

Direito e desenvolvimento no Brasil e a inserção histórica da política pública do microempreendedor individual

GEORGE FELÍCIO GOMES DE OLIVEIRA

Resumo: O trabalho analisa o contexto em que o campo de estudos do Direito e Desenvolvimento progrediu no Brasil, buscando apontar a origem das discussões (sociais, políticas, econômicas e jurídicas) que proporcionaram a inserção da política pública do Microempreendedor Individual em nosso cotidiano.

Palavras-chave: Direito e Desenvolvimento. Política pública. Microempreendedor Individual.

1. Introdução

O verbo *desenvolver*, origem do termo *desenvolvimento*, é utilizado em acepções as mais diversas: desde a simples expressão de uma ideia à complexa economia de um país, passando pela concreta elaboração de um veículo ou mesmo à abstrata noção de espírito humano. Reside aí a dificuldade mais intensa no tratamento da matéria: a clareza quanto ao significado.

Para fins deste trabalho, *desenvolvimento* será tratado como o processo em busca do bem-estar por meio do crescimento econômico. Ocorre que é necessário esclarecer melhor essa noção de desenvolvimento, a qual não se compõe de aspectos estritamente econômicos.

De acordo com Sen (2000, p. 18), o desenvolvimento é elemento essencial à expansão das liberdades humanas, e para atingi-lo é preciso “que se removam as principais fontes de privação de liberdade, pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistêmica, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de estados repressivos”.

Recebido em 25/8/17
Aprovado em 17/10/17

O desenvolvimento, então, deve proporcionar oportunidades sociais adequadas para os indivíduos, as quais se relacionam com as liberdades políticas e as facilidades econômicas.

A perspectiva de atuação do Estado interessado na promoção do desenvolvimento em prol do fortalecimento e da proteção das capacidades humanas (e das liberdades instrumentais) é de incentivador, especialmente nos países em desenvolvimento. Torna-se essencial, então, a elaboração de políticas públicas fomentando a criação de oportunidades sociais.

E, a se considerar o Direito como a reunião de múltiplos atos normativos produzidos para veicular regras, presume-se que as políticas públicas precisam do aparato jurídico para poderem ser postas em prática. Entre elas, encontra-se o Programa do Microempreendedor Individual (MEI).

A problematização da pesquisa ora apresentada é encontrar a origem da legislação brasileira sobre o assunto à luz das ideias provenientes do campo do Direito e Desenvolvimento.

Disseminado por estudiosos norte-americanos que voltaram seu olhar interdisciplinar para os problemas relacionados ao desenvolvimento de países do então chamado Terceiro Mundo, aquele movimento descortina uma longa história contendo inúmeras situações reveladoras da interação entre Direito, economia e práticas institucionais.

2. Direito e desenvolvimento no Brasil

Explorar as relações entre Direito e desenvolvimento no Brasil é a tarefa a ser delineada neste tópico.

Os primeiros estudiosos do Direito e Desenvolvimento, ainda em seu momento inicial, escolheram o Brasil como objeto para suas análises (TRUBEK, 2009). À época, o Brasil apresentava um dos maiores índices de crescimento econômico e seguia em busca de sua industrialização plena. Ao mesmo tempo, tinha um dos piores cenários de pobreza da América Latina.

Quando examinou os 50 anos do movimento *Law and Development*, Trubek (2012) constatou que o Direito podia ser uma barreira para o desenvolvimento. No Brasil, mais de cem anos antes desse debate acadêmico, já se utilizava o Direito como instrumento dificultador do desenvolvimento.

Caldeira (1995) relata que, por volta de 1822, a legislação brasileira proibia aos comerciantes a ocupação de cargos públicos. O comércio era tido e havido como prática menor, a qual devia ser desestimulada. No

entanto, “o comércio era a única carreira que um pobre alfabetizado [...] podia tentar para ganhar a vida – as únicas opções eram a posse de terras ou um emprego público, campos bem mais limitados” (CALDEIRA, 1995, p. 64).

Ainda assim, o País alcançou, na segunda metade do século XX, um salto de desenvolvimento, o qual propiciou um comando maior e mais eficiente da economia pelo Estado e um rápido crescimento. Contudo, ao mesmo tempo, via-se o aumento do autoritarismo e o surgimento de uma tensão entre o governo e os juristas, pois, entre 1964 e 1970, “mais de dez mil leis e decretos foram baixados, muitos de grande significação” (TRUBEK, 2009, p. 110-111). Foi o momento da criação de um Código Tributário Nacional e de sistemas inteiros de financiamento habitacional, mercado de capitais e atividade bancária de modo geral, em sua maioria veiculados por decretos do Executivo, voltados para o desenvolvimento econômico.

Num primeiro momento, os operadores do Direito brasileiro não conseguiram lidar muito bem com essa nova ordem de normas jurídicas, de cunho mais técnico e muito menos dedutivo do que as então existentes. Por outro lado, os estudiosos estrangeiros do Direito e Desenvolvimento ali encontravam farto material para pesquisa, tanto no que diz respeito às normas jurídicas quanto a propósito da educação jurídica, a qual precisava modificar-se para compreender a nova realidade.

O pressuposto básico das pesquisas era que, no Brasil, o mercado seria a fonte principal de alocação econômica. Logo, ele devia ser regulamentado para garantir aquilo que se considerava prioritário para o desenvolvimento. E essa regulamentação estava além do Direito puramente privado: era necessário a apreensão de habilidades jurídicas instrumentais.

Essa era a linha de desenvolvimento jurídico a ser implementada mediante a reforma da educação jurídica. Ocorre que o aumento do autoritarismo no País entrava em conflito com esse pensamento de reforma. O que acontecia na prática era a destruição da própria ordem jurídica pelo regime civil-militar ditatorial.

Por conseguinte, poucas ideias foram postas em ação, em que pese ter havido uma expansão considerável do mercado de capitais; e uma reforma jurídica visando a técnicas mais instrumentais foi proposta e parcialmente implementada. Não obstante, Trubek (2009, p. 118) conclui que “os esforços liberalmente motivados para auxiliar a reforma educacional talvez tenham ajudado na consolidação do regime autoritário”, pois o pensamento instrumental que se assumiu no Brasil tomou a forma do instrumentalismo autoritário.

Diante da necessidade de reavaliar a experiência brasileira até ali, Trubek aferiu que o regime brasileiro estava mais preocupado em assegurar o controle sobre a atividade econômica do que com o tipo de desenvolvimento de mercado autônomo defendido pelos teóricos do Direito e Desenvolvimento. Além disso, observou que o mercado brasileiro era composto por uns poucos favorecidos pelo governo, e não tão dependente assim de um império do Direito que garantisse previsibilidade. Essa última característica acabava por favorecer a dependência mútua entre o Estado e certos atores econômicos, os quais eram beneficiados em detrimento de outros.

Pari passu ao recrudescimento do regime autoritário, os estudos sobre Direito e Desenvolvimento no Brasil entravam em declínio, pelas razões apontadas, sendo retomados somente após as crises do petróleo e o alvorecer das novas ideias trazidas pelo neoliberalismo, ao mesmo tempo em que se reconstruía o Estado democrático.

Dos anos 1930 até o final dos anos 1980, as políticas econômicas consistiam em iniciativas estatais para promover a substituição de importações, desenvolver o País por intermédio de empresas estatais, planejamento econômico, controle de preços, regulação e autorização administrativa para setores-chave e o uso de tributação e de incentivos financeiros.

Após o Consenso de Washington, o foco era o mercado e aquela estrutura estatal foi parcialmente desartada em troca de abordagens pró-mercado. Em 1988, a promulgação de uma nova Constituição trouxe à tona uma política fortemente democrática, mas também consagrou o ideário neoliberal no tocante às questões financeiras e orçamentárias.

A partir daí, houve uma parcial reversão do modelo desenvolvimentista, com privatizações, liberalização da economia, desmantelamento de instrumentos de política industrial e tentativa de passos em direção à redução da pobreza. Após a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, o governo retomou um papel mais ativo no desenvolvimento industrial e realizou medidas mais agressivas visando a aliviar a pobreza e a reduzir as desigualdades (TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2012).

Nesse momento, houve o reconhecimento da importância do mercado para o crescimento, mas não de sua suficiência. Para crescer com equidade, era preciso intervenção estatal seletiva na economia. Afastou-se do neoliberalismo, é certo. Contudo, manteve-se a abertura comercial, para que se garantisse a competitividade da indústria nacional. Novas políticas enfatizavam a infraestrutura, a tecnologia, a ciência e a inovação e deu-se uma parceria entre o Estado e a indústria. Além disso, fortaleceram-se as políticas sociais e de redistribuição na tentativa de combiná-las com as estratégias de desenvolvimento.

Emergia, diante desse cenário, o novo Estado ativista no Brasil. No palco, viam-se oportunidades políticas, impedimentos estruturais ao crescimento e restrições nacionais e internacionais. Foram esses os componentes que permitiram o surgimento das novas ideias e a possibilidade de sua efetivação.

A oportunidade política é caracterizada pela ascensão de Lula ao poder e a mudança provocada pelo distanciamento, ainda que relativo, do neoliberalismo puro. Os impedimentos estruturais ao crescimento são as falhas de mercado que impedem a atividade econômica de crescer, a exemplo da falta de inovação e do baixo nível de investimento em infraestrutura; a longa dívida social brasileira; e a inserção internacional da economia brasileira, a qual gerou a necessidade de estimular a competitividade.

O novo modelo de ativismo estatal gerou um ciclo de crescimento econômico com redução da pobreza e da desigualdade e a melhoria dos indicadores sociais básicos. Em resumo, um período de desenvolvimento inclusivo, de acordo com Arbib e Martin (2010, p. 5). Nesse momento, foi marcante a união de aspectos econômicos e sociais numa mesma política, esferas sempre distintas no Brasil, em termos de objetivos e instituições, o que deixava transparecer o surgimento de novas sinergias, constituintes daquele novo Estado.

Essa escolha, vale mencionar, pautada por um objetivo de inclusão, parece apresentar potencial gerador de instituições econômicas inclusivas, as quais, segundo estudo de Acemoglu e Robinson (2012, p. 89), “não só conferem às pessoas a liberdade de realizar em sua vida aquela vocação mais adequada aos seus talentos, mas também criam condições iguais para todos, capazes de lhes proporcionar oportunidade para tanto”.

Assim, enquanto as instituições inclusivas propiciam, no longo prazo, prosperidade e

crescimento econômico, as extrativistas levam à estagnação e à pobreza, pois impedem a formação de incentivos para que as pessoas poupem, invistam e inovem – ou seja, desenvolvam-se. Por consequência, as instituições extrativistas constituem a razão do fracasso das nações, embora elas possam fomentar algum tipo de crescimento (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012).

Além disso, a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB, 1988) trouxe elementos que proporcionaram ao Estado adquirir maior capacidade de instrumentalização. Um dos fatores contribuintes para tanto, a exigência de concursos públicos para assumir cargos na administração pública, permitiu o surgimento de ilhas de excelência na burocracia estatal. Assim, determinadas instituições-chave para a coordenação do desenvolvimento são administradas com racionalidade e eficiência (TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2012, p. 21). É o caso do BNDES, da Petrobras, da Embraer, da Embrapa, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), do Banco Central, entre outras.

No tocante ao relacionamento desse novo Estado com o Direito, observa-se que certas necessidades funcionais podem ser atendidas com o aparato jurídico. Por um lado, leis são necessárias para a criação de novas instituições, a exemplo do Cadastro Único¹ e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). Por outro lado, e mais importante, é necessário encontrar novas funcionalidades para o Direito.

A identificação dessas novas funcionalidades e responsabilidades legais, de acordo com Trubek, Coutinho e Schapiro (2012, p. 24), ocorre mediante o estudo de casos e a aplicação de engenharia reversa – procedimento que se inicia com a escolha de uma política pública para o estudo das funções a ela associadas. Em seguida, verifica-se se o Direito contribui, ou em que medida poderá contribuir, para essas funções.

Os autores defendem que o sucesso do novo ativismo estatal e das políticas de desenvolvimento relacionadas exigem a manutenção da flexibilidade, a orquestração entre os agentes públicos e os atores do setor privado, a criação de condições para maximizar a sinergia entre os atores e a preservação da legitimidade. São esses os novos papéis a serem desempenhados pelo Direito (TRUBEK; COUTINHO; SCHAPIRO, 2012, p. 24).

A manutenção da flexibilidade ocorre mediante o uso das normas para permitir a experimentação, promover a inovação e facilitar o acompanhamento de experimentos para políticas públicas. Desse modo, é

¹ Nos termos do art. 2º do Decreto nº 6.135/2007, o “Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico é instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público” (BRASIL, 2007d).

possível aprender com a prática e corrigir rotas, se necessário. Portanto, o Direito incorpora aprendizados com o uso de novas racionalidades e estratégias. Daí porque o novo Estado ativista emprega diversas ferramentas de governança.

O estímulo à orquestração entre os agentes públicos e privados representa o uso do Direito para estruturar as atividades estatais para novos modelos de política industrial e social. No caso, deve-se facilitar a coordenação e a articulação dentro do setor público, tanto do ponto de vista horizontal – entre instâncias de mesmo nível hierárquico ou federativo – quanto verticalmente – entre instâncias de níveis hierárquicos ou federativos distintos. Na prática, as normas podem ser usadas para estimular a cooperação, mais que a competitividade, incluindo regras para encorajar o governo a trabalhar em parceria com o setor privado. Ademais, é possível promover a harmonia entre novas políticas com os programas preexistentes.

Maximizar sinergias, por sua vez, significa a utilização de normas para estruturar parcerias público-privadas de modo a permitir que elas tenham mais eficácia que as soluções puramente públicas ou unicamente privadas. Isso pode ocorrer por meio de um sistema de governança colaborativa que crie incentivos àquelas parcerias – a exemplo de alinhamento de incentivos ou o uso de contratos privados por entes públicos –, compartilhe os riscos e estabeleça instâncias híbridas e fóruns de diálogo e interação entre os agentes públicos e privados.

A preservação da legitimidade, ao seu modo, ocorre mediante a transparência contínua do governo e a asseguuração de participação adequada. Ou seja, o regime legal deve garantir transparência, prestação de contas e participação nas políticas de desenvolvimento, o que exige normas de divulgação, ferramentas de participação, regras para responsabilizar pelos resultados os agentes políticos competentes e caminhos para estimular o diálogo público-privado.

Aplicando essa ordem de ideias ao Brasil atual, Trubek, Coutinho e Schapiro (2012, p. 25-29) destacam empiricamente a manutenção da flexibilidade na política industrial e de inovação; o estímulo à orquestração na política social; a maximização de sinergias no Direito do Trabalho e a construção da capacidade legal para o desenvolvimento mediante o comércio internacional.

Concluem os autores que o novo ativismo estatal brasileiro é real e configura-se como um trabalho em construção. Em razão disso, algumas questões são postas para discussão: o modelo do novo ativismo estatal é coerente com o novo desenvolvimentismo? Ele pode consolidar-se? O governo brasileiro tem capacidade para gerir os novos processos e políticas postos em prática? As instituições brasileiras podem desen-

volver e sustentar os novos papéis que lhes são atribuídos por esse novo Estado? E, por fim, a experiência brasileira é exclusiva ou pode ser replicada?

O novo ativismo estatal no Brasil precisa resistir ao teste do tempo, já que seu formato existe há pouco mais de uma década. Logo, não há ainda um novo modelo de Estado. As novas políticas e procedimentos são recentes, mas constituem uma tendência que pode redundar num modelo sustentável. Há uma política industrial, assim como existe assistência estatal para a inovação combinada com uma firme política social. Resta verificar se haverá continuidade ou rompimento, dado que um novo governo, o de Michel Temer, tomou corpo a partir de setembro de 2016.

A capacidade do Brasil para gerir esses novos processos é temperada pelo profissionalismo que se notabilizou dentro dos entes estatais. No entanto, o risco da corrupção está sempre presente.

O sistema jurídico brasileiro dá sinais de que pode desenvolver e sustentar os novos papéis que se lhe apresentam. Novas leis são criadas e antigas normas são reformuladas; contudo, isso não basta para afirmar que todas as alterações necessárias ocorrerão. As regras jurídicas ainda se compõem de certa rigidez que se torna obstáculo muitas vezes.

Decerto, a experiência brasileira poderá ser replicada, na vertente de serem atendidas as condições socioeconômicas da outra localidade. A nova política industrial de estímulo ao setor privado, inclusive com o uso de um banco estatal de desenvolvimento, traz lições que merecem atenção internacional. E da mesma forma a fusão dessa temática industrial com a política social deve ser estudada. Os experimentos brasileiros de Direito e Desenvolvimento seguem no mesmo rumo, condicionados às adaptações necessárias.

Não é, porém, a prática brasileira um modelo a ser seguido por todos os países em desenvolvimento. A conjuntura socioeconômica própria do Brasil dificilmente se repete em outra parte do globo: setor industrial bem desenvolvido, centros de pesquisa avançada, grande mercado interno, constituição democrática, burocracia profissionalizada em órgãos-chave para o desenvolvimento, uma longa história de intervenção estatal na economia e capacidade de transformação das instituições legais.

Todos esses aspectos reunidos no mesmo lugar e contexto histórico fazem da experiência brasileira um excelente vetor de observação e aprimoramento para o Direito e Desenvolvimento. A história continua.

3. Direito, microempreendedor individual e desenvolvimento

O Direito integra o processo de desenvolvimento. Quando são estabelecidas as trajetórias, tornam-se necessárias políticas públicas para alcançá-las. E essas políticas serão implementadas por ações e processos influenciados por determinadas instituições, cujo molde, criação e definição decorrem de uma atividade eminentemente jurídica.

No contexto do Direito e Desenvolvimento das últimas décadas, especialmente após o segundo momento neoliberal, alguns entes nacionais e internacionais cumprem o papel de propulsores das estratégias de desenvolvimento econômico, realizando estudos institucionais e promovendo, inclusive mediante financiamento, sua efetivação.

Nesse aspecto, os bancos de desenvolvimento têm papel central. A teoria financeira a seu respeito apresenta três motivações para sua criação (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010, p. 278-281).

Primeiramente, verifica-se que o mercado financeiro tradicional é incompleto no tocante às necessidades do desenvolvimento econômico. Isso decorre da exigência de envolver setores, produtos e processos novos, o que gera incerteza e elevados custos. Por conseguinte, os investidores tradicionais, os quais tendem a rejeitar altos riscos, não conseguem prever com exatidão o retorno dos investimentos, e isso os afasta das empreitadas.

Além disso, a implementação de políticas de desenvolvimento exige maior autonomia financeira e a rigidez das disposições orçamentárias é uma barreira ao seu pleno dispor. Essas políticas envolvem medidas de estímulo a investimentos em setores estratégicos, como infraestrutura, além de investimentos públicos acima da média. Os orçamentos, como se sabe, sofrem influências políticas as mais diversas. Logo, os bancos de desenvolvimento, autônomos em relação a esse ponto específico, contribuem para ampliar aquela autonomia em prol da efetivação das políticas de desenvolvimento econômico.

O terceiro fator é a capacidade de atuação anticíclica dos bancos de desenvolvimento no mercado de crédito, isto é, a sua oferta de fundos pode ser mantida ou até aumentada mesmo durante períodos de recessão.

Diante desse contexto, em âmbito internacional, o Banco Mundial cumpre papel de destaque. De acordo com Santos (2006, p. 269-277), a partir da década de 1990 houve uma inflexão da atuação do Banco Mundial em direção ao império do Direito, o qual foi considerado: a) uma ferramenta institucional; b) um conjunto substantivo de regras e regulações jurídicas; c) capaz de combater a corrupção, desde que expandido; e d) capaz de reduzir a pobreza e aumentar as capacidades dos indivíduos, desde que reinterpretado.

Entre os estudos realizados com frequência pelo Banco Mundial, aponta-se o *World*

Developmental Report, apresentado anualmente desde 1978, com uma temática desenvolvimentista diferente, como um dos mais influentes do setor. Em 2017, por exemplo, o tema é a governança e a lei². Interessa, especialmente para este estudo, verificar o relatório do ano de 2005, intitulado “Um melhor clima de investimento para todos”, em que se debate, entre outras, a questão da informalidade no mercado.

Antes, porém, analise-se a relação entre a informalidade e o desenvolvimento.

3.1. Informalidade e desenvolvimento

Atreladas à informalidade no mercado de trabalho estão algumas características que lhe são atribuídas numa conotação negativa, tais como condições inferiores de trabalho, empresas de baixa produtividade e o desrespeito às normas jurídicas. No entanto, sabe-se que a informalidade atingiu grandes patamares a partir da década de 1990 e, por isso, mereceu estudos que se preocuparam em propor alternativas àquele crescimento.

Verifica-se, então, se a informalidade é empecilho para o desenvolvimento, não sem antes alertar que o termo apresenta conteúdo indefinido. Em uma de suas perspectivas, os trabalhadores informais estão mais distantes dos benefícios públicos ou mesmo da economia moderna, num cenário de exclusão (PERRY, 2007, p. 1). Outra perspectiva, contudo, verifica que muitas pessoas avaliam seu nível de envolvimento com a coisa pública e escolhem manter-se distantes das instituições formais, num cenário de saída.

Saída e exclusão são faces complementares componentes da informalidade. Essa conjuntura representa a crítica dos indivíduos ao Estado,

² Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

seja no tocante à onerosa regulamentação para as empresas e os mercados de trabalho, seja em relação à proteção social deficiente. Para modificá-la, são necessárias ações que aumentem a produtividade na economia, a exemplo de um clima melhor de investimento combinado com a elevação dos níveis de capital humano.

Essa espécie de capital é medida por meio da escolaridade e da experiência. Refere-se ao capital incorporado aos indivíduos em razão de suas habilidades e conhecimentos, o qual determinará a capacidade produtiva e os rendimentos do sujeito. Quando se verifica a categoria dos microempreendedores, tem-se que formação técnica e capacidade de gestão também compõem o capital humano (FONTES; PERO, 2011, p. 638-639).

A melhoria no clima geral de investimento, por sua vez, exige aumento tanto do capital financeiro quanto do capital social. O primeiro diz respeito ao acesso ao crédito, ao passo que o segundo representa as relações sociais que facilitam as ações individuais.

A explicação técnica para a dificuldade do acesso dos microempreendedores ao crédito baseia-se em dois fatores: o problema informacional e a ausência ou a incapacidade de definição de colateral (FONTES; PERO, 2011, p. 639).

Aquele que vai emprestar dinheiro decide fazê-lo após certificar-se de uma base mínima de segurança. Ocorre que, no caso dos microempreendedores, são estes que detêm maiores informações sobre os retornos potenciais e os riscos envolvidos no projeto. A falta de informações por parte do credor deve-se ao fato de os microempreendedores, em geral, não possuírem sistemas de contabilidade ou gerenciamento, além de terem dificuldades de comprovação de renda. Essa assimetria de informação gera dois entraves: a seleção adversa e o risco moral.

A incompletude das informações detidas pelo credor torna-o incapaz de avaliar precisamente o risco do empréstimo. Logo, não consegue diferenciar a contento os bons dos maus pagadores. Em razão disso, decidirá sempre por taxas de juros mais elevadas, terminando por atrair tomadores com risco de crédito também maiores.

O risco moral, por sua vez, ocorre durante a transação. O credor, por não deter todas as informações envolvidas no negócio, corre outro risco: o da mudança de comportamento do devedor, o qual pode vir a não mais pagar o empréstimo. Esse outro fator também influencia o aumento da taxa de juros. Da mesma forma, o tomador de empréstimos, diante das altas taxas, apresenta os projetos mais arriscados do ponto de vista creditício.

Assim, há uma taxa de juros que maximiza o retorno do banco. A partir de certo ponto, o aumento dos juros provoca uma redução na qualidade dos tomadores de crédito pelos problemas de risco moral e seleção adversa apresentados acima. Se a taxa de juros, a demanda por crédito exceder a oferta, há racionamento de crédito, ou seja, os emprestadores se recusam a fazer empréstimos mesmo que os tomadores estejam dispostos a pagar a taxa de juros vigente (FONTES; PERO, 2011, p. 640).

Uma das soluções que o mercado apresenta para a assimetria informacional é a exigência, pelas instituições financeiras, de um colateral para garantir o empréstimo. Porém, no caso dos microempreendedores, eles não possuem ativos que se prestem a servir como colaterais de garantia; ou, quando os possuem, os valores são baixos e não bastam.

Também é tido como uma possível solução o chamado microcrédito, destinado justamente àqueles que têm dificuldades de acesso ao crédito formal, e que se vale de instrumentos

substitutos como o aval solidário e a concessão de crédito por intermédio do agente de crédito (ou agente de desenvolvimento), o qual realiza análise presencial das condições de pagamento.

O outro aspecto que precisa ser melhorado no enfrentamento da informalidade é o do capital social. As relações sociais de um indivíduo permitem-lhe acessar instrumentos ou serviços que auxiliam a implementação e o crescimento do seu negócio, a exemplo do crédito para iniciar ou da mão de obra não remunerada de amigos e parentes próximos. Da mesma forma, essa rede de relacionamentos possibilita a transferência de informações relevantes para o negócio, caso de fornecedores confiáveis ou de bons canais de comercialização. Há ainda o apoio emocional que proporciona conforto psicológico a quem tem boas relações sociais.

O capital social é, ainda, um dos modos de enfrentar a assimetria informacional no mercado de crédito. Por meio dele é possível utilizar dois instrumentos facilitadores do acesso ao crédito: as cooperativas de crédito e o aval solidário. Este último, inclusive, é muito utilizado no CrediAmigo³, maior programa de microcrédito produtivo orientado da América do Sul.

Combater a informalidade, portanto, significa enfrentar uma questão que afeta a produtividade da economia, a arrecadação do governo e o bem-estar dos indivíduos. Logo, melhorar as vertentes de capital humano, financeiro e social apresenta-se como um dos caminhos adequados para tanto. Daí porque se defende a formalização como espaço destinado a alterar essa realidade, permitindo o aperfeiçoamento do ambiente empreendedor.

Afirma-se que há duas espécies bem definidas de empreendedor: aquele que o faz por oportunidade e o que é movido pela necessidade.

O primeiro caso reflete o empreendedor nato, aquele sujeito sempre alerta às melhores condições de negócio, apto a descobrir e explorar as novas oportunidades. Kirzner (1979, p. 154-181), tomando por parâmetro o personagem de Robinson Crusóe (DEFOE, 2012), foi quem reconheceu essas características no indivíduo empreendedor.

O outro caso diz respeito àquele indivíduo que promove atividade empreendedora por necessidade de sobrevivência. São pessoas que, muitas vezes, não reúnem condições de inserir-se adequadamente no mercado formal de trabalho (VALE; CORRÊA; REIS, 2014, p. 315).

Assinale-se, todavia, que há outras motivações para empreender, além da necessidade ou da oportunidade. O cenário, portanto, é de mul-

³Maiores informações em <<http://www.bnb.gov.br/crediamigo>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

tipicidade de razões, as quais envolvem desejo de independência financeira, talento, suporte familiar, liberdade, tempo disponível, dentre outros, inclusive oportunidade e necessidade, e até mesmo os dois fatores conjugados.

Há uma pesquisa de cunho internacional cujos resultados sobre o Brasil contribuem para as investigações acerca do desenvolvimento. Trata-se do *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM), que se propõe a medir, em diversos países, o nível de empreendedorismo ao qual se lançam os indivíduos e as razões de empreender⁴.

A análise realizada leva em conta o empreendedorismo em seu aspecto processual, considerando as seguintes etapas que o caracterizam: a intenção dos indivíduos de iniciar um negócio; a criação do empreendimento; seu desenvolvimento considerando dois estágios, nascentes e novos; e culmina com a etapa em que o empreendimento é estabelecido⁵.

Vejam-se alguns desses indicadores, para melhor visualização da situação do empreendedorismo no Brasil de 2016.

A taxa total de empreendedores é de 36% e a taxa de empreendedorismo inicial (com-

posta por empreendedores nascentes e novos) é de 19,6%, ou seja, “a cada 100 brasileiros, aproximadamente 20 estavam envolvidos com atividades empreendedoras em estágio inicial em 2016” (GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR, 2016, p. 23).

Verificou-se que houve diminuição dessas taxas em relação a 2015, e o agravamento da crise econômica no último ano tem sido apontada como possível fator para tanto. Outro dado importante no diagnóstico da informalidade é que apenas 17,5% declararam ter Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), apesar do aumento do número total de microempreendedores individuais (de 5,6 milhões em 2015 para 6,5 milhões em 2016).

Diante do contexto apresentado no ano de 2016, o estudo supõe que tais números decorram da falta de confiança na economia nacional⁶.

No tocante à mentalidade empreendedora, ter o próprio negócio é uma opção desejável de carreira, um sonho compartilhado por 31,7% da população – o sonho de fazer carreira numa empresa, por exemplo, é compartilhado por 19,5% do total da população.

Sobre as condições para empreender no Brasil, os principais fatores ambientais que favorecem o empreendedorismo são: a abertura de mercado e a redução das barreiras para a entrada de novas empresas, a capacidade empreendedora e programas governamentais que favorecem o empreendedorismo (GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR, 2016, p. 88).

Diante desse quadro, que se mostra coerente com o debate teórico traçado até aqui,

⁴O Instituto Brasileiro da Qualidade e Produtividade – IBQP, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – o SEBRAE e apoio técnico do Grupo de Pesquisa Inovação, Sustentabilidade e Empreendedorismo em Pequenas Empresas da Universidade Federal do Paraná – UFPR, apresenta os resultados do *Global Entrepreneurship Monitor* – GEM para o ano de 2016. A pesquisa GEM iniciou-se em 1999, fruto de uma parceria entre a Babson College e a London Business School e, atualmente, é a mais abrangente pesquisa anual sobre atividade empreendedora no mundo, que explora o papel do empreendedorismo no desenvolvimento social e econômico” (GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR, 2016, p. 17).

⁵Além disso, “são analisados aspectos contextuais do processo empreendedor em que são relevantes as características sociodemográficas dos indivíduos, o ambiente institucional da sociedade em termos econômicos, políticos, sociais e de desenvolvimento, e, por fim, a postura da sociedade em relação ao empreendedorismo enquanto atividade socialmente valorizada em termos de ocupação e geração de renda” (GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR, 2016, p. 17).

⁶Em razão disso, “em 2016 os empreendedores não se mostravam preocupados com o crescimento, mas apenas com a sobrevivência das suas empresas, formais ou não” (GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR, 2016, p. 73).

fica evidenciada a relação entre a superação da informalidade e o desenvolvimento. Todavia, não basta apenas permitir a formalização por intermédio de políticas públicas: é necessário fomentar a mentalidade empreendedora em todos os cenários, públicos ou privados, e promover desde melhorias no acesso ao crédito até a redução dos entraves burocráticos tão criticados no País.

Introduzido pela Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008)⁷, o Programa do Microempreendedor Individual é voltado a pessoas que trabalham por conta própria, em categorias até então à margem de qualquer formalização especial⁸. Essa lei propiciou a trabalhadores como cabeleireiros, pintores de parede e pipoqueiros, entre outros⁹, sua legalização como pequenos empresários, trazendo como consequência, por exemplo, a possibilidade de acesso à previdência social e a financiamento bancário, em razão do registro no CNPJ.

A razão precípua do referido programa é combater a informalidade. No caso, o conceito de informalidade segue a vertente restrita da ausência de registro formal da atividade econômica. De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) referentes a 2009, 76,5% dos empresários (empregadores e trabalhadores por conta própria) no momento da pesquisa poderiam ser enqua-

drados na categoria dos informais consoante aquele critério¹⁰.

Com fundamento em tudo o que se expôs, conclui-se que o Programa do Microempreendedor Individual apresenta as características essenciais para promover o desenvolvimento.

Antes, porém, investigue-se uma hipótese do nascedouro desse formato de combate à informalidade nas linhas de estudo do Banco Mundial, bem como sua implicação na formação legislativa da política pública em foco.

3.2. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial e sua suposta influência sobre o legislador brasileiro

Para o ano de 2005, como mencionado, o Banco Mundial apresentou seu Relatório para o Desenvolvimento, intitulado “Um melhor clima de investimento para todos” (WORLD BANK, 2004b). O pressuposto básico era de que o clima de investimento é central para o desenvolvimento e para a redução da pobreza.

De acordo com esse estudo, as empresas privadas ocupam posição de destaque no processo de desenvolvimento, na medida em que fortalecem a base do crescimento econômico, proporcionam mais de 90% dos empregos, constituem a principal fonte de receita tributária, entre outros fatores. Ocorre que sua contribuição para o processo decorre do chamado clima do investimento: questões locais específicas que formam as oportunidades e incentivos para o investimento de forma produtiva, a geração de trabalho e o crescimento das empresas.

⁷Essa lei alterou sensivelmente a Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006). A introdução de normas acerca do Microempreendedor Individual ocorreu por meio de seu art. 3º, cuja vigência se iniciou apenas em 1º de julho de 2009, conforme art. 14, III, da Lei Complementar nº 128/2008.

⁸Ou seja, categorias componentes da massa de trabalhadores informais.

⁹No Anexo XIII da Resolução nº 94 (BRASIL, 2011), do Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN), de 29 de novembro de 2011, encontra-se o rol de atividades permitidas ao MEI, entre as quais podem ser citadas: alfaiate, bombeiro hidráulico, cabeleireiro, diarista, engraxate, fotógrafo, gesseiro, humorista, instrutor de música, jardineiro, lavadeira de roupas, motoboy, ourives, pipoqueiro, quitandeiro, rendeira, sapateiro, taxista, verdureiro etc.

¹⁰Isso porque inexistente consenso sobre o conceito de atividade econômica informal. Há estudos que se valem do critério de contribuição para a previdência, outros do tipo de ocupação ou ainda da posse de carteira de trabalho, além do citado registro formal da atividade econômica. Ver Corseuil, Reis e Brito (2015).

Nesse cenário, as políticas públicas desempenham papel primordial. São os governos os responsáveis, em última análise, pela proteção dos direitos de propriedade, pelos sistemas de tributação e regulamentação, pelo fornecimento de infraestrutura, pelo funcionamento dos mercados financeiro e de trabalho e pelos sistemas de governança dispostos a combater a corrupção.

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2005 propõe-se a mostrar o que os governos podem fazer para criar o melhor clima de investimento apto a beneficiar toda a sociedade: indivíduos, empresas de todos os tamanhos e também os governos das diferentes esferas¹¹.

Partindo do pressuposto de que o crescimento econômico está ligado diretamente à redução da pobreza, verificou-se que o melhor clima de investimento melhoraria a vida das pessoas, seja na condição de empregados, empresários, consumidores, usuários de infraestrutura, finanças e propriedade, seja como beneficiários de serviços financiados por impostos ou transferências.

Acerca da melhoria na condição de empresários, o Relatório verifica que centenas de milhares de pessoas de baixa renda se dedicam à atividade de microempreendedores, especialmente na economia informal. São ambulantes, agricultores, domésticos, entre outras ocupações. Segundo as pesquisas, essas empresas informais enfrentam, em sua maioria, as mesmas restrições que as outras empresas, no tocante a direitos de propriedade precários, corrupção, imprevisibilidade de políticas e limitado acesso a financiamento e serviços públicos. Logo,

¹¹ O Relatório utiliza dados provenientes de Pesquisas sobre o Clima de Investimento, “que abrangem mais de 26.000 empresas em 53 países em desenvolvimento”, e do Projeto *Doing Business*, “que é padrão de referência para regimes normativos em mais de 130 países” (WORLD BANK, 2004b, p. 1).

a redução dessas restrições importaria no aumento da renda desses microempreendedores, permitindo-lhes ampliar sua atividade (WORLD BANK, 2004b, p. 3).

Ademais, melhorar o clima de investimento – mediante oportunidades e incentivos para empresas investirem em produtividade, criarem empregos e se expandirem – estimula o microempreendedor a decidir iniciar seu negócio na formalidade (WORLD BANK, 2004b, p. 35). Essas melhorias ocorreriam com a redução de custos, riscos e barreiras injustificadas no mundo dos negócios relativos a cada espécie empresarial.

Os microempreendedores compõem a maior parte da economia informal, a qual, por sua vez, é substancialmente importante em muitos países em desenvolvimento. Medidas semelhantes às aplicadas nas grandes empresas decerto melhorariam a situação dos microempreendedores e das microempresas. Assim, menos burocracia e menos corrupção reduzem seus custos de funcionamento; segurança em relação aos direitos de propriedade e menos incerteza política reduzem os riscos de sua atuação; e a diminuição das barreiras de concorrência permite sua expansão (WORLD BANK, 2004b, p. 42).

Da mesma forma, nos termos da pesquisa do Banco Mundial, o clima de investimento será melhor para os microempreendedores se houver redução da burocracia no registro de empresas e a eliminação de distorções que dificultam o seu acesso ao crédito bancário, por meio de linhas de microcrédito (“improving access to credit, including through microfinance schemes” (WORLD BANK, 2004b, p. 62)).

Diante desse contexto, e após o exame desse Relatório, publicado em 2004, é possível supor que essas ideias tenham influenciado, sobremaneira, a criação do Programa do Microempreendedor Individual no Brasil. Isso

porque são confusos em relação às suas origens os trabalhos legislativos acerca da Lei Complementar nº 128/2008, no que diz respeito ao que está disponível para acesso mediante a internet, tanto na página da Câmara dos Deputados¹² quanto na do Senado¹³.

O primeiro texto que se encontra ao buscar o termo *microempreendedor* nos arquivos de notícias da Câmara dos Deputados diz respeito ao Projeto de Lei nº 808/2007, o qual pretendia instituir a Política Nacional de Inclusão e Promoção dos Microempreendedores Urbanos.

Essa política pública seria composta por cinco programas: I – concessão de crédito a microempreendedores, com prioridade para a modalidade de microcrédito, até o limite de três mil reais (R\$ 3.000,00) por beneficiário; II – concessão, mediante responsabilidade solidária dos beneficiários, de crédito associativo, até o limite de três mil reais (R\$ 3.000,00) por beneficiário associado; III – oferecimento de garantia de crédito, até o limite de nove mil reais (R\$ 9.000,00); IV – assistência técnica, treinamento e capacitação de microempreendedores; e V – promoção do cooperativismo e do associativismo.

A justificativa básica estava na superação do problema da informalidade. Observe-se:

Com esta proposição, pretendemos que o desenvolvimento do Brasil se dê de maneira inclusiva, a partir da base, do pequeno, e que a economia brasileira se expanda a partir do microempreendimento, desta forma gerando a inclusão econômica e, portanto, social. Para tanto, nossa abordagem é estabelecer as linhas gerais de uma política voltada à promoção e à inclusão econômica, portanto também à inclusão social, do microempreendedor, dando-lhe acesso ao crédito e ao conhecimento técnico, por meio do incentivo à reconhecida capacidade empreendedora da população brasileira (BRASIL, 2007c).

No entanto, verifica-se que tal projeto foi arquivado após despacho solicitando seu apensamento ao Projeto de Lei nº 658/2007, que lhe antecedeu. Este último propunha a criação do regime previdenciário e tributário do trabalhador por conta de pequena renda e dos nanoempreendedores e a instituição do Sistema Integrado de Pagamento de Tributos e Contribuições dos Trabalhadores Independentes de Baixa Renda Simplesmente Trabalhador (o qual unificava o pagamento de diversos impostos e contribuições, dentre eles o imposto de renda, o imposto sobre produtos industrializados, o imposto de exportação e a contribuição social sobre o lucro líquido) (BRASIL, 2007b).

¹² Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

¹³ Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/hpsenado>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

O foco encontrava-se no combate à informalidade, além de demonstrar preocupação com a não inscrição no sistema de previdência social dos trabalhadores por conta própria.

Este projeto também foi arquivado, mas entre as razões de sua rejeição encontra-se a avaliação de que o veículo mais adequado a tal propositura seria um projeto de lei complementar, especialmente por tratar de tema atinente ao Simples, acerca do qual já se conhecia a vigência da LC nº 123/2006 (BRASIL, 2006), modificada pela LC nº 127/2007 (BRASIL, 2007e).

No parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio da Câmara dos Deputados que sugeriu a rejeição do projeto¹⁴, encontram-se tais justificativas, além da remissão ao anterior Projeto de Lei Complementar nº 210/2004, o qual se propunha a instituir regime tributário, previdenciário e trabalhista especial à microempresa com receita bruta anual de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) (BRASIL, 2004b).

É, então, nesse projeto de 2004, que se encontra a gênese do que viria a ser o Programa do Microempreendedor Individual. Identifica-se como autor do projeto o Poder Executivo, o qual o encaminhou ao Poder Legislativo após as considerações apresentadas na Exposição de Motivos Interministerial nº 00122/2004, dos Ministérios da Fazenda, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e da Previdência Social¹⁵.

Nesse documento, os ministros de Estado que o subscrevem asseveram:

As medidas propostas no projeto de lei em questão resultam de estudo realizado sobre os pequenos negócios informais no Brasil. Esse estudo é parte integrante de uma ampla agenda de reformas microeconômicas que visam aperfeiçoar o ambiente de negócios no País e fomentar o empreendedorismo, favorecendo a retomada do crescimento econômico, a redução do desemprego e a elevação da renda e do bem-estar social (BRASIL, 2004c).

Contudo, não há qualquer esclarecimento quanto à origem do mencionado estudo, de modo que não é possível saber, com precisão, quem é o seu autor.

Ao se realizarem buscas sobre o assunto remontando ao ano de 2004, encontra-se uma reportagem publicada na Revista Desafios do

¹⁴ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=347245>. Acesso em: 9 nov. 2017.

¹⁵ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2004/122-MF%20MTE%20MPS%20MDIC.htm>. Acesso em: 9 nov. 2017.

Desenvolvimento, do Ipea, na qual se apresenta uma analogia:

Abrir uma empresa, pequena, média ou grande, no Brasil, é como participar de uma gincana. É preciso ter disposição para cumprir cerca de 17 procedimentos, comparecer em até 15 órgãos do governo, ter tempo e dinheiro de sobra. Para se ter uma idéia da dimensão do problema da burocracia nesse campo, um estudo realizado pelo Banco Mundial esse ano, denominado *Doing Business* (fazendo negócios), indica que qualquer mortal interessado em abrir um empreendimento no Brasil tem de desembolsar, por baixo, 274 dólares em taxas e tributos, além de esperar uma média de 155 dias para abrir as portas.

[...]

O governo federal também estuda uma maneira de formalizar milhares de pessoas que exercem atividade econômica como trabalhadores autônomos, que não regularizam sua situação por causa da burocracia e da alta carga tributária. Pensa-se em estabelecer uma renda máxima, provavelmente em torno de 3 mil reais por mês, para o registro por meio do Cadastro de Pessoa Física (CPF) ou de um Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) especial, a ser criado. As pessoas pagariam um único imposto, de alíquota reduzida, menor ou igual à do Simples (FURTADO, 2004, p. 23-33).

O citado estudo realizado pelo Banco Mundial, denominado *Doing Business*, como visto, é um dos pilares que formatam o Relatório para o Desenvolvimento Mundial. Para o ano de 2005, o *Doing Business*, publicado em 2004, intitulava-se *Removing Obstacles to Growth* (WORLD BANK, 2004a). Estudos acerca das dificuldades de realizar a atividade empresarial no Brasil foram apresentados com riqueza de detalhes, tendo sido avaliadas as realidades de dez capitais brasileiras: Belo Horizonte, Brasília, Campo Grande, Cuiabá,

Fortaleza, Salvador, Manaus, Porto Velho, Rio de Janeiro e São Paulo.

Entre as conclusões, cita-se a necessidade de 17 procedimentos, em média, para se iniciar formalmente um negócio no Brasil, o que levava cerca de 152 dias a um custo de 11,7% da renda *per capita*. Com isso, o País ocupava o nada honroso sexto lugar, numa lista de 133 nações pesquisadas, em termos de demora para abrir uma empresa. E para fechá-la, eram necessários 10 anos, o segundo processo mais lento dentre todos os pesquisados (WORLD BANK, 2004a).

Desse modo, dada a similitude e a época da temática, é razoável supor que o estudo mencionado no documento interministerial datado de 10 de setembro de 2004 seja exatamente aquele realizado pelo Banco Mundial.

Quanto ao PLP nº 210/2004, consta que ele foi apensado ao Projeto de Lei Complementar nº 123/2004 (BRASIL, 2004a), em 25/5/2005. Contudo, em 5/9/2006, tem-se a informação de que essa apensação foi “declarada prejudicada, face à aprovação da Subemenda Substitutiva de Plenário apresentada pelo relator da Comissão Especial¹⁶”.

Ocorre que o PLP nº 123/2004 foi transformado, por aprovação, na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a qual instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, mas não contemplou a figura do microempreendedor individual em sua redação final.

O tema só voltaria ao debate quando das discussões parlamentares acerca do Projeto de Lei Complementar nº 2/2007 (BRASIL, 2007a), o qual propunha mudanças na LC nº 123/2006. No dia 8 de abril de 2008, mediante requeri-

¹⁶ Informação disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_depachos.jsessionid=7F3F8EDA3ED10315EAF94DACCDDFE5DF.proposicoesWeb2?idProposicao=268772>. Acesso em: 9 nov. 2017.

mento de apensação realizado pelo Deputado José Pimentel, foi apensado àquele o Projeto de Lei Complementar nº 131/2007, o qual retomava a questão daquelas empresas cuja renda anual não ultrapassava R\$ 36 mil, assim justificando-se:

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, deixou de contemplar adequadamente no Simples Nacional os negócios de pequeníssima monta, os quais eram definidos, no Projeto de Lei Complementar nº 210, de 2004, de autoria do Poder Executivo, como aqueles negócios com renda anual de até R\$ 36.000,00, o que nos leva a apresentar a presente proposição, visando a corrigir tal falha (BRASIL, 2007f).

Observe-se a menção expressa ao PLP nº 210/2004, de autoria do Poder Executivo, e justificado pela já mencionada exposição de motivos interministerial, por sua vez embasada em estudos de autoria provável do Banco Mundial.

Dessa maneira, a redação final do PLP nº 2/2007 apresentou as primeiras normas referentes ao microempreendedor individual. A sua aprovação, mediante sanção presidencial em 19 de dezembro de 2008, redundou na LC nº 128, a qual incluiu, entre outros, o art. 18-A na LC nº 123/2006, cuja redação original era a seguinte:

Art. 18-A. O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo. § 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), optante pelo Simples Nacional e

que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo (BRASIL, 2008).

Verifica-se, então, clara convergência entre o conteúdo daquele Relatório para o Desenvolvimento Mundial 2005, publicado em 2004, baseado em dados provenientes de Pesquisas sobre o Clima de Investimento e do Projeto *Doing Business*, do Banco Mundial, e o Programa do Microempreendedor Individual objeto deste estudo.

4. Conclusões

A economia, como o Direito, é instrumento do engenho humano. A temática referente ao desenvolvimento, portanto, não pode ser reduzida ao aspecto econômico. A acepção do desenvolvimento como liberdade, nesse aspecto, reforça esse caráter meta-econômico.

No cotejo entre o *Law and Development* e a realidade brasileira, concluiu-se que as condições socioeconômicas nacionais são ímpares; porém, a experiência poderá ser replicada se verificada conjuntura semelhante em outro lugar, que possa ser objeto de adaptações institucionais.

A política pública veiculada no Programa do Microempreendedor Individual, que tem por missão a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária, insere-se nesse palco em razão de sua contribuição à justiça social voltada ao desenvolvimento humano. O microempreendedor individual, antes relegado ao mercado informal, passa a ter acesso ao sistema econômico de modo formal, alcançando, inclusive, proteção social mediante sua inscrição no regime previdenciário nacional.

Ademais, a política pública implementada através do Programa do MEI proporciona aos envolvidos o aperfeiçoamento de suas liberda-

des instrumentais, insere-se no debate da renúncia fiscal referente ao Simples Nacional e enfrenta o problema da informalidade.

Acerca do relacionamento com o Direito e Desenvolvimento, observou-se a interação entre o enfrentamento da informalidade com o crescimento econômico. Além disso, em atenção à problemática condutora da pesquisa, apresentou-se a hipótese de que os estudos do Banco Mundial influenciaram o legislador brasileiro na criação do Programa do MEI.

Sobre o autor

George Felício Gomes de Oliveira é mestre em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Fortaleza, CE, Brasil; advogado do Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB) em Fortaleza, CE, Brasil.
E-mail: georgefelicio@yahoo.com.br

Título, resumo e palavras-chave em inglês¹⁷

LAW AND DEVELOPMENT IN BRAZIL AND THE HISTORICAL INSERT OF THE PUBLIC POLICY OF THE INDIVIDUAL MICROENTREPRENEUR

ABSTRACT: The paper analyzes the context in which the field of studies of Law and Development advanced in Brazil, aiming to identify the origin of the discussions (social, political, economic and legal) that provided the insertion of the public policy of the Individual Microentrepreneur in our daily life.

KEYWORDS: LAW AND DEVELOPMENT. PUBLIC POLICY. INDIVIDUAL MICROENTREPRENEUR.

Como citar este artigo

(ABNT)

OLIVEIRA, George Felício Gomes de. Direito e desenvolvimento no Brasil e a inserção histórica da política pública do microempreendedor individual. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, v. 54, n. 216, p. 161-180, out./dez. 2017. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p161>.

(APA)

Oliveira, G. F. G. de (2017). Direito e desenvolvimento no Brasil e a inserção histórica da política pública do microempreendedor individual. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, 54(216), 161-180. Recuperado de http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/216/ril_v54_n216_p161

¹⁷ Sem revisão do editor.

Referências

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. *Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott B. Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary State activism without statism. In: WORKSHOP ON STATES, DEVELOPMENT, AND GLOBAL GOVERNANCE, 2010, Madison. *Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy*. University of Wisconsin-Madison, 2010. Disponível em: <http://law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 123, de 2004. Autor: Dep. Jutahy Junior. *Diário da Câmara dos Deputados*, 3 fev. 2004a. Transformado na Lei Complementar 123/2006. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=150559>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei Complementar nº 210, de 2004. Autor: Poder Executivo. *Diário da Câmara dos Deputados*, 13 nov. 2004b. Arquivado. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=268772>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

_____. Exposição de motivos interministerial nº 00122, de 10 de setembro de 2004. *Diário da Câmara dos Deputados*, 13 nov. 2004c.

_____. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. *Diário Oficial da União*, 15 dez. 2006.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 2, de 2007. Autor: Dep. Antonio Carlos Mendes Thame. *Diário da Câmara dos Deputados*, 1º mar. 2007a. Transformado na Lei Complementar 128/2008. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=340034>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 658, de 2007. Autor: Dep. Rodovalho. *Diário da Câmara dos Deputados*, 24 abr. 2007b. Arquivado. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347245>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 808, de 2007. Autor: Dep. Nazareno Fonteles. *Diário da Câmara dos Deputados*, 11 maio 2007c. Arquivado. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=349157>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

_____. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. *Diário Oficial da União*, 27 jun. 2007d.

_____. Lei Complementar nº 127, de 14 de agosto de 2007. *Diário Oficial da União*, 15 ago. 2007e.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 131, de 2007. Autor: Dep. Rodovalho. *Diário da Câmara dos Deputados*, 24 nov. 2007f. Arquivado. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=375439>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

_____. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. *Diário Oficial da União*, 22 dez. 2008.

_____. Comitê Gestor do Simples Nacional. Resolução nº 94, de 29 de novembro de 2011. *Diário Oficial da União*, 1º dez. 2011.

CALDEIRA, Jorge. *Mauá: empresário do império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CORSEUIL, Carlos Henrique; REIS, Mauricio Cortez; BRITO, Alessandra Scalioni. Critérios de classificação para ocupação informal: consequências para a caracterização

do setor informal e para a análise de bem-estar no Brasil. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 5-31, mar. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612015000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 9 nov. 2017.

DEFOE, Daniel. *Robinson Crusoe*. Tradução Sergio Flaksman. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2012.

FONTES, Adriana; PERO, Valéria. Desempenho dos microempreendedores no Brasil. *Revista Economia*, Brasília, v. 12, n. 3, p. 635-665, set./dez. 2011. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n3p635_665.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2017.

FURTADO, Clarissa. Empresas: a dura vida do empreendedor. *Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, ano 1, ed. 2, p. 29-33, set. 2004. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/images/stories/PDFs/desafios002_completa.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2017.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR. *Empreendedorismo no Brasil*: 2016. Curitiba: IBQP, 2016. Disponível em: <<https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Anexos/GEM%20Nacional%20-%20web.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. O papel dos bancos públicos no financiamento do desenvolvimento brasileiro. In: _____. *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Brasília: Ipea, 2010. v. 4, p. 277-308. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3303/1/Livro4_macroekonomiadesenvol.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2017.

KIRZNER, Israel. *Perception, opportunity, and profit: studies in the theory of entrepreneurship*. Chicago: University of Chicago Press, 1979.

PERRY, Guillermo E.; MALONEY, William F. Overview. In: PERRY, Guillermo E. et al. *Informality: exit and exclusion*. Washington: World Bank, 2007. (World Bank Latin American and Caribbean Studies).

SANTOS, Alvaro. The World Bank's uses of the "rule of law" promise in economic development. In: SANTOS, Alvaro; TRUBEK, David. *The new law and economic development: a critical appraisal*. New York: Cambridge University Press, 2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TRUBEK, David M. Para uma teoria social do direito: um ensaio sobre o estudo de direito e desenvolvimento. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (Org.). *O novo direito e desenvolvimento: passado, presente e futuro: textos selecionados de David M. Trubek*. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. Law and development 50 years on. *Legal Studies Research Paper*, [S.l.], n. 1212, p. 1-11, oct. 2012. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2161899>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

TRUBEK, David M.; COUTINHO, Diogo R.; SCHAPIRO, Mario Gomes. Towards a new law and development: new State activism in Brazil and the challenge for legal institutions. *Legal Studies Research Paper*, [S.l.], n. 1207, sept. 2012. Não paginado. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2144939>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

VALE, Gláucia Maria Vasconcelos; CORRÊA, Victor Silva; REIS, Renato Francisco dos. Motivações para o empreendedorismo: necessidade versus oportunidade?. *Revista de Administração Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 311-327, maio/jun. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v18n3/v18n3a05.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

WORLD BANK. *Doing business in 2005: removing obstacles to growth*. Washington, DC: Oxford University Press; World Bank, 2004a. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB05-FullReport.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

_____. *World development report 2005: a better investment climate for everyone*. Washington, DC: Oxford University Press; World Bank, 2004b. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/complete_report.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2017.