arcabouço conceitual, concatenando os objetivos previstos e os resultados alcançados e propondo uma agenda de pesquisa para futuros trabalhos.

5.1 Políticas públicas de estímulo ao empreendedorismo em Araraquara

Araraquara está localizada na região central do Estado de São Paulo, distante cerca de 270 km da Capital. O município possui uma área total de cerca de 1000 km², um grau de urbanização de 97,16% e uma população estimada em 224.304 habitantes (ARARAQUARA, 2015).

O município vem apresentado um elevado desempenho econômico. Nos últimos anos o Produto Interno Bruto - PIB ultrapassou R\$ 5 bilhões e o PIB per capita é R\$ 24.836,51 (FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS - SEADE, 2015). Esta base econômica é sustentada por uma triangulação madura de atividades econômicas locais a saber: o comércio, o serviço e a indústria. O comércio local é referência para cidades da região, possui empresas dos mais variados segmentos, entre os principais estão: aeronáutico, agronegócios, alimentos/bebidas, atacado, distribuição, logística, metal mecânico, farmacêutico, energia, têxtil e a tecnologia da informação. A indústria conta com empresas de grande porte, multinacionais e nacionais, que investem constantemente em tecnologia e proporcionam a oportunidade de desenvolvimento local. Alguns exemplos de empresas de grande importância para o município são a ZF Sachs, a Heineken, a HP, a Cutrale, a Lupo e a Hyundai (que está se instalando). Percebe-se que a base da indústria araraquarense é diversificada.

Juntamente com 26 municípios que compõem a Região Administrativa Central do Estado, apresenta potencial para o desenvolvimento da atividade turística com variados recursos naturais e histórico-culturais, passíveis de aproveitamento turístico; o fluxo mais expressivo de visitantes e turistas em Araraquara está relacionado diretamente com o Turismo de Negócios e Eventos, que atrai um público significativo em virtude da sua especificidade (ARARAQUARA, 2015). Neste sentido, indica-se que a cidade possui uma repleta diversidade de empreendimentos de hospedagem que propicia o atendimento de diferentes tipos de públicos, juntamente com seu

diversificado comércio de alimentos e bebidas; além de rodovias de acesso em condições adequadas e um aeroporto recentemente reformado.

O desenvolvimento do município é constatado em diversas pesquisas. Em 2014, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) classificou Araraquara como a 22ª cidade mais desenvolvida do país e a 18ª cidade no Estado de São Paulo, com a média de 0.8750. neste mesmo ano, Araraquara conquistou a primeira posição no ranking ambiental paulista entre os municípios com mais de 200 mil habitantes e ficou em 7º lugar no Estado de São Paulo no ranking de municípios Verde-Azul, certificação concedida às cidades paulistas que cumprem uma série de indicadores ambientais como aumento da área verde e preservação de rios e mananciais (ARARAQUARA, 2015).

No que tange às políticas de estímulo ao empreendedorismo, observou-se que o município é dotado das políticas apresentadas no quadro 7.

Quadro 7 – Relação das políticas araraquarense de estímulo ao empreendedorismo

Política cujos objetivos são:	Políticas implementadas	Responsável pela implementação
Estimular a cultura empreendedora e o empreendedorismo	Semana do Empreendedor	SEBRAE
	Incubadora de Empresas	Prefeitura Municipal
	Empresas juniores	UNESP
	Polo de Tecnologia de Informática do Município de Araraquara	Prefeitura Municipal
	Feira do Empreendedor para alunos	Universidades privadas
	Infraestrutura para implantação de quiosques padronizados que seriam destinados a ambulantes	Prefeitura Municipal
	Feira Noturna Negócio do Campo	Prefeitura Municipal
	Festivais “Delícias do Milho” e do “Pastel e Caldo de Cana	Prefeitura Municipal
	Café com negócios e Rodadas de negócios	ACIA; CIESP e SEBRAE
Ofertar serviços de apoio	Programa Agente Local de Inovação (ALI)	SEBRAE/CNPq
	Programas de capacitação	SEBRAE, SENAI, SENAC, SENAR, SEST/SENAT,
	Cursos universitários gratuitos em Instituições Públicas	UNESP, IFESP;
	Cursos universitários gratuitos em Instituições Privadas via programas como Prouni e Escola da Família	União e Estado de São Paulo

	Palestras de sensibilização e de difusão do conhecimento	SEBRAE, Empresas juniores, CIESP, ACIA, SENAC, SENAI e UNESP
	Aprender a empreender (um serviço que ensina a o empreendedor os conceitos da gestão ideal de um negócio)	SEBRAE
	Programa alimentos seguros (curso voltado à capacitação e dinamização das boas práticas de fabricação)	SEBRAE
Financiar a criação e o desenvolvimento de MPEs	Financiamento Direto	Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal; Banco do povo e Desenvolve-SP
	Incentivos fiscais municipais (como exemplo tem-se o Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico e Social; IPTU Verde)	Prefeitura Municipal
	Incentivos fiscais federais (como exemplo, lei do BEM; Lei Rouanet e lei federal de incentivo ao esporte)	União
	Subsídios à Inovação	FAPESP, CNPq, FINEP, BNDES
	Compras governamentais (exemplificando tem-se os programas: compras públicas sustentáveis; Programa de Aquisição de Alimentos do governo federal - PPA; Feira do Produtor, Direto do Campo, alimentação escolar, restaurante popular e o banco de alimentos)	Prefeitura Municipal ou UNESP
Simplificar a burocracia	Sala do Empreendedor	Prefeitura Municipal
	SIL – Sistema Integrado de Licenciamento	Programa estadual implementado na Prefeitura Municipal

Fonte: Elaboração própria (2016)

5.2 O MEI e o contexto empresarial de Araraquara

No conjunto estas políticas contribuem para a ampliação da taxa de empreendedorismo do município. Para se ter uma ideia, segundo dados da RAIS – Relação Anual de Informações Sociais, Araraquara tem 13.414 empresas formalizadas. Destas 7% desempenham atividades no ramo da indústria, 5,6% estão na construção civil, 3,9% estão na agropecuária, 41,5% pertencem ao comércio e outros 42% executam atividades no serviço.

A Tabela 2 busca evidenciar a evolução histórica das empresas araraquenses segundo o grande setor da economia. Como pode ser observado, ao longo dos últimos

18 anos o nível da atividade empreendedora cresceu 93,01% no município. Destaca-se neste cenário que o grande setor que engloba o Comércio, os Serviços e a Construção Civil é o segmento cujo crescimento foi exponencial em todos os anos, alcançando, na série histórica, o patamar de crescimento equivalente a 99,9%.

Tabela 2 - Evolução histórica dos empreendimentos araraquarense segundo a atividade desenvolvida

Setor da atividade	Evolução histórica						
	1995	2000	2005	2008	2010	2012	2013
Setor primário Agropecuária	385	441	499	587	633	525	521
Setor secundário Indústria	587	623	698	757	779	884	944
Setor terciário Comércio, Serviços e Construção Civil	5.974	7.580	9.806	10.432	11.019	11.787	11.943
Administração Pública	10	18	22	14	18	18	18
TOTAL	6.956	8.662	11.025	11.790	12.449	13.214	13.426

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da Rais (2015)

O crescimento evidenciado na tabela 3 pode ser notado, também, na tabela 2. Como pode ser observado, o grande contingente de empresas pertence ao segmento das micro e pequenas. Juntas elas representam 99,35% das empresas formalizadas.

Tabela 3 – Evolução histórica dos empreendimentos araraquarense segundo o porte das empresas

Porte da empresa	Evolução histórica						
	1995	2000	2005	2008	2010	2012	2013
Micro empresa	7.457	8.392	10.704	11.387	11.992	12.733	12.922
Pequena empresa	202	206	262	339	386	390	406
Média empresa	61	57	49	50	55	76	70
Grande empresa	9	7	10	14	16	15	16
TOTAL	7.729	8.662	11.025	11.790	12.449	13.214	13.414

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos da Rais (2015)

Além dos dados da RAIS, a atividade empreendedora de Araraquara conta ainda com os empreendimentos cadastrados como MEI. Segundo o portal do Empreendedor, Araraquara possuía em dezembro de 2015, 6.056 empreendedores formalizados pela lei nº. 128/2008. Esse número cresceu de forma acelerada nos últimos 6 anos, saltando de 84 em 2009 para 6.056 em 2015 (v. tabela 4), na média cresceu 41% em cada ano

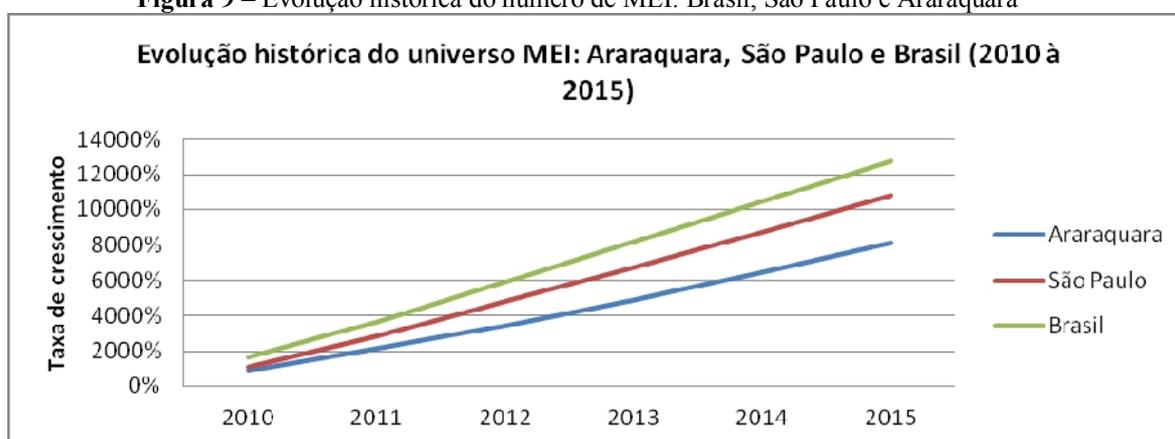
analisado, no acumulado cresceu 7109,5% no período. Como pode ser visualizado na figura 9, esse crescimento foi presente também no Estado de São Paulo e no Brasil.

Tabela 4 – número de MEI existentes em Araraquara por ano

Número de MeI em Araraquara por ano	
2009	84
2010	867
2011	1.852
2012	2.978
2013	4.209
2014	5.513
2015	6.056

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Portal do Empreendedor (2015)

Figura 9 – Evolução histórica do número de MEI: Brasil, São Paulo e Araraquara



Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Portal do Empreendedor (2015)

A legislação permite que 523 atividades sejam desempenhadas através da política do MEI. Em Araraquara, a maior incidência de MEI se dá na execução das atividades de cabeleireiros, manicure e pedicure (9,3%), o comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios (8,8%), a execução de obras de alvenaria (5,9%) e a atividades de estética e outros serviços de cuidados com a beleza (4,6%).

Como poderá ser constatado no quadro 8, essa situação que é vivenciada em Araraquara se diferencia no Estado de São Paulo e no Brasil. Na análise estadual e federal as principais atividades, pela ordem, são: comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios, cabeleireiros, manicure e pedicure e obras de alvenaria.

Quadro 8 – Comparação das principais atividades desempenhadas em Araraquara, São Paulo e Brasil

Principais atividades	Araraquara		São Paulo		Brasil	
	Atividade	Número de MEI	Atividade	Número de MEI	Atividade	Número de MEI
1º atividade	Cabeleireiros, manicure e pedicure	566	Comércio varejista de vestuário e acessórios	123.307	Comércio varejista de vestuário e acessórios	535.631
2º atividade	Comércio varejista de vestuário e acessórios	531	Cabeleireiros, manicure e pedicure	108.143	Cabeleireiros, manicure e pedicure	384.543
3º atividade	Obras de alvenaria	355	Obras de alvenaria	51.903	Obras de alvenaria	203.653
4º atividade	Atividades de estética e afins	277	Instalação e manutenção elétrica	29.176	Lanchonetes e similares	149.706
Total		1.729		312.529		1.273.533

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Portal do empreendedor (2015)

Para detalhar ainda mais a pesquisa no município de Araraquara, os quadros a seguir (9 e 10) destacam as atividades que mais se repetem no município.

Quadro 9 – Atividades que mais se repetem no município de Araraquara

Atividade	Número de MEI
Serviços de organização de feiras, congressos, exposições e festas	116
Atividades paisagísticas	70
Promoção de vendas	94
Fornecimento de alimentos preparados para consumo domiciliar	123
Serviços ambulantes de alimentação	110
Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares	119
Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas	124
Transporte rodoviário de carga	72
Comércio varejista de outros produtos não especificados anteriormente	57
Comércio varejista de suvenires, bijuterias e artesanatos.	36
Comércio varejista de calçados	57
Comércio varejista de cosméticos e afins	103
Comércio varejista de artigos de cama, mesa e banho	60
Comércio varejista de bebidas	78
Serviços de manutenção e reparação mecânica de veículos automotores	61
Serviços de pintura de edifícios em geral	190
Instalação e manutenção elétrica	194
Confecção, sob medida, de peças do vestuário, exceto roupas íntimas	53

Fonte: Portal do empreendedor (2015)

Em seguida são apresentadas as atividades que são mais peculiares dentro do município, no total são 47 CNAE diferentes que possuem apenas um MEI registrado em Araraquara.

Quadro 10 – Atividades que mais se repetem no município de Araraquara

Atividade	MEI
Alojamento de animais domésticos	1
Agências matrimoniais	1
Reparação de calçados, de bolsas e artigos de viagem	1
Exploração de jogos eletrônicos recreativos	1
Envasamento e empacotamento sob contrato	1
Atividades de limpeza não especificadas anteriormente	1
Imunização e controle de pragas urbanas	1
Atividades de vigilância e segurança privada	1
Serviços de reservas e outros serviços de turismo	1
Aluguel de andaimes	1
Aluguel de outros objetos pessoais e domésticos não especificados anteriormente	1
Aluguel de material médico	1
Aluguel de fitas de vídeo, dvds e similares	1
Serviços de dublagem	1
Pensões(alojamento)	1
Transporte por navegação interior de carga, municipal, exceto travessia	1
Comércio varejista de artigos fotográficos e para filmagem	1
Comércio varejista de medicamentos veterinários	1
Comércio varejista de produtos farmacêuticos, sem manipulação de fórmulas	1
Comércio varejista de artigos de iluminação	1
Comércio varejista de materiais de construção não especificados anteriormente	1
Serviços de alinhamento e balanceamento de veículos automotores	1
Perfuração e construção de poços de água	1
Instalação, manutenção e reparação de elevadores, escadas e esteiras rolantes	1
Construção de edifícios	1
Recuperação de sucatas de alumínio	1
Manutenção e reparação de outros equipamentos e produtos	1
Manutenção e reparação de máquinas motrizes não elétricas	1
Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos para as indústrias de alimentos	1
Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos para instalações térmicas	1
Fabricação de velas, inclusive decorativas	1
Fabricação de painéis e letreiros luminosos	
Fabricação de escovas, pincéis e vassouras	1
Fabricação de outros brinquedos e jogos recreativos	1
Fabricação de instrumentos musicais, peças e acessórios	1
Fabricação de móveis de outros materiais, exceto madeira e metal	1
Recondicionamento e recuperação de motores para veículos automotores	1
Fabricação de artigos de cutelaria	1

Serviços de encadernação e plastificação	1
Fabricação de artefatos de tanoaria e de embalagens de madeira	1
Fabricação de partes para calçados, de qualquer material	1
Acabamento de calçados de couro sob contrato	1
Confecção, sob medida, de peças do vestuário, exceto roupas íntimas	1
Fabricação de especiarias, molhos, temperos e condimentos	1
Fabricação de açúcar em bruto	1
Fabricação de conservas de legumes e outros vegetais, exceto palmito	1
Criação de peixes ornamentais em água salgada e salobra	1

Fonte: Portal do empreendedor (2015)

O portal do Empreendedor indica que o MEI pode atuar através de um estabelecimento fixo; pode realizar as vendas por postos móveis ou por ambulantes (também conhecido pela metodologia Porta a Porta); pode ainda atuar em um local fixo, fora da loja; por meio da internet, das tele vendas, dos correios ou por máquinas automáticas. Buscou-se identificar quais destas modalidades são mais usuais pelos MEI de Araraquara. Como pode ser observado na tabela 5, 69% dos MEI de Araraquara atuam por meio de um estabelecimento fixo e 28% atual de porta a porta.

Tabela 5 – Formas de atuação do MEI em Araraquara

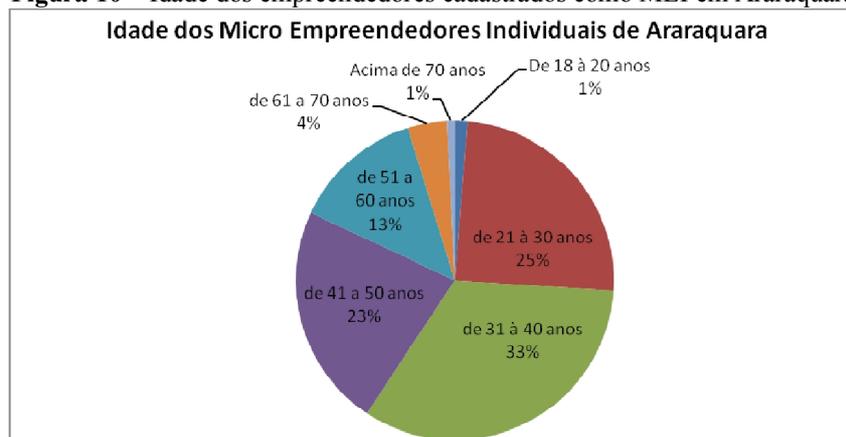
Forma Atuação	Nº. MEI	Representação %
Estabelecimento fixo	4.201	69%
Porta a Porta, postos móveis ou por ambulantes	1.676	28%
Em local fixo, fora da loja	777	13%
Internet	747	12%
Tele vendas	308	5%
Correios	243	4%
Máquinas automáticas	77	1%

Fonte: Portal do empreendedor (2015)

É importante indicar que um mesmo MEI pode adotar mais de um meio de atuação e esta é a realidade de Araraquara. Tipificando ainda o perfil do MEI de Araraquara, outra variável importante é a idade do empreendedor. Em relação à idade, constatou-se (FIG.10) que 58% dos micro empreendedores individuais estão com idade entre 21 e 40 anos, o que indicaria que são jovens empreendedores. Este percentual em muito se assemelha com a realidade do Estado de São Paulo (57%) e com a realidade do Brasil (56%). Um dado curioso é o relacionado aos empreendedores sêniores, em Araraquara 6% dos MEI tem acima de 61 anos, no Brasil este percentual é de 5% e no estado de São Paulo equivale a 5%. Outro fato curioso é que no Brasil existem 742

empreendedores com idade entre 16 e 17 anos e esta estratificação não está presente em Araraquara.

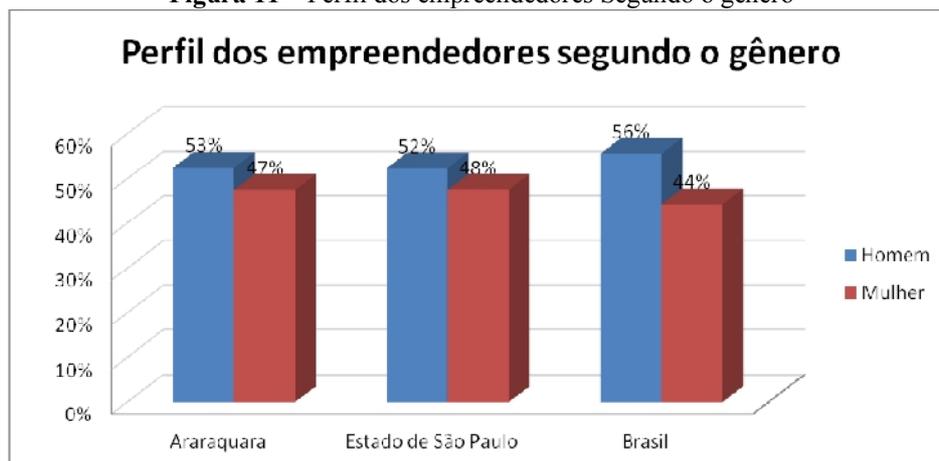
Figura 10 – Idade dos empreendedores cadastrados como MEI em Araraquara



Fonte: Portal do empreendedor (2015)

No que tange ao gênero dos empreendedores, notou-se (FIG.11) que em Araraquara 53% dos empreendedores cadastrados como MEI são do sexo masculino, este percentual é reduzido para 52% no estado de São Paulo e ampliado para 56% no Brasil.

Figura 11 – Perfil dos empreendedores Segundo o gênero



Fonte: Portal do empreendedor (2015)

Por fim, a última variável da caracterização do MEI araraquarense é a nacionalidade dos empreendedores. Como pode ser observado na tabela 6, 99,8% dos empreendedores individuais de Araraquara apresentam nacionalidade brasileira.

Tabela 6 – Perfil dos empreendedores Segundo a nacionalidade

Nacionalidade	Número de MEI cadastrados
Brasileira	6.043
Colombiana	2
Chinesa	2
Boliviana	2
Peruana	1
Neozelandesa	1
Italiana	1
Espanhola	1
Chilena	1
Argentina	1
Alemã	1

Fonte: Portal do empreendedor (2015)

5.3 A dinâmica de Implementação da Política do MEI

É válido salientar que política pública é tudo aquilo que o Estado decide ou não fazer, suas ações e omissões (DYE, 1984). No quadro 7, onde são apresentadas as políticas públicas de estímulo ao empreendedorismo que estão presentes no município de Araraquara, são sintetizadas unicamente as políticas públicas que se materializaram em ações. O imbróglgio, as decisões e as omissões não foram contemplados visto que não era objeto desta dissertação. Outro fato que salta aos olhos é que tais políticas são pouco disseminadas para o público de uma forma geral. Muitos empreendedores não conhecem os direitos sobre as mesmas, outros se dizem não dotados de direito.

Exemplificando-se se tem que os Micro Empreendedores Individuais de Araraquara poderiam acessar as políticas de estímulo evidenciadas no quadro 7, contudo, muitos acabam por não conhecer os programas. Isso foi evidenciado nas entrevistas. Percebeu-se, por exemplo, que em alguns casos, na percepção do MEI, o SEBRAE é um local muito bonito e “pomposo”, logo não condizente com a sua realidade. Diante deste cenário, todos os programas da instituição caem em um limbo desconhecido. Outro exemplo são as palestras de sensibilização e de difusão do conhecimento proferidas pelo SEBRAE, Empresas juniores, Centro das Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP, Associação Comercial e Industrial de Araraquara - ACIA, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI e Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" - UNESP, normalmente são eventos divulgados junto à lista dos empreendedores que estabeleceram algum tipo de relacionamento com as instituições. Aqueles com

menor formação educacional vêm a UNESP e suas empresas júniores como algo intocável.

Ainda na análise do quadro dois e remetendo-se à tipologia de políticas públicas que foi proposta por Lowi (2000) infere-se que os empreendedores de Araraquara dispõem de arcabouço constituído por políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. As políticas constitucionais não estão presentes no quadro, mas se fazem presentes também no município.

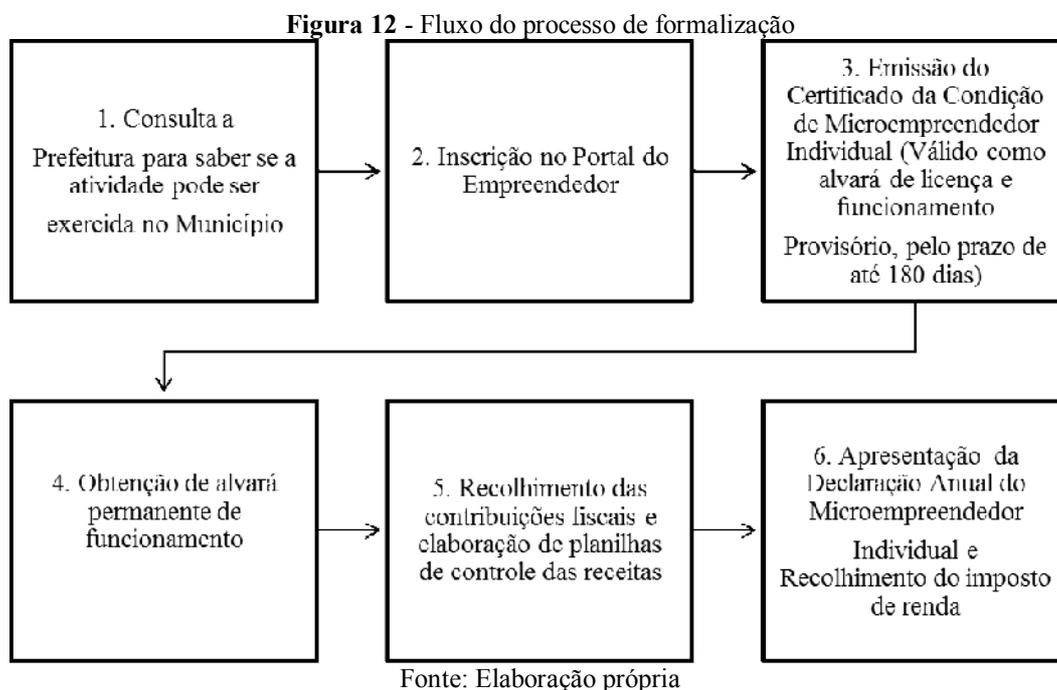
A política objeto de estudo desta pesquisa, a saber, a lei do MEI, se constitui como uma política distributiva que desconsidera as limitações orçamentárias para privilegiar certo grupo social (empreendedores individuais de certas atividades econômicas), distribuindo vantagens objetivas e subjetivas (principalmente isenção tributária e direito previdenciário) com o intuito de promover a inclusão social deste grupo. Ao mesmo tempo nota-se que na tipologia de políticas públicas de empreendedorismo (políticas de estímulo ou políticas regulatórias tais como defendidas por Sarfati, 2013), a lei do MEI se enquadra no tipo de política que é regulatória. No escopo da lei tem-se regras de entrada e saída de negócios; regras trabalhistas e sociais; regras tributárias; e as regras que afetam a liquidez e disponibilidade de capital (incluindo taxas de juro e acesso a financiamento).

Para Sabatier e Mazmanian (1981), a implementação é a efetivação de uma decisão sobre uma política. Idealmente, essa decisão identifica o problema (ou os problemas) que devem ser enfrentado, estipula os objetivos a serem perseguidos e, de diversas formas, “estrutura” o processo de implementação. Os autores indicam que o processo se desenvolve em vários estágios começando com a aprovação da lei, seguido pelos resultados (decisões) das agências implementadoras, a observância dos grupos-alvo da política com relação a essas decisões, os impactos (desejados e não desejados) desses resultados, os impactos percebidos das decisões das agências e finalmente, revisões na legislação básica. No plano local, a implementação da lei do MEI apresenta parte destes estágios, se excluem as fases de aprovação e revisão da legislação.

5.3.1 O aspecto prático da formalização: etapas e procedimentos

Em termos práticos, a formalização do MEI pode se dar por dois caminhos. A primeira opção se caracteriza por um cadastro que é realizado diretamente e, de forma independente, por meio do acesso ao portal do empreendedor. Neste caminho, o

interessado preenche uma série de formulários e obtém o Certificado da Condição de Micro empreendedor Individual. A segunda opção é marcada pela busca de auxílio junto ao escritório de contabilidade. Nessa opção o empreendedor se comporta como agente passivo e todos os procedimentos operacionais são realizadas pelo contador. Indica-se que a formalização do MEI é gratuita, pode ser feita em qualquer época e é tudo feito eletronicamente, inclusive quando o empreendedor busca ajuda de um contador. No geral, o processo de formalização é composto por 6 etapas, apresentadas na figura 12.



É importante salientar que um passo fundamental do processo de formalização enquanto MEI é o conhecimento das normas da Prefeitura para o funcionamento do negócio que será formalizado, devendo o empreendedor conhecer ou ir à busca dos requisitos municipais necessários, principalmente em relação à possibilidade de atuar no endereço pretendido, e de outras licenças necessárias.

Em relação à atividade de inscrição no portal, faz-se necessário que o empreendedor individual informe o número do último recibo de entrega da Declaração Anual de Imposto de Renda Pessoa Física – DIRPF ou o título de eleitor, caso não seja obrigado à entrega da DIRPF (ou seja, é isento de declaração de imposto). Nota-se que não há a necessidade de assinaturas ou envio de documentos e cópias. Tudo é feito eletronicamente.

O segundo procedimento, “Emissão do Certificado da Condição de Microempreendedor Individual” é a fase onde o empreendedor salienta-se que como a formalização é feita pela internet, o CNPJ, a inscrição na Junta Comercial, no INSS e o Alvará Provisório de Funcionamento são obtidos imediatamente, gerando um documento único, que é o Certificado da Condição de Microempreendedor Individual - CCMEI.

Após a formalização no Portal do Empreendedor, o MEI deve providenciar a inscrição Estadual e/ou Municipal e deve buscar a autorização para impressão de Notas Fiscais ou emissão da Nota Fiscal Eletrônica. Adicionalmente, após 180 dias, o MEI deverá providenciar o Alvará ou Licença de Funcionamento definitivo, para tanto, em alguns casos, deverá solicitar Licenças Sanitárias e ambientais, conforme exigências para a atividade exercida.

Observa-se que no município de Araraquara todos os Micros Empreendedores Individuais que buscam o Alvará de Licença de Funcionamento definitivo precisam se escrever no Módulo Estadual de Licenciamento do Via Rápida Empresa do Estado de São Paulo. Um programa que integra os sistemas Cadastro Web e o Sistema Integrado de Licenciamento (SIL), para coleta de dados para o registro empresarial, consulta prévia da viabilidade de localização apenas para os municípios conveniados, e as licenças para o exercício das atividades econômicas, envolvendo os municípios paulistas (conveniados ou não) e os órgãos estaduais responsáveis pelo licenciamento: Vigilância Sanitária (representada pelo Centro de Vigilância Sanitária – CVS), Meio Ambiente (representado pela CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo) e Corpo de Bombeiros.

5.3.2 Agentes implementadores da lei do MEI

Outro ponto de destaque dos resultados auferidos nesta dissertação diz respeito à análise do processo de implementação da lei do MEI. Nos próximos parágrafos são tecidas ponderações sobre a dinâmica contextual e as relações e inter-relações estabelecidas pelos diferentes agentes econômicos e políticos (FIG.13) responsáveis pela implementação da lei do MEI no município de Araraquara.

Figura 13 – Relação dos agentes implementadores e que foram alvo de investigação
Agentes implementadores

<p>Fiscal da prefeitura</p> <p>Responsável por identificar os domicílios fiscais e iniciar o procedimento de emissão de licenças</p>	<p>Fiscal da CETESB</p> <p>Responsável por emitir licenças para empreendimentos com impacto ambiental</p>	<p>Fiscal da Vigilância Sanitária</p> <p>Responsável por emitir licenças para empreendimentos com atividades ligadas à saúde</p>
<p>Fiscal ambiental</p> <p>Responsável por emitir licenças para empreendimentos com impacto ambiental dispensados da fiscalização da CETESB</p>	<p>Corpo de Bombeiros</p> <p>Responsável por emitir o laudo de vistoria</p>	<p>Contadores</p> <p>Responsável por assessorar os empreendimentos</p>

Fonte: Elaboração própria (2016)

Destaca-se que o momento da implementação é de intensa negociação, negociação esta que fica balizada por consenso e conflito e que pode ser considerado um “jogo” no qual uma autoridade central procura induzir os agentes implementadores a colocar em prática os objetivos e as estratégias de uma política (VIANA; BAPTISTA, 2008). Inicialmente, tentou-se identificar o “jogo” estabelecido na implementação da política do MEI, averiguando e delimitando os diferentes posicionamentos adotados por todos os interessados e envolvidos no processo de formalização.

Neste cenário, é válido frisar que a implementação é a execução prática das decisões governamentais. Secchi (2013, p.55) aponta que a implementação é a etapa “[...] em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. Nos relatos e entrevistas junto aos agentes públicos ficou evidente que as intenções dos atores são diversas.

Exemplificando tem-se que o fiscal da prefeitura responsável por identificar os domicílios fiscais e iniciar o procedimento de emissão de licenças, segue, além da ação imposta pelo regulamento jurídico de propiciar a isenção de taxas, uma tolerância maior em relação ao rigor metodológico da fiscalização. Esta tolerância não foi institucionalizada, é algo próprio da cultura organizacional derivada da constatação de

que o MEI, em sua grande maioria, se apresenta na forma de empreendedores humildes que estão à procura de uma independência financeira.

Este mesmo posicionamento foi adotado pelo quinto agente entrevistado, o fiscal ambiental da prefeitura local pertencente ao quadro de servidores da secretária municipal de meio ambiente, e que é responsável por fiscalizar os empreendimentos dispensados da fiscalização ambiental da CETESB, porém fiscalizado ambientalmente pelo município. Em sua avaliação, o MEI é formado preponderantemente por indivíduos simples, desconhedores da lei. Relatou que em muitos casos os agentes da secretaria atuam como consultores, isso porque os empreendedores não conseguem preencher os formulários necessários à emissão das licenças. Em sua fala deixou claro que os fiscais de sua secretaria atuam com uma postura mais branda em relação às exigências legais para a emissão das licenças, reforçou que esta postura é componente cultural da organização, porém todos seguem como se fosse um acordo de cavaleiros. Esta tolerância é relativa a prazos de adequações, tempo para esclarecimentos e demais questões desta ordem.

Este posicionamento mais brando não foi observado nos relatos dos demais entrevistados pertencentes ao quadro de colaboradores da CETESB, Corpo de Bombeiros e Vigilância Sanitária. Um caso que foi extremo é o posicionamento da Vigilância Sanitária. Na entrevista junto ao gestor de unidade da Vigilância Sanitária foi constatado que esta organização não dispensa tratamento diferenciado para o MEI, os processos são orientados pela data de entrada por meio do via rápida ou por fiscalização na rua. Seguindo a norma jurídica realizam a isenção da cobrança de taxas durante o primeiro ano e procedem à cobrança nos anos subsequentes. É válido salientar que esta prática vai à contramão da lei. Em uma análise detalhada do aparato normativo, percebeu-se que o MEI é isento de toda e qualquer cobrança de taxa por parte do setor público, seja no ato de emissão, seja no ato de renovação. A cobrança, portanto, é indevida e mostra o despreparo do setor público para a implementação da lei tal como planejado inicialmente. Ao mesmo passo demonstra que os próprios empreendedores desconhecem de seus direitos, caso contrário não aceitariam tal oneração.

Este diferente posicionamento reflete àquilo que Secchi (2013) já havia observado, a implementação deve ser encarada não como um mero problema técnico, mas sim como um complexo conjunto de elementos políticos que podem não ser concretizados da maneira planejada, no momento da implementação que funções administrativas, como lideranças e coordenação de ações, são testadas e validados. Os

atores públicos agem de forma diferente frente às demandas do MEI, esta postura segue os direcionamento político de cada departamento, muitas vezes é algo implícito das ações, um fator cultural.

Outro componente da implementação é o entendimento acerca da política pública. É de vital importância que os agentes de implementação reconheçam o impacto de suas ações e entendam sua contribuição frente ao alcance do objetivo da política pública. O que foi explicitado nas entrevistas é que cada agente público dispõem de uma visão específica sobre o objetivo da política pública tal como transcrito a seguir:

- O propósito maior é ampliar a arrecadação tributária, a função de formalizar e contribuir para o sucesso do empreendimento é algo adjacente (FISCAL 1);
- A lei ajudou muitos empreendedores a se formalizar, a exemplo das empresas de limpeza de carro tipo “lava-jatos” e que passaram a seguir a legislação de descarte da água (FISCAL 3);
- Oferecer isenções de taxas para certo tipo de empreendimentos (CETESB 1, BOMBEIRO 1 e FISCAL 2);

Pressman e Wildavsky (1984) salientam que o início do processo de implementação é o momento da transformação da política em programa, isto é, quando por ação de alguma autoridade governamental são criadas as condições iniciais necessárias à execução de uma política. No plano local, nota-se que a criação destas condições iniciais não foram efetivadas. Isso ficou evidente nas falas do fiscal responsável por identificar os domicílios fiscais. Segundo o qual, a política foi planejada sem o devido reconhecimento do procedimento burocrático, o município não estava (e ainda continua) sem o preparo laboral necessário ao despacho de todos os processos que se acumularam. O entrevistado relatou que em pouco tempo o número de empreendimentos que deveriam ser fiscalizados ampliou de forma considerável e a prefeitura permanecia com um quadro de dois fiscais que são responsáveis por fiscalizar todos os empreendimentos de Araraquara, o que inclui todas as personalidades jurídicas.

Para Sabatier e Mazmanian (1981), a implementação se desenvolve em vários estágios começando entre os quais está a identificação dos impactos (desejados e não desejados) desses resultados. Nesta dissertação esta análise dos impactos foi feita, entre outros pontos, por meio da verificação das principais dificuldades e barreiras encontradas no processo de emissão de licença para o MEI. Durante as entrevistas, um

discurso que se repetiu constantemente foi o de que “nos casos em que o empreendedor é capaz de seguir todas as exigências da legislação a licença é emitida”. A exigência é a mesma seja o empreendedor responsável por uma produção de pequena escala realizada na cozinha de sua casa, seja ele responsável por uma indústria de grande porte. Sendo assim, se infere que o MEI, frente às limitações de recursos financeiros e intangíveis, dispõe de um grau maior de dificuldade para enquadramento legal. Do mesmo modo, uma prática recorrente dos empreendedores é a indicação de endereços não permitidos pelo município à realização das atividades cadastradas. Como exemplo tem-se os vendedores de roupas que muitas vezes indicam o endereço domiciliar como endereço fiscal o que impede a emissão das licenças no município de Araraquara. Outra dificuldade diz respeito à emissão das licenças para os ambulantes, segundo os agentes públicos é difícil encontrar empreendedores desta categoria.

A implementação pode ainda ser analisada em termos das funções administrativas: planejar, organizar, executar, controlar e avaliar. Nas entrevistas ficou evidente que os gestores públicos não controlam o MEI de forma diferenciada, nenhum departamento público dispõe de um cadastro deste espectro empresarial. Tanto é, que o município só toma conhecimento da existência de um novo MEI à medida em que o mesmo procura um escritório de contabilidade para a obtenção do alvará permanente de funcionamento. Nos casos em que o empreendedor obtém o CNPJ diretamente pelo Portal do Empreendedor o município não dispõe do conhecimento de sua existência.

Nota-se que a lei do MEI é implementada por meio de diversos agentes (públicos e privados), não apenas no âmbito de uma única organização, mas frequentemente abrangendo diversas organizações, sendo dotada de diversos atores e múltiplas relações intra e inter-organizacionais. Dentre os agentes privados, um ator que se destaca são os contadores e estes também foram alvo de investigação. Suas contribuições são vitais para o entendimento acerca da dinâmica de implementação da lei. Como será evidenciado nos parágrafos seguintes, muitas ações executadas pelos contadores alteram o teor inicial que havia sido proposto pela lei do MEI.

Foram entrevistados dez contadores, escolhidos aleatoriamente. Das entrevistas foi possível constatar que os contadores são obrigados a ofertar atendimento gratuito aos micro empreendedores individuais durante um ano. Esta exigência não é seguida por espontaneidade e não é realizada de bom grado, se faz apenas como contrapartida aos benefícios tributários concedidos pela lei aos escritórios que integram a rede de escritórios de contabilidade que prestam atendimento ao MEI. Nas palavras de um

contador, o descontentamento com esta iniciativa fica evidente: *“atendemos o primeiro ano inteiro de graça, quando enviamos a mensalidade ao empreendedor ele nunca mais volta”* – CONTADOR 8.

Entre os serviços oferecidos ao MEI foram elencadas as seguintes atividades:

- Orientações gerais sobre a lei do MEI;
- Cadastro no Portal do Empreendedor;
- Assessoria para obtenção das licenças necessárias à execução das atividades;
- Treinamento para emissão de notas fiscais;
- Treinamento para a execução do mínimo controle financeiro;
- Emissão das guias de recolhimento tributário;
- Emissão da primeira Declaração Anual de Rendimentos.

Todos os serviços são executados de forma gratuita por um ano. Porém, uma prática que se observou durante as entrevistas é que em alguns escritórios de contabilidade são criadas taxas extras para subsidiar a oferta dos serviços acima descritos. Como exemplo, tem-se a famosa taxa de entrega, alguns os contadores enviam mensalmente a guia de recolhimento tributário ao empreendedor e cobram uma taxa para este fim.

Outro dado que chamou a atenção do pesquisador, foi o Cadastro no Portal do Empreendedor. Os entrevistados relataram que muitos indivíduos procuram se enquadrar como MEI a fim de obter benefícios previdenciários. Em um relato é explicitada tal ação: *“muitos chegam aqui falando que querem abrir uma empresa, começamos a explicar os procedimentos e os tipos de formalização existentes e eles nos respondem não, não, quero abrir aquela empresa mais simplisinha”* – CONTADOR 7

Além dos subsídios previdenciários, em alguns casos os empreendedores buscam a formalização para obter crédito bancário. O sexto contador entrevistado relatou tal fato: *“observo casos onde os empreendedores já obtiveram crédito como pessoa física e recorrem ao MEI para angariar empréstimos como pessoa jurídica também!”* – CONTADOR 6.

Motivados principalmente por estas razões, muitos cidadãos recorrem aos escritórios de contabilidade para dar entrada ao processo de formalização e não retornam. Tal característica é evidenciada nos dados do primeiro contador entrevistado:

20,9% dos MEI formalizados não recebem outro atendimento além do proporcionado pela emissão do CNPJ. Infere-se que este número seja muito superior, isso porque, os escritórios (em sua maioria) não dispõem de um cadastro e não efetuam tal controle. A exemplo cita-se a seguinte transcrição: *“Abro muitos MEI, porém, não acompanho todos, muitos não voltam depois da abertura da empresa”* –CONTADOR 5.

Outro ponto constatado durante as entrevistas foram as contribuições dos escritórios de contabilidade para que os micros empreendedores individuais alcançassem o alvará permanente de funcionamento. Em suma, observou-se que os empreendedores que realmente buscam a formalização via alvará permanente de funcionamento acabam alcançando todos as licenças necessárias. Contudo, neste processo, os contadores apresentam uma postura ativa. Elucidando, tem-se a seguinte transcrição: *“geralmente os micro empreendedores, que querem se formalizar, conseguem os alvará permanente de funcionamento de forma tranquilo, eu trabalho neste ramo fazem 12 anos, conheço todos os caminhos...!”* – CONTADOR 2.

Adicionalmente, notou-se que os contadores acabam indicando soluções aos entraves burocráticos. A exemplo cita-se o fato de que em Araraquara os vendedores de roupa não podem dispor de endereço domiciliar. Como solução, um contador entrevistado aconselha os empreendedores a criar um site e divulgarem ao fisco a empresa como pertencente ao comércio eletrônico, mesmo que isso não seja a realidade empreendida, para exemplificar segue parte do relato do contador: *“indico para que abram o CNPJ como e-commerce e que mantenham um site no ar até a visita do fiscal da prefeitura”* – CONTADOR 10.

Além da formalização junto a outras instâncias que não as tributárias, buscou-se mapear a progressão jurídica do MEI. Dos dez contadores entrevistados, seis mantinham um controle dos empreendedores que iniciaram as atividades como MEI e que migraram para a situação de micro empresa desta forma, tem-se que estatisticamente, dos 71 empreendedores 12 migraram para ME, o que representa 16,9%.

A análise da dinâmica de implementação da lei permite concluir que este é um processo onde decisões são tomadas e não só executadas, percebe-se que conflitos interinstitucionais, brechas e ambiguidades legais, omissão de normas operacionais, entre outros fatores, permitem que os implementadores tomem decisões relevantes para o sucesso da política (HILL; HUPE, 2002; HOWLETT; RAMESH, 2003). Percebe-se ainda que esta é uma política implementada por meio de diversos agentes (públicos e

privados), no âmbito de diversas organizações. Por fim, nota-se que a lei do MEI foi proposta dentro da visão *top-down*, de modo que existe uma clara separação entre a elaboração e a implementação. A prefeitura não estava preparada para executar as novas atividades que lhe foram propostas, bem como há muitos problemas operacionais que demandam tomadas de decisão que não são respaldadas pelo aparato local. Adicionalmente, muitos servidores não foram preparados para entender a lei em sua plenitude. Como resultado a implementação vem alterando o planejamento.

Este resultado complementa e se confirma na perspectiva de Lipsky (2010) segundo a qual os burocratas de nível de rua (professores, policiais e outros que se tornam a interface entre o governo e o cidadão) não são só implementadores, são *policymakers*, isso porque o burocrata faz escolhas e ao fazê-las, altera a política.

5.4 Uma análise multidimensional do impacto da lei

Espera-se que a lei do MEI promova condições para que os micro empreendedores individuais possam se formalizar, fortalecer e crescer, contudo duas situações podem ainda resultar da dinâmica de implementação da lei, uma delas é a regressão jurídica e outra é a formalização parcial dos empreendimentos. O objetivo desta seção é relatar tais situações.

5.4.1 A lei do MEI e a regressão jurídica

É muito comum um Microempreendedor Individual (MEI) aumentar o faturamento e ser obrigado a migrar para Microempresa (ME) e deixar o regime tributário. Por outro lado, pode acontecer o inverso e um empreendedor que possui uma Micro Empresa formalizada enquadrada juridicamente como empresário individual optar por transformar o negócio em MEI, sem que seja necessário mudar ou baixar o CNPJ. Salienta-se que o empresário individual pode se tornar um MEI com o intuito de reduzir a tributação e diminuir as obrigações acessórias, porém, esta alteração só é possível quando todos os requisitos para enquadramento como MEI são atendidas.

De acordo com os dados fornecidos pelo Portal do Empreendedor, o processo migratório de ME para MEI se materializa como uma prática pouco recorrente do campo do empreendedorismo. A tabela 7 evidencia esta afirmação, em média 1,6% dos empreendedores individuais retrocederam na formalização jurídica.

Tabela 7 - Resultados da Lei em termos da regressão jurídica

Ano de análise	Araraquara			São Paulo			Brasil		
	Total MEI	ME → MEI	(%)	Total MEI	ME → MEI	(%)	Total MEI	ME → MEI	(%)
2009	84	0	0,0%	13.268	7	0,1%	44.188	88	0,2%
2010	867	19	2,2%	156.261	3.022	1,9%	771.715	11.626	1,5%
2011	1.852	25	1,3%	386.022	5.400	1,4%	1.656.433	20.742	1,3%
2012	2.978	43	1,4%	647.064	10.854	1,7%	2.665.605	41.688	1,6%
2013	4.209	68	1,6%	905.043	15.384	1,7%	3.659.781	58.528	1,6%
2014	5.513	82	1,5%	1.169.225	19.682	1,7%	4.653.080	74.651	1,6%
2015	6.882	109	1,6%	1.439.272	24.518	1,7%	5.680.614	90.990	1,6%

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do Portal do Empreendedor (2016)

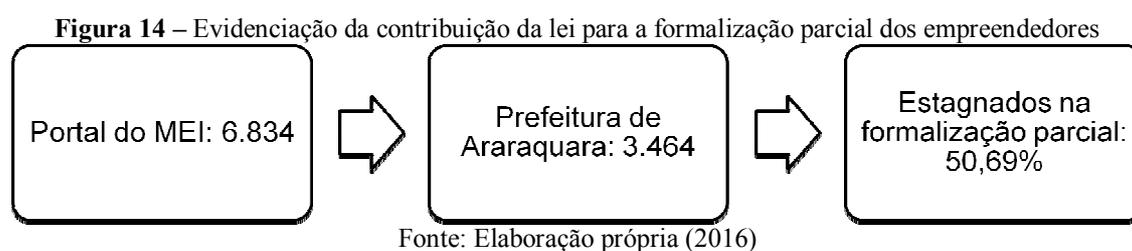
Da tabela sete é possível constatar que o número de micro empresas que adotaram a regressão jurídica e passaram a ser reconhecidas como MEI foi ampliada por meio de um constante crescimento acelerado. Fato este observado tanto no plano local quanto no plano estadual e federal. Uma possível justificativa para este crescimento é encontrada no fato de que a lei passou a ser de conhecimento de um número maior de empreendedores. Outra justificativa possível se delinea na crise financeira que acometeu o Brasil em meados de 2008 e cujos efeitos foram intensificados pela crise política-financeira de 2016. Neste contexto crítico, muitos empreendimentos viram o faturamento ser reduzido e galgaram a possibilidade de enquadramento como MEI.

Outro dado que chama atenção, diz respeito ao fato de que com a redução do número de ME e consequentemente, a ampliação do número de MEI, o Estado se vê diante de um quadro marcado pela renúncia de receita e ampliação de despesas. Isso porque a carga tributária imposta às ME é em muito, superior as imposta ao MEI. Este quadro se mostra relevante no contexto nacional, onde mais de noventa mil empreendimentos deixaram de contribuir com um percentual entre 4% e 21% do faturamento e deixaram, também, de contribuir para a previdência com um montante proporcional ao no mínimo um salário mínimo para contribuir com um montante fixo variando entre R\$ 49,00 e R\$50,00. Neste quadro fica evidente que o Estado perdeu receitas, ao mesmo passo teve ampliado as despesas futuras da previdência nacional.

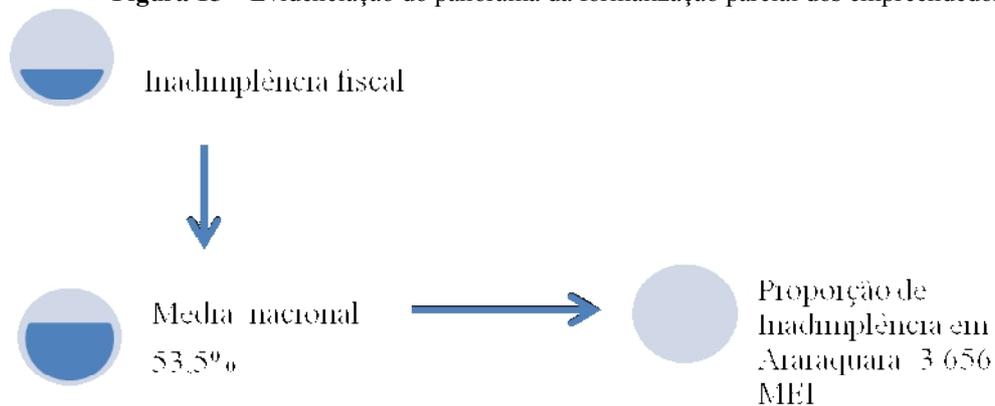
5.4.2 A lei do MEI e a formalização parcial dos empreendedores

Em relação ao segundo aspecto da dinâmica da lei, qual seja a formalização parcial, nota-se que para mapear a quantidade proporcional de empreendedores que estão estagnados na formalização, procedeu-se aos seguintes procedimentos: a) inicialmente se verificou a quantidade de MEI cadastrados no portal do empreendedor; b) na sequência verificou-se a quantidade de MEI cadastrados junto à prefeitura; c) por fim, realizou-se um cruzamento dos dados obtidos em 1 com os dados obtidos em 2. Indica-se que do cruzamento das informações obtidas junto às duas fontes (Portal do Empreendedor e Prefeitura de Araraquara) mapeou-se a quantidade proporcional de empreendedores que estão estagnados na formalização parcial. Infere-se que os empreendedores que buscam o alvará permanente de funcionamento estão em um patamar superior daqueles que param o processo no portal do empreendedor, logo estão mais próximos da completa formalização. No contra ponto, aqueles que pararam no portal do empreendedor são indivíduos enquadrados na categoria de empreendedores estagnados (temporariamente ou permanentemente) na formalização parcial.

Em relação aos resultados constatou-se que o Portal do Empreendedor tinha, até o dia 31 de novembro de 2015, 6.834 empreendedores cadastrados como MEI, já a prefeitura de Araraquara contou com 3.464 empreendedores ativos no processo de formalização. Logo se infere que 50,69% dos empreendedores estão estagnados na formalização parcial tal como evidenciado na figura 14.



Outro tipo de informalidade diz respeito à inadimplência fiscal. Segundo dados da Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (FENACON) a média de inadimplência dos MEI em 2015 foi correspondente à 53,5%. Por correlação infere-se que em Araraquara cerca de 3.656 MEI estejam em débito junto às obrigações compulsórias de sua categoria, tal como exposto na figura 15.

Figura 15 – Evidenciação do panorama da formalização parcial dos empreendedores

Fonte: Elaboração própria (2016)

A análise quantitativa do universo de MEI no contexto brasileiro indica que a grande maioria dos micro empreendedores individuais executam atividades de baixo capital social, com pouco potencial de crescimento e ascensão e com reduzida possibilidade de alteração da realidade social tanto dos empreendedores quanto dos colaboradores.

Este dado deve ser ponderado, primeiro porque a política do MEI estimula a atividade empreendedora, pelo menos estatisticamente, cresce cada vez mais a quantidade de MEI no país, porém deve-se questionar a qualidade do empreendedorismo formado e a contribuição dada pela lei à ampliação do bem estar social.

Esta análise pode ser feita por dois ângulos. Em um primeiro, pautando-se nas contribuições de Shane (2009), tem-se um quadro teórico onde os formuladores de políticas, muitas vezes, pautam suas ações na crença de que com a multiplicação do número destas empresas ter-se-á transformações nas regiões deprimidas economicamente e novos empregos. Nesta concepção esta crença é falha haja vista que empresas que não são inovadoras criam poucos empregos e geram pouca riqueza, logo a oferta de políticas públicas se perde em sua efetividade e não há uma alteração do quadro social. Consequentemente, não há a ampliação do bem estar da nação, implicando que para esse tipo de empreendedor não se deva ofertar políticas públicas (SHANE, 2009). De forma complementar, Isenberg (2011) defende que o Estado não deve intervir na economia para multiplicar o número de “vendedores de rua que comercializam frutas em cestas”, devendo alocar o recurso público na educação para que os empreendedores sejam formados dentro de uma perspectiva qualitativa com real capacidade de alterar a qualidade de vida da sociedade.

Em um contraponto à teoria de Shane (2009), Morris, Neumeyer e Kuratko (2015) argumentam que a realidade, do ponto de vista social, é muito diferente. Os empreendimentos com características próximas àquelas evidenciadas nos MEI convertem os recursos não produtivos (aqueles sem um meio de subsistência econômica) em recursos mais produtivos, podendo servir como um contexto de desenvolvimento que ensina ao empresário habilidades básicas dos negócios e permite que esta empresa evolua. Adicionalmente, são empreendimentos que fornecem insumos básicos para toda e qualquer sociedade (MORRIS; NEUMEYER; KURATKO, 2015).

Os resultados desta dissertação demonstram que a lei do MEI cumpre parcialmente o papel econômico das políticas públicas de estímulo e apoio ao empreendedorismo, tal como pontuado por Shane (2009) e contribuem muito pouco para a promoção social, tal como defendem Morris, Neumeyer e Kuratko (2015).

Isso porque, uma variável social que a lei poderia estimular é a evolução da empresa dado o conhecimento acumulado pelo empreendedor. As entrevistas junto aos contadores e junto aos empreendedores evidenciam que uma pequena parcela dos empreendedores individuais (16,9%) migrou para a situação de micro empresa. Em pesquisa nacional, coordenada pelo SEBRAE (2016), pontua-se que, de forma geral, apenas 1% dos MEI se convertem em ME; no Estado de São Paulo este dado é igual. Já, a segunda variável social corresponderia ao fato de que políticas de estímulo ao empreendedorismo não tecnológico tendem a estimular empresas ofertantes de serviços/produtos básicos. Contudo, nota-se (tal como será demonstrado nos próximos parágrafos!) que muitos CNPJ que foram criados como MEI na verdade representam cidadãos que aderiram ao programa com o intuito único de usufruir da previdência ou de burlar as regras trabalhistas instituídas pela legislação, logo não ofertam, de fato, nenhum serviço ou produto.

5.4.3A Lei do MEI segundo os beneficiários: um panorama qualitativo

A fim de aprofundar a análise dos resultados e impactos diretos que são proporcionados pela Lei 128/2008 foram entrevistados 21 MEI, escolhidos aleatoriamente. Destes, 19 são assistidos pelos escritórios de contabilidade e estão na lista da prefeitura de Araraquara como demandantes do alvará permanente de funcionamento; dois estão estagnados na formalização e foram indicados por um contador que sabia de suas respectivas situações.

Das entrevistas foi possível, com base na tipologia de Bennett e Rablen (2015), classificar a os MEI entrevistados dentro das categorias auto emprego e atividade empresarial. Percebeu-se que muitos fazem da atividade empreendedora uma oportunidade para o auto emprego. Justificando esta proposição tem-se que dos 21 entrevistados apenas 9,5% dispõem de funcionários. Nesta mesma linha de raciocínio, buscou-se mapear os motivadores da atividade empreendedora, a necessidade ou a oportunidade. Indica-se que 57,14% da amostra investigada recorreu ao empreendedorismo por uma questão de necessidade e 42,86% por uma questão de oportunidade. Esta característica tende a se acentuar. Os dados do GEM (2015) revelam que embora as taxas de empreendedorismo no Brasil (de uma forma geral) tenham aumentado entre 2014 e 2015, elas se justificaram pelo aumento do número de empreendedores por necessidade. Esses números se mostram preocupantes uma vez que as empresas dirigidas por esses "empresários por necessidade" são menores, e seus proprietários almejam um crescimento menor (POSCHKE, 2013).

Os resultados e impactos diretos que são proporcionados pela dinâmica de implementação da Lei do MEI são passíveis de verificação ainda na dimensão da redução da informalidade. Desta forma, a outra face da pesquisa são as contribuições da lei do MEI para a formalização do empreendimento. Indica-se que, da amostra investigada, 15 (71,42%) empreendedores estão de posse do alvará permanente de funcionamento emitidos pela prefeitura, quatro (19,04%) estão esperando a burocracia para galgar o alvará permanente e dois (9,52%) não deram entrada no processo de formalização completa. Salienta-se que dos 15 empreendedores totalmente formalizados, um não procedeu à formalização como prescreve da lei, visto que anteriormente já havia se constituído como personalidade jurídica, porém em busca dos benefícios proporcionados pela lei 128/2008 deu baixa no antigo CNPJ e formalizou um outro como MEI para a execução da mesma atividade.

Webb, Ireland e Ketchen, 2014, indicam que as economias em desenvolvimento são caracterizadas por vazios institucionais formais, geralmente são economias associadas com um campo do direito pouco definido, principalmente nas questões relacionadas à propriedade, aos contratos e à corrupção desenfreada, frequentemente apresentam serviços públicos pouco efetivos, dispõem de acesso limitado às infraestruturas de transporte e de comunicação, e possuem sistemas jurídicos e aparelhos de execução ineficientes. O que ficou evidente nas falas dos entrevistados é que muitos micro empreendedores individuais atuam parcialmente na informalidade por

conta da ineficiência dos órgãos públicos. No município de Araraquara existem poucos fiscais, as atribuições e funções se acumulam e alguns contadores e empreendedores atribuem “o jeitinho brasileiro” na condução das atividades de formalização.

Esta postura se justifica dentro da linha de pensamento que retrata a informalidade como uma resposta racional dada por agentes econômicos às tentativas de regulação do Estado (KUS,2014). Nota-se que os empreendedores formais concluem que as leis são demasiadamente restritivas, levando-os a exercerem parte de suas atividades nas economias informais (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014; WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014; DE MEL; CKENZIE; WOODRUFF, 2013; PERRY et al., 2007; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; LOUREIRO; ARAUJO; SOUZA, 2013). Tal resultado já foi percebido por Maloney (2004), para quem as microempresas informais urbanas da América Latina podem ser classificadas como agentes que, em nome da falta de fiscalização, optam pelo grau de atividade formal que pretendem produzir.

Castro, Khavul e Bruton (2014), Webb, Ireland e Ketchen (2014) e Lin et al. (2015) entendem que a informalidade é um *continuum* multidimensional que varia de nenhum registro formal com qualquer agência do governo para graus de registro parcial com as autoridades intermédias e entre várias dimensões institucionais. O que se nota é que no universo dos MEI este *continuum* se faz presente. Tanto nas entrevistas quanto nos dados secundários percebeu-se a existência de empreendedores totalmente formalizados, com todas as licenças de operação em mão e com o pagamento efetivo de sua respectiva tributação e, no outro extremo, empresas que não pagam a contribuição do fisco, realizando apenas a constituição jurídica do empreendimento.

Castro, Khavul e Bruton (2014) indicam que duas variáveis são preponderantes para a transição da informalização para a formalização. A primeira corresponde à decisão governamental de reduzir o custo, o tempo e a complexidade necessária à formalização; a segunda, à incidência de regras e regulamentos nacionais efetivam a exigência da formalização. A pesquisa confirma que, no universo do MEI este resultado se repete. A redução da carga tributária fez com que muitos empreendedores abandonassem a total informalidade para a formalização parcial. Contudo muitos só buscam as demais licenças quando são autuados (resultados proporcionados pelas entrevistas junto aos fiscais da administração pública). Além deste contexto, as exigências do mercado também levam o micro empreendedor individual à busca da formalização. Nas entrevistas fica nítido que muitos empreendedores passaram a emitir

notas fiscais a medida que o cliente as solicitava, para tanto se cadastram em todas as instancias necessárias. Contudo, notou-se que em 28,57% da amostra investigada, a lei do MEI foi uma variável fundamental para a decisão de empreender.

Como discorrido ao longo deste texto, a Lei do MEI atua em duas frentes: apoia o empreendedorismo e estimula a formalização. Para uma análise completa da lei, nessa seção mapearam-se também, as variáveis propulsoras para o empreendedorismo, para a formalização e as variáveis críticas ao sucesso do MEI. Dessa forma, durante as entrevistas buscou-se, ainda, identificar (QUADRO 11) de forma subjetiva, analisando os discursos dos empreendedores, os fatores propulsores para o empreendedorismo. Entre as possíveis variáveis estavam: a educação; o desejo da independência; a maior tendência ao risco; a maior necessidade de realização; o locus de controle interno; a maior preferência por inovação; a capacidade de ser criativo; a capacidade de investir na atividade empresarial por meio da riqueza própria e/ou da família; a qualidade e a satisfação com o trabalho atual; as oportunidades de trabalho futuro; o histórico familiar; e as competências e habilidades desenvolvidas ao longo da vida pessoal (POSCHKE, 2013; BARBA-SÁNCHEZ; ATIENZA-SAHUQUILLO, 2012; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; BERGLANN et al., 2011; OBAJIL; OLUGU, 2014). Nas falas dos empreendedores foram citadas principalmente as competências e habilidades desenvolvidas ao longo da vida pessoal, o desejo da independência, a inexistência de oportunidades de trabalho futuro e, em menor escala, a existência do histórico familiar e a educação como variáveis propulsoras do empreendedorismo.

Quadro 11 - Fatores propulsor do micro empreendedorismo individual

Fatores propulsor do micro empreendedorismo individual			
Variáveis	Dimensão interna	Dimensão organizacional	Dimensão contextual
Variáveis indicadas pela Literatura e presente nos discursos	<ul style="list-style-type: none"> • Estoque de capital humano e nível educacional; • Estoque de capital social e habilidades sociais • Equilíbrio de competências • Preparação para o empreendedorismo 	<ul style="list-style-type: none"> • Vivência no emprego atual e nível de satisfação com o emprego atual 	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidades econômicas; • Riqueza e recursos disponíveis; • Governança, cultura e capacidade de nível agregado de uma região; • Antecedentes familiares

Fonte: Elaboração própria (2016)

Salienta-se que dois entrevistados não são de fato empreendedores, abriram o MEI para burlar as leis trabalhistas do Brasil logo, esses discursos foram desconsiderados e não são indicados. Percebeu-se que os entrevistados se tornaram empreendedores, principalmente por motivos internos e ambientais. As organizações presentes em seu entorno, pouco influenciou. Em alguns casos, o empreendedorismo surgiu de *insights* durante o desenvolvimento educacional, hora em cursos tecnológicos; hora em cursos de graduação. Constatou-se também, que o empreendedorismo nasceu das habilidades sociais, muitos alegaram que o empreendedorismo foi uma oportunidade diagnosticada em sua rede de contato, foi o caso, por exemplo, de uma MEI que abriu um pet shop, a ideia surgiu, pois, conhecia vários clientes em potencial; outros que já desenvolviam a ideia empreendida em momentos ociosos.

Um segundo ponto extraído da fala dos empreendedores, foi um diagnóstico (QUADRO 12) das competências necessárias ao sucesso e que se fizeram presente na realidade dos MEI.

Quadro 12 - Fatores propulsor do micro empreendedorismo individual

Fatores críticos à atuação do MEI			
Variáveis	Dimensão interna	Dimensão organizacional	Dimensão contextual
Variáveis indicadas pela Literatura e presentes nos discursos (variáveis que os empreendedores consideravam deter)	Habilidades construídas e Conhecimento acumulado Existência de uma orientação empreendedora Atenção às oportunidades	Planejamento e Controle Competências em TI e Acesso à <i>internet</i>	Infraestrutura e características do ambiente condizentes com a realidade Ambiente regulatório facilitador

Fonte: Elaboração própria (2016)

Recuperando o conceito percebe-se que o empreendedorismo de sucesso depende das habilidades construídas e conhecimento acumulado; da existência de uma orientação empreendedora; da criatividade e imaginação; da atenção às oportunidades; do planejamento e controle; das competências em TI e acesso à *internet*; da disponibilidade de capital de giro; do acesso à financiamento; do tamanho da equipe; da inserção em redes; da infraestrutura e características do ambiente; e do ambiente regulatório. Constata-se novamente (QUADRO 12) que os discursos evidenciaram, em maior amplitude, a existência de habilidades internas, inerentes às personalidades dos MEI. Percebeu-se, por exemplo, que era com elevado orgulho, que uma empreendedora

relatava a vasta experiência que havia adquirido antes de abrir um salão de beleza. Outro ponto que chamou a atenção foi o ambiente regulatório facilitado, todos relataram que os benefícios da lei eram essenciais para a continuidade do negócio. Tal fato fez, por exemplo, que uma empreendedora mudasse sua personalidade jurídica.

Nos discursos avaliou-se ainda, os fatores que estimulam a atuação (mesmo que parcial) na informalidade. Na literatura elenca-se as seguintes opções: conflito entre os valores, as crenças e o aparato legal da sociedade (WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014); custos elevados à entrada no mercado formal (KUS, 2014); Vazios institucionais: sistemas jurídicos e aparelhos de execução ineficientes (WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014); corrupção (ELGIN, 2013; ELGIN; URAS, 2013; WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014); serviços públicos de baixa qualidade (WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014); e leis demasiadamente restritivas (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014; WEBB; IRELAND; KETCHEN, 2014; DE MEL; CKENZIE; WOODRUFF, 2013; PERRY et al., 2007; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; LOUREIRO; ARAUJO; SOUZA, 2013).

Os empreendedores externalizaram (QUADRO 13) principalmente as variáveis da dimensão contextual. Os entrevistados relataram que a fiscalização é ineficiente (tal como constatado pelos próprios fiscais), demora-se muito para receber a visita dos fiscais; disseram que o limite de faturamento é baixo, o que estimula a ocultação do faturamento real.

Quadro 13 - Fatores propulsor do micro empreendedorismo individual

Fatores que estimulam a informalidade (mesmo que parcial) do MEI			
Variáveis	Dimensão interna	Dimensão organizacional	Dimensão contextual
Variáveis indicadas pela Literatura	Conflito entre os valores, as crenças e o aparato legal da sociedade	Custos elevados à entrada no mercado formal	Vazios institucionais: sistemas jurídicos e aparelhos de execução ineficientes Leis demasiadamente restritivas
Variáveis não referenciadas na literatura	Oportunidade de burlar as leis trabalhistas		

Fonte: Elaboração própria (2016)

Outro ponto que chamou a atenção foi o discurso do custo elevado para a formalização, um empreendedor relatou que não iria formalizar sua produção de alimento porque não dispunha do capital necessário às adaptações. O conflito entre os

valores, as crenças e o aparato legal da sociedade ficou evidente também, muitos alegaram que a legislação é demasiadamente exigente e que tal fato não se justifica. Um fato que chamou a atenção foi a oportunidade vista por alguns empreendedores de burlar as leis trabalhistas, registrando-se como MEI para minimizar os custos da contratação direta. O último ponto analisado no discurso foi os fatores que estimularam a formalização (QUADRO 14).

Quadro 144 - Fatores propulsor do micro empreendedorismo individual

Fatores que estimulam a formalização (mesmo que parcial) do MEI			
Variáveis	Dimensão interna	Dimensão organizacional	Dimensão contextual
Variáveis indicadas pela Literatura e presente nos discursos		O crescimento do empreendimento informal; Busca por reputação; Busca por créditos bancários; Busca por operações com fornecedores;	Oportunidades de trabalho restritas Redução dos custos, tempo e complexidade da formalização parcial
Variáveis não referenciadas na literatura	Busca por proteção e direitos sociais (cobertura previdenciária)		

Fonte: Elaboração própria (2016)

A literatura evidencia a busca por proteção da riqueza pessoal (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014); o crescimento do empreendimento informal - busca por reputação, busca por créditos bancários e operações com fornecedores - (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014; SLONIMCZYK; GIMPELSON, 2015; NGUYEN; VERREYNNE; STEEN, 2014); a incidência de um montante elevado para pagamento de suborno (NGUYEN; VERREYNNE; STEEN, 2014); a introdução de processos e produtos inovadores (NGUYEN; VERREYNNE; STEEN, 2014); a fiscalização eficiente (CASTRO; KHAVUL; BRUTON, 2014), as oportunidades de trabalho restritas; os serviços públicos de qualidade e diversificados (NGUYEN; VERREYNNE; STEEN, 2014) e a redução dos custos, tempo e complexidade da formalização (ELGIN, 2013; ELGIN; URAS, 2013) como fatores estimulantes. Nas entrevistas (QUADRO 14) foi colocado ênfase na busca por proteção e direitos sociais (cobertura previdenciária) como sendo a principal variável de estímulo. O crescimento do empreendimento, o crescente desemprego e a redução de custo, tempo e complexidade também se destacaram.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS FUTURAS DE PESQUISAS

Para materializar o objetivo desta dissertação, inicialmente efetivou-se uma busca junto às diversas instituições e organizações que emitem apoio à formalização dos MEI, tais como o SEBRAE, a Prefeitura Municipal de Araraquara, os escritórios de contabilidade e o portal do empreendedor. Este procedimento inicial teve como objetivo a viabilização do alcance de dois propósitos: o primeiro a identificação da quantidade e da qualidade das informações disponíveis nas instituições supracitadas; o segundo, a coleta e tratamento dos dados colocados à disposição, o que culminou na criação de um banco de dados dotado de informações qualitativas e quantitativas que foram usados na definição do grupo amostral objeto de estudo na pesquisa empírica.

No capítulo anterior, constatou-se a existência de assimetria da informação junto aos órgãos responsáveis pela formalização. Cita-se, por exemplo, que a prefeitura de Araraquara não dispõe de um banco de dados completo e atualizado dos MEI. Isso se dá, principalmente, pelo fato da prefeitura atualizar os dados cadastrais a medida que os MEI se formalizam por meio de um contador e/ou buscam as licenças exigidas por lei para emissão do alvará permanente de funcionamento. Por outro lado, aqueles que efetivam o registro junto ao portal do empreendedor de forma direta e independente no site e/ou que não buscam as demais licenças ficam à margem da fiscalização municipal. É importante frisar que o banco de dados da prefeitura de Araraquara é composto por informações de 3.589 MEI enquanto que o Banco de dados do Portal do Empreendedor indica que Araraquara dispõem de 6.882.

Esta assimetria de informações, muito provavelmente se expande para todo o território nacional, como consequência, denota-se que muitos micro empreendedores individuais encontram-se parcialmente formalizados. Diante deste quadro, cabe uma análise profunda da metodologia de formalização adotado pela lei: o portal do empreendedor (sitio que viabiliza a formalização) ao mesmo tempo em que desburocratizou o sistema de formalização criou um vazio institucional que impede a veiculação de informações. Problema este que poderia facilmente resolvido interligando o sistema com os demais órgãos regulamentadores.

O que ficou evidenciado nestes resultados, é que a questão da informalidade precisa ser melhor explorado no Brasil, uma lei que foi proposta para reduzir os índices e impactos da economia informal precisam ser melhor analisada e avaliada, muitas questões sobre a sua natureza e suas consequências permanecerem em grande parte

inexploradas. Esta dissertação é o primeiro trabalho que indica o efeito direto da LEI 128/2008 na redução da economia informal, evidenciando que existe a prática da formalização parcial.

Este achado validou a proposição central da pesquisa (de que a lei do MEI se constituía como uma política pública voltada à redução da informalidade e à ampliação do empreendedorismo no cenário brasileiro, atuando como um mecanismo que levaria à migração da total informalidade para a informalidade parcial). Como pode se perceber o número de micro empreendedores individuais que se cadastram apenas no Portal do Empreendedor é extremamente elevado, representam um contingente formalizado apenas junto à receita federal. Do mesmo modo, notou-se que muitos empreendedores optaram pela formalização como MEI apenas para angariar o direito previdenciário.

Em suma notou-se que a Política do MEI se tornou uma plataforma, com números robustos que proporcionam belas impressões sobre o impacto gerado, a notícia de que o número de empreendedores que formalizaram já ultrapassou o número de 5 milhões, é vinculado de forma frenética para a população em vários noticiários e portais, se comemora veementemente este marco. Contudo os resultados reais proporcionados pela lei são mascarados, os dados não são contestados. O fato de que mais da metade dos micro empreendedores individuais não estão contribuindo efetivamente com as contribuições tributárias, estando inadimplentes e, portanto, formalizados parcialmente, não é divulgado na mesma proporção.

O que se percebe, é que os empresários veem a formalização de suas empresas em termos de múltiplas escolhas estratégicas que se desenrolam ao longo do tempo e não são simplesmente excluídos da formalização pelo custo ou a complexidade do registro. Sugere-se que a classificação binária de empresas formais contra informais, em que a literatura de gestão tende a classificar esta decisão, precisa evoluir em um *continuum* multidimensional que é sensível às diferenças institucionais e variação *cross-country*. Isso porque, constatou-se a existência de dois grupos de MEI, um formado por empreendimentos que buscam o reconhecimento social e almejam tornar-se dotados de direito. Na busca da legitimação passam a integrar formalmente a sociedade, se registrando em todas as instâncias necessárias e passam a pautar suas ações na legislação vigente. Neste grupo, por mais que as dificuldades de formalização sejam evidentes, os benefícios proporcionados pela lei 128/2006, em uma análise racional, levam os mesmos à completa formalização. Um segundo grupo é formado por indivíduos que não são empreendedores de fato, são cidadãos que verificam na lei uma

oportunidade de burlar as regras trabalhistas vigentes e acessar direitos previdenciários e bancários.

Outra contribuição que este estudo proporcionou foi para o campo de empreendedorismo como um todo. Reconhece-se que o campo de empreendedorismo é recente no Brasil e ainda são poucos os pesquisadores e os programas de Pós-Graduação com linhas de pesquisa que tenham como foco o empreendedorismo.

Além disso, a reação à compreensão das ações dos empreendedores frente aos efeitos da lei pode ser um ponto de partida para a gestão pública que visa, entre outros pontos a instalação de ciclos virtuosos de crescimento e a ampliação do bem estar social, via alocação de recursos. A alocação de recursos é financiada por contribuições compulsórias e o MEI, viabilizou (em 2015) para a gestão pública brasileira mais de R\$ 10 milhões de arrecadação municipal via tributação do ISSQn (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza), mais de R\$ 2 milhões de arrecadação estadual via tributação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e mais de R\$ 200 milhões de arrecadação para previdência nacional. Estes montantes, em conjunto, contribuem para o financiamento do gasto público, o que amplia a capacidade do Estado de alterar a realidade social.

A lei impacta ainda, na capacidade de arrecadação do estado. A medida que disponibiliza a regressão jurídica para os empreendimentos, perde parcela considerável de renda. Do mesmo modo, ao formalizar um grande contingente de empreendimentos marginalizados dota o estado de capacidade arrecadatória. Em termos de estímulo ao empreendedorismo, notou-se que em 28,57% da amostra investigada, a lei do MEI foi uma variável fundamental para a decisão de empreender.

Ainda quanto aos objetivos desta dissertação, analisar o processo de implementação da lei do MEI, ponderando sobre a dinâmica contextual e as relações e inter-relações estabelecidas pelos diferentes agentes econômicos e políticos diretamente envolvidos no processo de implementação da política pública, constatou-se que a dinâmica imposta pela implementação da lei é caracterizada por laços e relacionamentos inter organizacionais frágeis, pautados na busca dos interesses próprios, na maximização dos objetivos individuais e não almejam um bem comum maior, tal como os evidenciados em toda e qualquer política pública.

Verificou-se, na análise dos impactos e resultados, diretos e indiretos proporcionados pela lei no plano local, que o poder público não estava preparado para a execução da política projetada no plano federal. Como indicado no capítulo anterior, os

implementadores da política atuam de forma a decompor a formalização em pequenas partes, onde cada um atua em seu ambiente sem interação e sem complementação, como consequência, o processo de formalização é colocado em uma ordem lógica, organizado hierarquicamente, de forma departamentalizada e fragmentada. O que leva a acreditar que todos os aspectos do fenômeno formalização foram concebidos e compreendidos a partir da redução das partes que o constitui.

É necessário ressaltar a falta de preparo dos órgãos municipais ou estaduais para as atividades de fiscalização. Com o aumento considerável no número de empresas passíveis de fiscalização, ficou constatado no município de Araraquara que não ocorreu nenhuma preparação para isso, o número de fiscal se manteve os mesmo, muitos servidores não foram orientados de como atuar perante a lei, ficou claro que nenhum órgão ou departamento da prefeitura trabalha de forma especial com o MEI. Exceção foi a Secretária de Meio Ambiente, a única que possui um banco de dados mais detalhado. Esta postura diferente foi atribuída às características pessoais de um servidor em específico que era o responsável da seção, uma pessoa que possui uma graduação em Administração Pública pela Unesp e soube se organizar melhor perante a demanda. Ficou nítido em sua entrevista que este mesmo servidor não recebeu nenhum treinamento ou orientação em como atuar com a nova lei. Em contra ponto, observou-se que em outros departamentos o caos era instaurado, pois os funcionários não possuem o conhecimento da lei e acabam trabalhando com ela de forma incorreta. Um exemplo da aplicação indevida da lei foi o referente à isenção das taxas de licenças para os MEI, algumas repartições públicas, por não entender a norma jurídica acaba cobrando taxas indevidas.

Adicionalmente, percebeu-se que o SEBRAE não dispõe de um tratamento específico para o MEI. Todas as consultorias e atendimentos são oferecidos e indicados para todas as formas de constituição jurídica. O que se notou foi a alocação de um funcionário que fica responsável ao atendimento dos MEI, mas não com dedicação exclusiva, sendo este responsável pela oferta de palestras de sensibilização e esclarecimentos de dúvidas e indicação de parceiros. Percebeu-se ainda, que esta instituição, representada pela regional de Araraquara, não dispõe de um tratamento das informações existentes, verificou-se que ao longo dos anos a organização não criou um banco de dados específico para o MEI.

Em relação aos contadores, foi realizado o contato com toda a rede cadastrada no município e verificou-se (no portal dos Empreendedores) que Araraquara dispõe de

uma rede composta por 29 escritórios. Cada um apresenta uma metodologia específica de tratamento dos dados, alguns dispõem de informações arquivadas em fixas impressas, outros não dispõem de informações e alguns as tem digitalizadas, as informações que se encontram em poder dos contadores se tornaram um obstáculo para esse trabalho, pois alguns contadores não estão fornecendo informações, com alegações de diversos motivos, mas o que se pode notar é que os contadores não fazem questão desse tipo de atendimento e inicialmente percebe-se que não possuem um controle do que já realizaram com MEI, estão apenas cumprindo com as obrigações em troca das contrapartidas que tiveram com a lei.

No que tange ao Portal do Empreendedor, percebe-se que os dados são atualizados constantemente, porém é apresentado de forma panorâmica, o que inviabiliza a identificação e a coleta de dados necessários à viabilização da criação de um grupo de amostragem. Denota-se que, segundo o portal do Empreendedor, Araraquara possui atualmente 6.056 empreendedores.

Ressalta-se que a política do MEI foi lançada para a sociedade sem um planejamento colaborativo, orientado pela opinião da sociedade e agentes diretamente envolvidos e interessados, ao contrário, se materializou como uma política imposta, executada sem o devido preparo dos responsáveis de sua implementação, sem a necessária preparação.

Indica-se que a condução da pesquisa contou com muitos percalços. Muitos dados não são registrados formalmente, muitos indivíduos não se incentivam para a participação na pesquisa enquanto fonte de dados. Muitos contadores se negam a fornecer informações detalhadas sobre os contados dos empreendimentos. Desta forma, houve grandes dificuldades para mapear todo esse processo. Por meio das inquietudes proporcionadas pela pesquisa, em março deste ano a prefeitura local mandou uma notificação para que todos os contadores do município informassem, a partir de então, corriqueiramente o cadastro de novos MEI. Salienta-se que os resultados desta dissertação dão base à produção de uma pesquisa mais árdua no projeto de doutorado.

Muitos avanços neste tema ainda precisam ser promovidos. Primeiro tem-se que a proposição central desta dissertação deve ser convertida em hipótese e testada empiricamente em novos trabalhos. Segundo, a fundamentação teórica evidenciada nos capítulos dois e três pode ser convertida em um modelo analítico que precisará também ser validado em outros municípios, regiões e macro regiões, podendo os mesmos serem

estudados e comparados. A rede de implementação pode vir a se constituir como outra metodologia de análise

A questão do impacto da lei junto à previdência e aos orçamentos públicos e finanças municipais, estaduais e federais precisam ainda ser verificados e analisados em profundidade. Do mesmo modo, a propagação de empresas que crescem horizontalmente por meio de abertura de vários MEI que estão sustentados em uma única atividade e em um único estabelecimento de fato e não de direito, precisa ser averiguado empiricamente.

Por fim, percebeu-se que a lei 128/2008 trouxe inúmeros benefícios à sociedade. Formalizou, mesmo que parcialmente, muitos empreendedores, os quais estavam marginalizados e agora, passaram a condições de detentores de direitos. Adicionalmente, notou-se que o empreendedorismo aflorou, criaram-se novas personalidades jurídicas. Essas novas empresas passaram a ter benefícios interessantes, os quais impulsionam o sucesso do empreendedor e diminui os riscos inerentes as novas atividades. Entre as vantagens e benefícios se destacam a isenção de taxas, o valor subsidiado e a praticidade em abrir a empresa.

Em síntese, acredita-se que a lei trouxe avanços e criou uma nova personalidade jurídica interessante para novos empreendedores e empreendedores informais. O primeiro passo foi dado, ficando agora necessários alguns ajustes pertinentes.

REFERÊNCIAS

- ANJOS, R. P. **Fatores que influenciam o acesso ao crédito**: um estudo à luz da lei do empreendedor individual. Universidade Federal do Paraná. 2011
- ANJOS, R. P.; KOS, S. R.; RAIFUR, L.; CLEMENTE, A.; PANHOCA, L. O empreendedor individual e o acesso ao crédito. In: Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, 2012, Goiânia. **Anais...**, p. 1–18.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Why Nations Fail**: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. Crown Publishers: New York, 2012.
- AGA, G. A.; REILLY, B. Access to credit and informality among micro and small enterprises in Ethiopia. **International Review of Applied Economics**.v.25, n.3, p. 313-329, 2011.
- AGUILAR-BARCELÓ, J. G.; TEXIS-FLORES, M.; RAMÍREZ-ANGULO, N. Nature of the expectation of formalization of marginal micro businesses in Mexico. **Innovar**. v.21, n.41, p.63-75, 2011.
- AMIN, M.; ISLAM, A. Are large informal firms more productive than the small informal firms? evidence from firm-level surveys in Africa. **World Development**. v.74, p.374-385, 2015.
- ARARAQUARA. **Sobre o município**. Araraquara, 2015. Disponível em: <<http://www.araraquara.sp.gov.br/>>. Acesso em: 13 abr. 2015.
- ATERIDO, R.; HALLWARD-DRIEMEIER, M.; PAGÉS, C. Big constraints to small firms' growth? business environment and employment growth across firm. **Economic Development and Cultural Change**. v.59, n.3, p.609-647, 2011.
- AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In. **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003. p. 38-44.
- BACKES-GELLNER, U.; MOOG, P. The disposition to become an entrepreneur and the jacks-of-all-trades in social and human capital. **Journal of Socio-Economics**, v.47, p.55-72, 2013.
- BACKES-GELLNER, U.; TUOR, S.N.; WETTSTEIN, D. Differences in the educational paths of entrepreneurs and employees. **Empirical research in vocational education and training**. v.2, n.2, p.83–105, 2010.
- BARBA-SÁNCHEZ, V.; ATIENZA-SAHUQUILLO, C. Entrepreneurial behavior: impact of motivation factors on decision to create a new venture. **Investigaciones Europeas de Direccion y Economia de la Empresa**. v.18, n.2, p.132-138, 2012.
- BARGAIN, O.; KWENDA, P. Earnings structures, informal employment, and self-employment: new evidence from Brazil, Mexico, and South Africa. **Review of Income and Wealth**.v.57, n.1, 2011.
- BAUWENS, T.; LEMAÎTRE, A. Popular economy in Santiago de Chile: state of affairs and challenges. **World Development**.v.64, p.65-78, 2014.
- BEHLING, G.; LENZI, F. C. Você é MEI? Por quê? Uma análise dos influenciadores da decisão de formalização de microempreendedores individuais (MEI). In: Encontro de

Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, 2016, Passo Fundo. **Anais...**, p. 1–15.

BENJAMIN, N. C.; MBAYE, A. A. The informal sector, productivity, and enforcement in West Africa: A firm-level analysis. **Review of Development Economics**. v.16, n.4, p.664–680, 2012.

BENNETT, J.; RABLEN, M. D. **Self-employment, wage employment, and informality in a developing economy**. Oxford Economic Papers. v.67, n.2, p.227-244, 2015.

BERGLANN, H.; MOEN, E. R.; RØED, K.; SKOGSTRØM, J. F. Entrepreneurship: Origins and returns. **Labour Economics**. v.18, n.2, p.180-193, 2011.

BHIDÉ, A. W. **The Origin and Evolution of New Businesses**. Oxford University Press: Bosma, 2000.

BORBA, M. L.; HOELTGEBAUM, M.; SILVEIRA, A. A produção científica em empreendedorismo: análise do academy of management meeting: 1954-2005. **RAM. Revista de Administração Mackenzie**. v.12, n.2, p.169–206, 2011.

BORGES, C.; NAJBERG, E.; FERREIRA, V. R. S.; COSTA, C. S. Perfil das Recomendações dos Pesquisadores Brasileiros às Políticas Públicas de Empreendedorismo. **Administração Pública e Gestão Social**. v. 5, n. 1, p.01- 19, 2013

BOURNE, L. Advising upwards: managing the perceptions and expectations of senior management stakeholders. **Management Decision**. v.49, n.6, p.1001–1023, 2011.

BOYLE, E. The Rise of Reluctant Entrepreneurs. **International Small Business Journal**. v.12, n.2, p.63–69, 1994.

BRASIL. Lei Complementar nº. 128/08, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 dez. 2008.

_____. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Lex: legislação federal e marginalia, Brasília, 2013. Disponível em:

<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf>. Acesso em: 10 out.2014.

_____. Decreto - lei nº 486, de 3 de março de 1969. Dispõe sobre escrituração e livros mercantis e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, Brasília, DF, 3 mar. 1969.

_____. Lei complementar nº. 123/06, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, de 15 dez. 2006.

_____. Lei nº 10.406/ 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2002.

_____. Lei nº 9.317, de 05 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte, institui o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de pequeno

Porte - SIMPLES e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 dez. 1996

_____. Lei nº. 139/2011, de 10 de novembro de 2011. Altera dispositivos da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] União, Poder Executivo**, Brasília, DF, 11 nov. 2011.

_____. Lei nº. 8.212/91, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

_____. Lei nº. 8.213/91, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo**, Brasília, DF, 25 jul. 1991.

BREWER, G. D. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. **Policy Sciences**, Springer US, v. 5, n. 3, p. 239-244, set. 1974. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1007%2FBF00144283>>. Acesso em: 10 out. 2014

BYGRAVE, W.; HOFER, C. Theorizing about entrepreneurship. **Entrepreneurship Theory & Practice**.v.16, n.2, 1991.

CA' CERES, R.; GUZMA' N, J.; REKOWSKI, M. Firms as Source of Variety in Innovation: Influence of Size and Sector. **International Entrepreneurship and Management Journal**. v.7, n.3, p.357-372, 2011.

CAMUFFO, A.; GERLI, F.; GUBITTA, P. Competencies matter: Modeling effective entrepreneurship in northeast of Italy small firms. **Cross Cultural Management**.v.19, n.1, p.48-66, 2012.

CARTER, R.; AUKEN, H. V. Small Firm Bankruptcy. **Journal of Small Business Management**.v.44, n.4,; p.493-512, 2006.

CASTRO, J. O; KHAVUL, S.; BRUTON, G; D. Shades of Grey: How do Informal Firms Navigate Between Macro and Meso Institutional Environments?. **Strategic Entrepreneurship Journal**.v.8, n.1, p.75-94, 2014.

CAVALCANTE, S., KESTING, P.; ULHØI, J. Business Model Dynamics and Innovation: (Re)Establishing the Missing Linkages. **Management Decision**.v.49, n.8, p.1327-1342, 2011.

CENTENO, M. A.; PORTES, A. The informal economy in the shadow of the state. In: **Out of the Shadows: The Informal Economy and Political Movements in Latin America**. FERNANDEZ-KELLY, P.; SCHEFFNER J (Eds). Princeton: NJ. p.23-49, 2006.

COLLIS, J; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CORDEIRO, F. R. S. **As vantagens e desvantagens apresentadas aos micros empreendedores individuais com a promulgação da lei 128/2008**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis), Universidade Estadual da Paraíba. Campina Grande, 2012.

COSTA, A. B.; GRIN, E. J.; CALDAS, E. L.; CONCEIÇÃO, E. B.; Burgos, F.; SARFATI, G. **Políticas públicas de fomento ao empreendedorismo e às micro e pequenas empresas**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-EAESP, 2013.

COSTA, A. M.; BARROS, D. F.; MARTINS, P. E. M. (2012). A alavanca que move o mundo: o discurso da mídia de negócios sobre o capitalismo empreendedor. **Cadernos EBAPE.BR**. v.10, n.2, p.357–375, 2012.

CROSS, J. C. Entrepreneurship and Exploitation: Measuring Independence and Dependence in the Informal Economy. **International Journal of Sociology and Social Policy**. v.17, n.3–4, p.37–63, 1997.

CUNNINGHAM, W. V.; MALONEY, W. Heterogeneity among Mexico's microenterprises: An application of factor and cluster analysis. **Economic Development and Cultural Change**.v.50, n.1, p.131–156, 2001.

DE MEL, S.; MCKENZIE, D.; WOODRUFF, C. The demand for, and consequences of, formalization among informal firms in Sri Lanka. **American Economic Journal**, 2013.

_____. Who are the microenterprise owners? Evidence from Sri Lanka on Tokman versus De Soto. In: J. Lerner, J.; Schoar, A. (Eds.). **International differences in entrepreneurship Chicago**. University of Chicago Press, p. 63–87, 2010.

DI GIOVANNI, G. **As estruturas elementares das políticas públicas**. Caderno de pesquisa Nº 82, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, Campinas, 2009, 32 p.

DIAS, R. **Sessenta anos de política científica e tecnológica no Brasil**. Campinas: Editora Unicamp, 2012, 256 p.

DIELLO, C. C. L. **Competência empreendedora: estudo de múltiplos casos com empreendedores individuais da cidade de Barra do Garça - MT**. Fundação Pedro Leopoldo, 2012.

DORNELAS, J. C. A. **Empreendedorismo: Transformando Ideias em Negócios**. 3.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

ELGIN, C. Informal economy in a dynamic political framework. **Macroeconomic Dynamics**.v.19, n.3, p.578-617, 2013.

ELGIN, C.; GARCIA, M. Public trust, taxes and the informal sector. **Bogazici Journal**. v.26, n.1, p.27- 44, 2012.

ELGIN, C.; SOLIS-GARCIA, M. Tax enforcement, technology, and the informal sector. **Economic Systems**.v.39, n.1, p.97-120, 2015.

ELGIN, C.; URAS, B. R. Is informality a barrier to financial development? **SERIEs**.v.4, n.3, p.309-331, 2013.

FORTH, J.; MASON, G. **Do ICT skill shortages hamper firms' performance? Evidence from UK benchmarking surveys**. National Institute of Economic and Social Research, London, 46 p, 2006.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 21, p. 212-259, jun. 2000.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. **Informações dos municípios paulistas**. São Paulo, 2016.

GALLIN, D. Propositions on Trade Unions and Informal Employment in Time of Globalization. **Antipode**. v.19, n.4, p.531–549, 2001.

GEM - GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. **Empreendedorismo no Brasil**. Brasília, 2015.

_____. **Global entrepreneurship monitor 2012**: global report. La Plaza, 2012.

_____. **Global entrepreneurship monitor 2013**: global report. La Plaza, 2014

GERXHANI, K. The Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey. **Public Choice**. v.120, n.2, p. 267–300, 2004.

GHANI, E.; KERR, W. R.; O'CONNELL, S. Spatial determinants of entrepreneurship in India. **Regional Studies**.v.48, n.6, p.1071-1089, 2014.

GINDLING, T. H.; TERRELL, K. The effect of minimum wages on actual wages in formal and informal sectors in Costa Rica. **World Development**.v.33, n.11, p.1905–1921, 2005.

GÖKTAN, A. B.; MILES, G. Innovation Speed and Radicalness: Are They Inversely Related?.**Management Decision**.v.49, n.4,p.533–47, 2011.

GRIMM, M.; PAFFHAUSEN, A. L. Do interventions targeted at micro-entrepreneurs and small and medium-sized firms create jobs? A systematic review of the evidence for low and middle income countries. **Labour Economics**. v.32, p.67-85, 2015.

GRIMM, M.; KNORRINGA, P.; LAY, J. Constrained gazelles: high potentials in west Africa's informal economy. **World Development**.v.40, n.7, p.1352-1368, 2012.

HALABÍ, C. E.; LUSSIER, R. N. A model for predicting small firm performance: Increasing the probability of entrepreneurial success in Chile. **Journal of Small Business and Enterprise Development**.v.21, n.1, p.4-25, 2014.

HAMILTON, B. H. Does entrepreneurship pay? An empirical analysis of the re- turns to self-employment. **Journal of Political Economy**. v. 108, n.3, p.604- 631, 2000.

LASTRES, H. M. M.; LEMOS, A. A. C. Políticas de apoio a pequenas empresas: do leite de Procusto à promoção de sistemas produtivos locais. In: Lastres, H. M. M.; Cassiolato, J. E.; Maciel, M. L. (Orgs). **Pequena empresa**: cooperação e desenvolvimento local. Relume Dumará Editora: Rio de Janeiro, 2003.

HENDY, R.; ZAKI, C. On informality and productivity of micro and small enterprises: Evidence from MENA countries. **International Journal of Entrepreneurship and Small Business**.v.19, n.4, p.438-470, 2013.

HENREKSON, M.; SANANDAJI, T. Small business activity does not measure entrepreneurship. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**. v.111, n.5, p.1760-1765, 2014.

HILL, M. **The Public Policy Process**.6^aEdition. Oxfor, UK: Routledge, 2013.

HILL, M.; HUPE, P.**Implementing public policy**. Londres: Sage Publications, 2002.

HJERN, B.; PORTER, D. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. In: HILL, M.; HAM, C (Org.). **The policy Process in the modern capitalist state**. New York: Harvest, 1993, p. 211-227.

HOGWOOD, B.; GUNN, L. **Policy analysis for the real world**. Oxford: Oxford University Press, 1984, 289 p.

HORMIGA, E.; BATISTA-CANINO, R. M.; SA´ NCHEZ-MEDINA, A. The Role of Intellectual Capital in the Success of New Ventures. **International Entrepreneurship and Management Journal**. v.7, n.1, p.71–92, 2011.

HOTHO, S.; CHAMPION, K. Small Businesses in the New Creative Industries: Innovation as a People Management Challenge. **Management Decision**. v.49, n.1, p.29–54, 2011.

HOUSE, W. J. Nairobi's informal sector: Dynamic entrepreneurs or surplus labour?. **Economic Development and Cultural Change**. v.32, n.2, p.277–302, 1984.

HOWLETT, M. A dialética da opinião pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião em sociedade democrática contemporânea. **Opinião pública**. Campinas, v. 6, n. 2, p.167-186, 2000.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying Public Policy**. 2ª edição. Oxford: Oxford University Press, 2003, 311 p.

HU, F. Risk attitudes and self-employment in china. **China and World Economy**. v.22, n.3, p.101-120, 2014.

HUARNG, K. H.; YU, T. H. K. Entrepreneurship, Process Innovation and Value Creation by a Non-profit SME. **Management Decision**, v.49, n.2, p.284–96, 2011.

HUGHES, K. Exploring Motivations and Success Among Canadian Women Entrepreneurs. **Journal of Small Business and Entrepreneurship**. v.19, n.2, p.107–20, 2006.

ISENBERG, D. **Babson entrepreneurship ecosystem project**. Babson College (BEEP), 2011.

KUS, B. The informal road to markets: Neoliberal reforms, private entrepreneurship and the informal economy in turkey. **International Journal of Social Economics**. v.41, n.4, p.278-293, 2014.

LASSWELL, H. **The decision process: seven categories of functional analysis**. Maryland: College Park - University of Maryland Press, 1956, 23 p.

LAZEAR, E. P. Entrepreneurship. **J. Labor Econ**. v.23, n.4, p.649–680, 2005.

LAZIN, F. A. **Politics and policy implementation: project renewal in Israel**. New York: State University of New York Press, 1994, 201 p.

LEE, C.; SHIH-CHANG, H. Institutional Entrepreneurship in the Informal Economy: China's Shan-Zhai Mobile Phones. **Strategic Entrepreneurship Journal**, v.8, n.1, p.16-36, 2014.

LEITE FILHO, F. T.; RAMOS, I. M. M.; RAMOS, R. R. (2012). O impacto do programa MEI para os Microempreendedores da cidade de Juazeiro do Norte. In: Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, 2012, Goiânia. **Anais...**, p. 1–20.

LIN, D.; LU, J.; LI, P. P.; LIU, X. Balancing formality and informality in business exchanges as a duality: A comparative case study of returnee and local entrepreneurs in china. **Management and Organization Review**, v.11, n.2, p.315-342, 2015.

LIPSKY, M. **Dilemmas of the Individual in Public Services**. 30th edition. New York: Russel Sage Foundation, 2010, 300 p.

- LOAYZA, N.; RIGOLINI, J. Informal employment: Safety net or in economics no growth engine?. *World Development*, v.39, n.9, p.1503–1515, 2011.
- LOUREIRO, P. R. A.; ARAUJO, R. A.; SOUZA, N. A. An evaluation of the Brazilian informal labor market from 1995 to 2008. *Journal of Economic Studies*, v.40, n.1, p.71-87, 2013.
- LOWI, T. J. Políticas públicas, estudos de caso y teoría política. In: VILLANUEVA, L. F. A. (Org.). **La hechura de las políticas**: colección antologías de política pública. 3. ed. San Ángel – México: Miguel Ángel Porruá – grupo editorial, 2000, p. 89-117.
- LYNN, L. E. **Designing Public Policy**: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.
- MAINARDES, E. W.; ALVES, H.; RAPOSO, M. 2011. Stakeholder Theory: Issues to Resolve. *Management Decision*, v.49, n.2, p.226–52.
- MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as evolution. In: FREEMAN, H. (Org.). **Policy Studies Review Annual**. Sage, 1978.
- MALONEY, W. F. Informality revisited. *World Development*, v.32, n.7, p.1159–1178, 2004.
- MARQUES, E. As políticas públicas na ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. P (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro: Editora FioCruz, 2013, p.23-46.
- MAYER-HAUG, K.; READ, S.; BRINCKMANN, J.; DEW, N.; GRICHNIK, D. Entrepreneurial talent and venture performance: A meta-analytic investigation of SMEs. *Research Policy*, v.42, n.6-7, p.1251-1273, 2013.
- MCKENZIE, D.; SAKHO, Y. S. Does it pay firms to register for taxes? The impact of formality on firm profitability. *Journal of Development Economics*, v.91, n.1, p.15-24, 2010.
- MEAD, D. C.; LIEDHOLM, C. The dynamics of micro and small enterprises in developing countries. *World Development*, v.26, n.1, p.61–74, 1998.
- MEAD, D. C.; MORRISSON, C. The informal sector elephant. *World Development*, v.24, n.10, p.1611–1619, 1996.
- MEAD, L. M. **Public Policy**: Vision, Potential, Limits. Policy Currents, 1995.
- MOREIRA, H. S. A.; MOREIRA, M. A.; SILVA, W. A. C. Dez anos de pesquisa em empreendedorismo apresentados nos ENANPADS de 2003 a 2012: análise dos autores engajados na área. *Revista de Empreendedorismo E Gestão de Pequenas Empresas*, v.3, n.1, p.33–55, 2014.
- MORRIS, M. H.; NEUMEYER, X.; KURATKO, D. F. A portfolio perspective on entrepreneurship and economic development. *Small Business Economics*. v. 45, n.4, p. 713-728, 2015.
- NARANJO-VALENCIA, J. C.; JIME'NEZ-JIME'NEZ, D.; SANZ-VALLE, R. Innovation or Imitation? The Role of Organizational Culture. *Management Decision*, v.49, n.1, p.55–72, 2011.
- NARETTO, N., BOTELHO, M.; MENDONÇA, M. **A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil**: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais. IPEA – Planejamento e Políticas Públicas, 27, 2014.

- NASSIF, V. M. J.; SILVA, N. B.; ONO, A. T.; BONTEMPO, P. C.; TINOCO, T. Empreendedorismo: Área em evolução? Uma revisão dos estudos e artigos publicados entre 2000 e 2008. **RAI – Revista de Administração e Inovação**, v.7, n.1, p.175–192, 2010.
- NGUYEN, T.; VERREYNNE, M.; STEEN, J. Drivers of firm formalization in Vietnam: An attention theory explanation. **Entrepreneurship and Regional Development**, v.26, p.574-593, 2014.
- NICHTER, S.; GOLDMARK, L. Small firm growth in developing countries. **World Development**, v.37, n.9, p.1453–1464, 2009.
- OBAJI, N. O.; OLUGU, M. U. The role of government policy in entrepreneurship development. **Science Journal of Business and Management**, v.2, n.4, p.109-115, 2014.
- OCDE. The Sources of Economic Growth in OECD Countries. OECD, Paris, 2003.
- _____. Understanding Economic Growth. OECD, Paris, 2005.
- OLIVEIRA, J. **Análise do enquadramento no MEI: um estudo de caso no comércio de cachorro quente em Florianópolis**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Ciências Contábeis), Centro Sócio Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.
- ORSI, R.; RAGGI, D.; TURINO, F. Size, trend, and policy implications of the underground economy. **Review of Economic Dynamics**, v.17, n.3, p.417-436, 2014.
- PACOBAYHA, F. M. O. M. C. **O microempreendedor individual como expressão da extrafiscalidade no direito tributário nacional**. Universidade de Fortaleza – UNIFOR, 2011.
- PARKER, S. C. **The Economics of Self-Employment and Entrepreneurship**. Cambridge University Press, 2004.
- PARSONS, W. **Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Miño y Dávila Editores, 2007
- PERRY, G. E.; MALONEY, W. F.; ARIAS, O. S.; MASON, P. F. A. D.; SAAVEDRA-CHANDUVI, J. **Informality: Exit and Exclusion**. Washington: The World Bank, 2007.
- PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.
- PORTAL DO EMPREENDEDOR. **Estatísticas**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica>>. Acesso em: 19 maio. 2016.
- POSCHKE, M. Entrepreneurs out of necessity: A snapshot. **Applied Economics Letters**, v.20, n.7, p.658-663, 2013.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3.ed. California, E.U.A.: University of California Press, 1984.
- RAIS – Relação Anual de Informações Sociais. **Estatística-Acesso às bases de dados**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em: 19 maio. 2016.

- RAND, J.; TORM, N. The benefits of formalization: Evidence from Vietnamese manufacturing SMEs. **World Development**, v.40, n.5, p.983–998, 2012.
- RATHKE, A. A.; SILVA, T. C. N.; SILVA, F. P. A disparidade de carga tributária na transição do microempreendedor individual (MEI) para a microempresa (me). In: Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, 2016, Passo Fundo. **Anais...**
- RESENDE, V. Mais benefícios para as Micro e Pequenas Empresas. **Revista Fenacon em Serviços**, n.130, p.20-25, 2008.
- RIPLEY, R.; FRANKLIN, G. A. **Bureaucracy and policy implementation**. Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1982, 226 p.
- RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas** (coleção Foha Explica). 3a ed. São Paulo: Publifolha (Folha Explica), 2010. 94 p.
- ROMÁN, C.; CONGREGADO, E.; MILLÁN, J. M. Start-up incentives: Entrepreneurship policy or active labour market programme? **Journal of Business Venturing**, v.28, n.1, p.151-175, 2013.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. **Policy Change and Learning: the advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press. 1993, 304 p.
- SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. The implementation of public policy: a framework of analysis: In: MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A (Org.). **Effective policy implementation**. Lexington: Lexington Books, 1981, p.3-35.
- SALAS-FUMÁS, V.; SANCHEZ-ASIN, J. J. Entrepreneurial dynamics of the self-employed and of firms: A comparison of determinants using spanish data. **International Entrepreneurship and Management Journal**, v.9, n.3, p.417-446, 2013.
- SANTOS, D. C. C. **O princípio da igualdade tributária e o tratamento favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte**. Faculdade de Direito Milton Campos, 2012.
- SARFATI, G. Estágios de desenvolvimento econômico e políticas públicas de empreendedorismo e de micro, pequenas e médias empresas (MPMEs) em perspectiva comparada: os casos do Brasil, do Canadá, do Chile, da Irlanda e da Itália. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.47, n.1, p.25-48, 2013.
- SASSEN, S. **Informalisation in Advanced Market Economies**. Geneva: ILO, 1997.
- SCHARPF, F. W. Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus. In: Hans-Hermann Hartwich (org.): **policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland**. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1985, p. 164-170.
- SCHUMPETER, J. A. The Creative Response in Economic History. **Journal of Economic History**, v.7, p.149-159, 1947.
- SEBALHOS, P. S.; SILVA, J. V. V. M.. (2014). Empreendedores Individuais: formalizar ou não formalizar? percepção dos pequenos empreendedores do município de Cáceres-MT. In: Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, 2012, Goiânia. **Anais...**, p. 1–14.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, 188 p.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. **Perfil do Microempreendedor Individual**: 2015. Brasília, 2016.

_____. Pequenos negócios em números. Brasília: 2015. Disponível em: <<http://www.sebraesp.com.br/index.php/234-uncategorised/institucional/pesquisas-sobre-micro-e-pequenas-empresas-paulistas/micro-e-pequenas-empresas-em-numeros>>. Acesso em: 4 fev. 2015.

SHANE, S. Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. **Small Business Economics**, v. 33, n.2, 2009, p 141-149

SHANE, S., VENKATARAMAN, S. The promise of entrepreneurship as a field of research. **The Academy of Management Review**, v.25, n.1, p.217–226, 2000.

SILVA, M. J. F.; CUNHA, M. F.; IARA, R. N.; MACHADO, C. A. A percepção econômico-financeira do microempreendedor individual em goiás. **Revista Pensamento Contemporâneo Em Administração**, v.8, n.3, p.71–85, 2014.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Caderno de pesquisa Nº 48, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, Campinas, 2000, 17 p. Disponível em: <http://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014.

SINGH, G.; DENOBLE, A. Early Retirees as the Next Generation of Entrepreneurs. **Entrepreneurship Theory and Practice**, v. 27, n.3, p.207–226, 2003.

SLONIMCZYK, F.; GIMPELSON, V. Informality and mobility. **Economics of Transition**, v.23, n.2, p.299–341, 2015.

SMITH, K.; LARIMER, C. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder: Westview, 2009.

SNYDER, K. A. **Sociological Perspectives**, v. 47, n2, p.215–40, 2004

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2007, p.65-86.

SPINK, P. K. CAPÍTULO 2 - A Articulação de Ações Públicas em Situações Complexas. In: Costa et al. (Org.). **Políticas públicas de fomento ao empreendedorismo e às micro e pequenas empresas**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, FGV-EAESP, 2013, p.43-59.

THAI, M. T. T.; TURKINA, E. Macro-level determinants of formal entrepreneurship versus informal entrepreneurship. **Journal of Business Venturing**, v.29, n.4, p.490-510, 2014.

TRAVERS, A. **Prospects for Enterprise**: An Investigation into the Motivations of Workers in the Informal Economy. Evidence paper No. 2. London: Community Links, 2002.

UZO, U.; JOHANNA MAIR, J. Source and Patterns of Organizational Defiance of Formal Institutions: Insights from Nollywood, the Nigerian Movie Industry. **Strategic Entrepreneurship Journal**, v.8, n.1, p.56-74, 2014.

VALENZUELA, A. Day Labourers as Entrepreneurs. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v.27, n.2, p.335–352, 2001.

VAQUERO, B. R. **La implementación de políticas públicas**. Dikaion, Chia, Colômbia, v. 21, n. 16, jul. 2007, p. 135-156. Disponível em: <http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/4a7899_laimplementaciondepoliticaspUBLICASREVUELTABARQUERO.pdf>. Acesso em: 10 out. 2014.

VIANA, A. L. D.; BAPTISTA, T. W. F. Análise de políticas de saúde. In: GIOVANELLA, L. (Org.). **Políticas e sistemas de saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fio Cruz, 2008, p. 65-106.

WEBB, J. W.; IRELAND, R. D.; KETCHEN, D. J. Toward a greater understanding of entrepreneurship and strategy in the informal economy. **Strategic Entrepreneurship Journal**, v.8, n.1, p.1-15, 2014.

WEBB, J. W.; TIHANYI, R. D. L.; IRELAND, AND D. G. SIRMON. You Say Illegal, I Say Legitimate: Entrepreneurship in the Informal Economy. **Academy of Management Review**, v.34, n.3, p.492–510, 2009.

WEBB, J. W.; BRUTON, G. D.; TIHANYI, L.; IRELAND, R. D. Research on entrepreneurship in the informal economy: Framing a research agenda. **Journal of Business Venturing**, v.28, n.5, p.598–614, 2013.

WILLIAMS, C. C.; NADIN, S. Tackling the hidden enterprise culture: Government policies to support the formalization of informal entrepreneurship. **Entrepreneurship and Regional Development**, v.24, n.9-10, p.895-915, 2012.

YANG, T. T.; LI, C. R. Competence Exploration and Exploitation in New Product Development: The Moderating Effects of Environmental Dynamism and Competitiveness. **Management Decision**, v.49, n.9, p.1444–1470, 2011.

ZAHEER, A.; GÖZÜBÜYÜK, R.; MILANOV, H. It's the connections: the network perspective in interorganizational research. **Academy of Management Perspectives**, v.24, p. 62–77, 2010.

APÊNDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS COM OS MEI

A entrevista com os MEI, em um primeiro momento, foi guiada por um roteiro semi estruturado, composto pelas seguintes questões:

- A avaliação que fazem para a lei: principais vantagens e desvantagens;
- A avaliação que fazem para as principais dificuldades encontradas no processo de obtenção do alvará permanente de funcionamento dos MEI;
- Dos MEI que atenderam quantos alcançaram o alvará permanente de funcionamento: a maioria, poucos, a metade.

Em um segundo momento, procedeu-se a aplicação do seguinte questionário, hora por observação, hora por questionamento:

O seu empreendedorismo foi estimulado por/pela:	Sim	Não	Justifique
Estoque de capital humano e nível educacional			
Estoque de capital social e habilidades sociais			
Equilíbrio de competências			
Preparação para o empreendedorismo			
Paixão para o empreendedorismo			
Capacidade de alcançar financiamento			
Tendência ao risco			
Vivência no emprego atual e nível de satisfação com o emprego atual			
Relação entre produtividade e rendimento atribuído ao empregado			
Downsizing			
Antecedentes familiares			
Riqueza e recursos disponíveis			
Oportunidades econômicas			
Governança, cultura e capacidade de nível agregado de uma região			

O seu empreendimento dispõem:	Sim	Não	Justifique
Habilidades construídas e Conhecimento acumulado			
Existência de uma orientação empreendedora			
Criatividade e imaginação			
Atenção às oportunidades			
Planejamento e Controle			
Competências em TI - Acesso à internet			
Disponibilidade de capital de giro			
Acesso à financiamento			
Tamanho da equipe			

Inserção em redes			
Infraestrutura e características do ambiente			
Ambiente regulatório			

Em sua opinião o que estimula a informalidade¹	Sim	Não	Justifique
Conflito entre os valores, as crenças e o aparato legal da sociedade			
Custos elevados à entrada no mercado formal			
Vazios institucionais: sistemas jurídicos e aparelhos de execução ineficientes			
Corrupção			
Serviços públicos de baixa qualidade			

Em sua opinião o que estimula a formalização	Sim	Não	Justifique
Busca por proteção da riqueza pessoal			
O crescimento do empreendimento informal: busca por reputação, busca por créditos bancários e operações com fornecedores;			
Incidência de um montante elevado para pagamento de suborno			
Introdução de processos e produtos inovadores			
Fiscalização eficiente			
Oportunidades de trabalho restritas			
Serviços públicos de qualidade e diversificados			
Redução dos custos, tempo e complexidade da formalização			

¹ Deve se salientar que cada conceito foi detalhado e explicado

APÊNDICE B – SÍNTESE DAS ENTREVISTAS

A fim propiciar uma riqueza maior dos detalhes contidos nas falas dos empreendedores optou-se por realizar uma breve descrição dos principais pontos relatados pelos entrevistados. Nota-se que estes pontos sustentam a discussão apresentada anteriormente.

- *“Sou graduando em curso de tecnologia da informação e realizo esporadicamente manutenção em redes, softwares e hardwares, no futuro penso em materializar as ações esporádicas em projetos contínuos e renováveis por isso já me formalizei como MEI!” (MEI 1).*
- *“Era eletricista, fiquei sabendo da lei e que ela me proporcionava direito ao INSS, então entrei no site e fiz o meu cadastro, com o passar do tempo meus clientes começaram a solicitar nota, então busquei ajuda de um contador para saber como fazer para emitir!” (MEI 2).*
- *“Sempre cuidei dos cachorros dos amigos e familiares. Quando decidi abrir a empresa busquei a orientação de um contador que me auxiliou em todo o processo de abertura de um petshop. [...] A lei do MEI me permite trabalhar certinho, tenho mais segurança em executar minha atividade já que possuo todas as licenças. [...] Um ponto que precisa ser revisto é o tempo para alcançar todos os registros, levei muito tempo, isso acabava desestimulando!” (MEI 3).*
- *“Trabalhei por anos em um restaurante e sempre busquei ser dona do meu próprio negócio. Quando consegui recursos para abrir busquei orientação da prefeitura que me encaminhou para um contador, este contador acabou me orientando em todo o processo [...]. Demorou muito para que os fiscais da vigilância sanitária fossem até o restaurante, quando foram pediram para fazer pequenos ajustes e aí sim, consegui a licença. [...]. O principal benefício da lei é a aposentadoria!” (MEI 4).*
- *“Era cabelereira, trabalhava em meu bairro não tinha nem uma licença, fiquei conhecendo a lei e busquei um contador para me ajudar na*

formalização. [...] a lei tem como principais benefícios a praticidade e a economia de custos!” (MEI 5).

- *“Eu fiquei desempregado e como alternativa para inserção no mercado passei a executar o serviço de entregas rápidas. [...] busquei a ajuda de um contador que abriu a minha empresa [...] Até o momento o fiscal ainda não apareceu, estou aguardando o fiscal faz sete meses, por isso ainda não tenho todas as licenças. [...]. O maior benefício da lei é o custo reduzido, como estava desempregado não teria condição de pagar mais!” (MEI 6).*
- *“Sou funcionária de um salão de beleza e por determinação dos meus patrões tive que abrir um MEI [...] o próprio escritório do meu chefe abriu o MEI e veio até aqui para que eu pudesse assinar as documentações necessárias [...] ainda não tenho nem uma licença e quem controla este processo é o contador [...] emito notas no valor do meu salário [...] as notas são todas para o salão de beleza!” (MEI 7).*
- *“Tenho uma empresa de saneantes. [...]. Busquei a formalização para manter o profissionalismo. [...]. Não sei como estão as licenças, não procurei saber e também não recebi a visita de nenhum fiscal!” (MEI 8).*
- *“Vendia roupa em uma loja, mas não estava formalizada, não tinha nenhuma licença, fiquei sabendo da lei e busquei a ajuda de um contador para me formalizar. [...] O fiscal visitou minha loja e emitiu meu alvará. [...] Não encontrei dificuldade, o contador fez tudo!” (MEI 9).*
- *“Fui funcionário público por muito tempo, mudei de cidade e para me manter ocupado comecei a fazer serviços de alvenaria, meus clientes começaram a solicitar nota fiscal então procurei a ajuda de um contador e hoje já tenho até um funcionário registrado!” (MEI 10).*
- *“Fiz um curso de estética na SENAC, durante o curso me orientaram sobre a oportunidade de ter meu próprio negócio e sobre a existência do MEI, então resolvi abrir a empresa. [...] Ainda não recebi fiscalização e*

não tenho o alvará definitivo. [...] Agora contribuo para o INSS!” (MEI 11).

- *“Fazia 22 anos que trabalhava como cabelereira de maneira informal, em uma reportagem fiquei sabendo do MEI e busquei ajuda para me formalizar. [...] a principal vantagem são os custos baixos, não teria condição de pagar um valor maior!” (MEI 12).*
- *“Era ambulante, porém fui obrigado a deixar o local onde trabalhava, em troca a prefeitura me disponibilizou um quiosque. Para ocupar o quiosque deveria me formalizar, a prefeitura me aconselhou a abrir um MEI. [...] Hoje, minha vantagem é poder comprar direto do fornecedor. [...] Na obtenção de licenças não encontrei grandes dificuldades, o quiosque foi construído certinho!”(MEI 13).*
- *“Possuía um bar, procurei um escritório para me formalizar, passando a comprar direto dos fornecedores e tendo o direito ao INSS!” (MEI 14).*
- *“Tinha uma micro empresa, quando fiquei conhecendo o MEI, procurei maiores informações junto com um contador, como me enquadrava nas condições do MEI, fechei a antiga empresa e abri uma nova!” (MEI 15).*
- *“Atualmente trabalho em uma empresa de consultoria e, por mudanças no modelo de gestão da organização em que trabalho, recebi a proposta de não mais ser contratada de forma direta e sim por meio da prestação de serviço como MEI” (MEI 16).*
- *“Minha mãe sempre foi empreendedora, teve duas empresas e uma delas não está mais em atividade porque mudamos de cidade, porém ainda não foi dado baixa. Aqui, ela resolveu fazer pães e doces em casa para ter uma renda extra, então fui e abri um MEI em meu nome para que ela pudesse ter sua atividade regulamentada, no nosso planejamento eu teria a contribuição junto ao INSS e iria contratá-la para que também pudesse ter. [...]. Fiz tudo pela internet, rápido e bem fácil. [...]. Fui procurar um contador para ver o que deveria fazer para ter as demais licenças que o site falou que talvez fosse precisar, mas desisti de solicitar. [...] Hoje nós não conseguiremos adaptar a cozinha de casa*

para atender aos requisitos legais, além disso, o volume de venda que minha mãe tem não comporta o investimento necessário. [...] Ainda continuo contribuindo, pagando o carnê que recebo em casa!” (MEI 17).

- *“Eu e meu marido temos um orquidário, queria regularizar este orquidário, procurei a prefeitura e eles começaram a solicitar um monte de coisa, no mesmo tempo vi uma reportagem no jornal sobre o MEI, pedi para minha vizinha vir em casa e me cadastrar, agora estou formalizada!” (MEI 18).*
- *“Sempre tive ideia de abrir uma empresa, estava no terceiro ano da faculdade quando assisti uma palestra da incubadora e decidi dar início ao meu próprio negócio, abandonei o curso e passei a me dedicar à empresa que acabara de criar [...] na incubadora fui orientado a me formalizar como MEI. [...] Consegui todas as licenças necessárias, deu um trabalho atender às exigências, primeiro montei um projeto levei na vigilância sanitária, eles aprovaram e comecei a montar a empresa, comprar equipamento, adaptar a sala. Quando eles vieram avaliar, solicitaram mudanças no projeto que haviam aprovado. [...] Acabei de mudar de categoria, não sou mais um MEI, iria extrapolar o limite do faturamento!” (MEI 19)..*
- *“Antes era corretora de imóveis, fui acometida por um derrame e não mais conseguia exercer minha atividade [...] possuía uma receita do molho de pimenta e sempre levava o molho que eu preparava para o restaurante que costumava frequentar, este molho caiu no gosto dos outros clientes do restaurante e muitos amigos começaram a pedir que o fizesse para vender. Comecei a produzir em casa, a demanda foi aumentando e surgiu a idéia de abrir a empresa. Na mesma época fui convidada para compor o quadro de colaboradores do SENAC. Acabei optando por abrir a empresa e o fiz por meio do MEI. [...] realizei todo o processo da vigilância sanitária, tenho o alvará permanente de funcionamento! [...] tenho um funcionário registrado” (MEI 20).*
- *“Trabalho como eletricista e sempre tive o sonho de ter o próprio negocio, possuía um curso de técnico em química e vi no ramo de animais pet uma oportunidade mercado. Decidi abrir a empresa, mas,*

ainda não comercializo e não produzo, estou aguardando a licença do mapa, demora muito o processo é muito burocrático. Tive que me licenciar na CETESB, Vigilância Sanitária, vai fazer um ano que estou neste processo e ainda não consegui obter todas as licenças. [...] Se não tivesse um emprego teria abandonado a empresa”(MEI 21).