

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CAMPUS DE FRANCA**

LUCIMARA DE OLIVEIRA CORREIA DO PRADO

**A CONTRIBUIÇÃO DO SEBRAE-SP AO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS MUNICIPAIS NO ÂMBITO DE ATUAÇÃO DO ESCRITÓRIO
REGIONAL DE FRANCA (2007-2015)**

**FRANCA
2017**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
CAMPUS DE FRANCA**

LUCIMARA DE OLIVEIRA CORREIA DO PRADO

**A CONTRIBUIÇÃO DO SEBRAE-SP AO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS MUNICIPAIS NO ÂMBITO DE ATUAÇÃO DO ESCRITÓRIO
REGIONAL DE FRANCA (2007-2015)**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, Área de Concentração: Instituições, governança e desenvolvimento.

Orientadora: Prof^a Dr^a Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina.

**FRANCA
2017**

Prado, Lucimara de Oliveira Correia do.

A contribuição do escritório regional de Franca do SEBRAE-SP no desenvolvimento de Políticas Públicas no âmbito de atuação Escritório Regional de Franca (2006-2015) / Lucimara de Oliveira Correia do Prado. –Franca : [s.n.], 2017.
125 f.

Dissertação (Mestrado Profissional – Políticas Públicas).
Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais
Orientador: Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina

1. Empreendedorismo. 2. SEBRAE-SP. 3. Políticas públicas.
I. Título.

CDD – 650.13

LUCIMARA DE OLIVEIRA CORREIA DO PRADO

A CONTRIBUIÇÃO DO SEBRAE-SP AO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS NO ÂMBITO DE ATUAÇÃO DO ESCRITÓRIO REGIONAL DE FRANCA (2007-2015)

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas, Área de Concentração: Instituições, governança e desenvolvimento. Orientadora: Profª Drª Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina.

BANCA EXAMINADORA

Presidente: _____

Profª Drª Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina
Unesp – FCHS/Campus de Franca

Examinador: _____

Prof. Dr. Alexandre Marques Mendes
Unesp – FCHS/Campus de Franca

Examinador: _____

Prof. Dr. Guilherme Augusto Malagolli
Faculdade de Tecnologia de Taquaritinga – FATEC

Franca, ____ de _____ de 2017.

*Dedico este trabalho à Deus,
aos meus pais, meu esposo e a meus filhos*

AGRADECIMENTOS

À Deus, pelo dom da vida e por ter me concedido sua graça para superar desafios diários.

Aos meus pais, Manoel Justino e Maria Antônia, pela simplicidade que me ensinou princípios valiosos, como amor, respeito, ética, moral, e por me incentivar a ir além do que as circunstâncias me diziam poder.

Ao meu marido Ricardo, que esteve do meu lado nas horas que chorei e que sorri. Que incondicionalmente me apoia em meus projetos de vida e sonhos. Agradeço pelo amor, pelo cuidado e por escolher viver seus dias ao meu lado.

Aos meus filhos, Arthur e Victor, que mesmo sem compreenderem o que de fato fazia dormindo tarde, acordando tão cedo, e constantemente de frente ao notebook, sem muito tempo para exercer meu melhor papel, o de mãe, me confortaram com seus sorrisos e abraços.

Aos meus irmãos, Marcos, Paulo e Silas, e irmãs, Roseli e Débora, pelo carinho e incentivo constantes.

Aos colegas do SEBRAE-SP, pelo carinho e interesse em ajudar na pesquisa, fosse por e-mail ou telefone. Em especial a equipe 10 do Escritório Regional de Franca (funcionários e ex-funcionários), que foram incríveis, no apoio, e na disposição em relatar suas experiências para enriquecimento do presente trabalho, e pelo frequente estímulo.

Aos Agentes de Desenvolvimento, que cordialmente se dispuseram a contribuir para o desenvolvimento da pesquisa.

Aos meus amigos de sala, pelo aprendizado, troca de conhecimentos e diversão garantida.

Aos meus amigos-irmãos, que Deus me apresentou, que estão sempre na torcida na concretude de meus projetos.

A Professora e Orientadora, Paula Regina de Jesus Pinsetta Pavarina, pela tranquilidade e profissionalismo que conduziu o meu aprendizado e crescimento enquanto pesquisadora. Pela confiança em meu trabalho, pelo respeito e cordialidade que sempre conduziu nossas conversas. E principalmente pela compreensão durante todo processo de pesquisa e elaboração do trabalho.

Meu muito obrigada a todos, pelas instruções, apoio, incentivo e orações. Vocês fazem parte dessa minha conquista!

PRADO, L.O.C. A contribuição do SEBRAE-SP ao desenvolvimento de políticas públicas municipais no âmbito de atuação do Escritório Regional de Franca (2007-2015). Dissertação de Mestrado (Programa de pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

RESUMO

Esta dissertação visa analisar a contribuição do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do estado de São Paulo (SEBRAE-SP) ao estabelecimento de políticas públicas municipais de apoio e fomento às Micro e Pequenas Empresas (MPEs) no âmbito do Escritório Regional de Franca (ER-Franca), pelo período de 2007 a 2015. São diversos atores que atuam em prol do desenvolvimento econômico e este trabalho visa conhecer a atuação de um ator não governamental junto aos entes públicos municipais no processo de regulamentação e implementação das previsões legais da Lei Complementar nº 123/2006, também conhecida como ‘Lei Geral das MPEs’ e legislações subsequentes. Para tanto foram consultados fontes documentais internas do ER-Franca, do *website* institucional do SEBRAE Nacional e do SEBRAE São Paulo e realizadas oito entrevistas com gestores de políticas públicas vinculados ao Escritório e ao poder público municipal de Franca-SP. Foram descritas e analisados os processos de regulamentação da Lei Geral no âmbito municipal em seis municípios com mais de 20.000 habitantes, dos dezenove atendidos pelo Escritório, além do município sede dada a relevância da densidade empresarial destas localidades. De maneira mais específica aos gestores regionais do SEBRAE-SP não tem “poder” e “autonomia” para viabilizar ações sem o interesse da parte executora, prefeituras ou câmaras de vereados, o que aponta para a necessidade de uma revisão institucional sobre o papel dos ERs em relação as metas de políticas públicas. Verifica-se que o ER-Franca agiu em prol do beneficiamento às MPEs, na maioria das muitas vezes autonomamente, em conformidade com o esperado pelo SEBRAE-SP, e o atingimento das metas por ele estabelecido, mas sem autonomia para regulamentar ou implementar leis em prol da melhoria do ambiente de negócios das MPEs. O ER-Franca agiu estrategicamente no campo da sensibilização (elaboração de cartilhas informativas sobre Lei Geral) ou assessoramento e capacitação (por meio de palestras, seminários e cursos sobre principais itens da Lei Geral). Desse modo, o ER-Franca agiu proporcionando e executando ações relevantes, mas por si só, não determinantes para efetivação da prática da lei, o que de fato beneficia as MPEs. De maneira geral, o presente trabalho evidenciou que a ação política do ER-Franca depende mais da aceitação do ente público, do interesse político-partidário e pessoal do gestor municipal. Tal fato poderia ser modificado se as demais entidades apoiadoras dos pequenos negócios a municipalidade e o próprio SEBRAE agissem em conjunto para viabilizar a implementação prática da lei.

Palavras Chave: Políticas Públicas; Atores não governamentais; Micro e Pequena Empresa; SEBRAE-SP; Escritório Regional de Franca.

PRADO, L.O.C. A contribuição do SEBRAE-SP ao desenvolvimento de políticas públicas municipais no âmbito de atuação do Escritório Regional de Franca (2007-2015). Dissertação de Mestrado (Programa de pós-graduação em Planejamento e Análise de Políticas Públicas) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2017.

ABSTRACT

This dissertation aims to analyze the contribution of the Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do estado de São Paulo (SEBRAE-SP) to the establishment of municipal public policies to support and promote Micro and Small Enterprises (MSEs) within the SEBRAE-SP Franca Regional Office for the period 2007 to 2015. There are several actors that work in favor of economic development and this work aims to know the performance of a non-governmental actor with municipal public entities in the process of regulation and implementation of legal forecasts of Complementary Law no. 123/2006, also known as 'General Law for Micro and Small Companies and subsequent legislation. For this purpose, internal documentary sources of the SEBRAE-SP Franca Regional Office, the institutional website of the National SEBRAE and the SEBRAE São Paulo were consulted and eight interviews were conducted with public policy managers linked to the SEBRAE-SP Franca Regional Office and to the municipal public authority of Franca / SP. The processes of regulation of the General Law in the municipal scope were described and analyzed in six municipalities with more than 20,000 inhabitants, within the area attended by the SEBRAE-SP Franca Regional Office, besides the host city given the relevance of the corporate density of these localities. More specifically, the regional managers of SEBRAE / SP do not have "power" and "autonomy" to carry out actions without the interest of the executing party, city halls or town councils, which suggests the need for an institutional review on the role of ERs in relation to public policy goals. It can be seen that the SEBRAE-SP Franca Regional Office acted in favor of the beneficitation of MSEs, most often autonomously, in line with what was expected by SEBRAE / SP, and the achievement of the goals established by it, but without the autonomy to regulate or implement laws in favor of improving the business environment of MSEs. SEBRAE-SP Franca Regional Office acted strategically in the field of awareness-raising (elaboration of information guides on General Law) or advice and training (through lectures, seminars and courses on main items of the General Law). In this way, the SEBRAE-SP Franca Regional Office has acted by providing and executing relevant actions, but such actions aren't determinant for the effective implementation of the law, which in fact, benefits the MSEs. In general, the present work showed that the political action of the SEBRAE-SP Franca Regional Office depends more on the acceptance of the public entity, on the political-partisan and personal interest of the municipal manager. This fact could be modified if the other entities supporting the small businesses the municipality and SEBRAE itself acted together to enable the practical implementation of the law.

Keywords: Public policy; Non-governmental actors; Micro and Small Business; SEBRAE-SP; Franca Regional Office

LISTA DE SIGLAS

ACE	Associação Comercial
ACEIG	Associação Comercial de Igarapava
ACII	Associação Comercial e Industrial de Ituverava
AD	Agente de Desenvolvimento
APEP	Associação de Produtores Agrícolas de Igarapava e Região
APLS	Arranjos Produtivos Locais
BNDE	Banco Nacional do Econômico Nacional
CADIN	Cadastro de Inadimplentes do governo Federal
CEBRAE	Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa
CEDIN-BA	Conselho de Economia e Desenvolvimento Industrial da Bahia
CETESB	Companhia ambiental do Estado de São Paulo
CF	Constituição Federal
CGSIM	Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios
CNM	Confederação Nacional de Municípios
COPEME	Conselho de Desenvolvimento da Micro, Pequena e Média Empresa
DIESSE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EPP	Empresa de Pequeno Porte
ER	Escritório Regional
FAMPE	Fundo de Aval das Micro e Pequenas Empresas
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNP	Frente Nacional dos Prefeitos
GEAMPE	Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa
IBAGESC	Instituto Brasileiro de Assistência Gerencial de Santa Catarina
ICMS	Imposto Circulação de Mercadorias e Serviços

IDEG - RJ	Instituto de Desenvolvimento Econômico Gerencial
IDEIES	Instituto de Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo
IPAG	Instituto Paranaense de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa;
ISS	Imposto sobre Serviços
JEPP	Jovens Empreendedores Primeiros Passos
LG	Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas
LGM	Lei Geral Municipal
ME	Microempresa
MEI	Microempreendedor Individual
MPE	Micro e Pequena Empresa
MPEs	Micro e Pequenas Empresas
NAIs	Núcleos de Assistência Industrial
ONU	Organização das Nações Unidas
PAES	Posto de Atendimento ao Empreendedor
PDN	Plano Nacional de Desenvolvimento
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROAGRO	Programa Nacional de Apoio à Empresa rural
PRODER	Programa de Emprego e Renda
PROMICRO	Programa Nacional de Apoio à Microempresa
PSPE	Prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor
REDESIM	Registro e Legalização de Empresas e Negócios
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SIGEOR	Sistema Gestão Estratégica Orientada para Resultados
UPP	Unidade de Políticas Públicas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Distribuição das Empresas e MPEs Ativas. Brasil, 2015.....	23
Figura 2. Distribuição das MPEs ativas por setor econômico. Brasil, 2015.....	24
Figura 3. Eixos temáticos da Lei Geral da MPE e objetivos considerados prioritários pelo SEBRAE para monitoramento, junto aos municípios.....	68
Figura 4. Municípios atendidos pelo Escritório Regional de Franca do SEBRAE-SP.....	70
Figura 5. Execução das metas mobilizadoras do ER-Franca do SEBRAE-SP. 1º trimestre de 2015.....	74
Figura 6. Organograma do ER-Franca do SEBRAE-SP. 2015.....	75
Figura 7. Áreas de atuação do ER-Franca do SEBRAE-SP. 2015.....	76
Figura 8. Interface da página inicial disponível na Internet do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros.....	80
Figura 9. Status de implementação da Lei Geral Municipal nos municípios atendidos pelo ER-Franca do SEBRAE-SP. 2015.....	82
Figura 10. Quantidade de empresas e MPEs ativas. Franca-SP, 2008.....	83
Figura 11. Quantidade de empresas e MPEs ativas, mortalidade e regime de tributação das MPEs. Franca-SP, 2015.....	83
Figura 12. Interface da página de Franca-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros. 2015.....	88
Figura 13 - ‘Sala do Empreendedor’ Móvel de Franca.....	94
Figura 14. Quantidade de empresas e MPEs ativas, mortalidade e regime de tributação das MPEs. Batatais-SP, 2015.....	97
Figura 15. Interface da página de Batatais-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros. 2015.....	97
Figura 16. Quantidade de empresas e MPEs ativas, mortalidade e regime de tributação das MPEs. Guará-SP, 2015.....	101

Figura 17. Interface da página de Guará-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros. 2015.....	101
Figura 18. Quantidade de empresas e MPEs ativas, mortalidade e regime de tributação das MPEs. Igarapava-SP, 2015.....	104
Figura 19. Interface da página de Igarapava-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros. 2015.....	105
Figura 20. Quantidade de empresas e MPEs ativas, mortalidade e regime de tributação das MPEs. Ituverava-SP, 2015.....	108
Figura 21. Interface da página de Ituverava-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros, 2015.....	108
Figura 22. Quantidade de empresas e MPEs ativas. Miguelópolis-SP, 2015.....	110
Figura 23. Interface da página de Miguelópolis-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros. 2015.....	111
Figura 24. Quantidade de empresas e MPEs ativas. São Joaquim da Barra-SP,2015.....	112
Figura 25. Interface da página de São Joaquim da Barra-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros, 2015.....	113

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Quadro síntese com as eventuais vantagens e desvantagem de uma MPE ao optar pela tributação por meio do Simples Nacional	58
Quadro 2. Quadro síntese com os eventuais benefícios fiscais concedidos às MPEs exportadoras.....	59
Quadro 3. Densidade empresarial nos municípios atendidos pelo ER-Franca. Quantidade de empresas por porte e setor econômico. 2015.....	71
Quadro 4. Quantidade de pequenos negócios atendidos. Previsto e Realizado no ER-Franca e no SEBRAE-SP. 2015.....	72
Quadro 5. Número de atendimentos realizados pelo ER-Franca e pelo SEBRAE-SP.....	73
Quadro 6. Ações de Políticas Públicas do ER-Franca do SEBRAE-SP. Quadro sintético apresentado data, horário, município, público atendido e descrição das atividades realizadas. 2011.....	78
Quadro 7. Ações de Políticas Públicas do ER-Franca do SEBRAE-SP. Quadro sintético apresentado data, horário, município, público atendido e descrição das atividades realizadas. 2012.....	79

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 – O SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE)	23
CAPÍTULO 2 – O ESTATUTO NACIONAL DA MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE OU A ‘LEI GERAL’ DA MPE	51
CAPÍTULO 3 – O ESCRITÓRIO REGIONAL DE FRANCA DO SEBRAE-SP E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL DAS MPES ...	69
3.1 O Escritório Regional de Franca do SEBRAE-SP	70
3.2 O Escritório Regional de Franca do SEBRAE-SP e a atuação municipal	81
CONSIDERAÇÕES FINAIS	115
REFERÊNCIAS	122

INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa a contribuição do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do estado de São Paulo (SEBRAE-SP) ao estabelecimento de políticas públicas municipais de apoio e fomento às Micro e Pequenas Empresas no âmbito do Escritório Regional de Franca (ER-Franca), pelo período de 2007 a 2015.

As políticas públicas destinadas às especificidades das micro e pequenas empresas (MPEs), embora pouco conhecidas, não são recentes. Nos anos de 1980 deu-se início a um movimento pela valorização das pequenas empresas brasileiras. O marco inicial são os Artigos 170 e 179 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) (BRASIL,1988), que instituem que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam tratar de modo diferenciado microempresas e empresas de pequeno porte, eliminando ou reduzindo obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias.

O apoio às MPEs resultou, na década seguinte, na regulamentação destes artigos por meio da Lei do Simples Federal (Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996) (BRASIL, 1996) e a criação do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte (Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999) (BRASIL,1999). O Simples Federal trata de um sistema simplificado de recolhimento de tributos e contribuições federais. No entanto, os Estados não aderiram ao Simples Federal, preferindo instituir regimes próprios de tributação, o que resultou em 27 formas diferentes de tratamento tributário no país. O mesmo aconteceu na esfera municipal; poucos municípios aderiram ao Simples Federal e a maioria não adotou qualquer benefício para as microempresas e empresas de pequeno porte em funcionamento em sua comarca. O Estatuto das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte instituiu benefícios nos campos administrativos, trabalhista, crédito e voltados ao desenvolvimento empresarial; esses benefícios, entretanto, estavam limitados à esfera de atuação do Governo Federal.

Estas duas iniciativas mostraram-se insuficientes para efetivamente beneficiar e tratar de maneira diferenciada as MPEs. Diante desta constatação, houve um movimento civil nacional liderado pelo SEBRAE, juntamente com as Confederações Nacionais do Comércio, Indústria e Serviços, que encaminhou

ao Congresso a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 42, aprovada em 19 de dezembro de 2003. Esta emenda sugeria modificações no Artigo 146 da Constituição Federal (CF/88), que trata do Sistema Tributário Nacional. Esta Emenda Constitucional estabeleceu um novo tema a ser alvo da Lei Complementar, “a definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para empresas de pequeno porte”, alterando o regime tributário nacional (SEBRAE, 2004).

A nova redação do Artigo 146 da Constituição Federal (CF/88) previa a necessidade de elaboração de Lei Complementar para disciplinar as normas gerais tributárias abrangendo o tratamento diferenciado e favorecido às MPEs, no que se refere à criação de regimes simplificados para cobrança e arrecadação de impostos nos âmbitos Nacional, Estadual e Municipal.

Em 14 de dezembro de 2006 foi aprovada a Lei Complementar nº 123/2006 (BRASIL, 2006) que estabelece o “Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte”, conhecida coloquialmente por “Lei Geral” das micro e pequenas empresas. Nesta Lei foram esclarecidas as normas gerais relativas ao tratamento diferenciado e favorecido às MPEs, no que se refere à desburocratização do processo de legalização de empresas, incentivo à participação das MPEs nas licitações municipais, o fortalecimento da atuação do Agente de Desenvolvimento Local (AD) e ao estímulo à formalização do Microempreendedor Individual (MEI).

A partir da promulgação desta Lei Complementar, coube aos gestores públicos municipais empreenderem esforços para a sua efetiva implementação tanto na esfera legal (propondo Decretos municipais para tanto, como p.ex. para promover a desburocratização da legislação relacionada à MPE ou para o fortalecimento do uso do poder de compra municipal), como no âmbito administrativo (por meio da figura do Agente de Desenvolvimento (AD)) e processual e procedimental (p.ex. estimulando a formalização do MEI e a rápida autorização de funcionamento para as atividades de baixo risco).

No entanto, os gestores públicos, envolvidos com o seu plano de governo e as peculiaridades emergenciais de seu mandato, ignoram ou muitas vezes se omitem a necessidade de viabilizar o ambiente legal e administrativo para a viabilização das políticas públicas de apoio às MPEs, sendo necessário, a ação de outros atores não públicos, mas igualmente indispensáveis nesse processo.

Para tanto, destaca-se a atuação e a contribuição de um ator não estatal ao processo de desenvolvimento de políticas públicas: o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

O SEBRAE é um ator privado de interesse público, sem fins lucrativos, que empreende esforços para facilitar a implementação das políticas públicas destinadas a beneficiar as MPEs, atuando junto à União, Estados e Municípios para a adequação da legislação e da estrutura pública para fortalecimento das MPEs. Ou seja, é uma instituição de natureza privada, mas que se mantém com recursos públicos e atua na promoção do interesse público (DRF, 2013).

O SEBRAE Nacional (SEBRAE/NA) é constituído pela Diretoria, pelo Conselho Deliberativo, pelo Conselho Fiscal e por centenas de colaboradores. Possui em seu Conselho Administrativo representantes da iniciativa privada e do setor público, visando sintonizar as ações que buscam estimular e promover as empresas de micro e pequeno porte com as políticas de desenvolvimento econômico e social. Por meio de seu Plano Plurianual age estrategicamente em todo território nacional fomentando ações em prol das MPEs, e para isso, o SEBRAE/NA possui 28 SEBRAE/UF. Em todas as unidades da federação há uma unidade específica para melhoria do ambiente de negócios das MPEs vinculado à articulação com as políticas públicas.

Neste momento, cabe citar que são várias as definições de políticas públicas (*policies*) na literatura específica. Para fins deste trabalho, considera-se algumas contribuições teóricas. Para Teixeira (2002, p.2), política pública são “as ações” e as “não ações” por parte do Estado. Apesar da centralidade do papel do Estado, as políticas públicas devem identificar, planejar e solucionar problemas econômico-sociais de maneira que envolva sociedade e Estado (BENEDITO E MENEZES, 2013), ou seja, considerando seus diferentes atores, de modo a promover a resolução pacífica de potenciais conflitos por intermédio de recursos públicos (RUAS, 2012). Para tanto, a sociedade civil, através da pressão e mobilização social, cria mecanismos para se pensar e solucionar os problemas de cunho público (TEIXEIRA, 2002, p.3). Assim, os atores vinculados às políticas públicas, tanto estatais como não estatais, interferem nas diferentes etapas do ‘Ciclo de Política Pública’, seja na (1) formação da agenda (discutindo problemas políticos dentro e fora de governos ou incluindo um problema na agenda política, em claro processo de elaboração; (2) formação das alternativas

e tomadas de decisão (apresentando propostas para sua resolução ou implementação); ou (3) avaliação, por meio do monitoramento da execução, frente aos objetivos propostos (RUAS, 2012).

De maneira mais específica, a Unidade de Políticas Públicas e Relações Institucionais (UPP) do SEBRAE-SP busca por meio de suas ações promover o desenvolvimento e a sustentabilidade dos pequenos negócios, além de incentivar a formalização de novos negócios (ATOS SEBRAE-SP, 2011). A UPP existente no SEBRAE-SP e tem como missão

atuar na melhoria do ambiente legal, com parceiros estratégicos, que incentivem o empreendedorismo, a formalização de pequenos negócios e o fortalecimento dos MEIs e MPEs. Apoiar na formulação e implementação de políticas públicas que impactem na atividade empreendedora, fortalecer a relação do SEBRAE-SP com o poder público em todas esferas para promover a competitividade das MPEs. (ATOS SEBRAE-SP, 2011).

O principal objetivo desta unidade é contribuir na articulação, formulação de Políticas Públicas para que o Sistema SEBRAE se posicione institucionalmente perante entes públicos, instituições representativas dos setores de comércio, indústria e serviço, e a sociedade civil.

Cada unidade do SEBRAE/UF é responsável por destinar recursos financeiros aos seus Escritórios Regionais (ERs) e por conseguintes aos Postos de Atendimento ao Empreendedor (PAEs).

O Escritório Regional de Franca (ER-Franca) foi criado em 1993 é responsável por prestar atendimento em Franca e em mais dezoito municípios: Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulista, Franca, Igarapava, Itirapuã, Ituverava, Jeriquara, Miguelópolis, Nuporanga, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, São Joaquim da Barra e São José da Bela Vista. Sua equipe é composta por Gerentes, Consultores de Negócios e Analistas, divididos em função da área de atuação.

Dentro da estrutura organizacional do ER-Franca, a UPP conta com o(a) Gestor de Políticas Públicas, que tem a função de articular junto aos gestores públicos municipais, a implementação dos instrumentos legais previstos na Lei Complementar nº 123/2006, por meio da orientação, consultoria jurídica e capacitação de servidores municipais e Agentes de Desenvolvimento (AD). Ou seja, são os(as) Gestores de Política Públicas dos ERs que representam o SEBRAE-SP junto ao poder público municipal.

Este trabalho tratará especificamente da atuação do SEBRAE do Estado de São Paulo (SEBRAE-SP) no apoio ao estabelecimento de políticas públicas municipais de apoio às MPEs no âmbito do Escritório Regional de Franca (ER-Franca). Tal análise é inédita em âmbito regional, podendo ser material de referência na temática para trabalhos futuros. O presente trabalho visa contribuir para novas diretrizes de atuação do SEBRAE no âmbito dos Escritórios Regionais e ao mesmo tempo avaliar a contribuição deste ator político privado ao desenvolvimento de políticas públicas municipais de apoio às MPEs.

O interesse por esta temática foi se construindo ao longo da trajetória profissional da autora, enquanto gestora das Unidades de 'Cultura Empreendedora' e 'Políticas Públicas' no Escritório Regional de Franca do SEBRAE-SP. No desempenho desta função, houve a oportunidade de executar e acompanhar as metas da Unidade de Políticas Públicas (UPP) para a plena implementação das previsões legais da Lei Complementar nº 123/2006 em Franca e em outros 18 municípios de responsabilidade deste Escritório Regional. Houve, portanto, estímulo para o estudo acadêmico mais aprofundado das estratégias de atuação da UPP e as articulações políticas necessárias junto aos atores públicos municipais para auxiliar a regulamentação e implementação das políticas públicas de favorecimento às MPEs.

Analisar as contribuições deste ator político para o desenvolvimento de políticas públicas municipais é imprescindível para compreender quais são as melhorias do ambiente para o desenvolvimento e competitividade das MPEs, principalmente enquanto elementos fundamentais para diminuição da informalidade e geração de emprego e renda, o que também justifica a realização desta pesquisa.

Neste momento cabe citar que são várias as definições de políticas públicas (*policies*) na literatura específica. Para fins deste trabalho, considera-se algumas contribuições teóricas. Para Teixeira (2002, p.2), política pública são "as ações" e as "não ações" por parte do Estado. Apesar da centralidade do papel do Estado, as políticas públicas devem identificar, planejar e solucionar problemas econômico-sociais de maneira que envolva sociedade e Estado (BENEDITO E MENEZES, 2013), ou seja, considerando seus diferentes atores, de modo a promover a resolução pacífica de potenciais conflitos por intermédio de recursos públicos (RUAS, 2012). Para tanto a sociedade civil, através da

pressão e mobilização social, cria mecanismos para se pensar e solucionar os problemas de cunho público (TEIXEIRA, 2002, p.3).

O presente trabalho trata de um “estudo de caso” e, por assim ser, possui vantagens de aprofundamento no conhecimento do objeto pesquisado, embora haja também limitações: “o estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes” (YIN, 2001, p.25).

Em geral os estudos de caso representam a metodologia preferida quando se pretende responder questões do tipo “como” e “por que”, mas o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. Pode-se complementar esses estudos de casos “explanatórios” com dois outros tipos – estudos “exploratórios” e “descritivos” (YIN, 2001).

O objetivo proposto revelou-se desafiador, pelo estreitamento institucional entre a pesquisadora e o objeto de pesquisa. A princípio pareceu fácil, dada a proximidade com o objeto de estudo, a realização das análises propostas, mas após os levantamentos feitos, permanecer no papel único de pesquisador, sem deixar contaminar a pesquisa com opiniões profissionais, foi desafiadoramente estimulante, ao passo, que possibilitou acesso a reflexões diferentes de um ponto, *a priori*, conhecido.

Desta maneira o presente trabalho se trata de um estudo de caso dedicado a responder ‘como’, ‘onde’ e ‘de que forma’ a UPP do SEBRAE-SP, de modo mais específico o Escritório Regional de Franca, contribui para o desenvolvimento de políticas públicas em prol das MPEs na esfera municipal. Em relação à natureza da investigação, serão adotadas as abordagens quanti e qualitativa e um recorte temporal-espacial deste fenômeno: será analisada a atuação do Escritório Regional do SEBRAE-SP existente em Franca, durante o período de 2007 a 2015.

Para tanto, foram consultadas diversas publicações do SEBRAE a respeito do apoio institucional conferido às MPEs, bem como da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 42/2003 e da Lei Complementar nº 123/2006 e demais legislações.

Foram consultados livros, boletins e outros tipos de folhetos, assim como outros canais informativos, destacando-se o *site* institucional. Cabe ressaltar a

consulta realizada junto à biblioteca do SEBRAE-SP e SEBRAE/NA. Nestes órgãos foram disponibilizados somente materiais institucionais de domínio público e fomos orientadas a coletar as informações requeridas no site Memorial SEBRAE.¹

Como fonte de dados analisados, foi consultado os bancos de dados virtuais “Painel de Monitoramento da Lei Geral”² e “Observatório da Lei Geral”³ que, além da implementação da Lei Geral, monitora outras políticas públicas relativas às microempresas e empresas de pequeno porte, mapeando iniciativas de sucesso que contribuam para a maior competência sistêmica dos pequenos negócios, em parceria com o governo Federal e outras instituições apoiadoras. Também foi consultado o “Portal do Microempreendedor”.⁴

A maioria dos documentos consultados foram obtidos nos arquivos internos do ER-Franca.⁵

Por fim, foram realizadas entrevistas com gestores de Políticas Públicas do SEBRAE-SP e servidores públicos da prefeitura municipal de Franca, vinculados ao setor de políticas públicas, com a o objetivo de compreender o processo de regulamentação e implantação das políticas públicas que tratam das MPEs, no âmbito de atuação do ER-Franca. Estas entrevistas foram realizadas com oito pessoas (que serão identificadas posteriormente por Entrevistado(a) N), por *e-mail* e pessoalmente.

A escolha desta metodologia corrobora para uma melhor análise do objeto de pesquisa, seja por considerar documentos institucionais, seja por colher a opinião de sujeitos envolvidos diretamente nos processos de elaboração de políticas públicas, sejam como líderes ou liderados.

Assim, delimita-se o objetivo geral deste trabalho: analisar a contribuição do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do estado de São Paulo (SEBRAE-SP) ao desenvolvimento de políticas públicas municipais de apoio às Micro e Pequenas Empresas no âmbito do Escritório Regional de Franca (ER-Franca), no período de 2007 a 2015.

¹ Disponível em: < <http://memorial.SEBRAE.com.br/>>.

² Disponível em: <<http://app.pr.SEBRAE.com.br/leigeralnacional/Home.do>>.

³ Disponível em: <<http://www.leigeral.com.br/portal/main.jsp>>.

⁴ Disponível em: <<http://portaldomicroempreendedor.gov.br/>>.

⁵ O(a) Gerente do ER-Franca concedeu à pesquisadora autorização por escrito para realização desta investigação junto aos documentos internos deste órgão.

Para que seja possível atingir a este objetivo, têm-se como objetivos específicos: (1) conhecer a estrutura do SEBRAE Nacional, do SEBRAE São Paulo e do Escritório Regional de Franca, destacando a Unidade de Políticas Públicas (UPP) ; (2) conhecer e interpretar a Lei Complementar nº 123/2006, identificando qual o tratamento favorecido e diferenciado que esta Lei propõe às MPEs; e (3) identificar as formas de atuação do SEBRAE para o desenvolvimento de políticas públicas municipais de apoio às MPEs.

No primeiro capítulo deste trabalho será apresentado um resgate historiográfico visando descrever e analisar o SEBRAE e sua relação com as políticas públicas em prol das MPEs.

No capítulo seguinte serão apresentados e interpretados os termos da Lei Complementar nº 123/2006. Por fim, no capítulo 3, será feita a apresentação do Escritório Regional de Franca (ER-Franca) do SEBRAE-SP, de suas diretrizes e metas institucionais em relação à implementação de políticas públicas no âmbito municipal, visando conhecer e analisar as ações empreendidas pelo ER-Franca para aplicação da Lei Complementar nº 123/2006 na prática cotidiana dos municípios de sua área de atuação. Serão apresentados e interpretados dados compilados em Tabelas e Gráficos, em função da existência de regulamentação e/ou implementação das previsões legais, em seis municípios atendidos pelo ER-Franca.

Por fim, serão apresentadas considerações finais deste trabalho.

CAPÍTULO 1 – O SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (SEBRAE)

No centro do presente trabalho está a atuação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). A análise de uma organização diretamente relacionada e vinculada aos pequenos negócios brasileiros é fundamental para se conhecer o papel e a contribuição de atores privados ao estabelecimento e implementação de políticas públicas destinadas à promoção de desenvolvimento econômico e social. Sobretudo, conhecer o contexto político, social e econômico, no qual esta organização foi idealizada e criada, elucida sua relevância e fundamenta seu papel perante a sociedade.

Estudos evidenciam a importância dos pequenos negócios para a economia brasileira: com variação média no setor de indústria (95%) e comércio, (99%) das empresas existentes no país e são estes responsáveis por empregar mais de 52% da mão de obra (SEBRAE E DIESSE, 2015). Na Figura 1 apresenta-se a distribuição das empresas brasileiras por porte, evidenciando que são os pequenos negócios os propulsores da atividade econômica brasileira atual.

Figura 1. Distribuição das Empresas e MPEs Ativas. Brasil, 2015.



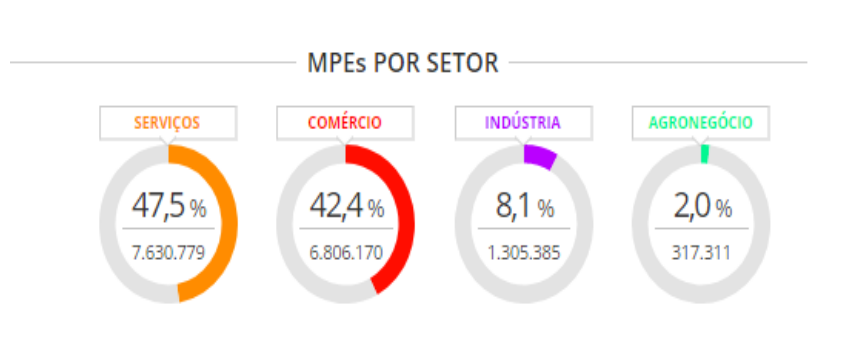
Fonte: Empresômetro, 2015.

Das empresas ativas no Brasil em 2015, mais de 94% são constituídas de MPEs; destas, mais de 35% são MEIs, ou seja, além das MPEs serem o maior número de empresas constituídas no país, o MEI tem sido o perfil empresarial

que mais se constitui no Brasil. Estas empresas recolhem tributos, em sua maioria, pelo sistema tributário do Simples Nacional⁶ (MPEs) e pelo SIMEI⁷ (MEI).

Conforme Figura 2, os setores que mais se formalizam como MPEs são os setores de Serviços e Comércio. Se compararmos estes dados com a Figura 1 podemos considerar que as atividades mais se formalizadas no MEI contribuem para esse percentual elevado. De maneira geral, os dados demonstram a importância dos pequenos negócios para a economia brasileira e da relevância em se debruçar para conhecer as políticas públicas brasileiras em prol das MPEs.

Figura 2. Distribuição das MPEs ativas por setor econômico. Brasil, 2015.



Fonte: Empresômetro, 2015.

Embora os estudos acadêmicos sobre empreendedorismo e pequenos negócios não ultrapassem mais que duas décadas, o interesse do governo em “cuidar” dos pequenos negócios beira meio século. As primeiras menções datam dos anos de 1960, momento em que o então presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) assinou o Decreto nº 48.738 de 04 de agosto de 1960, que criava o Grupo Executivo de Assistência à Média e Pequena Empresa (Geampe), que futuramente contribuiria para a criação da instituição CEBRAE. O Geampe foi um grupo significativo para início das políticas públicas destinadas

⁶ “O Simples Nacional foi apelidado de Supersimples, e substituiu integralmente Simples Federal em vigor desde 1996 (Lei n.9.3170) e sua aplicação passa a ser obrigatória para estados e municípios, com a criação de um sistema único de tributação, ao unificar impostos e contribuições” (JUNIOR, 2016).

⁷ SIMEI é o sistema de recolhimento em valores fixos mensais dos tributos abrangidos pelo Simples Nacional, devidos pelo Microempreendedor Individual (PORTAL DO MICROEMPREENDEDOR, 2016)

especificamente às particularidades das empresas de pequeno porte. Subordinado ao então Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e ao Conselho de Desenvolvimento Econômico Nacional, o Grupo Executivo tinha como objetivo melhorar a produtividade e fortalecer a estrutura econômica e financeira das empresas do setor industrial, centro das ações deste mandato presidencial. As principais atribuições do GEAMPE⁸, eram

- a) promover a coordenação dos esforços do Governo e da iniciativa privada em defesa da média e pequena indústria, visando a assegurar sua expansão, como unidades imprescindíveis ao funcionamento integrado da economia nacional;
- b) delimitar os critérios de caracterização da pequena e média empresa nacional, nos diferentes ramos da indústria;
- c) pesquisar e equacionar os problemas específicos da média e pequena indústria nacional;
- d) estudar projetos de leis, decretos e atos administrativos pertinentes às finalidades do grupo;
- e) codificar o Estatuto da Pequena e Média Empresa Industrial;
- f) indicar os critérios de seletividade para o escalonamento prioritário dos setores industriais que deverão ser assistidos;
- g) cooperar com os Grupos Executivos do Conselho do Desenvolvimento e com outras entidades em atividades correlatas às finalidades do Grupo. (CÂMARA, 1960).

O Geampe passou a atuar em todo território, nos anos seguintes, visando promover as médias e pequenas empresas, e desde então, algumas políticas em prol dos pequenos negócios passaram a fazer parte da agenda governamental.

Foi neste cenário político e econômico que o Geampe encaminhou em 1960 ao BNDE o “Documento 33”, com sua análise do cenário econômico nacional e um estudo chamado “Problemas da Pequena e Média Empresa” (MEMORIAL SEBRAE, 2015). Esse Documento serviu de base para uma discussão mais ampla sobre a necessidade de criação de uma instituição apoiadora para fortalecimento dos pequenos negócios. Houve o reconhecimento de que os problemas econômicos e financeiros das empresas, sobretudo das pequenas, eram na maioria dos casos oriundos de sérios problemas gerenciais e, assim, os pequenos negócios entraram efetivamente para a agenda política nacional.

Percebe-se que o governo respondeu positivamente a este Documento elaborado pelo Geampe e, como uma das ações governamentais, passou a

⁸ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-48738-4-agosto-1960-388248-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

liberar linhas de créditos para financiar médios e pequenos empresários que quisessem iniciar ou expandir seus negócios, destinando recursos financeiros do BNDE, estimulando em um curto espaço de tempo o aumento no número de empresas e na geração de empregos e renda.

Esses acontecimentos prenunciavam a necessidade de programas voltados ao fortalecimento dos pequenos negócios, que culminaram com a criação de uma instituição apoiadora das MPEs.

Em 1972, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), lançado pelo Ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso, previu uma nova política industrial para fortalecimento da competitividade da empresa nacional e que fomentaria a criação de um núcleo de assistência às pequenas e médias empresas. Na ocasião da Conferência Nacional das Classes Produtoras (Conclap), realizada em março de 1972, com a presença de 1.500 empresários no Rio de Janeiro, o então ministro do Planejamento, anunciou a criação do Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa – CEBRAE, órgão vinculado ao Ministério do Planejamento e ao BNDE, com sede no Rio de Janeiro. O foco do CEBRAE seria o atendimento às “pequenas e médias empresas”, realizando capacitação empresarial por meio de consultorias e treinamentos gerenciais. Cabe ressaltar, entretanto, que a definição de “pequena e média empresa” neste momento, estava mais próximo do que posteriormente se conceituou de grande empresa (SORJ, 2008). Também convém ressaltar que, com suas diretrizes, o I PND estimulou a criação de programas de crédito e financiamento, com intuito de fortalecer os negócios, e de assistência técnica gerencial. Deste modo, a criação do CEBRAE destina-se a viabilizar a implantação desta política pública.

Os pequenos e médios negócios, quando da criação do CEBRAE, já representavam percentual significativo da atividade econômica brasileira, próximos aos valores atuais, o que acentua a importância econômica das políticas públicas destinadas às MPEs:

O estudo do IPEA sobre a pequena e média indústria, assinala que no Brasil cerca de 98% do número de indústrias de transformação ainda são pequenas e médias empresas, as quais respondem por 63% do emprego e por 56% do emprego e transformação industrial. Algo semelhante ocorre nos países em desenvolvimento (JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO, 1973).

Quando criado em 1972, o CEBRAE assumiu a forma de uma sociedade civil, sem fins lucrativos, operando com financiamento público a ‘fundo perdido’.⁹ Estava vinculado ao Ministério do Planejamento e ao BNDE. Faziam parte de seu Conselho Deliberativo membros vinculados à Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), à Associação Brasileira dos Bancos de Desenvolvimento (ABDE) e ao próprio BNDE. Seu Estatuto estabelecia duas finalidades institucionais

1 – Prestar assistência às pequenas e médias empresas, em aspectos tecnológicos, econômicos, financeiros e administrativos, em treinamento de dirigentes e pessoal técnico-administrativo e na realização de pesquisas, bem como, 2 - Implantar um sistema brasileiro de assistência à pequena e média empresa (COSTA, 2003).

Após dois anos de sua criação já haviam unidades do CEBRAE em 16 estados brasileiros, devido ao apoio de mais de 20 instituições que visavam fortalecer o órgão e ampliar a capilaridade do CEBRAE aos demais estados. Dentre essas instituições, pode-se destacar os Núcleos de Assistência Industrial (NAIs,¹⁰ no Nordeste); o Instituto Brasileiro de Assistência Gerencial de Santa Catarina (IBAGESC); o Conselho de Economia e Desenvolvimento Industrial (CEDIN/BA); o Instituto de Desenvolvimento Econômico Gerencial (IDEG/RJ); o Instituto Paranaense de Assistência Gerencial à Pequena e Média Empresa (IPAG); o Instituto de Desenvolvimento Educacional e Industrial do Espírito Santo (IDEIES) e o CEAG/MG além de Universidades Federais, Federações de Indústrias, Federações e Associações Comerciais, universidades e outras instituições interessadas ao fomento das MPEs (MEMORIAL SEBRAE, 2016)

No campo econômico, diante do choque no preço do petróleo e da instabilidade econômica internacional dele decorrente, houve uma profunda desaceleração dos fluxos comerciais externos, bem como dos investimentos, o que deslocou a atenção do governo para a promoção de políticas públicas

⁹ ‘Fundo perdido’ refere-se a recursos disponibilizados por um prestador ou financiador sem perspectivas de reembolso. No caso do CEBRAE o financiador é o Estado.

¹⁰Os NAIs foram criados na década de 1960 em todos os estados do Nordeste, por meio de convênio da Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), universidades federais, Federação da Indústria, bancos e companhias estaduais e secretarias de indústria e comércio. “As atividades desenvolvidas pelos NAIs compreendiam prestação de assistência técnica às empresas, elaboração de projetos para a obtenção de financiamento e incentivos fiscais, treinamento de recursos humanos, elaboração de estudos e pesquisas setoriais” (COSTA, 2003).

destinadas ao fomento do mercado interno. Houve também um *boom* na construção civil, fosse de residências (em um processo coordenado pelo Banco Nacional da Habitação – BNH), fosse de grandes obras que davam continuidade aos investimentos estatais em setores básicos como, por exemplo, energia e transportes.

Com o lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975-1979), o CEBRAE ganha projeção e importância nacional. Uma vez que o II PND objetivava estimular a produção de insumos básicos, bens de capital, alimentos e energia, o CEBRAE precisou unificar seus atendimentos, lançando programas com foco na exportação e na agricultura.

Aparentemente em plena consonância político-social, o CEBRAE sofreu questionamentos referente a utilização de seus recursos financeiros em contraponto aos resultados obtidos em prol do desenvolvimento das MPEs.

Eliminados os subsídios e demais formas de favorecimento oficial, a destinação de recursos públicos a fundo perdido para o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa – CEBRAE – é de difícil justificativa. [...] Os recursos em tese, destinados ao “apoio” das pequenas e médias empresas são consumidos: a) em uma generosa política salarial; b) em extensos programas de treinamento interno; c) nos encontros de dirigentes do Sistema CEBRAE em Turim, na Itália, ou nos principais polos turísticos brasileiros, Manaus, Salvador, Foz do Iguaçu; d) estudos e pesquisas de discutível valor acadêmico e de significado prático ainda não percebido pelos beneficiários, as pequenas empresas. [...]. Promoveram, comprovadamente as ações do CEBRAE, melhorias no desempenho e na produtividade das PME que justificasse mais de CR\$ 1 bilhão já recebidos do governo federal como subsídio? (HARO, 1979)

Ou seja, parte da opinião pública da época não demonstrou satisfação com o CEBRAE, dada a falta de esclarecimento ou reconhecimento da sociedade para com a instituição, uma vez que o órgão não havia apresentado, desde sua criação, contribuições efetivas em prol do desenvolvimento econômico, além do uso inadequado de seus recursos.

Ano seguinte a esta publicação, o Governo Federal lançou o Programa Nacional de Apoio à Microempresa (Promicro), de crédito orientado, no qual a oferta de crédito era associada à capacitação empresarial, e o Programa Nacional de Apoio à Empresa Rural (Pronagro), que tinha como foco principal o atendimento às agroindústrias e cooperativas de produção e de comercialização de produtos agrícolas, ambos implementados pelo CEBRAE. E foi a partir do Promicro que a marca CEBRAE ficou amplamente conhecida pela sociedade, e

foi a partir desse programa que se utilizou pela primeira vez o termo “microempresa” no país. Com o Proagro, além dos treinamentos gerenciais, havia o aporte de conhecimentos nas áreas de tecnologia objetivando fortalecer os negócios do campo (MEMORIAL SEBRAE, 2016).

Sorj (2008, p.67) ao analisar especificamente os programas voltados ao setor de avicultura de Santa Catarina, desenvolvidos em parceria com o CEBRAE, evidenciou que,

(...) o CEBRAE, em conjunto com o Ceag-SC – Centro de Assistência Gerencial de Santa Catarina, Codesul – Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul, SIC, BRDE e Procape, formularam um programa de financiamento à avicultura e suinocultura em Santa Catarina. O objetivo básico do programa é “(...) a promoção do desenvolvimento da Indústria de Frigoríficos de Carnes de Suínos e Aves de Santa Catarina, com vistas à dinamização deste segmento industrial e à conquista de uma maior fatia de participação no mercado nacional e internacional”.

Ainda segundo Sorj (2008), o programa previa prazos de carência de acordo com as condições de maturação dos investimentos produtivos de cada empresa, e não foram uma particularidade da avicultura catarinense, ao contrário, outros setores agrícolas de outros estados também foram favorecidos com o programa.

Em 1984, durante a gestão do Ministro da Desburocratização, Hélio Beltrão, estabeleceu-se o primeiro marco legal para microempresas. Neste ano foi instituído o primeiro “Estatuto da Microempresa”, por meio da aprovação da Lei nº 7.256/84 (BRASIL, 1984), que trouxe uma série de benefícios para os pequenos negócios, instituindo o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido para as microempresas. O Estatuto da Microempresa foi um marco e fez com que os pequenos negócios passassem a ser reconhecidos e incluídos nas futuras pautas e agenda de políticas públicas, com acesso a tratamento diferenciados nas áreas fiscal, tributária e creditícia (REQUIÃO, 1998). O “Estatuto” abordou e elucidou pontos importantes para os pequenos negócios, ao definir o termo “microempresa”¹¹ e estabelecer os benefícios a ela concedida (TOIGO, 2003, p.5). Até então havia leis esparsas que tratavam de maneira

¹¹ A primeira definição de microempresa, estabelecida pela Lei nº 7.256/84 (BRASIL, 1984), considerava: “Art. 2º - Consideram-se microempresas, para os fins desta lei, as pessoas jurídicas e as firmas individuais que tiverem receita bruta anual igual ou inferior ao valor nominal de 10.000 (dez mil) Obrigações do Tesouro Nacional - OTN, tomando-se por referência o valor desses títulos no mês de janeiro do ano-base”.

isolada sobre comercialização e tributação dos pequenos negócios, sem de fato assegurar benefícios integrais a eles (REQUIÃO, 1998).

A Lei nº 7.256/84 estabelece no Artigo 1º do Capítulo I que às MPEs seria dispensado tratamento diferenciado, simplificado e favorecido, nos campos administrativos, tributário, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial (BRASIL, 1984). Segundo o disposto neste capítulo, as MPEs passariam a ter garantido por lei, o tratamento diferenciado por parte da administração Pública Federal, de modo que o processo de abertura e regularização das empresas de pequeno porte fosse simplificado tanto na constituição, como no funcionamento. O Estatuto previa que, a partir destas diretrizes, as MPEs fossem fortalecidas e pudessem participar de maneira mais efetiva no processo de desenvolvimento econômico e social do país.

A Constituição Federal de 1988 trouxe um aprofundamento nesta temática, pois garantia à MPE tratamento jurídico diferenciado e simplificação, mas não trazia diretrizes de como isso se daria de fato na esfera Federal, Estadual e municipal o que legitimou diversas interpretações e ações isoladas e muitas delas ineficazes para a desburocratização real. Nela havia dois artigos (170 e 179) que tratavam especificamente das MPEs. Com esta Lei, as microempresas e empresas de pequeno porte ganharam

[...] proteção constitucional, não apenas conferindo tratamento jurídico diferenciado, mas principalmente, visar a incentivá-las por meio da simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas. Assim, o art. 179 da CF garantiu tratamento diferenciado, mediante menos encargos, ônus e obrigações, além de promover apoio, auxílio e suporte, a fim de que concorresse com a economia de mercado existente (JUNIOR, 2016).

Nesta época, o CEBRAE saiu da pasta do Ministério do Planejamento e foi para o Ministério da Indústria e do Comércio. Criou-se, nesse momento, o Conselho de Desenvolvimento da Micro, Pequena e Média Empresa (Copeme), e a sede do CEBRAE é transferida do Rio de Janeiro para a capital do país, Brasília. A marca 'CEBRAE' passou a ser veiculada em rede nacional de televisão por meio do Programa Pequenas Empresas Grandes Negócios – PEGN, referendando a marca CEBRAE como apoiadora dos pequenos negócios em todo país (MEMORIAL SEBRAE, 2016). No mesmo período, em parceria com Universidades, o CEBRAE lançou o primeiro edital de incubadoras de

empresas, que estimulava a criação e o fortalecimento de empresas inovadoras, em um ambiente controlado e com compartilhamento de recursos para a criação e o desenvolvimento de pequenas empresas, com apoio de professores que orientavam os empresários. Em 1989, o Copeme é extinto e novas diretrizes iriam alterar o modo de atuação do CEBRAE nas décadas vindouras.

Chegamos no início dos anos 1990, período marcado por crises no cenário político e econômico brasileiro. Eleito por voto direto, Fernando Collor de Mello lançou reformas econômicas, em ruptura ao modelo econômico anterior, que posteriormente conduziram a um processo de abertura comercial e financeira do país, além de iniciar um brusco processo de privatizações das empresas estatais (CASTRO, 2005).

Logo no início de seu governo, o presidente Collor sancionou a Medida Provisória nº 151/1990, de 15 de março de 1990, extinguindo diversas entidades da Administração Pública Federal, incluindo o CEBRAE:

Art. 3º Fica desvinculado da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEBRAE, que passará a reger-se, exclusivamente, pelo disposto no art. 1.363 e seguintes do Código Civil. Parágrafo único. Os programas a cargo do CEBRAE, custeados com recursos da União, passam a ser executados pela Secretaria Nacional de Economia do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento (BRASIL, 1990).

A alteração promovida na estrutura administrativa do CEBRAE levou à demissão de cerca de 40% do seu efetivo (MEMORIAL SEBRAE, 2016), o que prejudicou a instituição em sua capacidade de dar seguimento a projetos e programas voltados aos pequenos negócios. Um mês após a sanção da Medida Provisória nº 151/1990, o governo promulgou a Lei nº 8.029/1990, que autoriza o CEBRAE a desvincular-se da Administração Pública e estabelecer critérios de arrecadação de recursos.

Art. 8º É o Poder Executivo autorizado a desvincular, da Administração Pública Federal, o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa - CEBRAE, mediante sua transformação em serviço social autônomo.

§ 1º Os Programas de Apoio às Empresas de Pequeno Porte que forem custeados com recursos da União passam a ser coordenados e supervisionados pela Secretaria Nacional de Economia, Fazenda e Planejamento.

§ 2º Os Programas a que se refere o parágrafo anterior serão executados, nos termos da legislação em vigor, pelo Sistema CEBRAE/CEAGS, através da celebração de convênios e contratos, até que se conclua o processo de autonomização do CEBRAE.

§ 3º Para atender à execução das políticas de apoio às micro e às pequenas empresas, de promoção de exportações e de desenvolvimento industrial, é instituído adicional às alíquotas das contribuições sociais relativas às entidades de que trata o art. 1º do Decreto-Lei no 2.318, de 30 de dezembro de 1986, de: a) um décimo por cento no exercício de 1991; b) dois décimos por cento em 1992; e c) três décimos por cento a partir de 1993. (BRASIL, 1990)

Conforme proposto nesta Lei, os recursos financeiros da instituição seriam advindos da aplicação de um percentual de 0,3% sobre as remunerações pagas pelas empresas contribuintes do Serviço Social da Indústria (Sesi)/Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e Serviço Social do Comércio (Sesc)/Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac) aos seus empregados.

O CEBRAE passa a ser um serviço social autônomo e desde então passou a ser denominado Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), passando a fazer parte do ‘Sistema S’.¹² O SEBRAE é constituído com a missão institucional de, “promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios e fomentar o empreendedorismo, para fortalecer a economia nacional” (SEBRAE, 2017).

Os artigos 9º e 10 da Lei nº 8.029/1990, determinam o *modus operandi* do SEBRAE, agora então, enquanto um serviço social autônomo:

Art. 9º Compete ao serviço social autônomo a que se refere o artigo anterior planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica.

Parágrafo único. Para a execução das atividades de que trata este artigo poderão ser criados serviços de apoio às micro e pequenas empresas nos Estados e no Distrito Federal.

Art. 10. O serviço social autônomo a que se refere o art. 8º terá um Conselho Deliberativo acrescido de três representantes de entidades nacionalmente constituídas pelas micro e pequenas empresas da indústria, do comércio e serviços, e da produção agrícola, respectivamente. (BRASIL, 1990).

¹² “Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica, que além de terem seu nome iniciado com a letra S, têm raízes comuns e características organizacionais similares. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest)” (SENADO, 2017).

A partir de então, o SEBRAE passou a ser composto por um Conselho Deliberativo,¹³ além de um Conselho Fiscal, eleitos para um mandato de quatro anos.

A presença da representatividade de tantas entidades “parceiras”,¹⁴ conforme estabelecido no Artigo 10 da Lei nº 8.029/1990, de certo modo, faz com que o SEBRAE tenha que agir fomentado pelos interesses de uma ou outra, ora investindo em projetos encabeçados por uma ora por outra. De certo modo, tal miscelânea se torna coerente às demandas dos pequenos negócios dos diferentes setores (Comércio, Indústria ou Serviços), todos atendidos pela instituição. Por outro lado, o SEBRAE não é uma entidade específica de um setor, o que acaba exigindo da instituição e, conseqüentemente, de seus funcionários, conhecimentos diversificados e específicos de cada setor. Isto torna-se um desafio institucional; afinal, será possível ser especialista em tudo, ao mesmo tempo?

Seguindo diretrizes do Artigo 9º desta mesma Lei, o SEBRAE estabeleceu unidades estaduais em todos os 26 estados brasileiros, e no Distrito Federal, os denominados ‘SEBRAE/UF’, que “(...) desenvolvem ações de acordo com a realidade regional e as diretrizes nacionais” (SEBRAE-SP, 2016). Atualmente, além das unidades estaduais, existem os Escritórios Regionais, que são unidades de extensão de atendimento do ‘SEBRAE/UF’ nos municípios, assim

¹³ O Conselho Deliberativo Nacional é o órgão colegiado de direção superior do SEBRAE, que detém o poder originário e soberano da Entidade e funciona como sua assembleia geral; cabendo-lhe a responsabilidade de gerir os recursos financeiros, decidir sobre políticas, diretrizes e prioridades na aplicação destes recursos e promover ações de orientação e fiscalização das diversas ações da Instituição, tudo em conformidade com as normas aplicáveis, em especial com o Estatuto Social do SEBRAE. O Colegiado é composto por 13 Conselheiros titulares e respectivos suplentes, representantes das Entidades Associadas do SEBRAE, pertencentes aos setores público e privado, que discutem e deliberam, em reuniões mensais, sobre as matérias submetidas e acolhidas para apreciação, com o propósito de estimular e desenvolver o microempreendedor individual e as micro e pequenas empresas brasileiras (MEMORIAL SEBRAE, 2016).

¹⁴ Cabe ressaltar a relevância das entidades associadas ao SEBRAE: a Associação Brasileira dos SEBRAE Estaduais (ABASE), Associação Brasileira das Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE), Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras (ANPEI), Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (ANPROTEC), Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB), Caixa Econômica Federal, Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Confederação Nacional da Indústria (CNI), e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) (BRASIL, 1990).

como os Postos de Atendimento do SEBRAE (PAEs) que atendem municípios relativamente menores, porém com mais de 40 mil habitantes.

Por toda década de 1990 até inícios dos anos 2000, o SEBRAE passou a liderar várias ações em consonância com políticas públicas de desenvolvimento econômico fomentadas pelo Governo Federal. Dentre estas, destacamos aqui o ‘Balcão do SEBRAE’, projeto nacional lançado pelo SEBRAE Nacional em parceria com o SEBRAE-SP. Em linhas gerais o projeto, de iniciativa do SEBRAE/RJ, teria sido o ‘pontapé’ do direcionamento institucional que a instituição adotaria nos próximos anos, possibilitando o atendimento personalizado ao empresário que buscava consultoria empresarial (MEMORIAL SEBRAE, 2016). Também cabe destacar o ‘SEBRAEtec’, programa que se propunha a financiar soluções tecnológicas para as MPEs. Em 1993 foi estabelecida parceria com a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pela qual o SEBRAE passou a ter direitos na gestão do Empretec; tal programa favoreceu na disseminação das potencialidades do SEBRAE junto ao empresariado brasileiro. Em 1994 foi criado o Programa de Emprego e Renda (PRODER) Nacional, cujo objetivo era fomentar o espírito empreendedor e orientar a comunidade em favor do desenvolvimento local.

Nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002), criou-se o primeiro meio de acesso das MPEs ao crédito bancário tendo o SEBRAE como parceiro direto nesta ação. Criou-se o Fundo de Aval das Micro e Pequenas Empresas (FAMPE), onde o SEBRAE passou a atuar como avalista das MPEs na concessão de créditos bancários aos pequenos empresários. Enquanto avalista, a instituição auxiliava o empresário interessado na obtenção de recursos financeiros, na elaboração do plano de negócios e levantamento de recursos financeiros necessários para o desenvolvimento de seus negócios, e avalizada a concessão do valor.

Uma das ações mais relevantes para as MPEs foi a promulgação da Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, que dispunha sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte,¹⁵ instituindo o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das

¹⁵ Esta Lei define os conceitos de MPE’S em termos de receita bruta auferida.

Empresas de Pequeno Porte, o Simples (BRASIL, 1996). Para se compreender a importância dessa aprovação, vale lembrar que este documento viria atender ao disposto no Artigo 179 da CF/88, que previa o tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas. O SEBRAE, enquanto instituição apoiadora dos pequenos negócios, articulou junto a outros parceiros e ao Legislativo federal, para que tal Lei fosse aprovada.

Mas de que maneira as MPEs seriam beneficiadas por esta Lei, a ponto do SEBRAE encabeçar sua tramitação?

De maneira resumida, a aprovação do Simples facilitou o recolhimento de alguns tributos, pagos pelas MPEs, ao unificá-los em um único documento:

Art. 3º A pessoa jurídica enquadrada na condição de microempresa e de empresa de pequeno porte, na forma do art. 2º, poderá optar pela inscrição no Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES.

§ 1º A inscrição no SIMPLES implica pagamento mensal unificado dos seguintes impostos e contribuições: a) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ; b) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP; c) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL; d) Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS; e) Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; f) Contribuições para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica, de que tratam a Lei Complementar nº 84, de 18 de janeiro de 1996, os arts. 22 e 22-A da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 e o art. 25 da Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994 (BRASIL, 1996).

Em linhas gerais, o Simples Federal estabelecia um sistema simplificado de recolhimento de tributos e contribuições federais que, mediante convênio, poderia abranger os tributos devidos aos Estados e aos Municípios (BRASIL, 1996). Desse modo, como adesão ao Simples era por meio do estabelecimento de convênios Estaduais e Municipais, os Estados não aderiram ao Simples e acabaram estabelecendo regimes tributários próprios, totalizando 27 diferentes tratamentos tributários diferentes, e poucos municípios o instituíram de fato. Ou seja, embora parecesse uma facilidade tributária para as MPEs, a lei não foi implementada a contento; o Simples requeria melhoria em âmbito nacional, o que já demonstrava a eventual necessidade de uma uniformização tributária.

Além da relevância do apoio institucional concedido pelo SEBRAE (em tese) ao Simples (Lei nº 9.317/1996), cabe destacar o programa de formação de lideranças no âmbito empresarial e político. O programa 'SEBRAE Ideal' teve

como principal objetivo identificar, capacitar e valorizar dirigentes de classes e empresários com potencial de liderança, programa que foi muito difundido junto a lideranças políticas municipais (BRASIL, 1996).

Em 1996 o senador José Sarney apresentou o projeto de lei, de sua autoria, que continha um novo 'Estatuto da Microempresa', uma vez que acreditava que o governo federal não estava dispensando tratamento adequado aos microempresários (FOLHA, 1996). O projeto tramitou por três anos até que o presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999, instituindo o novo Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, que dispõe sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido para o setor para melhor aplicação dos artigos 170 e 179 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Um ganho importantíssimo para os pequenos negócios.

De acordo com o novo Estatuto das MPEs,

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, ressalvado o disposto no art. 3º, considera-se:

I - microempresa, a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que tiver receita bruta anual igual ou inferior a R\$ 244.000,00 (duzentos e quarenta e quatro mil reais);

II - empresa de pequeno porte, a pessoa jurídica e a firma mercantil individual que, não enquadrada como microempresa, tiver receita bruta anual superior a R\$ 244.000,00 (duzentos e quarenta e quatro mil reais) e igual ou inferior a R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais).

[...]

Art. 14. O Poder Executivo estabelecerá mecanismos fiscais e financeiros de estímulo às instituições financeiras privadas no sentido de que mantenham linhas de crédito específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte.

Art. 15. As instituições financeiras oficiais que operam com crédito para o setor privado manterão linhas de crédito específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, devendo o montante disponível e suas condições de acesso ser expressas, nos respectivos documentos de planejamento, e amplamente divulgados.

[...]

Art. 16. As instituições de que trata o art. 15, nas suas operações com as microempresas e com as empresas de pequeno porte, atuarão, em articulação com as entidades de apoio e representação daquelas empresas, no sentido de propiciar mecanismos de treinamento, desenvolvimento gerencial e capacitação tecnológica articulados com as operações de financiamento. (BRASIL, 1999).

Conforme os artigos supracitados da Lei nº 9.841/1999, o novo estatuto elucidou como se daria o tratamento diferenciado às MPEs, o que o torna indispensável à sobrevivência dos pequenos negócios. O 'Estatuto da Microempresa' continha 43 artigos, que previam diversos benefícios às MPEs

nos âmbitos da previdência social, relações trabalhistas, linhas de crédito, etc., porém, como foi criado por Lei Ordinária Federal, seus benefícios estavam preservados somente na esfera federal, sem validade legal nas demais esferas de governo.

Visando atender também a este dispositivo legal, no ano seguinte, o Governo Federal lançou o 'Programa Brasil Empreendedor', cujo objetivo era fortalecer as empresas de micro, pequeno e médio portes, através da capacitação para o crédito, da renegociação das dívidas inscritas no Cadastro de Inadimplentes do Governo Federal (Cadin), e proporcionar acesso ao financiamento e dar acompanhamento e assessoria técnica aos empresários (LONGHINI; SACHUK, 2000).

Um dos critérios para concessão de créditos para os pequenos empresários era a apresentação de um 'Plano de Negócios' formal. Muito pequenos empresários, por não saberem elaborá-lo, não conseguiam acesso as linhas de crédito. Embora o SEBRAE tenha definido metas internas para atendimento do 'Programa Brasil Empreendedor',¹⁶ foi identificado em algumas regiões do país que o Programa, embora considerado importante para o desenvolvimento dos pequenos negócios, não atingiu seu objetivo nacional. Dentre outros motivos, foi identificado que o atendimento e a elaboração do 'Plano de Negócios' requeriam do preponente pró atividade e busca de informações, e esse processo era visto por alguns empresários como lento e muito burocrático, resultando num baixo número de empréstimos, conforme constataram Longhini e Sachuk (2000), em seu estudo de caso no município de Maringá/PR.

Após a aprovação da Lei nº 9.841/1999, o SEBRAE alterou seu direcionamento institucional, passando a atender e capacitar os atores envolvidos diretamente com a implantação do novo Estatuto. Os anos de 1999 e 2000 foram decisivos para este redirecionamento; a instituição voltou seus olhares para sua estrutura interna e para redefinir de que maneira viabilizaria a melhoria do ambiente para a implementação do Estatuto da Microempresa.

¹⁶ Para o Brasil Empreendedor, o SEBRAE definiu como meta específica a capacitação de 1 milhão de empreendedores, em todo o país, bem como a viabilização de 400 mil operações de financiamento (MEMORIAL SEBRAE, 2016).

Mas por que o SEBRAE precisou reestruturar-se para organizar a implementação de uma Lei?

Começamos aqui a esclarecer um dos pontos centrais desta pesquisa: o papel político do SEBRAE. A atuação política do SEBRAE, enquanto um ator privado, de interesse público, foi outorgado constitucionalmente em 1988:

Art. 22. O Poder Executivo diligenciará para que se garantam às entidades de apoio e de representação das microempresas e das empresas de pequeno porte condições para capacitarem essas empresas para que atuem de forma competitiva no mercado interno e externo, inclusive mediante o associativismo de interesse econômico.

Art. 23. As microempresas e as empresas de pequeno porte terão tratamento diferenciado e favorecido quando atuarem no mercado internacional, seja importando ou exportando produtos e serviços, para o que o Poder Executivo estabelecerá mecanismos de facilitação, desburocratização e capacitação.

Parágrafo único. Os órgãos e entidades da Administração Federal Direta e Indireta, intervenientes nas atividades de controle da exportação e da importação, deverão adotar procedimentos que facilitem as operações que envolvam as microempresas e as empresas de pequeno porte, otimizando prazos e reduzindo custos (BRASIL, 2006).

O decreto nº 8.029/90, que desvinculou a instituição, determinou a principal competência do SEBRAE, estabelecendo que:

Art. 2º- Compete ao SEBRAE planejar, coordenar e orientar programas técnicos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica (ATOS LEGAIS, 1995, p.17).

Coube então ao SEBRAE, enquanto entidade apoiadora das MPEs, a tarefa de agir politicamente em prol dos pequenos negócios, delimitando novas áreas de atuação. Em 2000 foi lançado o 'Programa de Reinvenção do SEBRAE', com o propósito de fazer com que o universo das MPEs no Brasil tivesse melhores condições para uma evolução sustentável em aplicação efetiva do disposto nos artigos 170 e 179 da CF/88 e ao próprio Estatuto. A partir desse Programa, o SEBRAE Nacional lançou outros programas com foco no fomento e na disseminação da cultura empreendedora no país, mesclando programas educacionais e empresariais.¹⁷ Diversos programas criados pelas unidades do

¹⁷ Com este intento foram criados o 'Programa de Exportação', o 'Programa para o Desenvolvimento Local', o 'Programa Desafio Jovem Empreendedor' para estudantes universitários, o 'Programa Cadeias Produtivas Agroindustriais' e o 'Programa Técnico Empreendedor' resultado de convênio firmado entre o SEBRAE e o Ministério da Educação em 2000 para estudantes de cursos técnicos. Também foi lançada uma ferramenta estratégica de

SEBRAE nos estados foram nacionalizados, ou seja, padronizados, e aplicados em todas as unidades federativas do SEBRAE, seguindo um mesmo formato, tendo como cerne o objetivo de atender o disposto no Estatuto das MPEs. Outras diretrizes estratégicas, com enfoque no atendimento coletivo de empresas, foram implantadas e foi estruturado o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs).¹⁸ Os objetivos dos APLs eram de atuar no sentido de desenvolver locais, ou seja, municípios e regiões, que já apresentavam elementos de aglomeração de pequenos negócios com ações similares ou de cadeias produtivas, criando oportunidades para os empresários trocarem experiências e implementarem ações conjuntas que possam desenvolver toda a cadeia local.

Também cabe destacar a relação intrínseca entre o governo federal e os interesses partidários na determinação de diretrizes estratégicas de atuação institucional do SEBRAE. Um exemplo disto é retratado no contexto de sucessão presidencial em 2002-2003:

A 18 dias de deixar a Presidência da República, Fernando Henrique Cardoso acaba de indicar o atual secretário-executivo da Casa Civil, Silvano Gianni, para a presidência do SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) para o biênio 2003/04.

Gianni está no governo FHC desde o início do primeiro mandato, é o homem do Planalto que cuida dos atos, projetos e medidas provisórias e é, inclusive, frequentador do Alvorada. Seu atual chefe direto é o ministro Pedro Parente.

A escolha da nova diretoria do SEBRAE, cujo orçamento deste ano é de R\$ 1,33 bilhão, foi articulada entre FHC e o presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva. O intermediador foi o futuro chefe da Casa Civil e homem forte do governo PT, José Dirceu.

[...]

Em compensação, o PT abriu mão da indicação do arquiteto Tom Rabello, ex-secretário de Indústria e Comércio do governo Cristovam Buarque (DF). Exigiu, porém, o segundo cargo da hierarquia do SEBRAE, a diretoria administrativa e financeira, que cuida das verbas da entidade, para um homem diretamente ligado ao presidente eleito. É Paulo Okamoto, atual presidente do Instituto da Cidadania, órgão do PT e importante base de Lula nos últimos anos.

O futuro diretor técnico do SEBRAE, Luiz Carlos Barboza, foi indicado pela CNI (Confederação Nacional da Indústria). Ele é do Instituto da

capitação empresarial de Ensino a Distância (EAD), em parceria com o Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo.

¹⁸“Arranjos produtivos locais são aglomerações territoriais de agentes econômicos, políticos e sociais – com foco em um conjunto específico de atividades econômicas que apresentam vínculos mesmo que incipientes. Geralmente envolvem a participação e a interação de empresas – que podem ser desde produtoras de bens e serviços finais, até fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros – e suas variadas formas de representação e associação. Incluem também diversas outras organizações públicas e privadas voltadas para: formação e capacitação de recursos humanos, como escolas técnicas e universidades; pesquisa, desenvolvimento e engenharia; política, promoção e financiamento” (APL, 2016).

Hospitalidade, uma organização não-governamental que trata de cultura, educação e saúde, entre outros temas (UOL, 2002).

Em 2003, assume a presidência Luís Inácio Lula da Silva, para o primeiro de dois mandatos (2003-2006 e 2007-2010). Neste ano o SEBRAE implantou a metodologia de Gestão Estratégica Orientada para Resultados (Geor), visando expandir suas ações estratégicas. Dentro de novas diretrizes, tinha como específico propósito “ (...) alavancar a capacidade da entidade e de seus parceiros no desenvolvimento e avaliação de projetos e programas realizados pelo SEBRAE e na mensuração dos benefícios relevantes para a sociedade e para as micro e pequenas empresas” (MEMORIAL – SEBRAE, 2016).

De acordo com os objetivos da Sistema Gestão Estratégica Orientada para Resultados (SIGEOR), esperava-se que alguns resultados convergissem com a missão institucional do SEBRAE e com o pretendido alcance social de seus programas:

Demonstrar com clareza os resultados para a sociedade, público-alvo, parceiros, governos e órgãos de controle externo; Transformação da estratégia institucional em resultados concretos; Integração de ações e concentração de esforços; Criação de bases consistentes e objetivas de controle e avaliação; Fortalecimento de parcerias internas e externas em torno uma agenda concreta de resultados e ações (SIGEOR, 2003).

Como principal resultado a instituição esclareceu que não seriam os cursos, consultorias e treinamentos oferecidos pelos SEBRAE o resultado a ser alcançado, mas, “os efeitos combinados do conjunto de ações sobre o público-alvo: geração de renda e de empregos; aumento das vendas; sustentabilidade das micro e pequenas empresas” (SIGEOR, 2003).

Além desta iniciativa, cabe destacar o convênio de cooperação estabelecido entre o SEBRAE e a Petrobras, em 2003, referente ao ‘Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural’ (Prominp).¹⁹ A parceria visava fomentar a inserção de micro e pequenas empresas na cadeia produtiva da indústria de petróleo, gás e energia, visando fortalecer o setor petrolífero (MEMORIAL SEBRAE, 2016).

¹⁹ Instituído através do Decreto no 4.925, de 19 de dezembro de 2003, o Prominp, tem o “objetivo de maximizar a participação da indústria nacional fornecedora de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de investimentos do setor de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior” (MEMORIAL SEBRAE, 2016).

Posteriormente, foi criada a Secretaria de Comércio e Serviços (SCS), no âmbito do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, à qual competia a formulação, coordenação, implementação e avaliação das políticas públicas e dos programas e ações para o desenvolvimento dos setores de comércio e serviços, principalmente das micro e pequenas empresas, tanto no Brasil como no exterior (MEMORIAL SEBRAE, 2016). Foi lançado também em 2005 o ‘Programa Comércio Justo’,²⁰ cujo objetivo era apoiar e proporcionar melhores condições de negociação e garantir os direitos comerciais de produtores locais que trabalhassem observando critérios de sustentabilidade ambiental (MEMORIAL SEBRAE, 2016).

Em termos normativos, os dois documentos legais existentes (‘Lei do Simples Nacional’ e ‘Estatuto da Microempresa’) mostraram-se insipientes para beneficiar de fato as MPEs. Diante deste fato, uma grande massa empresarial passou a se reunir em diversos Estados, reivindicando melhor clareza e definição dos benefícios garantidos constitucionalmente para o desenvolvimento das MPEs.

Em março de 2003, o Movimento Nacional das Micro e Pequenas Empresas (Monampe), a Associação Brasileira dos SEBRAE/Estaduais (Abase) e o SEBRAE Nacional realizaram uma oficina de trabalho em Brasília, em favor da criação de uma ‘Lei Geral da Microempresa’. O evento ocorreu durante o Encontro Nacional em favor da Microempresa com o tema “A Reforma tributária e a Microempresa – Uma questão de Desenvolvimento e Justiça Social”. Neste evento estiveram presentes aproximadamente 5.500 participantes de centenas das instituições apoiadoras de todos os segmentos empresarial, empreendedores de pequenos negócios, autoridades, parlamentares e lideranças de classe e formadores de opinião (MEMORIAL SEBRAE, 2016). A ação direta do SEBRAE nesta mobilização, e o reconhecimento social da importância atribuída a esta instituição, favoreceu a adesão de milhares de empresários à proposta de elaboração da Lei das MPEs.

²⁰ “O programa atua nos segmentos de artesanato, turismo, confecções e agronegócio, propiciando, entre outras garantias, o pagamento com preço justo na entrega da mercadoria e a possibilidade de formar cooperativas ou associações, estabelecendo relações comerciais mais duradouras com compradores e distribuidores. A contrapartida, por parte dos associados, é seguir o que manda a legislação, manter um ambiente de trabalho seguro e sem trabalho infantil e com práticas ambientais saudáveis de descarte ou reuso da matéria-prima” (MEMORIAL SEBRAE, 2016).

“O SEBRAE e suas unidades estaduais promoveram uma mobilização pela Lei Geral, realizando, em 26 Estados, seminários para discussão do tema “Reforma Tributária e a Microempresa – uma questão de desenvolvimento e Justiça Social” (OBSERVATÓRIO, 2016). Os debates que seguiram centraram-se em torno de tópicos como: “padronização de conceitos de pequena empresa; sistemas diferenciados de tributação; acesso a novos mercados; acesso à tecnologia; acesso à justiça; exportações; redução da burocracia; formalização; aumento do acesso ao crédito e outras sugestões” (SEBRAE, 2004, p.10-11).

Como resultado das discussões e das oficinas, várias propostas foram apresentadas culminando na elaboração de um documento que tentasse garantir os benefícios previstos constitucionalmente para as MPEs em todos os setores de atuação, principalmente no que referia a desburocratização dos processos para tornar os pequenos negócios mais competitivos. As propostas foram elencadas em um único documento que, com o apoio dos 27 governadores, foi apresentado à Câmara e que previa uma emenda constitucional para elaboração de uma lei específica para as MPEs, considerado como único instrumento capaz de uniformizar e dar tratamento tributário adequado para o setor empresarial das MPEs.

Em junho de 2003 o SEBRAE divulgou um documento de 26 páginas, sob o título de “Justiça Fiscal às Micro e Pequenas Empresas – como Proposta de Emenda à PEC 41 para impulsionar os Pequenos Negócios” (OBSERVATÓRIO, 2016). Com esta proposta o SEBRAE aponta a necessidade de se introduzir no capítulo referente ao Sistema Tributário Nacional, existente na Constituição, a possibilidade de ser criada uma Lei Complementar que oferecesse um tratamento diferenciado e simplificado aos pequenos negócios. Este é considerado o primeiro passo para a promulgação da futura Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, fundamental para a análise deste estudo.

Posteriormente ocorreu a “Marcha para Brasília”, evento onde o SEBRAE, novamente em conjunto com as Confederações Nacionais, conseguiu mobilizar mais de quatro mil pessoas para reivindicar aprovação da Lei (OBSERVATÓRIO, 2016).

Em 2006 foi criada a Frente Empresarial,²¹ que estimulou diversas mobilizações empresariais em todo território nacional em prol da Lei Geral da Microempresa e utilizando-se de diversos meios de comunicação como carreatas, debates, seminários e panfletagens, conseguiu sensibilizar mais de 70 mil pessoas, fazendo uma pressão social significativa (OBSERVATÓRIO, 2016).

No entanto, a aprovação da ‘Lei Geral’, como ficou conhecida, precisou ainda de mais pressão empresarial, e assim, um abaixo assinado de mais de 400 mil pessoas foi entregue à Câmara e só assim, após pressão de organizações, empresários e demais interessados, que a proposta de lei seguiu os trâmites necessários para sua aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (SEBRAE, 2004). O fato da PEC nº 41 ser suprapartidária, favoreceu sua aprovação. Ainda há de se mencionar a Proposta de Emenda Constitucional nº 42, como desdobramento a PEC nº 41, também apoiada pelo SEBRAE que, após tramitação e aprovação, incluiu um novo parágrafo no Artigo 146 da CF/88, que abriu precedentes para a criação do novo sistema de arrecadação simplificado, unificado e centralizado.

Coube então ao Presidente Lula analisar e sancionar a Lei Complementar nº 123/2006, de 14 de dezembro de 2006, conhecida coloquialmente por “Lei Geral” das micro e pequenas empresas. Esta Lei revogou as duas leis anteriores que tratavam dos pequenos negócios (Lei nº 9.317/1966 e Lei nº 9.841/1999) e instituiu o “Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte”, apresentando o regramento especial concedido aos pequenos negócios – a redução no número de documentos e processos necessários para formalização/manutenção da MPE, simplificação da estrutura tributária e facilitação no acesso à tecnologia – e os prazos para cumprimento de toda a Lei. Cabe lembrar que esta ‘Lei Geral’ entrou em vigor em julho do ano seguinte.

²¹ A Frente Empresarial foi apoiada pelo SEBRAE e integrada pelas Confederações Nacionais: da Indústria (CNI), do Comércio (CNC), da Agricultura (CNA), dos Transportes (CNT), de Dirigentes Lojistas (CNDL), das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB), dos Jovens Empresários (Conaje) e das Entidades de Micro e Pequenas Empresas (Conempec), da Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (Fenacon). As mobilizações em prol da Lei Geral recorreram a vários recursos: carreatas, debates, seminários, panfletagens e outras formas de sensibilização, com participação de 100 mil pessoas (CALDAS e CRESTANA, 2005).

Os dispositivos legais previstos nesta Lei ‘nacionalização’ as interpretações a respeito do tratamento dispensado às MPEs, aclarando pontos previsto na CF/88 no que referia ao tratamento “diferenciado” e “favorecido”, tendo como foco principal as questões relativas a tributação e a desburocratização. Consideramos a Lei nº 123/2006 um documento muito relevante, para a qual reservamos o próximo capítulo.

Após aprovada, esta Lei passou por alguns ajustes necessários. A Lei Complementar nº 128/2008 definiu da alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) presente na tributação por meio do Simples; alterou a composição e as atribuições do Comitê Gestor do Simples Nacional; criou o comitê de gestão para a Redesim²²; e formalizou a figura jurídica do Microempreendedor Individual (MEI) e do Agente de Desenvolvimento (AD) (BRASIL, 2008)

O ‘Agente de Desenvolvimento Local’ (AD), é um representante do poder público cuja responsabilidade é participar do planejamento das políticas de desenvolvimento do município, discutindo e articulando iniciativas relacionadas à melhoria do ambiente de negócios das MPEs. O órgão responsável por preparar tecnicamente o AD é o SEBRAE

A figura do MEI foi de grande relevância para o incentivo à formalização de centenas de atividades que eram exercidas na informalidade em todo território nacional, concedendo equiparação jurídica aos empreendedores individuais, unificação de recolhimento tributário, isenção de escrituração contábil, além de garantias previdenciárias, favorecendo a dignidade social, além de estimular o desenvolvimento e o fortalecimento local (PORTAL DO MICROEMPREENDEDOR, 2016).

Visando contribuir para esta nova demanda, o SEBRAE instituiu uma série de ações para apoiar os potenciais empresários, interessados em estabelecer-se sob a forma de MEI, na formalização, capacitação e acesso a mercados e serviços financeiros, organizando, para isso, a ‘Semana do Empreendedor

²² A REDESIM (Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios) é um sistema integrado que permite abertura, alteração, baixa e legalização de empresas de maneira integrada em todos os processos com envio de somente um documento, reduzindo a burocracia e diminuindo o tempo de regularização de um novo negócio (REDESIM, 2016).

Individual' em todas as unidades do SEBRAE nos Estados e Escritórios Regionais (RADIO SEBRAE, 2015).

Nesse contexto de grandes mudanças no ambiente legal para as MPEs, o SEBRAE enquanto apoiador e ator privado na implementação de políticas públicas, iniciou a capacitação de gestores municipais na intenção de esclarecer a apoiar na regularização e implementação da Lei nº 123/2006. Materiais didáticos foram confeccionados em parceria com a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e entregues em capacitações do SEBRAE aos gestores municipais (prefeitos, assessores, servidores e Agentes de Desenvolvimento), aclarando os principais pontos da Lei e apontando mecanismos para sua regularização na esfera municipal.

Em 2008, o SEBRAE aprovou projetos de capacitação empresarial para 25 estados, projetos estes criados para atender a demanda do Governo Federal que havia lançado o 'Programa Territórios da Cidadania', concebido para promover o desenvolvimento regional e garantir os direitos sociais para as regiões mais carentes do Brasil. O SEBRAE tinha a perspectiva de por meio do estímulo ao empreendedorismo, inserir de maneira produtiva pessoas que tivessem nessas localidades apontas pelo programa, colaborando com ele (MEMORIAL SEBRAE, 2016).

Para viabilizar sua atuação na melhoria do ambiente para as MPEs, o SEBRAE-SP alinhado ao SEBRAE/NA criou em sua unidade, em 2004, a Unidade de Políticas Públicas e Relações Institucionais (UPP) e capacitou seus funcionários para encabeçarem um dos maiores desafios da instituição: agir diretamente com o ente público de modo a viabilizar a regulamentação de uma Lei na esfera municipal. A atuação da UPP é presente em todos os Escritórios Regionais do SEBRAE. A atuação e a contribuição do SEBRAE no apoio ao desenvolvimento de políticas públicas municipais, tem metas definidas em quatro eixos:

Conhecimento: indicadores gerais, atores locais, vocações, práticas e políticas locais para pequenos negócios

Governança: mobilização dos atores, identidade de grupo, rotinas e agenda estruturada, monitoramento

Planejamento: visão, prioridades, indicadores, responsáveis, ações, recursos e cronograma de implementação: ferramentas, trocas de experiências, estratégias de engajamento, consultorias específicas, cursos e oficinas

Avaliação: monitoramento, séries históricas, pesquisas, metodologia de avaliação (SEBRAE, 2015).

Nesse sentido, a UPP do SEBRAE-SP, define que seu principal objetivo consiste em:

Atuar na melhoria do ambiente legal para os pequenos negócios, incentivando a formalização, a competitividade e o fortalecimento dos Microempreendedores Individuais e das Micro e Pequenas Empresas. Apoiar os poderes públicos municipais no delineamento de estratégias voltadas à implementação dos benefícios da Lei Complementar nº 123 / 2006 nos municípios paulistas.
Apoiar o poder público na formulação e implementação de políticas públicas que impactem positivamente a atividade empreendedora.
Articular parcerias estratégicas que apoiem e incentivem o empreendedorismo. (CONEXÃO, 2017)

Ainda nesse sentido, o(a) Entrevistado(a) 4, relatou que

A unidade foi criada em princípios de 2004 com a finalidade de aprovar a unificação das Leis 9317/96 e 9841/99 em um único Estatuto que viria a ser a Lei Complementar 123/2006 que é o estatuto unificado das MPES e a partir daí realizar o trabalho de ambiente junto aos municípios do Brasil. [...] A unidade de políticas públicas atua como facilitadora do acesso aos prefeitos onde há resistências, atendendo demandas, divulgando os benefícios da Lei Geral através da Regulamentação, Implementação e Institucionalização dos benefícios de se trabalhar ambiente aos pequenos negócios

Importante entender que, embora ator das políticas públicas, o SEBRAE não atua como ente fiscalizador da 'Lei Geral', mas sim como, bem apresentou o(a) Entrevistado(a) 4, uma entidade apoiadora dos gestores públicos para auxiliá-los na melhoria do ambiente para o desenvolvimento das MPEs. E nesse papel de apoiador, também institucionalmente, se propõe a ser formulador de propostas de políticas públicas para os pequenos negócios (SEBRAE, 2013).
Agindo estrategicamente junto ao ente público, de modo que:

[...] Articula para que os diversos atores da sociedade, tais como: parlamentares, executivos de governo, representantes de associações do segmento de MPE, instituições públicas e privadas, desenvolvam e implementem medidas de interesse dos pequenos negócios.
Apoia institucional e financeiramente o Fórum Permanente das microempresas e empresas de pequeno porte em sua missão de propor política, programas e ações do interesse do segmento (SEBRAE, 2013)

Sucedendo ao governo de Lula, a presidente Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016), sancionou duas leis importantes para o MEI e para as MPEs, e em ambas, é perceptível a atuação do SEBRAE:

Duas medidas provisórias da Presidência da República beneficiaram os pequenos negócios: a primeira (Medida Provisória 529/2011, convertida na Lei 12.470/2011), reduziu a contribuição previdenciária do Microempreendedor Individual de 11% para 5%; e a segunda

(Medida Provisória 11.110/2011, que atualizou a Lei 11.110/2005), ajustou o Programa de Microcrédito Crescer, onde os bancos públicos poderiam oferecer financiamentos com juros diferenciados e autorizava a União a conceder a instituições financeiras subvenção econômica sob a forma de equalização de parte dos custos a que estão sujeitas, para contratação e acompanhamento de operações de microcrédito produtivo orientado (OBSERVATÓRIO, 2016).

Em 2012 o SEBRAE elaborou um novo direcionamento estratégico para o período de 2013 a 2022, cujo objetivo era rever e reafirmar os conceitos fundamentais da organização, e orientar a atuação das Unidades Estaduais e do Nacional. Houve inclusive, alteração da ‘Missão Institucional’, em consonância com os desígnios políticos partidários do governo federal, que passou a ser “Promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável dos pequenos negócios e fomentar o empreendedorismo, para fortalecer a economia nacional”, e cuja ‘Visão de Futuro’ é “Ter excelência no desenvolvimento dos pequenos negócios, contribuindo para a construção de um país mais justo, competitivo e sustentável” (MEMORIAL SEBRAE, 2016).

O SEBRAE também instituiu diversos indicadores para cumprimento de sua missão institucional, estabelecendo diretrizes para apoio à implementação de políticas públicas municipais. Há um instrumento virtual de observação da Lei Geral e um painel de monitoramento da mesma, estando diretamente em consonância com as Metas de Atendimento em Política Pública que cada unidade estadual e os seus escritórios regionais tem.

Estes instrumentos são alimentados pelos próprios funcionários do SEBRAE, juntamente com a anexação virtual de documentos que comprovam as evidências do cumprimento da Lei Geral em determinado município. O Observatório da ‘Lei Geral’ é fundamental para conhecimento da sociedade, de como dado município tem viabilizado não só a regulamentação, quando a implementação da Lei Geral e assim cobrar do ente público o seu cumprimento. Percebemos então, que desde o Sigeor, o SEBRAE tem se mostrado mais para a sociedade.²³

Também cabe ressaltar a iniciativa do SEBRAE: a concessão anual do ‘Prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor’ (PSPE). Esta premiação visa incentivar os gestores municipais na regulamentação e implementação de

²³ Entretanto, percebemos também que em termos acadêmicos poucos se debruçam a conhecer de fato o papel e as contribuições institucional do SEBRAE.

políticas públicas destinadas às MPEs, valorizando projetos que contribuem para o crescimento econômico e social dos municípios. É concedido a

[...] gestores que tenham implantado projetos com resultados comprovados, ainda que parciais, de estímulo ao surgimento e ao desenvolvimento de pequenos negócios e à modernização da gestão pública, contribuindo de forma efetiva para o desenvolvimento econômico e social do município (PSPE, 2014/2015).

O PSPE tem oito categorias de premiação: 1) Melhor Projeto; 2) Implementação e Institucionalização da Lei Geral; 3) Compras Governamentais de Pequenos Negócios; 4) Desburocratização e Formalização; 5) Pequenos Negócios no Campo; 6) Inovação e Sustentabilidade; 7) Municípios Integrantes do G100; e 8) Inclusão Produtiva com Segurança Sanitária (PSPE, 2014/2015).

Mesmo considerada a ‘Lei Geral’ um marco para a história das MPEs, foram necessárias diversas atualizações legais com a finalidade de se estabelecer tratamentos mais próximo da realidade das empresas. A Lei Complementar nº 147, aprovada em 7 de agosto de 2014, apresentou modificações em quatro frentes: 1) desburocratização; 2) tributação; 3) ‘blindagem’ do Microempreendedor Individual; ²⁴ e 4) Agente de Desenvolvimento (SEBRAE, 2015, p.7).

Com a aprovação da Lei Complementar nº 147/2014 instituiu-se a universalização do Simples Nacional, a consolidação das políticas de desenvolvimento e de desburocratização para o MEI, as MPE e os agricultores familiares, alterando significativamente a Lei de Compras Governamentais (Lei nº 8.666/93). Resumidamente, entre os principais benefícios assegurados, está a obrigatoriedade do tratamento diferenciado aos pequenos negócios nas compras de todos os órgãos públicos. Os produtores rurais também passam a ser atingidos pelo disposto na Lei Geral e tem ampliado o seu acesso a mercados. A Lei prevê a aplicação da legislação federal aos estados e municípios, enquanto eles não providenciarem legislação própria contemplando o tratamento favorecido às MPEs, e estabelece que 30% dos gêneros alimentícios comprados pelos municípios devem ser adquiridos diretamente da

²⁴ “O MEI passa a ser considerado uma política pública de incentivo à formalização e à inclusão social, possuindo características diferenciadas que deverão ser reconhecidas por todas as legislações e todas as esferas de governo. Também traz, de forma expressa, que o MEI deve ser considerado como modalidade de MPE” (SEBRAE, 2015, p.11).

agricultura familiar, alterando o disposto no Art. 14 da Lei nº 11.947/2009, para a seguinte redação:

Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (FNDE, 2016).

Para tornar as exigências legais acessíveis às MPEs, ao MEI e aos agricultores familiares, o SEBRAE elaborou diversas cartilhas, com enfoque didático, para que os atores envolvidos compreendam e cumpram o previsto em Lei.

O Projeto de Lei nº 221/2012 – foi aprovado e resultou na quinta atualização da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa – mais conhecida como ‘Lei do SuperSimples’, altera os Anexos da Lei Complementar nº 123/2006, para permitir o abatimento de parcela dedutível do valor devido mensalmente pelo pagamento do Simples Nacional, conforme a faixa de renda da pessoa jurídica (BRASIL, 2012). Esta Lei estabeleceu regime fiscal diferenciado, favorecido e simplificado às MPEs, ao prever incidência tributária sob uma única base de cálculo, a receita bruta da empresa, unificando as tributações em todas as esferas de governo. Esta Lei possibilitou a inserção de quase 500 mil micro e pequenas empresas, que faturam até R\$ 3,6 milhões/ano, no regime de tributação do SuperSimples.

Em suma, analisando a criação do SEBRAE, percebeu-se que desde a criação do CEBRAE em 1972, diversas ações políticas em prol dos pequenos negócios brasileiro foram sendo tomadas ou apoiadas. Em linhas gerais, o SEBRAE atua estrategicamente como um importante ator na formulação e implementação de políticas públicas voltadas às MPEs, visando

Garantir a efetivação dos dispositivos da Lei Geral, em especial, o tratamento diferenciado, simplificado e favorecido à MPE e empreendedores de pequenos negócios, urbanos e rurais, e nas reformas das legislações ambiental, trabalhista, tributária e concorrencial, por meio da articulação, mobilização e subsídios técnicos;

Estimular e apoiar o desenvolvimento de uma rede nacional e integrada das instituições envolvidas na simplificação, orientação, registro e licenciamento de empresas, para viabilizar a unicidade, linearidade e racionalidade do processo, com vistas na melhoria do ambiente de negócios.

Acompanhar e subsidiar a produção legislativa no Congresso Nacional referente aos interesses das MPE e temas afetos ao Sistema SEBRAE,

estabelecendo parcerias para o encaminhamento e aprimoramento de matérias e temas relacionados aos pequenos negócios.

Articular e mobilizar instituições municipalistas, lideranças públicas e privadas, em âmbito local e regional, para que esses formulem e implantem políticas de desenvolvimento com foco nas MPE, a partir da implementação da Lei Geral nos municípios, reconhecendo e disseminando boas práticas de gestão municipal (SEBRAE, 2017).

Todas as iniciativas supracitadas apresentam relação direta do SEBRAE com as políticas públicas em prol da MPE, o que nos incita a compreender como de fato este ator político privado contribui para o desenvolvimento de políticas públicas municipais e como suas ações são percebidas pelos demais atores políticos públicos e privados envolvidos na viabilização destas políticas.

CAPÍTULO 2 – O ESTATUTO NACIONAL DA MICROEMPRESA E EMPRESA DE PEQUENO PORTE OU A ‘LEI GERAL’ DA MPE

Neste capítulo são apresentados os conceitos de microempresa e empresa de pequeno porte, que servem de apoio a este trabalho. Trataremos da “Lei Geral” das Micro e Pequenas empresas, conforme é conhecida a Lei Complementar nº 123/2006 que estabelece o “Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte”. Será feita a interpretação dos principais itens desta Lei, no que diz respeito aos aspectos referentes ao tratamento favorecido diferenciado proposto às MPEs: desburocratização, tributação, compras governamentais e MEI. Entretanto, não serão realizadas análises aprofundadas dos trâmites anteriores à sua aprovação.

A “Lei Geral” das MPEs trouxe diretrizes importantes para o ente público no que refere ao seu propósito inicial, que é a melhoria do ambiente jurídico, tributário, para o desenvolvimento das MPEs. Para tanto, estabeleceu medidas de favorecimento ao pequeno negócio no que refere a ‘desburocratização’, aqui compreendido como diminuição de processos e procedimentos necessários à abertura e funcionamento da MPEs; a questão da carga tributária instituída para as MPEs, o acesso das MPEs a novos mercados de venda, por meio do processo de compras governamentais e a figura do microempreendedor individual (MEI).

Nesse sentido faz-se necessário compreender o que de fato alterou no ambiente vivido pelos empresários dos pequenos negócios no Brasil, para assim averiguar quais foram as melhorias propostas e o que a instituição SEBRAE contribuiu para sua implementação. Assim, analisaremos de maneira breve, as Leis que antecederam e ao mesmo tempo, favoreceram a aprovação da Lei 123/2006.

Anterior à promulgação da “Lei Geral” das MPES em 2006, os pequenos negócios estavam sujeitos a uma carga tributária pesada, o que dificultava a prática comercial, a atuação e o crescimento dos negócios. Conseqüentemente, o descompasso empresarial frente às médias e grandes empresas, conduzia à mortalidade das pequenas empresas brasileiras.

O primeiro “Estatuto” voltado aos pequenos negócios foi instituído pela Lei nº 7.256/84 (BRASIL, 1984). Um fator importante aprovado por esta lei foi o

estabelecimento de um enquadramento do porte das empresas pelo valor de recebíveis. Assim, passava a ser considerado microempresa aquela que auferia Receita Bruta mensal no valor máximo de 10 mil Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN). Esta lei também outorgava dispensa de obrigações burocráticas, criava procedimentos especiais de registro, promovia simplificação de obrigações trabalhistas e concedia apoio ao crédito.

Tal dispositivo foi alterado ainda no mesmo ano, pela Lei Complementar nº 48/1984 (BRASIL, 1994). A complementação se fez necessária por tratar sobre a questão da tributação das microempresas. Nesse sentido, a Lei Complementar nº 48/1984 estabeleceu a isenção de Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM, atual Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação – ICMS) e também do Imposto sobre Serviços (ISS). Embora fosse um benefício tributário relevante para as MPEs, na prática a Lei não “pegou”, ou seja, não foi seguida, uma vez que se concedia autonomia da prática de isenção para os Estados e Municípios. Assim, estes podiam atribuir critérios para a concessão da isenção dos tributos através do enquadramento de microempresa, mas os critérios eram tão diversos e complexos que, na prática, poucas microempresas se beneficiaram. Isto porque os entes federativos limitaram o número de empresas aptas para obter o enquadramento necessário, e assim obter o benefício tributário, justamente por não haver o interesse, por parte dos Estados e Municípios, da concessão da isenção, devido a remissão de receita.

A aprovação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), trouxe nos Artigos 170 e 179 a elucidação da importância das MPEs para a economia brasileira e para o desenvolvimento social:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

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

[...]

Art. 179. 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, 1988).

Com a promulgação da Constituição de 1988 as MPES passaram a ter garantido constitucionalmente o tratamento privilegiado “consagrando assim a máxima do Princípio da Igualdade ao tratar os desiguais desigualmente na medida de suas desigualdades” (SILVA, 2016). Desse modo, a CF/88 determinou que todos os entes federativos deveriam dispensar tratamento diferenciado às MPEs; no entanto, fazia-se necessária traduzir aos entes a maneira como este ‘tratamento diferenciado e favorecido’ se efetivaria. É sabido que a melhoria do ambiente de negócios das MPEs está intrinsecamente relacionada ao beneficiamento tributário, mas até então a CF/88 somente abordou o assunto, mas não determinou o *modus operandi* por parte dos entes.

Posterior à CF/88, foi promulgada a Lei nº 8.864/1994, que introduziu o conceito de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, já previsto na CF/88. Esta lei estabelecia às MPEs normas de tratamento favorecido e diferenciado no campo administrativo, fiscal, previdenciário, trabalhista, creditício e de desenvolvimento empresarial. Porém, o tratamento ‘tributário’, previsto nessa lei, não chegou a ser aprovada pelo Executivo.

A Lei nº 9.841 de 05 de outubro de 1999 instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado, definiu e esclareceu o que seriam Microempresa (ME) e Empresa de Pequeno Porte (EPP) e os requisitos para o respectivo enquadramento. Instituiu também o Estatuto da Microempresa e concedeu alguns incentivos extrafiscais no que se refere à concessão de crédito e ao desenvolvimento empresarial (BRASIL, 1999).

Já a Lei nº 9.317 de 05 de Dezembro de 1996, Tratava sobre o Regime Tributário das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte e para isso instituiu o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES).

Segundo este disposto,

Art. 3º A pessoa jurídica enquadrada na condição de microempresa e de empresa de pequeno porte, na forma do art. 2º, poderá optar pela inscrição no Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES.

§ 1º A inscrição no SIMPLES implica pagamento mensal unificado dos seguintes impostos e contribuições:

- a) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ;
- b) Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP;
- c) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL;
- d) Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS;
- e) Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. (BRASIL, 1999)

Inicialmente a adesão a Tributação pelo Simples estava limitado a algumas atividades; as alíquotas eram definidas tendo como parâmetro a Receita Bruta, e não o lucro, o que apresentava desvantagens para algumas empresas que poderiam estar com prejuízos e ainda sim, pagarem mais impostos. Seu maior benefício foi a unificação do recolhimento de diversos tributos em guia única mensal, ou seja, dava início a um processo de desburocratização no recolhimento de tributos. No entanto, a participação dos Estados e Municípios no Regime era facultativo, ou seja, estes podiam ou não implantar o sistema de unificação, pois a adesão ocorria mediante assinatura de convênio. Mesmo assim, a instituição do Simples foi de fato, a primeira regulamentação do proposto dos Artigos constitucionais 170 e 179 (OBSERVATÓRIO, 2016).

A Lei do Simples Federal sofreria ainda diversas alterações. Leis posteriores, como a Lei nº10.034/2003 e Lei nº 10.684/03 abrangeram novas atividades anteriormente vedadas pela lei original. Mas, no entanto, havia ainda muito que se fazer para que de fato as MPEs pudessem se beneficiar do proposto constitucional, ou seja, receber de fato o tratamento favorecido e diferenciado em todo território nacional, de maneira uniforme e democrática. Assim, por iniciativa do governo federal e com apoio dos 27 governantes de Estados, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) de nº 41, de reforma previdenciária e tributária.

Entretanto, para os representantes e apoiadores, a iniciativa era válida, mas se mostrava ineficiente, pois efetivamente, não proporciona o tratamento favorecido e privilegiado às MPEs. Desse modo, resultado de um movimento nacional denominado de “Frente Empresarial”, que contou com a presença de mais de 70 mil pessoas, culminou na aprovação da Proposta de Emenda Constitucional PEC nº 42/2003. Dentre seus dispositivos esta PEC previa a criação e a regulamentação de uma Lei Complementar para as MPEs, alterando o Artigo nº 146 da CF/88, pois havia um consenso de que somente uma Lei

Complementar específica para as MPEs teria “o poder de uniformizar e dar tratamento tributário adequado para o setor, com normas gerais aplicáveis as três esferas de governo (federal, estadual e municipal)” (SEBRAE, 2004, p.9). Desse modo, foi incluída a Alínea “d”, que trazia o esclarecimento legal que,

Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239 (BRASIL, 1988).

Incluída a alínea “d”, era questão de tempo para que uma lei específica para as MPEs fosse de fato elaborada. Em 5 de dezembro de 2006 a Lei nº 123 foi aprovada, estabelecendo o “Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte”, conhecida como “Lei Geral das MPEs”. Sua aprovação foi resultado de mobilizações de entidades como SEBRAE e Confederações do Comércio, Indústria e Serviços e representantes de grupo de empresários de todas as regiões do Brasil.

A Lei nº 123/2006 foi criada justamente para regular o aspecto tributário e a desburocratização do ambiente de negócios das MPEs, de modo a favorecer os pequenos negócios. De maneira geral, a Lei estabelece as mesmas regras em beneficiamento às MPEs em todo o território nacional, em 14 capítulos, tratando de 11 temas distintos. Dada a sua abrangência, desde a sua aprovação esta Lei sofreu várias complementações ou alterações. Neste trabalho apresentaremos as atualizações legais realizadas desde 2006 até 2015, considerando o recorte temporal proposto para esta pesquisa (2007-2015).

Mas o que, na prática, a Lei nº 123/06 trouxe de novidade a ponto de instituir um Estatuto Nacional específico para as MPEs? Como o documento em questão trata especificamente das MPES, torna-se relevante analisar e descrever os principais itens proposto na Lei Geral, o que trataremos a seguir.

A Lei Geral instituiu instâncias gestoras para garantir o cumprimento do tratamento diferencia para as MPEs. São elas: o Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN); o Fórum Permanente das Micro e Pequenas Empresas; e o Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM) (OBSERVÁTORIO, 2016).

O Comitê Gestor do Simples Nacional foi criado pelo Decreto nº 6.038/07, sendo responsável por apreciar a necessidade de revisão dos valores expressos na Lei Geral em moeda nacional e também de regular os aspectos tributários da Lei. É composto por quatro representantes da União, 2 dos Estados e do Distrito Federal e 2 dos municípios. (BRASIL, 2007).

O Fórum Permanente das Micro e Pequenas Empresas é responsável por tratar dos aspectos não tributários da Lei Geral. Sua atribuição é promover discussões para encaminhar propostas ao poder público, que visem o tratamento favorecido às MPEs. Com regulamentação estabelecida pelo Decreto nº 8.364/14, integram essa instância representantes de instituições e órgãos governamentais federais, de fóruns estaduais e regionais das microempresas e empresas de pequeno porte e das entidades de apoio e de representação nacional do segmento (BRASIL, 2014).

O Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios (CGSIM) foi instituído a partir do Decreto nº 6.864/09 e possui a finalidade de administrar e gerir a implantação e o funcionamento da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim). Compõe este comitê o ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, mediante indicação dos órgãos e entidades vinculadas. O Comitê

tem competência para regulamentar a inscrição, cadastro, abertura, alvará, arquivamento, licenças, permissão, autorização, registros e demais itens relativos à abertura, legalização e funcionamento de empresários e de pessoas jurídicas de qualquer porte, atividade econômica ou composição societária (BRASIL, 2009).

De acordo com descrito no Artigo 1º da Lei Geral

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

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

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

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

IV - ao cadastro nacional único de contribuintes a que se refere o inciso IV do parágrafo único do art. 146, in fine, da Constituição Federal

(redação incluída pela Lei Complementar nº 147, de 2014)_(BRASIL, 2006).

Dentre todos os Artigos presentes nesta Lei, destacamos aqueles mais relevantes para as considerações neste trabalho.

a) Enquadramento e definição de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte

A Lei Geral enquadra as empresas como MPEs em função da Receita Bruta auferida. Esclarece, portanto, o que considera Microempresa (ME), como aquele que obtém Receita Bruta anual de até 240 mil reais, e Empresa de Pequeno Porte (EPP), como aquela com Receita Bruta anual de até 2,4 milhões de reais, independente do setor de atuação – comércio, indústria ou prestação de serviço (BRASIL, 2006). Cabe destacar que tais valores foram reajustados no ano de 2011 para 360 mil reais anuais de Receita Bruta, no caso das ME, o MEI, de 36 mil para 60 mil reais, e de 2, 4 milhões para 3,6 milhões, no caso das EPPs (O GLOBO, 2011).

b) Regime unificado de apuração e recolhimento dos impostos e contribuições da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive com simplificação das obrigações fiscais acessórias

A Lei Geral previu a regulamentação do Simples para todo território Nacional (Simples Nacional), aplicando um único critério para as três esferas governamentais (Federal, Estadual e Municipal), acabando com as práticas diversificadas de arrecadação de tributos e diversos documentos fiscais. Trouxe clareza a e normas reguladora, definindo quais atividades se beneficiaram do Simples e quais seriam as alíquotas praticáveis. Trouxe ainda vantagens, principalmente para as MPEs que empregam. Uma vez que esta legislação não representa somente vantagens à MPE, o Quadro 1 apresenta uma síntese das vantagens e desvantagens da adesão ao Simples Nacional.

Quadro 1. Quadro síntese com as eventuais vantagens e desvantagem de uma MPE ao optar pela tributação por meio do Simples Nacional

VANTAGENS	DESVANTAGENS
<ul style="list-style-type: none"> - Arrecadação única de 8 tributos por meio de uma só alíquota (taxação); - Em vez de um cadastro para cada instância (federal, estadual, municipal), o CNPJ passa a identificador único da inscrição da empresa; - Redução de custos trabalhistas: passa a ser dispensável a contribuição de 20% do INSS Patronal na Folha de Pagamento; -Facilitação do processo de contabilidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - O Simples Nacional é calculado com base no faturamento anual, em vez do lucro. Ou seja, uma empresa pode estar com prejuízo e ter que pagar impostos da mesma forma. - Empresas de Pequeno Porte (EPP) têm um limite extra, que é o de exportações: a empresa pode declarar receita bruta anual de até R\$ 7,2 milhões, sendo no máximo R\$ 3,6 milhões no mercado interno e R\$ 3,6 milhões em exportação de mercadorias e serviços. Isso pode acabar desencorajando o empreendedor de crescer, ou incentivando-o a entrar na ilegalidade; - Existem atividades que se encaixam no Simples, mas não valem a pena pelo valor da alíquota a partir de determinadas faixas.

Fonte: Endeavor, 2016.

c) Desoneração tributária das receitas de exportação e substituição tributária

Segundo esse dispositivo, as empresas enquadradas no Simples Nacional terão benefícios relacionados à exportação, ou seja, não incidência ou isenção de IPI, ICMS, PIS e COFINS e, caso seja empresa prestadora de serviços, de ISS. Cabe destacar o tratamento diferenciado das receitas de exportação: as MPEs “poderão auferir receitas de exportações de bens e serviços até o teto de R\$ 3.600.000,00, adicionais às receitas obtidas no mercado interno, sem que sejam excluídas do Simples Nacional” (OBSERVATÓRIO, 2016). Além deste benefício, há outros ditames legais que beneficiam a MPE exportadora, conforme quadro 2.

Quadro 2. Quadro síntese com os eventuais benefícios fiscais concedidos às MPEs exportadoras.

Ação	Benefício	Público-Alvo	Observação
Isenção ou Imunidade Tributária sobre o faturamento de exportações	Não incidência de tributos - IPI, ICMS, PIS, COFINS e ISS.	Todas empresas exportadoras, independente do porte.	Abrange inclusive empresas enquadradas no Simples Nacional.
Drawback Integrado	Possibilidade de utilização do Drawback integrado, que desonera a aquisição de insumos de produtos destinados à exportação.	Todas empresas exportadoras, independente do porte.	Não é possível ser utilizado por empresas enquadradas no Simples Nacional, apesar do Sistema de Drawback possibilitar a geração de Ato Concessório.
Faturamento de Exportação considerado à parte do faturamento doméstico	O faturamento de exportação é segregado do faturamento interno com relação aos limites do Simples Nacional.	Empresas enquadradas no Simples Nacional.	Permite que a empresa dobre seu limite de faturamento quando realizar exportações sem que seja excluída do Simples Nacional.
Exportação Simplificada	Permite exportações com valor de US\$ 50.000,00 por meio de procedimentos simplificados, com a utilização de correios ou courier.	Todas empresas exportadoras, independente do porte.	Existe limitações quanto aos produtos que podem ser exportados, peso e dimensões das caixas.
Adequação de Produtos para Exportação	Subsídio para empresa adequar seus produtos para o mercado internacional através do PROGER-IPT.	Todas empresas exportadoras, independente do porte.	Programa conduzido com benefícios e subsídios e operacionalização em São Paulo pelo IPT.
Dúvidas sobre exportação ou importação	Possibilidade de dirimir dúvidas sobre comércio exterior.	Todas empresas exportadoras, independente do porte.	Perguntas formuladas pelo site do Mdic http://www.mdic.gov.br a partir do ícone Comex Responde
Redução do IR para remessas ao exterior, para pagamento de despesas com promoção comercial	Reduz o valor do IR a ser pago no envio de despesas com promoção comercial.	Todas empresas exportadoras, independente do porte.	Registro e acompanhamento da autorização pelo Sistema SISPROM do MDIC - no site http://mdic.gov.br
PEIEX - Programa de Extensão Industrial Exportadora - APEX	Possibilidade de acompanhamento de técnico designado pela APEX para adequação da empresa para exportação, visando melhoria da gestão empresarial.	Todas empresas exportadoras, independente do porte.	É realizada seleção das empresas por meio das entidades cadastradas- Fundação Vanzolini e Investe-SP- Empresa deve contatar estes núcleos e preencher ficha cadastral.

Fonte: Slide Palestra MPEs nas Exportações, s.d.

d) Dispensa do cumprimento de certas obrigações trabalhistas e previdenciárias e instituição do Consórcio Simples

As MPEs estão dispensadas do cumprimento de uma série de obrigações trabalhistas, visando diminuir os processos administrativos de contratação e controle de empregados, a saber:

Art. 51[...]

I - da afiação de Quadro de Trabalho em suas dependências;

- II - da anotação das férias dos empregados nos respectivos livros ou fichas de registro;
- III - de empregar e matricular seus aprendizes nos cursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem;
- IV - da posse do livro intitulado “Inspeção do Trabalho”; e
- V - de comunicar ao Ministério do Trabalho e Emprego a concessão de férias coletivas (BRASIL, 2006).

Todas as demais obrigações trabalhistas previstas em lei devem ser respeitadas e seguidas. Ainda cabe destacar que o Artigo 50 da Lei Geral prevê que as MPEs “podem ainda formar consórcios para terem acesso aos serviços especializados em segurança e medicina do trabalho, através de estímulos do poder público e pelos Serviços Sociais Autônomos”²⁵ (BRASIL, 2006).

Este artigo desonera as MPEs e possibilita a mesma no atendimento as várias Normas Regulamentadoras da Segurança e Medicina do Trabalho. Por exemplo, a NR – 4 que estabelece que as empresas tenham Serviço Especializado em Engenharia e Segurança e Medicina do Trabalho – SESMT. As MPEs obrigatoriedade deve manter ou contratar esses serviços especializados, serviços esses, executados por médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem, de medicina do trabalho e engenheiros ou técnicos de segurança do trabalho. Embora o número de profissionais sofra variação de acordo com critérios prévios, como, por exemplo, o número de funcionários e o risco da atividade, a contratação de profissionais com essas formações resultam em elevados custos para as MPEs, daí o incentivo para a criação de Consórcios Simples, visando atender a essas exigências e melhorar as condições de saúde e segurança dos trabalhadores.

O Artigo 50, restringe a formação de consorcio exclusivamente para os serviços de segurança e medicina do trabalho, no entanto, o artigo 56 da LC 123/2006, já alterado pela lei 147/2014, ampliou, autorizando a constituição de consórcios para outros fins, que trataremos mais adiante.

e) Simplificação do processo de abertura, alteração e encerramento das MPE

É prevista legalmente a criação de um processo informatizado e unificado nacionalmente de registro e formalização empresarial, de maneira simplificada,

²⁵ Por Serviços Sociais Autônomos, pode-se entender o SEBRAE, Sesc, Senai, Senat, Senar, enfim, entidades tradicionalmente ligadas ao desenvolvimento econômico e social brasileiro.

com entrada única de dados e documentos, por meio da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim). Para tanto, deve ser adotada uma sequência de etapas, a saber:

[...] consulta prévia do nome empresarial e viabilidade de localização, registro empresarial, inscrições fiscais e licenciamento de atividades. O sistema teria que ser informatizado, permitindo “o compartilhamento de dados e a criação da base cadastral única de empresas. O CNPJ será a identificação nacional utilizada no cadastro único, dispensando-se as demais inscrições.” Já no quesito baixa, a alteração é recente e também simplificada, havendo a possibilidade do encerramento, podendo transferir para o titular da empresa os débitos existentes, caso haja (OBSERVATÓRIO, 2016).

A Redesim é administrada por um Comitê Gestor, composto por órgãos e entidades do governo federal, estadual e municipal, responsáveis pelo processo de registro e legalização dos empresários, sociedades empresárias e sociedades simples. Visa-se, a partir desse dispositivo, que o tempo de abertura de empresa se abrevie, permitindo que o funcionamento de empresas consideradas de baixo risco seja quase ‘imediato’, favorecendo assim o desenvolvimento econômico-social, pois essas empresas atualmente representam mais de 70% das empresas em funcionamento.

Para se compreender melhor o benefício desse dispositivo, vale salientar que até 2014, o tempo para abertura de uma empresa no Brasil era de 107 dias (Relatório Banco Mundial). Com a Redesim, espera-se que o tempo seja reduzido para 5 dias no máximo. (ENDEAVOR, 2014)

f) Facilitação do acesso ao crédito e ao mercado

A Lei Geral prevê acesso ao crédito de modo facilitado, reduzindo o custo de transação e instituindo linhas de microcréditos para as MPEs:

Art. 58. Os bancos comerciais públicos e os bancos múltiplos públicos com carteira comercial, a Caixa Econômica Federal e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES manterão linhas de crédito específicas para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, vinculadas à reciprocidade social, devendo o montante disponível suas condições de acesso ser expressos nos respectivos orçamentos e amplamente divulgado (BRASIL, 2006).

Dessa maneira, os bancos públicos devem disponibilizar para as MPEs linhas de crédito específicas e conceder tratamento simplificado. A Lei Geral prevê a criação do Sistema nacional de Garantia de Crédito, com a finalidade de facilitar o acesso ao crédito e a demais serviços financeiros. Cabe destacar que

as MPEs terão exclusividade para uso de recursos financeiros provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), se disponibilizados através de uma modalidade de Proger (OBSERVATÓRIO, 2016) . As linhas de crédito prevê, em suma, possibilitar aos pequenos empreendedores, acesso a novos mercados, sejam nacionais, ou internacionais.

g) Preferência nas compras públicas

A Lei Geral trouxe, no seu Capítulo V, vários benefícios e tratamentos diferenciados que devem ser dispensados as MPEs no que tange ao acesso as compras governamentais: “o mercado de compras públicas deve ser considerado como uma grande oportunidade para que os proprietários de pequenos negócios possam alavancar as suas vendas” (BRASIL, 2006).

Isto porque considerou-se que as MPEs participavam, mas nem sempre ganharam os certames públicos. Assim, a Lei Geral previu que as licitações públicas deveriam diminuir essa desigualdade, tratando as MPEs de modo diferenciado e favorecido, desde que sejam da localidade²⁶. No entanto, essa preferência ou exclusividade não deve ferir o objetivo principal da licitação, que é obter a proposta mais vantajosa à administração pública, mediante ampla concorrência (Art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993 segundos (BRASIL, 1993).

As licitações públicas realizadas nos âmbitos federal, estadual e municipal devem obrigatoriamente dar tratamento diferenciado e favorecido para a MPEs concedendo, em alguns casos, exclusividade a elas. Nesse sentido a administração pública deverá cumprir a preferência e ou a exclusividade para as MPES, considerando os seguintes dispositivos:

Realizar licitações exclusivas para os pequenos negócios nas compras com valor até R\$ 80.000,00;
Exigir dos licitantes a subcontratação de micro e pequena empresa;
Estabelecer em certames para aquisição de bens de natureza divisível, cota de até 25% para a contratação de MPE;
Assegurar em caso de empate, a possibilidade de negociação e a preferência para contratação de micro ou pequena empresa;
Exigir a comprovação da regularidade fiscal apenas no ato da contratação, considerando prazo adicional para sanar restrições (OBSERVATÓRIO, 2006).

²⁶ Não há parâmetros na Lei para a definição do que seria 'local', havendo interpretações diversas a respeito de qual parâmetro seguir, se distrital ou regional. Enfim, não há referência padronizada.

Ainda sobre este assunto, a Lei Geral prevê que em uma licitação, em caso de empate de uma MPE com uma empresa de médio ou grande porte, a MPE deve ser beneficiada, com a preferência na contratação, assegurando é claro, a possibilidade da MPE, ter a vantagem de apresentar, se quiser, um preço menor (BRASIL, 2006). Cabe ressaltar que “entende-se por empate aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% (dez por cento) superiores à proposta mais bem classificada”. (§ 1º, do Art. 44 da Lei Geral, segundo BRASIL, 2006).

h) Estímulo à inovação tecnológica;

A Lei trata nos Artigos 64 e 65 sobre o conceito de ‘inovação’ e estabelece que

[...] cabe à União, Estados, Municípios e às respectivas agências de fomento, instituições científicas e tecnológicas, núcleos de inovação tecnológica e instituições de apoio manter programas específicos para as micro e pequenas empresas, mesmo quando estas se ‘revestirem a forma de incubadora’ (BRASIL, 2006).

Anteriormente, o Art. 26 estabelece que

§ 9º O desenvolvimento e a manutenção das soluções de tecnologia, capacitação e orientação aos usuários relativas ao disposto no § 8º, bem como as demais relativas ao Simples Nacional, poderão ser apoiadas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (BRASIL, 2006).

O estímulo virá também das instituições públicas de fomento à inovação e tecnologia, que terão como meta a alocação de um mínimo de 20% dos recursos federais, estaduais e municipais em pesquisa, desenvolvimento e capacitação tecnológica em programas voltados especificamente para os pequenos negócios.

i) Incentivo ao associativismo na formação de consórcios para fomentação de negócios

Considerando as peculiaridades dos pequenos negócios, a Lei Geral garante às MPEs a possibilidade de cooperar entre si para aumentar sua capacidade de compras e vendas. Em seu Art. 56, considera que

Art. 56. As microempresas ou as empresas de pequeno porte poderão realizar negócios de compra e venda de bens e serviços para os mercados nacional e internacional, por meio de sociedade de propósito

específico, nos termos e condições estabelecidos pelo Poder Executivo federal (BRASIL,2006).

Essa nova redação foi feita pela Lei 147/2014, e ocorreu com o objetivo de contribuir na formação do Consórcio Simples para estimular a cooperação também para compra e venda de bens e serviços para o mercado nacional e internacional:

como toda forma de associação, a criação de um Consórcio objetiva o aumento da competitividade, o crescimento, a sustentabilidade e a lucratividade das microempresas e empresas de pequeno porte [...]. A principal vantagem do consórcio é a liberdade de contratar e de pactuar os deveres e obrigações de cada participante, respeitando os limites da Lei (CASTRO, 2014).

Para as MPEs a possibilidade de participar de modo coletivo em mercados nacionais e internacionais, e assim poder alavancar seus negócios é um consideravelmente vantajoso.

j) Regulamentação da figura do pequeno empresário, criando condições para sua formalização

A Lei Geral previu meio para formalização e regulamentação do pequeno empresário, e posteriormente, com a aprovação da Lei nº 128/2008, que entrou em vigor em 1º de julho de 2009, foi criada a figura do Microempreendedor Individual – MEI, sendo este enquadrado na modalidade de ME. Trata-se de pessoa jurídica, com diversos benefícios tributários e regulatórios e isenção de taxas e escrituração fiscal-contábil.

Ao MEI:

é dispensado do pagamento de todos os custos, taxas, emolumentos e outros, relativos a inscrição, licenciamento ou baixa de seu negócio, bem assim de contribuições para órgãos sindicais, de regulamentação, de anotação de responsabilidade técnica, de vistoria e fiscalização do exercício de profissões.

Fica vedado às concessionárias de serviços públicos o aumento das tarifas pagas pelo MEI por conta da modificação de sua condição de pessoa física para jurídica (OBSERVATÓRIO, 2016).

Segundo o disposto na Lei Geral a institucionalização do MEI é parte de uma política pública e sua formalização não tem interesse econômico, ou seja, interesse em aumento da arrecadação tributária, mas sim, *a priori*, a inclusão social e previdenciária, e posteriormente o favorecimento ao desenvolvimento local e econômico. A constituição da figura do MEI proporcionou a formalização

mais de 500 atividades dentro do Simples nacional, livre da incidência de taxas e tributos, como já descritos anteriormente, favorecendo a formalização de milhares de empreendedores que antes estavam na informalidade, muitas vezes, devida ao peso da tributação para exercerem suas atividades.

Atrelar a figura do MEIs ao desenvolvimento local faz muito sentido, porque os MEIs representam 29% das MPEs (EMPRESÔMETRO, 2015) em atividade no estado de São Paulo. Quando o empresário individual se formaliza, embora não seja esse o principal objetivo no incentivo a formalização do MEI, o mesmo contribui diretamente para o aumento na arrecadação de tributos, favorecendo um efeito cascada tanto para os municípios, quanto aos demais entes públicos envolvidos.

De acordo com os principais itens descritos acima a Lei Geral, além de garantir o tratamento favorecido e diferenciado para as MPEs, apresentou caminhos para sua execução, ou seja, trouxe lucidez aos dispositivos constitucionais de como isso se daria na prática. Sua aprovação, apontou para uma emblemática desafiadora, fazendo “pegar” a Lei nas três esferas (federal, estadual e municipal), e para isso, se fez necessário, além das instâncias instituídas pela própria Lei, a participação de outros atores.

A Lei Complementar nº 123/06 tem uma prerrogativa muito especial, se comparada às outras leis. Ela exige que sua regulamentação ocorra via decretos, portarias, resoluções e instruções normativas de todos os órgãos e instituições envolvidos por ela.

Para que a Lei Geral e seus dispositivos legais e alterações posteriores alcancem as MPEs em todo território nacional é preciso que regule a lei na esfera municipal, ou seja, no local onde fato as MPEs estão estabelecidas. Isso porque a administração pública só pode executar ações que estejam previstas em seus instrumentos jurídicos. E para que a Lei Geral seja institucionalizada, o governo municipal deve regulamentar a Lei Geral Municipal (LGM), e isso se dá na medida em que o ente público regula o previsto na Lei Geral por meio de Decretos instituindo os dispositivos previstos.

As Prefeituras são, então, obrigadas a regulamentar a Lei Geral em seus municípios e serão pressionadas e fiscalizadas pelo Ministério Público para implantar a Lei Geral Municipal, conforme estabelece o Artigo 1º. da Lei Geral (BRASIL, 2006).

Para tanto os prefeitos poderão criar um Comitê Municipal da Micro e Pequena Empresa (COMIMPE), para auxiliar na elaboração dos Decretos para regulamentação da LGM. E sugerido que na composição do Comimpe tenham representantes do Executivo, do Legislativo e da Sociedade Civil além, é claro, de cidadãos que possuam conhecimento ou interesse sobre os temas inerentes às MPEs.

Os Decretos municipais deverão conter, dentre outras especificidades, “Definição das atividades consideradas de alto risco; Regulamentação dos artigos de tratamento diferenciado das MPE nas compras da prefeitura; Criação do alvará provisório” (SEBRAE/MG, 2008).

Com a regulamentação do decreto, o município deve viabilizar a sua publicidade, para que as MPEs beneficiadas possam conhecer, ter acesso aos dispositivos da LGM e usufruir de seus direitos.

Assim, um dos mecanismos que aproximam os ditames legais do empreendedor local, conforme sugerido pelo SEBRAE, é a criação de um local de atendimento, que unifique todas as informações relativas às MPEs, para agilidade dos procedimentos de formalização e baixa. Com este intento, é sugerida pelo SEBRAE a ‘Casa do Empreendedor’, ou no estado de São Paulo, a ‘Sala do Empreendedor’. Trata-se de um local físico, onde o empreendedor poderá se informar e obter serviços relativos à sua atividade empresarial:

A Casa do Empreendedor deverá abrigar obrigatoriamente os seguintes recursos e serviços:

I - Concentrar o atendimento ao público no que se refere a todas as ações burocráticas necessárias à abertura, regularização e baixa no município de empresários e empresas, inclusive as ações que envolvam órgãos de outras esferas públicas, de modo a evitar a duplicidade de exigências e garantir a linearidade e agilidade do processo na perspectiva do usuário;

II- Disponibilizar todas as informações prévias necessárias ao empresário para que ele se certifique, antes de iniciar o processo de abertura da empresa, de que não haverá restrições relativas à sua escolha quanto ao tipo de negócio, local de funcionamento e razão social (homonímia), bem como das exigências legais a serem cumpridas nas esferas municipal, estadual e federal, tanto para abertura quanto para o funcionamento e baixa;

III - Disponibilizar referências ou atendimento consultivo para empresários e demais interessados em informações de natureza administrativa, mercadológica, gestão de pessoas e produção; IV - Disponibilizar acervos físicos e eletrônicos sobre a gestão dos principais tipos de negócios instalados no município;

V - Disponibilizar informações atualizadas sobre captação de crédito pelas MPE;

VI - Oferecer infraestrutura adequada para todas as atividades descritas neste artigo, incluindo acesso à internet pelos usuários;

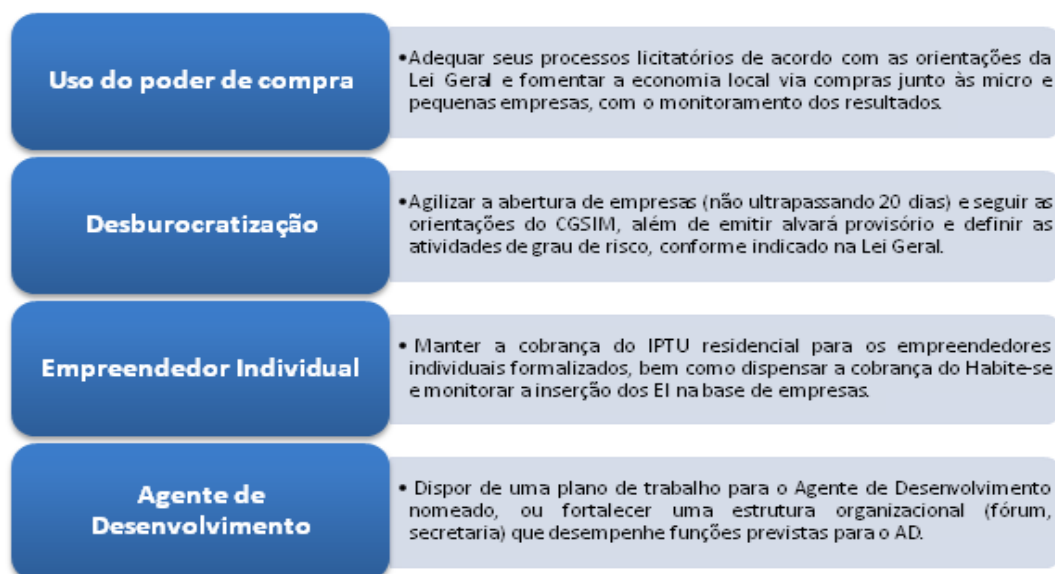
VII - Disponibilizar as informações e meios necessários para facilitar o acesso das MPE locais aos Programas de Compras Governamentais no âmbito municipal, estadual, federal e internacional (SEBRAE/MG,2008).

O SEBRAE, diante de sua atribuição legal de serviço de apoio às MPEs, objetivando cumprir com seu papel de ator privado na implementação de políticas públicas no que tange às MPEs, criou um Painel Informatizado de Monitoramento da Regulamentação e Implementação da Lei Complementar nº 123/2006 nos municípios. Por meio do acompanhamento de quatro eixos considerados prioritários pelo SEBRAE, é feito o levantamento de evidências da regulamentação e/ou implementação da Lei Geral. Estes eixos, segundo disposto no Painel de Monitoramento da Lei Geral, foram escolhidos segundo se segue:

A escolha se deu pelo fato dos itens indicados serem aplicáveis às mais distintas realidades socioeconômicas dos municípios brasileiros. Por menor que seja a densidade empresarial e o dinamismo econômico de determinada cidade, o poder público local pode (e deve) desenvolver ações que fomentem a fixação de renda via **uso do poder de compra**, bem como modernizar seus processos de abertura e baixa de registros empresarias (**desburocratização**), estimulando e apoiando a formalização dos **empreendedores individuais**. Ademais, a institucionalização do **Agente de Desenvolvimento** constituirá um importante mecanismo para que os gestores públicos aperfeiçoem suas políticas de apoio aos pequenos negócios (PAINEL DE MONITORAMENTO, 2016, negrito no original).

Entretanto, o Painel não monitora todos os itens previstos na Lei Geral, pois o SEBRAE/NA estabeleceu eixos para apoiar e monitorar, conforme síntese apresentada na Figura 3.

Figura 3. Eixos temáticos da Lei Geral da MPE e objetivos considerados prioritários pelo SEBRAE para monitoramento, junto aos municípios.



Fonte: Painel de Monitoramento, 2016.

Por intermédio desse instrumento, funcionários do SEBRAE da Unidade de Políticas Públicas fazem a inserção de dados e o acompanhamento com relação à regulamentação e implementação da LGM. Na prática, cada gestor possui *login* e senha para inserir as informações de seu município-meta de referência (municípios elencados como prioritários para atendimento, em dado ano). Ao todo são 5.570 municípios brasileiros; destes, 54,3% possuíam a regulamentação da LGM até o ano de 2015 (PAINEL DE MONITORAMENTO, 2016).

De acordo com a Lei Complementar nº 123/06, os prefeitos teriam o prazo de um ano para efetivamente regulamentá-la na instância municipal; no entanto, como citado anteriormente, há ainda um longo caminho para sua efetivação.

CAPÍTULO 3 – O ESCRITÓRIO REGIONAL DE FRANCA DO SEBRAE-SP E A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL DAS MPES

Neste capítulo será feita, inicialmente, uma apresentação do objeto central desta pesquisa, ou seja, o Escritório Regional de Franca (ER-Franca) do SEBRAE-SP no âmbito de sua atuação para o desenvolvimento das políticas públicas para fortalecimento das MPes. Será feita uma apresentação geral do Escritório Regional de Franca, sua equipe de trabalho, organograma, metas e diretrizes para as suas atividades. A fonte dos dados apresentados neste capítulo são páginas na *internet* do SEBRAE e entrevistas conduzidas com gestores de políticas públicas do SEBRAE-SP e servidores públicos da Prefeitura Municipal de Franca.

Na sequência serão apresentados e analisados os resultados acerca da regulamentação e a implementação da Lei Complementar nº 123/2006 nos municípios abrangidos pela área de atuação do ER-Franca. Dadas as especificidades deste processo em cada um dos 19 municípios, a simples descrição do ocorrido em nada contribuiria com o propósito aqui estabelecido. Assim, consideraremos os municípios com população acima de 20 mil habitantes, que já tem a Lei Geral Municipal implementada, para assim, analisar os resultados mais detalhadamente, buscando a contribuição das ações encabeçadas pelo ER-Franca do SEBRAE-SP.

Assim, serão apresentados de modo descritivo e analítico o processo de regulamentação e implementação da Lei Complementar nº 123/2006 nos seis municípios atendidos pelo ER-Franca com população estimada acima de 20 mil habitantes,²⁷ a saber: Batatais, Guará, Igarapava, Ituverava, Miguelópolis e São Joaquim da Barra, além de Franca. Para tanto serão analisados os dados existentes no Painel Informatizado de Monitoramento da Regulamentação e Implementação da Lei Complementar nº 123/2006 e documentos internos do ER-Franca. No caso específico do município de Franca, também serão utilizadas as informações obtidas em entrevistas realizadas com os principais envolvidos no processo de implementação da Lei Geral Municipal.

²⁷ Conforme dados de estimativas populacionais do IBGE (IBGE, 2015).

3.1 O Escritório Regional de Franca do SEBRAE-SP

O Escritório Regional de Franca é uma base de atendimento regional do SEBRAE-SP, sendo responsável por prestar atendimento no município de Franca e em outros 18 municípios regionais, a saber: Aramina, Batatais, Buritzal, Cristais Paulista, Guará, Igarapava, Itirapuã, Ituverava, Jariquara, Miguelópolis, Nuporanga, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, São Joaquim da Barra e São José da Bela Vista. A figura 4 apresenta a área de atendimento do ERF.

Figura 4. Municípios atendidos pelo Escritório Regional de Franca do SEBRAE-SP.



Fonte: imagem adaptada pela autora.

A instalação de um Escritório Regional do SEBRAE em determinado município, segundo o(a) Entrevistado(a) 1, leva em consideração “sua densidade empresarial, o número de habitantes e, especificamente, sua representatividade política na região”, opinião compartilhada pelo(a) Entrevistado(a) 2: “o parâmetro principal é a densidade empresarial; a escolha considera a cidade com maior

representatividade da região, maior importância econômica regional; o número de habitantes é importante porque acaba refletindo a densidade empresarial.”

Franca possui 22 municípios em sua área administrativa, sendo 18 deles atendidos pelo ER-Franca. Além disso, Franca possui uma densidade empresarial expressiva e importante, conforme Figura 2, principalmente na indústria calçadista nacional e no comércio varejista, somando mais de 35 mil MPEs só neste município. No total, a região atendida pelo ER-Franca possui mais de 607 mil habitantes e cerca de 45 mil empresas (RADIO SEBRAE, 2015). O ER-Franca está instalado no município de Franca, mas atua nas cidades da região com o apoio de parceiros, como p.ex. associações comerciais, seja nas dependências deste parceiro ou em sua Unidade Móvel. Anteriormente, o atendimento do ER-Franca era realizado nos Postos de Atendimentos ao Empreendedor (PAE).

Quadro 3. Densidade empresarial nos municípios atendidos pelo ER-Franca. Quantidade de empresas por porte e setor econômico. 2015.

Porte	Comércio	Serviços	Indústria	Agropecuária
MEI	3.981	3.678	2.403	5.713
ME	12.876	7.473	4.349	
EPP	1.708	796	1.178	
Total	18.565	11.947	7.930	
Total Geral				44.155

Fonte: Quadro elaborado pelo(a) ex-gerente do ER-Franca.

Os PAEs, idealizados pelo SEBRAE/NA para substituir o modelo “Balcão de Atendimento Avançado”, funcionavam em municípios com dadas características em termos de infraestrutura e com estreito relacionamento e atuação junto ao ER-Franca, visando ampliar a capilaridade de atendimento e expansão dos programas institucionais do SEBRAE. Nesse contexto, a figura do gerente regional torna-se essencial para a compreensão da Política Pública, pois, caberia ao gerente regional definir parâmetros de influência e importância regional e justificar a instalação do PAE em determinado município, em detrimento de outro. Para que o ER pudesse instalar um PAE eram necessários o interesse e parceria da associação comercial local e de outras duas entidades municipais. Nesse sentido, foram instituídos postos nos municípios de

Igarapava, Ituverava, Miguelópolis e São Joaquim da Barra, considerando a relação de parceria já existente entre o ente público, o ER-Franca e entidade local, tal como associação comercial e/ou industrial (ENTREVISTADO(A) 6, 2017). Nesse sentido, falou o (a) Entrevistado(a) 2,

A partir do momento que veio a modalidade de Posto de Atendimento, aí sim se estabeleceu um critério, uma normativa, um procedimento, para você abrir um posto [...] aí sim que houve um envolvimento direto da prefeitura, não só envolvimento em termos de estrutura, mas com pessoal, materiais, salas... a partir daí que as Prefeituras tiveram envolvimento mais direto.

As metas anuais estabelecidas para os ERs estão em conformidade com o planejamento estratégico do SEBRAE-SP, que por sua vez, são acordadas junto ao SEBRAE/NA. São metas distintas, que englobam desde o atendimento as MPEs (PJ) ao atendimento de Potenciais empresários (PF), de maneira quantitativa e qualitativa. Embora haja uma referência na qualidade dos serviços prestados – medido por meio de pesquisa telefônica aplicada a uma amostra – a grande responsabilidade dos ERs consiste em metas quantitativas.

Em conformidade ao planejamento estratégico do SEBRAE-SP, os escritórios regionais contribuem para o alcance das metas estaduais. As ‘metas mobilizadoras’ são aquelas que, de fato, como o próprio nome já orienta, mobilizam, ou seja, apontam como os ERs tem que agir em sua região de atuação e quais os resultados que deve obter. A título de exemplo, apresenta-se nas Figuras 3 e 4 as metas para atendimento do ER-Franca, referente ao ano de 2015 ou período de 2013-15.

Quadro 4. Quantidade de pequenos negócios atendidos. Previsto e Realizado no ER-Franca e no SEBRAE-SP. 2015.

Previsto ER	Realizado ER	% Realização	Previsto SP	Realizado SP	% Realização
6.716	7.284	106%	508.468	546.347	107%

Fonte: Arquivo interno Plano Plurianual 2015

Quadro 5. Número de atendimentos realizados pelo ER-Franca e pelo SEBRAE-SP.

2013		
ER	Estado SP	% do ER em SP
19.946	883.875	2,3%
2014		
ER	Estado SP	% do ER em SP
24.116	1.152.741	2,1%
2015		
ER	Estado SP	% do ER em SP
23.136	1.590.127	1,45%

Fonte: Arquivo interno Plano Plurianual 2015

Para que o SEBRAE-SP atinja as metas acordadas com o SEBRAE/NA, os ERs atuam na ponta, ou seja, nos municípios sob sua responsabilidade, desenvolvendo estratégias para o cumprimento de suas metas. Mas os ERs não atuam aleatoriamente, ao contrário, são “cobrados” pelo atingimento de suas metas. Para isso, a Diretoria do SEBRAE-SP monitora, por meio do Painel de Monitoramento de Metas, o desempenho diário de cada ER, sendo o(a) gerente e/ou o(a) analista cabível de advertência e mesmo demissão, caso não atinja os resultados propostos. Em contrapartida, como estratégia “motivacional”, ao atingirem seus resultados (metas mobilizadoras), a equipe do ER recebe uma remuneração variável, ou seja, um 14º salário. Também a título de ilustração, apresenta-se na Figura 5 um painel de execução das metas mobilizadoras do ER-Franca, referente ao 1º trimestre de 2015.

Figura 5. Execução das metas mobilizadoras do ER-Franca do SEBRAE-SP. 1º trimestre de 2015.

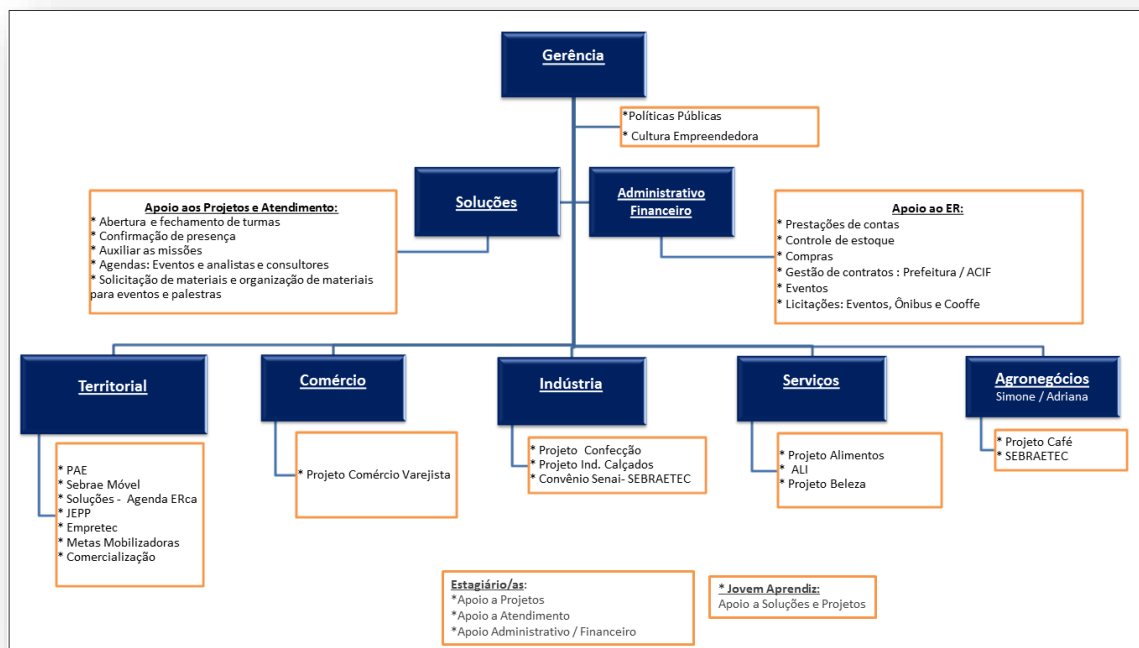
	META 1 - CNPJs ATENDIDOS	META 2 - INOVAÇÃO	META 3 - EI
PLANEJADO	6716	773	2511
EXECUTADO	672		282
%	10,01	0,00	11,23
	META 4 - ME	META 5 - EPP	META 6 - LEI GERAL IMPL.
PLANEJADO	3361	844	14
EXECUTADO	320	70	11
%	9,52	8,29	78,57
	FIDELIZAÇÃO	META 7 - PESSOA FÍSICA	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
PLANEJADO	2035	2647	R\$ 1.926.000,00
EXECUTADO	95	162	
%	4,67	6,12	0,00
	QUALIDADE	PRESENCIAL ER	RECEITA
PLANEJADO	7,4	2686	R\$ 480.260,00
EXECUTADO			R\$ 264.950,00
%	0,00	0,00	55,17
	PREMIO MULHERES	PREMIO MPE	PREFEITO EMPREEND.
PLANEJADO	30	518	6
EXECUTADO		37	
%		7,14	

Fonte: Sumário Executivo

Nos anos anteriores a 2010 não localizamos referências documentais sobre as metas. Foi possível obter informações sobre o período de 2010 a 2015 e nesse período não houve grandes mudanças no modo de atuação do SEBRAE-SP, no que tange aos principais itens das metas mobilizadoras. Aconteceram pontualmente algumas adequações, como o caso da Meta de Inovação, que antes não existia; Meta de Lei Geral, que passou a considerar a quantidade de municípios com lei implementada, ao invés de municípios com a lei regulamentada; e Meta de Qualidade no Atendimento, em que os clientes passaram a poder avaliar os atendimentos realizados e pontuar de zero a dez.

A estrutura de cada ER é determinada de acordo com densidade empresarial atendida, ou seja, a quantidade de municípios atendidos e sua densidade empresarial, dividida em pequeno, médio e grande porte. O ER-Franca, inaugurado em dezembro de 1993, segue o organograma estabelecido pelo SEBRAE-SP para todos os ERs e está enquadrado como escritório de médio porte. No ano de 2015 faziam parte da equipe 20 pessoas, sendo um gerente e sua equipe técnica de atendimento, composta por 8 consultores especialistas, 8 analistas, 2 estagiários e 1 jovem aprendiz. A Figura 6 sintetiza a composição do ER-Franca.

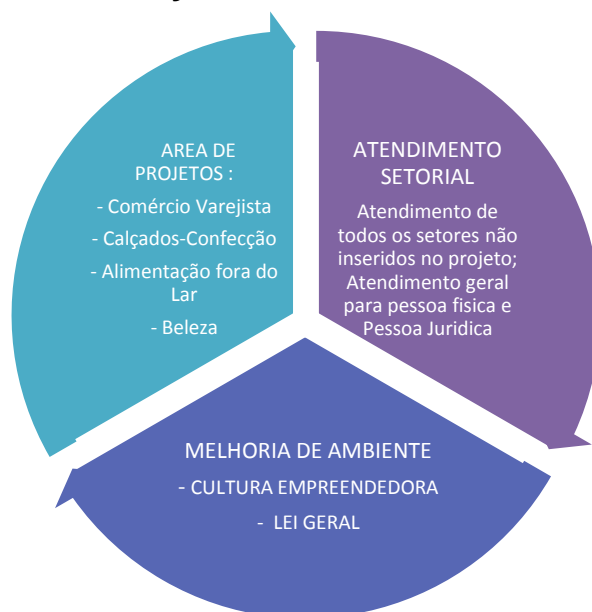
Figura 6. Organograma do ER-Franca do SEBRAE-SP. 2015.



Fonte: Elaborado pelo gerente do ER-Franca.

O ER-Franca presta seus serviços a pessoas físicas e jurídicas em três grandes áreas: Atendimento, Projetos e Melhoria de Ambiente, conforme síntese apresentada na Figura 7. Os consultores e analistas são contratados no regime CLT. Todo processo de contratação é publicado no site do SEBRAE-SP, do edital com o descrito da vaga e seus requisitos, até a relação nominal dos aprovados. São exigências para contratação de analista nível 2, 3 e consultores: nível superior completo, especialização preferencialmente nas áreas correlatas a gestão de negócios, além da experiência no atendimento de gestão de negócios. São os analistas 3 e os consultores, os profissionais responsáveis pelo atendimento direto à todos os clientes de diferentes segmentos, dos setores de comércio, indústria, prestação de serviço, agronegócios, cultura empreendedora e Políticas Públicas (aplicação da Lei Geral da MPE).

Figura 7. Áreas de atuação do ER-Franca do SEBRAE-SP. 2015.



Fonte: Elaboração da autora.

Embora as ações do ER ocorram de maneira autônoma nos municípios, percebemos que há uma estreita relação entre este e a governança local, o que pode ser identificado na opinião do (a) Entrevistado (a) 2: “O envolvimento político é importante, para que se consiga se estabelecer benefícios, para implementação das ações e programas do SEBRAE nos municípios. Quanto mais apoio o SEBRAE tem, facilita a implementação de Políticas na região”.

Confirmando a opinião do (a) Entrevistado (a), pode-se destacar várias ações do ER-Franca e dentre elas, algumas de grande relevância. Ressaltam-se, então, as ações Arranjo Produtivo Local (APL) calçadista; SEBRAETEC;²⁸ Empretec;²⁹ IDEAL Políticas Públicas;³⁰ Programa Brasil Empreendedor;³¹

²⁸ Instrumento jurídico que permitia a contratação de empresas para prestar serviços especializados e customizados, oferecendo soluções inovadoras às indústrias. No caso de Franca, o setor calçadista foi o mais beneficiado por este programa.

²⁹ “O Empretec é uma metodologia da Organização das Nações Unidas (ONU) voltada para o desenvolvimento de características de comportamento empreendedor e para a identificação de novas oportunidades de negócios, promovido em cerca de 34 países. Todo ano, o Empretec capacita em torno de 10 mil participantes. [...] O Empretec pode proporcionar aos seus participantes a melhoria no seu desempenho empresarial, maior segurança na tomada de decisões, a ampliação da visão de oportunidades, dentre outros ganhos, aumentando assim as chances de sucesso empresarial” (SEBRAE-SP, 2016).

³⁰ O ‘Ideal Políticas Públicas’ foi um curso cujo objetivo era capacitar atores públicos envolvidos no desenvolvimento local, visando desenvolvê-los nos aspectos relacionados à liderança.

³¹ Este Programa, criado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, pretendia fornecer R\$ 8 bilhões para financiar mais de um milhão de operações de crédito em um ano; capacitar 2,3 milhões de empreendedores; gerar mais de 3 milhões de postos de trabalho, além de renegociar

Programa Jovens Empreendedores Primeiros Passos (JEPP); Prêmio Prefeito Empreendedor (PSPE);³² e Prêmio SEBRAE Mulher de Negócios.

Analisando alguns documentos sobre as ações do SEBRAE relacionadas especificamente à políticas públicas, percebemos que muitas delas passaram a se intensificar a partir de 2011, com base em dados obtidos no cronograma de atividades do ER-Franca, referente a área de Políticas Públicas. As atividades específicas para implementação da Lei Geral da MPE envolveram ações pontuais envolvendo representantes do ente público (secretários, prefeitos, servidores municipais) e entidades apoiadoras, como o Congresso de Municípios da Alta Mogiana (COMAM) e Tribunal de Contas, seja em congressos, fóruns ou palestras. Os quadros 6 e 7 sintetizam, a título de exemplo, o controle de atividades realizadas pelo ER-Franca para sensibilização e mobilização em prol da implantação das previsões legais relacionadas às MPEs.

dívidas fiscais e previdenciárias no valor de R\$ 165 bilhões. Cabia ao SEBRAE-SP coordenar o treinamento de 310.000 empreendedores e 155 funcionários atuaram como instrutores e agentes empresariais (MEMORIAL SEBRAE, 2016).

³² Prêmio concedido aos prefeitos, como incentivo e reconhecimento de políticas públicas direcionadas as MPES ou políticas que visam melhoria do ambiente para fomento do empreendedorismo.

Quadro 6. Ações de Políticas Públicas do ER-Franca do SEBRAE-SP. Quadro sintético apresentado data, horário, município, público atendido e descrição das atividades realizadas. 2011.

Data	Horário	Descrição	Município	Público
15 a 17/06/11	8-18:00	Congresso de Municípios da Alta Mogiana - COMAM	Franca	Prefeito, Vice, 1a Dama, Secretários e Vereadores
27/10/2011	10:00	Evento do Tribunal de Contas (L.Geral)	Cristais Paulista	Prefeitos, Secretários, colaboradores
28/07/2011	14:00	Fórum Permanente de Desenvolvimento	Franca	Secretários e Formadores de Opinião
24/11/2011		Missão Fomenta	São Paulo	Empresários e Produtores
20/10/2011	13:30	Fórum Permanente de Desenvolvimento	Franca	Secretários e Formadores de Opinião
19/05/2011	8:30	Palestra de Compras Publicas	Franca	Produtores
16/08/2011	16:00	Palestra Lançamento Lei Geral	Franca	Prefeito, Secretários, Formadores de Opinião e Imprensa
29/04/2011	20:00	Palestra Lei Geral	Rifaina	Vereadores
06/07/2011	14:00	Palestra Lei Geral	Igarapava	Secretários e ACE
08/09/2011	10:00	Palestra Lei Geral	Pedregulho	Secretários e colaboradores
19/08/2011	13:00	Palestra Lei Geral (Reunião do COMAM)	Igarapava	Prefeitos
26/05/2011	14:00	Reunião Lei Geral	São J. Barra	Vereadores
13/06/2011	14:00	Reunião Lei Geral	São J. Barra	Vice-Prefeito
22/06/2011	13:00	Reunião Lei Geral	Igarapava	Prefeito e Comitê Gestor
12/08/2011	10:00	Reunião Lei Geral	Franca	Prefeito e Sec. Desenvolvimento
23/08/2011	15:30	Reunião Lei Geral	Cristais Paulista	Prefeito
02/09/2011	9:30	Reunião Lei Geral	Pedregulho	Prefeito
06/09/2011	15:30	Reunião Lei Geral	Cristais Paulista	Prefeito e Secretários
19/09/2011	14:00	Reunião Lei Geral	Rifaina	Advogados
22/09/2011	10:00	Reunião Lei Geral	Cristais Paulista	Secretários
22/09/2011	14:00	Reunião Lei Geral	Rifaina	Advogados
19/10/2011	14:00	Reunião Lei Geral	São J. Barra	Vice-Prefeito
25/10/2011	9:30	Reunião Lei Geral	Cristais Paulista	Secretários
10/11/2011	14:30	Reunião Lei Geral	Ribeirão Corrente	Prefeito e Chefe de Gabinete
11/11/2011	9:00	Reunião Lei Geral	Restinga	Vereador
18/11/2011	9:00	Reunião Lei Geral	Batatais	Advogado
21/11/2011	8:30	Reunião Lei Geral	Restinga	Advogado
12/12/2011	10:00	Reunião Lei Geral	Rifaina	Prefeito e Advogado

Fonte: Quadro organizado pelo ex- gestor do ER-Franca.

Quadro 7. Ações de Políticas Públicas do ER-Franca do SEBRAE-SP. Quadro sintético apresentado data, horário, município, público atendido e descrição das atividades realizadas. 2012.

Data	Horário	Descrição	Município	Público
29/03/2012		Missão PSPE (Franca)	São Paulo	Secretários e Colaboradores
29/03/2012		Missão PSPE (Ituverava)	São Paulo	Secretários e Colaboradores
06/06/2012	10:00	Evento Prefeitos (Arpes. Do Monitoramento LG)	Franca	Prefeitos e Responsáveis pela Implementação
25 a 27/06/12	8-18:00	Congresso de Municípios da Alta Mogiana	Franca	Prefeito, Vice, 1º Dama, Secretários e Vereadores
27/06/2012	8:00	Oficina de Compras Públicas (Comam)	Franca (Itirapuã, Igarapava, Ribeirão Corrente)	Setores de Compras e Finanças
03 e 04/02/12		Oficina de Planejamento Participativo Loja Maçônica	Franca	Formadores de Opinião
13/06/2012	10:00	Palestra Implementação Lei Geral	Igarapava	Secretários, vereadores e diretores ACE
27/04/2012	14:00	Reunião Lei Geral	São J. Barra	Prefeita
10/05/2012	9:00	Reunião Sistema Monitoramento Lei Geral	Itirapuã	Prefeito e Responsáveis pela Implementação
10/05/2012	14:00	Reunião Sistema Monitoramento Lei Geral	Franca	Secretário de desenvolvimento e Responsáveis pela Implementação
14/05/2012	14:30	Reunião Sistema Monitoramento Lei Geral	Franca	Prefeito e Responsáveis pela Implementação

Fonte: Arquivo interno ER-Franca.

Também serão analisados os documentos anexados no Painel Informatizado de Monitoramento da Regulamentação e Implementação da Lei Complementar nº 123/2006 nos municípios,³³ sistema eletrônico de abrangência nacional, que possibilita o acompanhamento e a visualização de documentos que contenham evidências de práticas, leis ou políticas públicas municipais relacionadas ao cumprimento dos principais itens de fomento às MPEs, previstos pela Lei Geral, em cada município brasileiro. O Painel é alimentado pelos técnicos do Sistema SEBRAE, gestores de políticas públicas, envolvidos no processo de regulamentação e implementação da Lei Geral junto aos

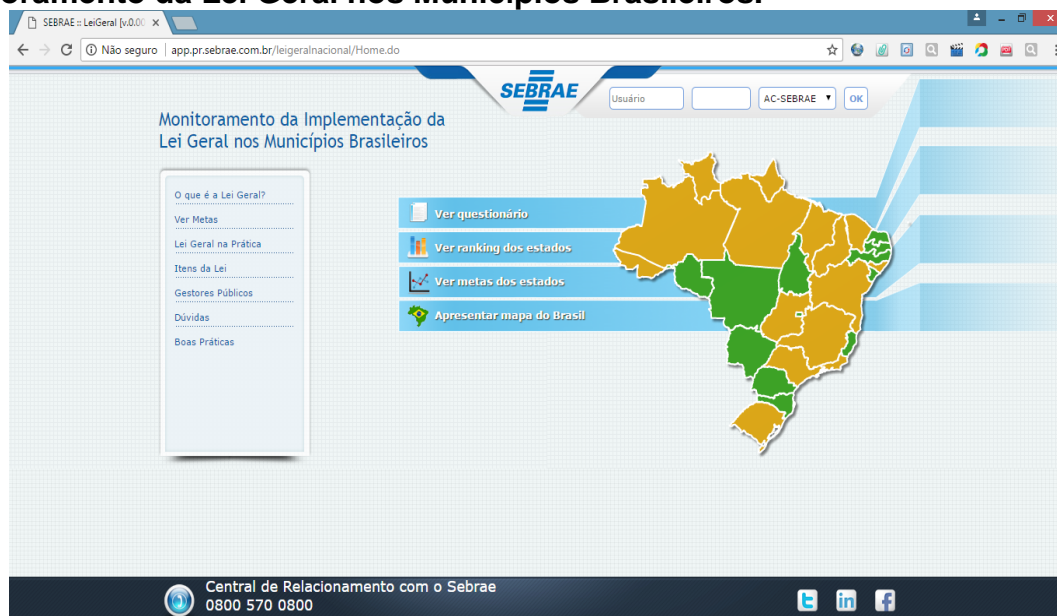
³³ Disponível em <<http://app.pr.SEBRAE.com.br/leigeralnacional/Home.do>>.

municípios. Por outro lado, a visualização destas informações e o acesso a elas, incluindo *download* de Decretos e boas práticas municipais, é público.

Entretanto, esse painel não apresenta o *processo* que se deu para a regulamentação e mesmo implementação dos Decretos e das boas práticas municipais. Não constam, por exemplo, atas, fotos ou quaisquer documentos da interação entre os entes públicos e os técnicos do Sistema SEBRAE. Assim, a realização de entrevistas com gestores do ER-Franca ajudará na análise e compreensão do processo de aprovação das políticas públicas nos municípios de sua área de atuação.

O Painel Informatizado de Monitoramento da Regulamentação e Implementação da Lei Complementar nº 123/2006 foi criado pelo SEBRAE/NA, e contém informações a partir do ano de 2012, ano em que o SEBRAE/NA instituiu a 'Implementação da Lei Geral da MPE' como meta mobilizada para todos os SEBRAEs/UF, com objetivo de monitorar a implementação e ao mesmo tempo compartilhar boas práticas municipais e facilitar o acesso e o acompanhamento da implementação da Lei Geral em todo território nacional. O Painel possui a interface visual conforme Figura 8.

Figura 8. Interface da página inicial disponível na Internet do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros.



Fonte: Painel de Monitoramento de Implementação da Lei Geral nos municípios brasileiros, 2017.

O Painel traz informações sobre o que é a Lei Geral da MPE, quais são os itens previstos na lei e quais são considerados pelo sistema SEBRAE como evidência de cumprimento dos termos legais. As quatro dimensões monitoradas pelo SEBRAE são aquelas considerados os mais relevantes para melhoria do ambiente de desenvolvimento de negócios por parte das MPEs. Os municípios recebem 'notas', em função das evidências documentais e procedimentais que são anexadas ao Painel, gerando automaticamente uma nota de implementação. Os documentos inseridos passam pela verificação do gestor Estadual da Unidade de Políticas Públicas (UPP) e validação do gestor nacional (SEBRAE/NA). É necessária nota acima de 5,7 em cada dimensão para que ela seja considerada 'implementada' no município.

O Painel também apresenta dados em gráficos, tabelas e mapas, assim como o *ranking* dos Estados em função da meta e do percentual de implementação das previsões legais e relata quais os objetivos e estratégias do Sistema SEBRAE para apoiar a implementação da Lei Geral em cada município.

3.2 O Escritório Regional de Franca do SEBRAE-SP e a atuação municipal

Neste item são apresentados e analisados os dados referentes ao processo de implementação da Lei Complementar nº 123/2006 nos seis municípios com mais de 20 mil habitantes, pertencentes à área de atuação do ER-Franca do SEBRAE-SP.

O ER- Franca possui dezenove municípios em sua área de atendimentos, e destes, 18 já possui a LGM regulamentada, conforme Figura 11.

Figura 9. Status de implementação da Lei Geral Municipal nos municípios atendidos pelo ER-Franca do SEBRAE-SP. 2015.



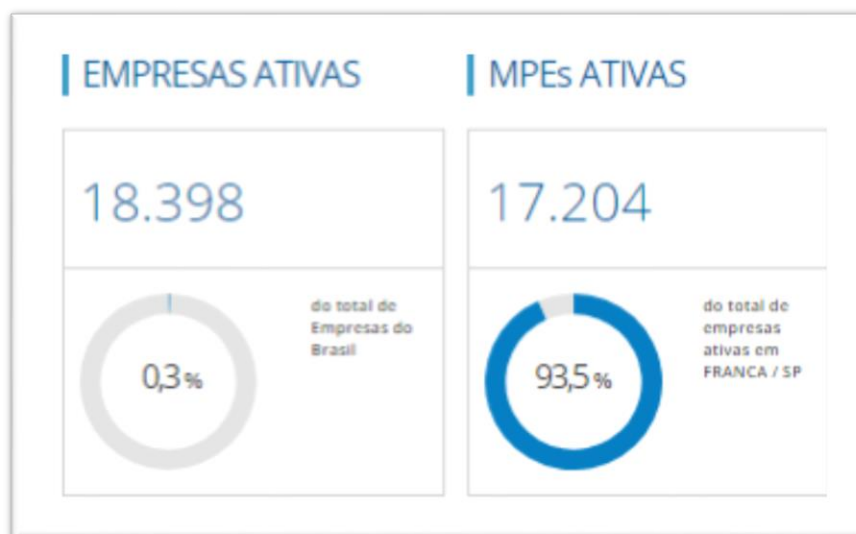
Fonte: Slide de apresentação institucional do gerente do ER-Franca referente ao status de regulamentação e implementação da Lei Geral nos municípios atendidos pelo ER-Franca.

a) Município de Franca

O município de Franca possui uma população estimada de 342 mil habitantes (IBGE, 2015).

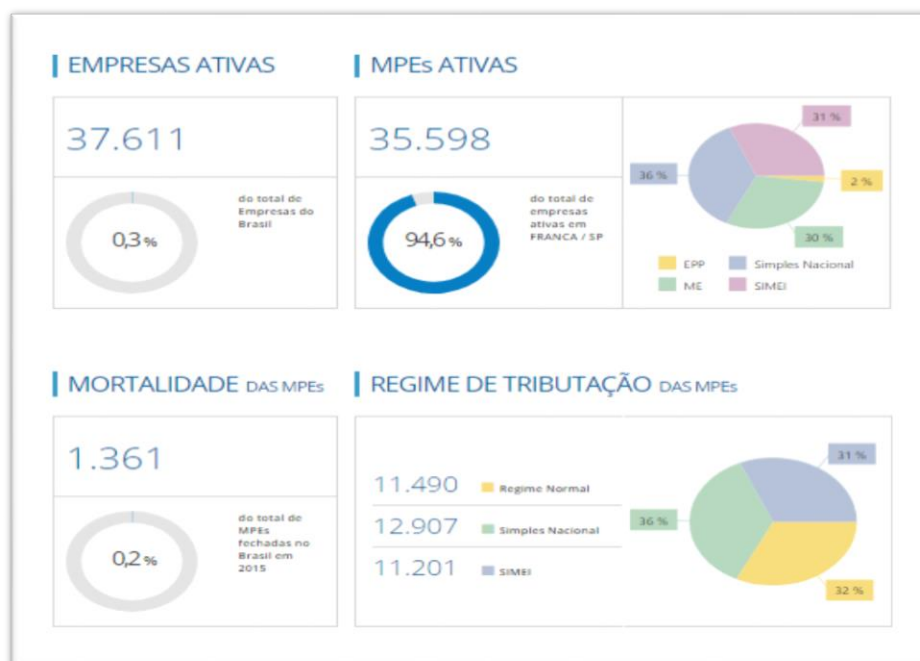
A densidade empresarial do município de Franca é notável. As Figuras 12 e 13 apresentam as quantidades de empresas, de MPEs e a subdivisão destas em MEs, EPPs e MEIs, para os anos de 2008 e 2015.

Figura 10. Quantidade de empresas e MPEs ativas. Franca-SP, 2008.



Fonte: Empresômetro, 2015.

Figura 11. Quantidade de empresas e MPEs ativas, mortalidade e regime de tributação das MPEs. Franca-SP, 2015.



Fonte: Empresômetro, 2015.

Comparando-se os dados destas duas Figuras, nota-se um crescimento considerável da formalização do MEI, que aumentou de 2% para 31% do contingente empresarial local. O número de empresas constituídas como MEI (SIMEI) em Franca é bastante expressivo; cerca de 11 mil empreendedores se

constituem como MEIs em 2015 em Franca, número expressivo, principalmente se considerarmos o pouco tempo da criação da figura do MEI, no ano de 2008.

Estes dados trazem à tona a reflexão sobre não apenas a importância dos pequenos negócios para o desenvolvimento local, mas também sobre a importância de políticas públicas que beneficiam as MPES de maneira geral, estimulando e favorecendo a formalização de novos negócios. Se considerarmos a tradição econômica da cidade, é possível questionar se estes números aumentaram *autonomamente*, ou se são resultados de ações políticas, seja pelo ator público ou privado, estimulando a formalização das empresas.

Pode-se entender que o aumento expressivo de formalização de novos negócios em menos de uma década, de 22 mil em 2009 para cerca de 40 mil em 2015, foi resultado de uma ação conjunta entre ator público (Estado, Prefeitura e servidores técnicos-administrativos municipais) e atores privados (SEBRAE e representantes das MPES).

Franca é conhecida como a 'Cidade dos Calçados', dado a aglomeração de empresas no setor coureiro-calçadista, constituindo um Arranjo Produtivo Local de calçados masculinos. As principais atividades econômicas do município são comércio, indústria e serviços (destacando-se alojamento e alimentação).

No que se refere ao processo de implementação e regulamentação dos dispositivos previstos na Lei Geral das MPES no município de Franca, de acordo com o (a) Entrevistado(a) 1, o processo teve início em 2009, mas a partir de 2010 que houve desdobramentos de ações específicas, dirigidas à mudança da mentalidade dos servidores municipais.

A respeito do processo de conhecimento e regulamentação da Lei Geral em Franca, o (a) Entrevistado(a) 3 disse que “foi uma questão mais de desenvolvimento do que uma obrigatoriedade legal; tinha sim uma visão de necessidade, com os dispositivos que existiam nela, para fortalecer e fomentar o desenvolvimento econômico local”.

O (a) Entrevistado(a) 3 alega que logo que foi contratado, mesmo sem exercer papel de liderança, já recebeu a demanda de fazer uma interpretação da Lei Complementar nº 123/2006, com o objetivo de compreender seus pontos positivos, para regulamentá-la no município de Franca. O que se percebe em sua resposta é que a proatividade do (a) Entrevistado(a) 1 em “imprimir as principais leis relacionadas às MPES”, para estudá-las e sintetizar seus

principais pontos, pode sim ter beneficiado as mudanças regulamentadas no município.

Ainda segundo o (a) Entrevistado(a) 3, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, em 2009, procurou o SEBRAE devido a sua *expertise* nos assuntos relacionados às MPEs, visando apoio na interpretação da Lei:

[...] nesse caso, em 2009, nós procuramos. Nós tínhamos na época, na equipe, um dos gestores [...] que já havia tido um contato muito forte, um trabalho efetivo interno no SEBRAE; [...] e no entendimento dele, para essa questão da implementação dessa lei, o SEBRAE contribuiria; então a gente foi atrás e marcamos reuniões com a gerência e alguns gestores. (Sic)

No entanto, o (a) Entrevistado(a) 1, disse que nesse contexto, um papel mais proativo foi realizado por parte do ER-Franca:

O papel do SEBRAE é de criar um ambiente propício ao desenvolvimento da micro e pequena empresa. [...] desde a criação da lei, iniciou-se a sensibilização e posterior discussões e implantações da lei. [...] Diante da sensibilização do legislativo e executivo, era nomeado os mais interessados no trabalho (sic).

Ambos relatam que a ação conjunta em parceria foi importante para o processo de regulamentação da LEI, porém divergem em quem agiu primeiro para efetivar a regulamentação.

O Entrevistado(a) 3 foi um dos citados pelo (a) Entrevistado(a) 1 e considera que teve sua importância nesse processo, principalmente na articulação interna entre as Secretarias e o SEBRAE:

Principalmente nos setores em que não tinha esse entendimento e a leitura dos benefícios que Lei podia trazer, na questão do desenvolvimento. Havia uma certa resistência interna, desde o questionamento jurídico de uma certa inconstitucionalidade da lei 123, é (pausa) também por parte do setor de finanças, um cálculo, um entendimento que poderia ter uma redução, é (pausa) um conflito da lei de responsabilidade fiscal. E nesse aspecto havia uma necessidade dessa articulação, desse convencimento, de trazer técnicos especializados (SEBRAE), que veio trazer esse entendimento, principalmente nas compras públicas.

Nesse intento, o ER-Franca articulou a visita de técnicos especialistas em políticas públicas da UPP do SEBRAE-SP e algumas capacitações foram realizadas visando aprofundar cada item da Lei Geral, adequando modelos de Decretos municipais à realidade francana. Tal ação favoreceu no entendimento desses setores, e também da ruptura de paradigmas no que referia,

principalmente ao MEI, na questão de tributação, licenciamentos, taxas e formalização.

Durante as conversas percebeu-se que o entrave para regulamentação da Lei Geral no âmbito municipal não consistia do desconhecimento da Lei Complementar nº 123/2006 ou Lei Complementar nº 128/2008, mas sim na resistência interna, por parte de técnicos de setores envolvidos na regulamentação da Lei citados pelo Entrevistado(a) 3. Isso torna evidente o quando a efetividade de uma lei esbarra em questões político-partidárias para de fato “pegar”, ou seja, atingir seus objetivos e chegar até seus beneficiários.

Tal reflexão é aclarada na fala do Entrevistado(a) 3 quando lhe perguntando quais foram os principais desafios para regulamentação da Lei Geral Municipal.

Alguns inclusive interpretavam essa postura, e essa política pública como algo meramente político-partidária, de defender alguém que estava querendo mostrar algum tipo de trabalho à população, e não era isso, era algo realmente efetivo, uma política pública de visão diferenciada, de mudança de posturas e conceitos. [...] (sic).

Comungando da mesma dificuldade, o (a) Entrevistado(a) 1 disse que a maior dificuldade para regulamentação da Lei Geral Municipal ter sido, o “convencimento de todas as secretarias, principalmente o jurídico e tributação (sic)”.

Algumas ações tiveram maior relevância, por assim dizer, no que refere ao envolvimento político e da sociedade. Em 2009 foi criado pelo SEBRAE e pela Secretaria de Desenvolvimento de Franca, o 1º Fórum Permanente de Desenvolvimento de Franca, com a finalidade de envolver a sociedade nos temas de desenvolvimento local:

Com a proposta de delinear política e administrativamente as ações para o desenvolvimento do município para os próximos 20 anos, a Prefeitura de Franca, através da Secretaria de Desenvolvimento, e o Escritório Regional do SEBRAE em Franca realizou no dia 24 de outubro, na Unidade II do Centro Universitário Uni-FACEF, o 1º Encontro do FÓRUM PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO. Neste 1º Encontro do FÓRUM PERMANENTE de DESENVOLVIMENTO de Franca, foram discutidos vários assuntos pertinentes ao desenvolvimento econômico sustentável no município de Franca. As discussões foram realizadas em seis principais eixos temáticos: Infraestrutura, Indústria, Comércio e Serviços, Agronegócio, Turismo e Meio Ambiente (PORTAL FRANCA, 2011).

No 1º Forum Permanente de Desenvolvimento, os representantes dos eixos temáticos de comércio e indústria discutiram maneiras para criação de programas/leis de incentivo fiscais para as empresas locais, visando fortalecer os pequenos negócios. E decorrente das contribuições deste evento foi proposta a melhoria no ambiente de negócios, implementando a LGM em Franca, por meio da aprovação do Decreto nº 9.662, de 4 de agosto de 2011, pelo então prefeito Sidnei Franco da Rocha:

Art. 1.º- Este decreto regulamenta a execução dos programas municipais de incentivo aos microempreendedores individuais e às micro e pequenas empresas, em especial:

- I – incentivo à geração de emprego;
- II – incentivo à formalização de empreendimento;
- III – Implantação do SIL – Sistema integrado de licenciamento;
- IV – Obrigatoriedade da observância, em nível municipal, dos benefícios genéricos destinados às micro e pequenas empresas referentes às compras públicas.
- V – Inovação tecnológica e educação empreendedora;
- VI – Incentivo ao associativismo e cooperativismo. (FRANCA, 2011)

A Secretaria de Desenvolvimento foi definida como única responsável para viabilizar políticas relacionadas aos dispositivos preliminares, regulamentando assim, “o tratamento diferenciado e simplificado aos MEIs, às MEs e às EPPs, no que diz respeito à formalização, incentivos, orientações e apoio ao crescimento e desenvolvimento de tais empreendedores no âmbito Municipal” (FRANCA, 2011).

Ou seja, entre a aprovação da Lei Complementar nº 123/2006 e a regulamentação da LGM em Franca, decorreram cinco anos para sensibilização dos atores envolvidos, mobilização, estudos, debates e adequações internas. É notório então, que a aprovação de uma lei não é suficiente para o seu efetivo cumprimento, ou seja, uma política pública, por si só, não chega aos seus beneficiários de maneira imediata; passa antes pelo crivo e mesmo pelo processo de decisões de pessoas responsáveis por sua viabilização, ou seja, sua implementação. O prazo para implementação da LGM estabeleceu-se em desacordo com o previsto no Art. 77, § 1º, da Lei Complementar nº 123/2006:

O Ministério do Trabalho e Emprego, a Secretaria da Receita Federal, a Secretaria da Receita Previdenciária, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão editar, em 1 (um) ano, as leis e demais atos necessários para assegurar o pronto e imediato tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às microempresas e às empresas de pequeno porte.

Ou seja, o prazo para a regulamentação em todo território nacional se expirava em dezembro de 2007; no entanto, dado a peculiaridade de cada município, o prazo não fora obedecido. No caso de Franca, no que refere à implementação da LGM, houve a necessidade da articulação de interesses políticos e administrativos dos gestores públicos e da sociedade civil para fazer a lei ser cumprida e regulamentada.

O (a) Entrevistado(a) 3 destaca a relevância das ações do ER-Franca do SEBRAE-SP enquanto um ator responsável pelo “empurrão” na regulamentação e implementação da LGM no município:

O SEBRAE, acho que em primeiro lugar, foi um auxílio, um braço direito efetivo e indispensável, mas, além disso, a própria prefeitura tem que ter o entendimento. Por isso a necessidade de alguém, de algum setor/departamento, um secretário que compre essa ideia, para fazer a coisa caminhar e acontecer. O interesse específico de um gestor, um prefeito tomando a frente disso, fez a coisa acontecer. Algumas entidades como ACIF, SESCON e ASSESCOFRAN, o próprio Corpo de Bombeiros, o Estado quando entrou a questão do SIL, foi fundamental porque houve a mudança de conceito gigantesca; então, a Secretaria Estadual, por intermédio da Junta Comercial, trouxe uma série de mudanças. Mas não teria como isso acontecer sem a participação do SEBRAE (sic).³⁴

A implementação da Lei Geral no município de Franca pode ser analisada com base nos dados existentes no Painel Informatizado de Monitoramento da Regulamentação e Implementação da Lei Complementar nº 123/2006. A Figura 12 sintetiza as notas recebidas pelo município nas quatro dimensões consideradas prioritárias pelo SEBRAE-SP.

Figura 12. Interface da página de Franca-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros. 2015.



Fonte: Painel de Monitoramento

³⁴ Na fala do (a) Entrevistado(a) são mencionados a Associação Comercial e Industrial de Franca (ACIF), O Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis (SESCON) e a Associação das Empresas de Serviços Contábeis de Franca e região (ASSESCOFRAN). SIL, também mencionado, é Sistema Integrado de Licenciamento.

Segundo estes dados, Franca obteve nota média de 8,33 com relação à implementação dos termos legais previstos na Lei Complementar nº 123/2006. A dimensão com nota mais baixa é aquela relativa ao 'Uso do Poder de Compras' da Prefeitura, há ainda um caminho para se percorrer, ainda que tenham sido criados mecanismos legais para favorecer as MPEs no que tange às compras municipais. Há, por exemplo, previsão legal para contratações exclusivas junto às MPEs para compras públicas de até R\$ 80 mil reais, conforme estabelecido no Decreto nº 9.869, de 31 de outubro de 2012:

Art. 6º - Os órgãos e entidades contratantes poderão realizar aquisições e contratações de bens e serviços destinadas exclusivamente à participação de pequena empresa nas contratações, quando o valor não ultrapassar R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). (FRANCA, 2012).

Cabe destacar que na Lei Geral há previsão acerca da subcontratação de MPEs no caso de prestação de serviços: considerou que quando a vencedora do certame não for uma ME ou EPP, a empresa ganhadora da licitação deverá apresentar comprovação que 25% de serviços serão executados mediante a subcontratação de MPEs. Por sua vez, embora o Decreto nº 9.869/2012 tenha considerado essa exigência, não foi determinado o percentual a ser contratado, conforme segue:

Art. 7º - Nas licitações para fornecimento de bens, serviços e obras, os órgãos e entidades contratantes poderão estabelecer, nos instrumentos convocatórios, a exigência de subcontratação de microempresas ou empresas de pequeno porte, sob pena de desclassificação, determinando

I - O percentual de exigência de subcontratação, de até trinta por cento do valor total licitado, facultada à empresa a subcontratação em limites superiores, conforme o estabelecido no edital;

II - Que as microempresas e empresas de pequeno porte a serem subcontratadas deverão estar indicadas e qualificadas pelos licitantes com a descrição dos bens e serviços a serem fornecidos e seus respectivos valores;

III - Que, no momento da habilitação, deverá ser apresentada a documentação da regularidade fiscal e trabalhista das microempresas e empresas de pequeno porte subcontratadas, bem como ao longo da vigência contratual, sob pena de rescisão, aplicando-se o prazo para regularização previsto no § 1º do art. 4º;

IV - Que a empresa contratada compromete-se a substituir a subcontratada, no prazo máximo de trinta dias, na hipótese de extinção da subcontratação, mantendo o percentual originalmente subcontratado até a sua execução total, notificando o órgão ou entidade contratante, sob pena de rescisão, sem prejuízo das sanções cabíveis, ou demonstrar a inviabilidade da substituição, em que ficará responsável pela execução da parcela originalmente subcontratada; e

V - Que a empresa contratada responsabiliza-se pela padronização, compatibilidade, gerenciamento centralizado e qualidade da subcontratação. (FRANCA, 2012)

No entanto, a lei municipal previu a reserva de cota de até 25% do valor licitado para as MPEs, quando da contratação de bens e serviços de natureza divisível. Por exemplo, para aquisição de folhas de sulfite, se feita as especificações, várias empresas podem atender à compra municipal. Por outro lado, se uma empresa de médio ou grande porte tiver preço melhor que a MPE, mas o item pode ser dividido, como no caso das resmas de sulfite, 25% deverá ser fornecido pela MPE participante do certame, não sendo necessário que haja apenas uma empresa ganhadora para o efetivo fornecimento dos produtos:

Art. 8º- Nas licitações para a aquisição de bens, serviços e obras de natureza divisível, e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo do objeto, os órgãos e entidades contratantes poderão reservar cota de até 25 % (vinte e cinco por cento) do objeto, para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte. (FRANCA, 2012)

Na prática, em licitações do tipo 'menor preço', caso haja empate entre MPEs e empresas de médio ou grande porte, o critério de desempate para habilitação do vencedor deverá favorecer a contratação de MPEs. Consta no Decreto nº 9.869/2012 que nos pregões presenciais o pregoeiro deve considerar como empatadas as propostas de preço em que haja diferença de até 10% a mais do preço da MPE participante com relação àquele apresentado pela média ou grande empresa vencedora. Neste caso, a vantagem de nova apresentação de preço deverá ser concedida à MPE, conforme previsto no Art. 4º:

Art. 4º - A preferência de que trata este artigo será concedida da seguinte forma:

I - Ocorrendo o empate, a microempresa ou a empresa de pequeno porte melhor classificada poderá apresentar proposta de preço inferior àquela considerada vencedora do certame, situação em que será adjudicado o objeto e seu favor.

A questão das compras públicas é assunto bastante sensível, conforme opinião dos entrevistados. Segundo o(a) Entrevistado(a) 3,

Mesmo em 2009 já tínhamos um trabalho na Lei, e com o SEBRAE isso foi ampliado também. Na sequência, a ação foi dentro das compras públicas, que foi um pouco mais delicado, mas que hoje já conseguimos avançar, e já estamos regulamentando 100% das preferências que na Lei a ME tem (sic).

O esforço para viabilização da participação da MPEs nas compras públicas também é verificado por meio de evidências de como os gestores articulam para que as MPEs de fato participem dos processos licitatórios. Ao comentar sobre o as dificuldades para se regulamentos esta questão, o (a) Entrevistado (a) 3 comentou que foram necessárias várias reuniões até chegarem num denominar comum para regulamentação da LGM.

[...] foram várias etapas, e a gente foi vencendo uma a uma. Sem esse trabalho de base, corpo a corpo, junto a cada técnico, outras secretarias, abertura de processos administrativos, para que todos dessem seus pareceres, seus entendimentos...

Como resultado deste esforço, evidenciamos que a equipe responsável para implantação da LGM participou de Capacitação em Pregão Presencial e Eletrônico realizado pelo SEBRAE-SP, fez convocações para cadastramento de MPEs interessadas em fornecer para a Prefeitura e passou a manter os editais expostos em lugares públicos e também no meio eletrônico, visando dar maior visibilidade para as MPES e transparência a este processo. De acordo com informação no Painel, as MPEs representam cerca de 47% dos fornecedores do município no ano de 2012 (PAINEL, 2012).

Conforme estas informações, percebemos que os desafios internos, citados anteriormente pelo (a) Entrevistado (a) 3 respeito da conscientização e adequação dos setores municipais para viabilizar a participação das MPEs nos processos licitatórios foram vencidos, e as evidências, e mesmo as falas dos envolvidos nos processos, demonstraram mudanças substanciais na prática para melhoria no ambiente interno da Prefeitura em relação às políticas em prol das MPES.

Também cabe comentários a respeito da 'Desburocratização' – entendida como diminuição de procedimentos administrativos – do tratamento conferido às MPEs. Este assunto, juntamente com as questões vinculadas ao 'Empreendedor Individual', tiveram destaques nas entrevistas realizadas, enquanto as principais mudanças perceptíveis a todos os envolvidos com as MPES.

A respeito da 'Desburocratização', a Lei Complementar nº 123/2006 prevê que seja instituído o REDESIM. Em Franca, para atender a esta determinação, foi feito um convênio junto à Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP) e instituído o Sistema Integrado de Licenciamento (SIL) – Via Rápida Empresa, onde todo processo de solicitação de licenciamento é feito de maneira eletrônica

e submetida eletronicamente aos órgãos envolvidos (Corpo de Bombeiros, Cetesb, Vigilância Sanitária) sem a necessidade de tramitação de nenhum documento físico.³⁵ Assim, os trâmites administrativos seguem o seguinte fluxo:

Após a análise de baixo ou alto risco do negócio, o SIL consolida o tempo médio de resposta de todos os órgãos, disponibilizando um placar geral de atuação de cada um. Ao final do processo, o SIL emite o Certificado de Licenciamento Integrado, que contém a licença de todos os órgãos, além dos respectivos prazos de validade, condições e restrições impostas. [...] fazendo com que se reduza o tempo de registro de uma empresa, desburocratizando o processo (JUCESP, 2017).

A implementação desse sistema tornou mais rápidos o registro e a concessão de licença de funcionamento. O tempo médio para registro e licenciamento junto aos órgãos competentes saiu da marca de 30 dias para um dia, para as empresas com atividades de baixo risco (SIL, 2016). Acerca dessa implementação, o (a) Entrevistado(a) 3 relatou que, “um dos maiores desafios, foi justamente, foi você tirar o documento oficial, que era feito 100% presencial em papel, passando passo a passo, em vários setores, para algo digital, algo virtual, que é o licenciamento integrado [...]”.

O sistema efetivamente desburocratizou os processos de abertura de empresas, sendo possível mediante a integração eletrônica de cada formulário requerido pelos órgãos, além da conscientização de que não eram necessárias as vistorias prévias em casos de atividades de baixo risco. Para tanto é necessário então, classificar e padronizar as empresas junto aos órgãos, em função da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) de alto e baixo risco. A exclusão de papéis e a diminuição do tempo entre idas e vindas por parte do empresariado, possibilitou que o microempresário iniciasse sua atividade mais rapidamente, sendo inserido velozmente no mercado empresarial e favorecendo o desenvolvimento econômico local.

Ao relatar este processo parece que as coisas foram simples, mas vários documentos necessitaram ser alterados para que esse procedimento fosse viabilizado: Plano Diretor; Código de Obras e Posturas municipal; Código Tributário municipal e legislação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

35 O SIL foi desenvolvido junto aos municípios pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia e tem como objetivo a integração de todos os processos de licenciamento entre os órgãos estaduais responsáveis pelos controles sanitários e ambientais, segurança contra incêndio e setores do município, visando a agilidade na abertura de empresas, de acordo com a Prefeitura (SIL, 2016).

Este último porque, além da facilidade dos trâmites processuais, para o MEI foi instituído a isenção da cobrança de qualquer tipo de taxa nos órgãos reguladores, além da criação de um espaço específico para atendimento ao MEI, que foi criação da ‘Sala do Empreendedor’. Estabelecido por meio do Decreto nº 9.662, em seu Artigo 5º,

Art. 5.º O Programa Municipal “Sala do Empreendedor” tem como objetivo orientar os empreendedores, simplificar e reunir os procedimentos para a expedição das licenças municipais para que o estabelecimento tenha seu regular funcionamento. (FRANCA, 2011)

A Sala do Empreendedor de Franca foi criada para atuar no atendimento especificamente ao MEI, na orientação em todos os aspectos relacionados ao MEI e ao Simples Nacional, e na formalização, alteração, baixa e emissão do Documento de Arrecadação do Simples (DAS) e outros documentos relacionados a regulamentação do MEI. Em parceria com o ER-Franca do SEBRAE-SP, a Sala do Empreendedor realizou cinco eventos voltados para o MEI só no ano de 2011, denominado de ‘Mutirão do MEI’, formalizando mais de 1.300 novos empreendedores já no primeiro ano de sua criação (GCN, 2011).

Os mutirões aconteceram na sede de funcionamento da ‘Sala do Empreendedor’ no Parque Fernando Costa, com infraestrutura patrocinada pelo SEBRAE-SP (tenda, computadores, impressoras, ponto de rede) e apoiada por outras instituições regulamentadoras como Prefeitura, Cetesb, Corpo de Bombeiros, INSS; Assescofran e Sescon que, juntamente com gestor de políticas públicas do ER-Franca, prestavam atendimento aos interessados na formalização dos MEIs. Como resultado dessas ações, que passaram a acontecer mais rotineiramente, no ano de 2014 o município de Franca tornou-se a 13ª cidade em termos de formalização de microempreendimentos individuais do Estado de São Paulo, com cerca de 11 mil MEIs no município (RÁDIO SEBRAE, 2014). “A Sala do Empreendedor formalizava em 2015, cerca de 50 MEIs mensalmente” (ENTREVISTADO (a) 3)

Em parceria com a Secretaria Municipal de Divisão de Indústria, Comércio e Serviços, a ‘Sala do Empreendedor’ angariou junto ao governo Federal uma unidade móvel, sendo a única ‘Sala do Empreendedor’ Móvel do estado de São Paulo. Esta unidade, apresentada na Figura 15, percorre o município para prestar atendimento à população na orientação dos assuntos relativos a

formalização enquanto MEI e acesso a crédito, em parceria com o Banco do Povo. É considerada referência pelo SEBRAE-SP no atendimento de MEI, pela abrangência dos serviços prestados.

Figura 13 - ‘Sala do Empreendedor’ Móvel de Franca.



Fonte: Rádio Vida Nova Franca

Por fim, cabe lembrar que a Lei Complementar nº 128/2008 alterou o artigo 85 da Lei Complementar nº 123/2006, criando a figura do Agente de Desenvolvimento (AD), com a atribuição de executar e/ou articular políticas públicas para implementação da Lei Geral da MPE:

Art. 12. Acrescente-se à Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, o seguinte art. 85-A:

“Art. 85-A. Caberá ao Poder Público Municipal designar Agente de Desenvolvimento para a efetivação do disposto nesta Lei Complementar, observadas as especificidades locais.

§ 1º A função de Agente de Desenvolvimento caracteriza-se pelo exercício de articulação das ações públicas para a promoção do desenvolvimento local e territorial, mediante ações locais ou comunitárias, individuais ou coletivas, que visem ao cumprimento das disposições e diretrizes contidas nesta Lei Complementar, sob supervisão do órgão gestor local responsável pelas políticas de desenvolvimento.

[...]

§ 3º O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, juntamente com as entidades municipalistas e de apoio e representação empresarial, prestarão suporte aos referidos agentes na

forma de capacitação, estudos e pesquisas, publicações, promoção de intercâmbio de informações e experiências” (BRASIL, 2006)

Nesse intento, o AD necessita ser capacitado para que tenha subsídios para esclarecer, motivar e disseminar junto ao poder público municipal os principais itens da Lei Geral. Cabe, então, a instituições parceiras como SEBRAE, a formação desse AD.

O município de Franca possui apenas um Agente de Desenvolvimento, com suas funções designadas pela Portaria nº 315, de 31 de outubro de 2011. Este AD participou de diversas capacitações oferecidas pelo SEBRAE-SP e pelo SEBRAE/NA, algumas realizadas no ER-Franca, outras no ER-Araraquara e também em outros Estados, todos sempre patrocinados pelo SEBRAE-SP, com reembolso de locomoção, hospedagem e alimentação. O evento de maior investimento financeiro do SEBRAE foi o Encontro Nacional de Agentes de Desenvolvimento, evento organizado pela Confederação Nacional de Município (CNM), Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e SEBRAE/NA, realizado em Foz do Iguaçu/PR.

Em 2010 foi aprovada a Lei nº 7.782, de 13 de dezembro de 2010, que trata de educação empreendedora. Por meio desta lei o poder executivo municipal autorizava a parceria entre SEBRAE-SP, representado pelo Escritório Regional de Franca, e a Prefeitura para implementação do curso Jovens Empreendedores na rede municipal de ensino, cabendo ao primeiro a formação docente (FRANCA, 2010). A princípio, como previsto na lei, a capacitação dos docentes aconteceria em duas etapas somente, no início dos anos letivos de 2011 e 2012. Devido à convocação de novos servidores, ocorreu também em abril de 2013, totalizando a capacitação de 600 docentes. A implementação do curso ocorreu em 2011 em 50% das escolas e em 2012 em 100% da rede municipal de ensino, atingindo 11 mil alunos beneficiados, capacitados com a metodologia do Programa Jovens Empreendedores Primeiros Passos (JEPP). Em 2015 este Programa foi oferecido como projeto complementar em somente uma escola de tempo integral. Não foi localizado nenhum documento referente a renovação do Termo de Adesão para o ano de 2016, ou mesmo alguma informação da retomada do Programa para o próximo ano. Dentre as hipóteses

levantadas para sua supressão está a adesão da Prefeitura a novos programas do SEBRAE-SP ligados a inovação, que substituirá a metodologia JEPP.

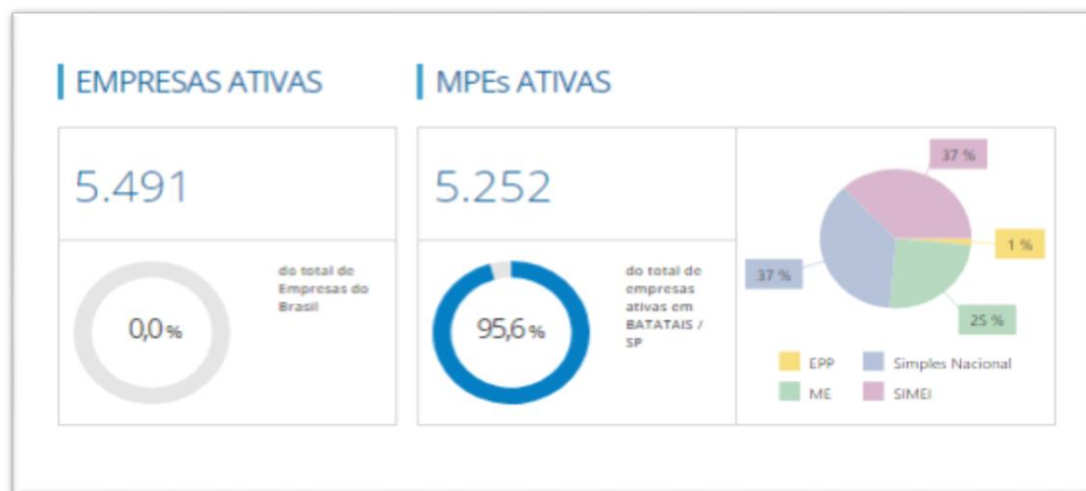
Em função das ações em prol da implementação da Lei Geral, o município de Franca recebeu várias premiações do SEBRAE-SP. Destaque é dado ao 'Prêmio SEBRAE Prefeito Empreendedor' (PSPE), edição paulista de 2009-2010: premiação de destaque "Microempreendedor Individual"; edição de 2013-2014: selo PSPE pelo Projeto 'Sala do Empreendedor – Via Rápida Empresa' e edição 2014-2015: 3º lugar na categoria Projeto 'Sala do Empreendedor- Empreendedorismo e Desburocratização' e Selo PSPE pelo Projeto 'Franca Cidade Empreendedora'.

Os documentos analisados e as informações obtidas junto aos entrevistados apontam para uma melhoria relevante e acentuada no ambiente para as MPEs no município de Franca, após a regulamentação e especificamente, com a implementação da LGM, e de maneira mais expressiva para o MEI.

b) Município de Batatais

O município de Batatais está localizado a 49,9 km do ER-Franca do SEBRAE-SP e possui uma população estimada de 60.589 habitantes (IBGE, 2015). Conforme dados da Figura 16, Batatais tem uma densidade empresarial de 5.252 MPEs ativas, destas 1.946 são constituídas sob a forma de MEIs. O maior percentual está nos setores de comércio, indústria (destaque para as vocações da cidade, em metal-mecânica e confecção e facção de roupas) e serviços.

Figura 14. Quantidade de empresas e MPEs ativas, mortalidade e regime de tributação das MPEs. Batatais-SP, 2015.



Fonte: Empresômetro, 2015.

O município teve a LGM regulamentada em 2013, por meio do Decreto nº 3.252, de 7 de novembro de 2013 e implementada no ano posterior. Com base nos dados da Figura 15, segundo a metodologia proposta pelo SEBRAE, considera-se que Batatais teve sua lei implementada, faltando evidências de ações para viabilizar a melhoria do ambiente para as MPEs em duas das quatro áreas consideradas prioritárias.

Figura 15. Interface da página de Batatais-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros. 2015.



Fonte: Painel de Monitoramento

Em relação a implementação da Lei Geral, há registros que demonstram claramente a articulação do ER-Franca junto à Prefeitura de Batatais para

implementação dos termos previstos nesta lei: em 2013, há emissão de Parecer favorável do ER-Franca à participação do município no PSPE. “Também estamos estruturando a abertura do PAE – Posto de Atendimento ao Empreendedor de Batatais que deverá acontecer em 2014, com seu funcionamento previsto para a sala do empreendedor” (ER-Franca, 2013). Neste Parecer há um descritivo elogioso, por parte dos técnicos do ER-Franca, referendando algumas ações do gestor público:

Um dos principais focos desta gestão é a desburocratização, sendo que um dos principais passos já foi dado com a regulamentação da Lei Geral, o segundo com a nomeação do Secretário e o próximo com a instalação e centralização dos setores responsáveis pela abertura, organização e encerramento das empresas locais, com a criação da sala do empreendedor.

Nesse mesmo sentido, há destaque para as articulações negociadas junto ao poder público para implementações futuras:

Vale ressaltar que estamos em processo de articulação para a implantação do Programa “JEPP – Jovens Empreendedores Primeiros Passos”, no ensino municipalizado com o objetivo contribuir com o futuro no desenvolvimento local e na redução de mortalidade das MPEs.

Foram encontradas ainda registros de reunião com o chefe da Divisão de Finanças, onde o mesmo, se comprometeu em repassar as informações apresentadas pelo ER-Franca aos setores responsáveis e também ao gestor municipal, e apresentar proposta de implementação da LGM em Batatais, em evento público agendado para o MEI. Localizamos também uma declaração desse chefe de Divisão de Finanças, datada de 24 de abril de 2014, onde o mesmo oficializava que o município cumpria em todos os setores os principais itens previstos na Lei Complementar nº 123/2006.

Nesse mesmo ano o município, recebeu o Selo PSPE, na categoria: ‘Novos Projetos’. Este reconhecimento deriva de duas ações com apresentação de resultados do Projeto “Qualifica Batatais”, implementado durante seu mandato. Através desse projeto “Qualifica Batatais”, realizado em parceria com Senai de Ribeirão Preto, Associação Comercial e Empresarial de Batatais (ACE) e Prefeitura, o município ganhou um segundo galpão para incubar empreendedores, com novos instrumentais e métodos através do incentivo a inovação. O objetivo descrito era de propiciar condições adequadas para o surgimento, fortalecimento, sobrevivência de pequenas unidades formais e a

legalização das informais, atendendo alguns dos setores tradicionais no município de Batatais (PSPE-2013).

Visando atender a uma demanda do Secretário da Indústria e Comércio do município, a UPP do SEBRAE-SP elaborou uma proposta para implementação de um Projeto Piloto de implementação da Lei Geral Municipal em Batatais. O projeto foi apresentado para o Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico, Agropecuário e Turístico de Batatais e Vice-Prefeito, com objetivo de capacitar todos os setores da Prefeitura em cada item da Lei Geral.

Inicialmente, propôs-se, através de um diagnóstico, a capacitar todos os setores envolvidos diretamente com as MPEs e a implementar outras políticas voltadas principalmente para o uso do poder de compra, sobretudo voltado para agricultura familiar, e na implementação da REDESIM. No entanto, o Projeto ainda não foi implementado, com previsão para acontecer em 2016 (fora, portanto, do horizonte temporal deste trabalho).

Dos acordos citados no Parecer emitido pelo ER-Franca, foi assinado um Termo de Adesão ao Programa 'Jovens Empreendedores Primeiros Passos' (JEPP), com cronograma para acontecer no mês de janeiro de 2016. *A priori* ficou estabelecido apenas um projeto piloto para a implementação da Educação Empreendedora na Escola Municipal de Educação Básica Alzira Acra. Os demais itens "acordados", como a criação do PAE e 'Sala do Empreendedor', ainda permanecem em discussão, com projetos para implementação para 2016, mas sem documento oficial emitido.

Após a regulamentação e implementação da LGM registrou-se uma maior aproximação do ER-Franca com o município, mais pelo estreitamento junto à Associação Comercial de Batatais do que com a Prefeitura. Após o estabelecimento desta parceria entre ER-Franca e ACE-Batatais, foram realizados dezenas de eventos na praça central da cidade, ações com grande repercussão social, como a 'Caravana do SEBRAE Móvel' (evento realizado na praça central com a participação de três unidades do SEBRAE Móvel e mutirão de formalização do MEI; Carreta Loja Modelo; cota patrocínio do SEBRAE-SP em Congressos Empresariais da ACE-Batatais; missões empresariais para feiras empresariais nos setores de comércio, indústria, serviços e multissetoriais;

Programa SEBRAEtec, para as empresas participantes principalmente da incubadora local, e cursos e consultorias por parte da equipe do ER-Franca.

O resultado mais relevante da implementação da LGM em Batatais deu-se nos itens relativos à desburocratização quanto ao registro de abertura e na concessão de alvará provisório para funcionamento de empresas (está previsto o prazo máximo de 72 horas para concessão para atividades de baixo risco, conforme previsão legal); incentivo à participação das MPEs nos processos licitatórios, adequando os setores para o uso do poder de compra e fiscalização orientadora; acesso a mercados (por meio de feiras); e Educação Empreendedora.

Encerramos mencionando que não houve avanços na implementação nos demais itens da Lei Geral e que a maioria das ações do ER-Franca junto ao município de Batatais foram feitas mais pela interlocução e parceria com a ACE do que com o ente público.

c) Município de Guará

O município de Guará está localizado a 51,6 km do ER-Franca e possui população estimada em 20.911 habitantes (IBEGE, 2015).

Guará possui a vocação para o comércio e agronegócio, conhecidamente como a “Cidade das Bicicletas”, devido a grande maioria dos moradores utilizarem a bicicleta como principal meio de transporte.

Segundo dados apresentados na Figura 18, o município de Guará possui 2.056 MPEs ativas e destas, 781 são constituídas como MEI. As principais atividades econômicas do município são, respectivamente, comércio, serviços e construção.

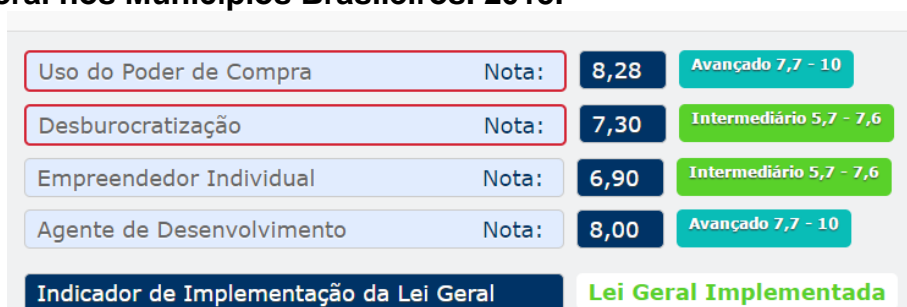
Figura 16. Quantidade de empresas e MPEs ativas, mortalidade e regime de tributação das MPEs. Guará-SP, 2015.



Fonte: Empresômetro, 2015.

A LGM foi regulamentada no município por intermédio da Lei Complementar n 59, de 23 de dezembro de 2010 e implementada em 2013. Com base nos critérios eleitos pelo SEBRAE-SP como prioritários, considera-se que Guará já implementou a Lei Geral, ainda que de maneira 'intermediária' em duas das quatro dimensões consideradas, conforme Figura 19.

Figura 17. Interface da página de Guará-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros. 2015.



Fonte: Painel de Monitoramento

De acordo com o item sobre uso do poder de compra, a LGM de Guará estabelece que cabe a administração a opção de poder promover benefícios nas licitações que envolvam MPE. Ou seja, não determina claramente como se dará.

Art. 45. Para o cumprimento do disposto no art. 44 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório: I – destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); II – em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado; III – em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza. (GUARÁ, 2010)

Consta no Painel de Monitoramento de Implementação da Lei Geral, e também nos arquivos do ER-Franca, o que aparentemente seria um rascunho do que seria a LGM de Guará, no entanto, vários dispositivos não foram incluídos na formulação final. Não há clareza no modo de tratamento para as MPEs, exceto na concessão do alvará provisório para as atividades de abaixo risco. Nesse item a LGM de Guará, considera,

Art. 80 Exceto nos casos em que o grau de risco da atividade seja considerado alto, os Municípios emitirão Alvará de Funcionamento Provisório, que permitirá o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro (GUARÁ, 2010).

Após a regulamentação LGM foi criado um espaço único para atendimento, orientações e formalização do MEI no município, o espaço ‘Sala do Empreendedor’, em atendimento ao previsto na Lei Complementar nº 123/2006, com o objetivo de unificar vários serviços envolvendo o pequeno empreendedor, facilitando o acesso a informação e executando serviços de formalização empresarial, capacitação, orientação em gestão, acesso a linhas de créditos e etc. A Sala do Empreendedor em Guará é composta pelos parceiros SEBRAE-SP, Banco do Povo Paulista, Procon Guará e Unidade de Atendimento do Posto Fiscal. “Antes da implantação do projeto, todos os serviços propostos pela municipalidade ficavam distantes um do outro, causando assim transtorno aos possíveis empreendedores que necessitavam de vários serviços” (PSPE, 2015).

A sala funciona desde 2014 com um agente de atendimento, que também é Agente de Desenvolvimento, e um estagiário, compartilhado o espaço físico com o Procon e o Posto Fiscal e com um atendimento médio de 300 atendimentos anuais.

Diferentes das demais LGMs, a Lei Complementar nº 59/2010 é escrita numa linguagem mais jurídica, e embora apresente temas sobre alíquotas do Simples Nacional e mesmo questões trabalhistas, há pouca abordagem de como se dará na prática a implementação da LGM de modo a viabilizar a melhoria do ambiente das MPEs de Guará.

Na prática foi possível identificar alguns resultados após a implementação da Lei Geral Municipal. Além do item de ‘desburocratização’ de processos e serviços para incentivo à formalização do acesso da MPE às licitações e a nomeação de um AD, ressalta-se a implementação do ensino de empreendedorismo na rede municipal de ensino. Mesmo sendo apenas num projeto piloto, foi um passo relevante, pois registros de reuniões anteriores demonstram a resistência por parte de gestores para se inserir a metodologia. Houve duas tentativas, uma em 2010, quando após a assinatura de um Termo de Adesão à metodologia JEPP, foram capacitados professores e mesmo recebendo as apostilas gratuitamente, não se efetivou a metodologia junto aos alunos beneficiários. Em uma segunda tentativa, no ano de 2015, durante outra gestão municipal, foi assinado novo Termo de Adesão e aplicada a metodologia. Em Guará, o ‘Programa JEPP’ foi executado em duas escolas em bairros periféricos, aplicado a 613 alunos.

Percebe-se que o esforço para a implementação de alguns itens obrigatórios previstos na Lei Complementar nº 123/2006, como no caso do ensino do empreendedorismo, sofreram resistências internas, não justificadas em documentos oficiais, mas ao analisá-las percebemos que sua viabilização só foi possível quando houve mudança de equipe gestora tanto na Prefeitura como também em outros departamentos, nesse caso, a Secretaria de Educação.

Como reconhecimento pelos esforços em prol da implementação de vários itens da Lei Geral, o município recebeu por duas vezes o Selo PSPE, com ‘Projeto Comprando e Educando em Guará’ e com o ‘Projeto Sala do Empreendedor’.

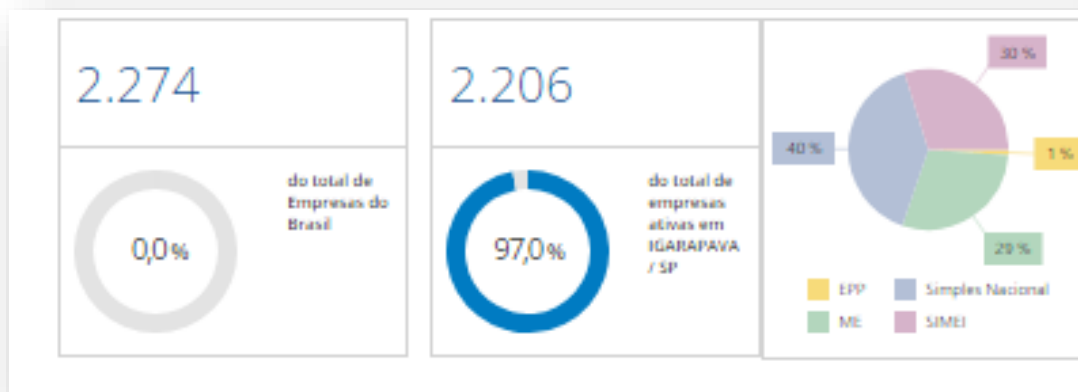
d) Município de Igarapava

O município de Igarapava está localizado a 109 km de distância do ER-Franca e sua população estimada é de 29.729 habitantes (IBGE, 2015). Há, no município, 2.264 empresas ativas, sendo que 2.206 destas são MPEs, conforme informações da Figura 20.

As principais atividades econômicas no município estão distribuídas em comércio de maneira geral e serviços (sobretudo transporte e manutenção em máquinas e veículos). A presença de uma usina canaveira é grande responsável por gerar emprego e renda no município.

Devido ao estreito relacionamento entre o ER-Franca e a Associação Comercial de Igarapava (ACEIG), foi instituído, em 18 de junho de 2006 o PAE em Igarapava, mediante parceria entre a Prefeitura, a Associação Comercial e Industrial de Igarapava (ACEIG), Lar Espirita Vovó Querubina e ER-Franca, que funcionou por aproximadamente 4 anos nas dependências da ACEIG.

Figura 18. Quantidade de empresas e MPEs ativas, mortalidade e regime de tributação das MPEs. Igarapava-SP, 2015.



Fonte: Empresômetro, 2015.

O município de Igarapava possui a LGM regulamentada desde 2011, sobre aprovação do Decreto 23 que determinou diretrizes de como o município passaria a agir pela melhoria do ambiente para as MPEs. De acordo com as diretrizes de acompanhamento da implementação da Lei Complementar nº

123/2006 estabelecidas pelo SEBRAE-SP, considera-se que Igarapava implementou a Lei Geral. Curiosa a nota, conforme Figura 21, que este município obteve nota máxima em duas das dimensões, 'Uso do Poder de Compra' e 'Agente de Desenvolvimento' e nota 'básica' nas outras duas – 'Desburocratização' e 'Empreendedor Individual'.

Figura 19. Interface da página de Igarapava-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros. 2015.



Fonte: Painel de Monitoramento

De acordo com os dados existentes neste Painel, o município possui várias ações para implementar a Lei Geral ainda a serem desenvolvidos; por outro lado, alguns itens relevantes para a melhoria no ambiente empresarial, principalmente em relação ao MEI e ao agronegócio já foram implementados.

Foi nomeado um AD, porém não há registro do número da Portaria. O AD de Igarapava participou de diversas capacitações presenciais pelo SEBRAE-SP e SEBRAE/NA; foram localizadas listas de cursos e prestações de contas, em nome deste AD, em cursos realizados no ER-Franca, ER-São Carlos e Encontro Nacional de AD em Foz de Iguaçu e Pernambuco.

Após a regulamentação da LGM em Igarapava, foram identificadas algumas ações em parceria do ER-Franca, tais como o mutirão de formalização do MEI e acesso a créditos, em parceria com Banco do Povo, Associação Comercial e Empresarial de Igarapava e em conjunto com órgãos reguladores, como Prefeitura, CETESB e Vigilância Sanitária. Houve também eventos com infraestrutura parcialmente financiada com recursos financeiros do SEBRAE-SP, para incentivo à desburocratização e formalização do MEI.

Adicionalmente foram encontradas lista de presença referente a reuniões e capacitação de produtores rurais locais. Cerca de 15 produtores participaram de diversas ações para sensibilização visando o fornecimento para a Prefeitura local (para merenda escolar) em atendimento ao previsto na Lei Complementar nº 123/2006, que prevê a destinação de 30% dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a agricultura familiar. Embora não haja relatos mais específicos de como se deu esse processo, a registro em sistema da metodologia aplicada pressupõe que tenha sido feito um levantamento dos principais itens consumidos pela cozinha piloto local, a adequação dos itens alimentícios (frutas, legumes e hortaliças) por parte das nutricionistas em conformidade com o calendário de plantio e colheita dos produtores locais, ao passo que os produtores, se ajustariam para atender nos principais itens da chamada pública.³⁶ Essa ação de capacitação para interação e adequação entre setor de compras da prefeitura e produtores rurais, resultou na criação de uma Associação de Pequenos Produtores Agrícola de Igarapava e Região (APEP). A melhoria do ambiente empresarial para o setor de agronegócio está indiretamente prevista na Lei Complementar nº 123/2006, no item compra da Agricultura familiar e faz parte da meta de atendimento do SEBRAE-SP. A ação direta do consultor de agronegócios do ER-Franca, foi substancial para a formação da APEP. Foram registradas capacitações em cooperativismo e associativismo, Produza Fácil (metodologia de planejamento de plantio). Segundo Entrevisto (a) 8,

Fiz com eles, várias oficinas. Levantamos quais os gêneros alimentícios que eram consumidos pela prefeitura e a quantidade deles [...] daí fizemos um planejamento com cronograma, com os produtos e a quantidade deles. Alguns produtores não produziam o que o município comprava, então, adequamos o plantio a necessidade local, e redistribuímos o tipo de legumes e verduras que cada um poderia plantar e fornecer, de modo que cada um deles pudesse vender por meio da associação, sem ter prejuízo.

36 A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) deve ser utilizado na compra de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas. A aquisição dos produtos da Agricultura Familiar poderá ser realizada por meio da Chamada Pública, dispensando-se, nesse caso, o procedimento licitatório (FNDE, 2016).

Este item também é avaliado no Painel de Monitoramento da Lei Geral, no que se refere à compra de 30% dos gastos municipais da agricultura familiar, sendo o SEBRAE/UF responsável pelo apoio à implementação de políticas públicas destinados a este setor. Esta ação do ER-Franca facilitou a implementação da Lei nº 11.947/09 no município de Igarapava. E como resultado dessa ação pioneira na região, o município foi duas vezes “Selado” pelo PSPE, ambos na categoria, ‘Pequenos Negócios do Campo’, por meio dos Projetos voltados ao ‘Desenvolvimento da Agricultura Familiar’.

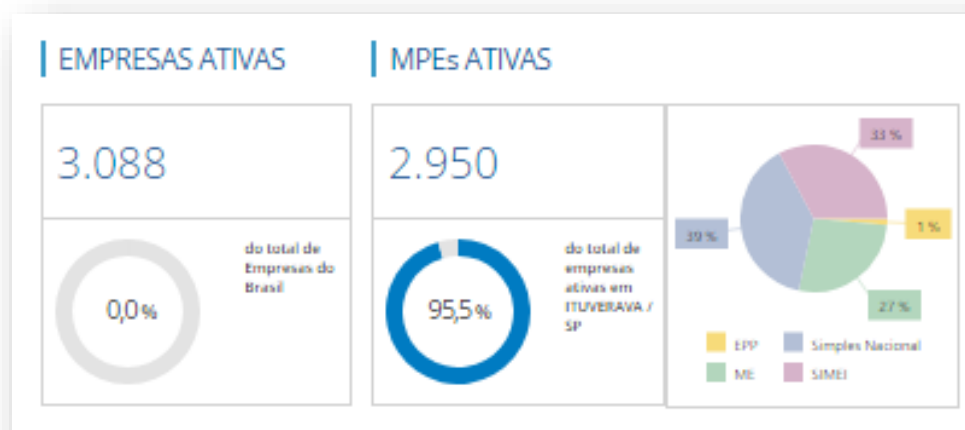
Deve-se destacar também a implementação da metodologia JEPP no município, ocorrida nos anos de 2014 e 2015 em um projeto piloto na escola ‘EMEF Jardel Bigueti Domeneghi’, envolvendo 27 professores e 350 alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental. O programa permaneceu somente nesta primeira etapa, tendo sido suspenso no ano seguinte.

Analisando as diversas ações executadas pelos ER-Franca em Igarapava, percebemos que houve alguns resultados da implementação da LGM e outras políticas públicas em prol da MPEs com a participação efetiva do ER-Franca, mas, no entanto, ainda são poucas, pois a respeito dos demais itens previstos na Lei Geral ainda não foram identificadas práticas ou encontradas evidências efetivas.

e) Município de Ituverava

O município de Ituverava está localizado a 75,6km de distância do ER-Franca e possui uma população estimada de 40.994 habitantes (IBGE, 2015). Possui densidade empresarial de 3.088 empresas, sendo destas 2.950 MPEs ativas, conforme Figura 22.

Figura 20. Quantidade de empresas e MPEs ativas, mortalidade e regime de tributação das MPEs. Ituverava-SP, 2015.



Fonte: Empresômetro, 2015.

Destaca-se no município, como principais atividades econômicas, o agronegócio, o comércio e a prestação de serviços. Devido à densidade empresarial do município, foi instituído no ano de 2005, o PAE em Ituverava. O posto foi instalado em parceria com ER-Franca, Prefeitura, Associação Comercial e Industrial de Ituverava (ACII) e a Fundação Educacional de Ituverava. O PAE funcionou por seis anos nas dependências da ACII, sendo encerrada no ano de 2011.

A LGM foi regulamentada pela Lei nº 3.991, de 8 de dezembro de 2010, sendo implementada no ano de 2012.

Figura 21. Interface da página de Ituverava-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros. 2015.

Uso do Poder de Compra	Nota:	9,57	Avançado 7,7 - 10
Desburocratização	Nota:	7,60	Intermediário 5,7 - 7,6
Empreendedor Individual	Nota:	7,40	Intermediário 5,7 - 7,6
Agente de Desenvolvimento	Nota:	0,00	Inicial 0 - 2,3

Fonte: Painel de Monitoramento

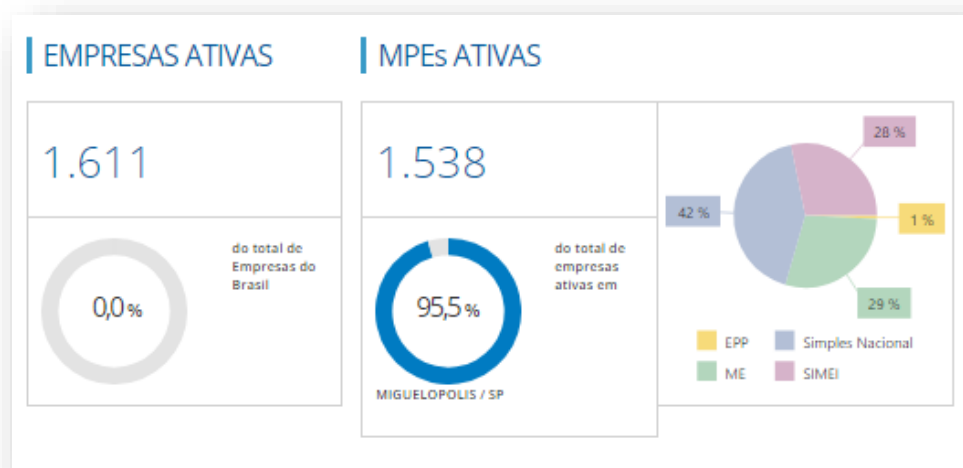
Dos principais itens previstos na Lei Complementar nº 123/2006 foram encontradas evidências do cumprimento de itens do acesso das MPEs às compras públicas. Não foram encontradas evidências no que refere a desburocratização; principalmente no que tange à formalização do MEI, os trâmites para regularização nos setores da Prefeitura permanecem os mesmos. Não possui local de regularização centralizada para o MEI, os mesmos, com frequência de deslocam para o ER-Franca para se formalizar ou buscar informações sobre formalização. Embora não evidenciado no Painel de Monitoramento, o município possui uma portaria de nomeação de dois ADs, conforme Portaria nº 10.718/2012.

Após a regulamentação, houve melhoria no acesso as MPEs às licitações municipais, enquanto um destaque da implementação da LGM; foi implementada, através do Termo de Adesão à metodologia JEPP, a educação empreendedora em toda rede municipal de ensino no ano de 2013, mas, no entanto, a programa não teve continuidade nos anos seguintes. Dentre as hipóteses levantadas, além da grade extensa de projetos no planejamento educacional, não havia previsão orçamentária para compra de recursos para as oficinas práticas e a impressão de apostilas para os alunos.

f) Município de Miguelópolis

O município de Miguelópolis está localizado a 106 km do ER-Franca; com população estimada de 21.728 habitantes (IBGE, 2015) e densidade empresarial de 1.611 empresas, conforme Figura 24. Destas, 1.1538 são MPEs, ou seja, 95,5% das empresas ativas no município.

Figura 22. Quantidade de empresas e MPEs ativas. Miguelópolis-SP, 2015.



Fonte: Empresômetro, 2015.

Miguelópolis foi o primeiro município atendido pelo ER-Franca a ter a LGM regulamentada, em 10 de setembro de 2007, por meio do Decreto nº 2.783, que

Assegura o pronto e imediato tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, de que trata a Lei Complementar Federal nº 123/06, no âmbito do Município de Miguelópolis e dá outras providências. (MIGUELOPOLIS, 2007).

Por ser o primeiro município a ser ‘trabalhado’ para a regulamentação da LGM, o(a) Entrevistado (a) 5 disse que:

Até por inexperiência mesmo, tivemos muito trabalho para redigir a lei em Miguelópolis [...] era tudo novo até mesmo para o SEBRAE... então fomos na raça mesmo. Reunimos com o prefeito da época, secretários, vereadores, sensibilizamos aqui e ali, até que a lei ficou pronta. (Sic)

Para tanto, foram estabelecidos em leis normativas relacionadas aos principais itens da Lei Complementar no 123/2006. Entretanto, esse “pronto e imediato tratamento jurídico diferenciado” não ocorreu na forma descrita na lei, pois o município só teve evidências de sua implementação identificadas após sete anos de sua aprovação, em 2015, ou seja, aproximadamente oito anos entre a instituição da lei e a prática efetiva da mesma.

Foram identificadas ações do ER-Franca no município, como reuniões e palestras relacionadas à implementação da Lei Geral, porém esparsas. Em relação à parceria com o município, se implementou uma unidade do PAE em

maio de 2006. A instalação ocorreu por meio da parceria entre a Prefeitura Municipal de Miguelópolis, Associação Comercial e Industrial de Miguelópolis, Loja Maçônica Estrela do Rio Grande e SEBRAE-SP - ER Franca, tendo suas atividades encerradas no ano de 2009.

De 2007 até 2015, houve um claro distanciamento entre Prefeitura e ER-Franca. Algumas ações esparsas foram registradas, o que segundo o (a) Entrevistado (a) 5, “ município passou por vários problemas políticos e isso dificultou as ações para implementação da LGM” .

Referente a metodologia JEPP, o (a) Entrevistado(a) 7 relatou que

Em Miguelópolis, a metodologia JEPP, foi implantada em 4 escolas em dois mandatos da Secretária de Educação, e quando ela saiu o programa foi descontinuado [...]. Fizemos uma grande feira na praça central, que foi até o superintendente do SEBRAE-SP da época (Sic)

O município teve anteriormente ao período tratado aqui na pesquisa, (em 2005) a implementação da metodologia JEPP, que foi descontinuada com o encerramento do mandato. Como exemplo, aqui relatamos o fato de que, as políticas públicas, ainda são tratadas como políticas de mandato.

O município permaneceu sem a nomeação de um Agente de Desenvolvimento até 2015, e esta nomeação é coincidente com a retomada das ações do ER-Franca no município de Miguelópolis. As visitas e ações do ER-Franca passaram a ser mais frequentes, conforme relatórios de cursos e atendimentos no município. Os ADs nomeados participaram de cursos de formação em políticas públicas no ER-Franca e em outros Escritórios Regionais, conforme demandados.

Figura 23. Interface da página de Miguelópolis-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros. 2015.



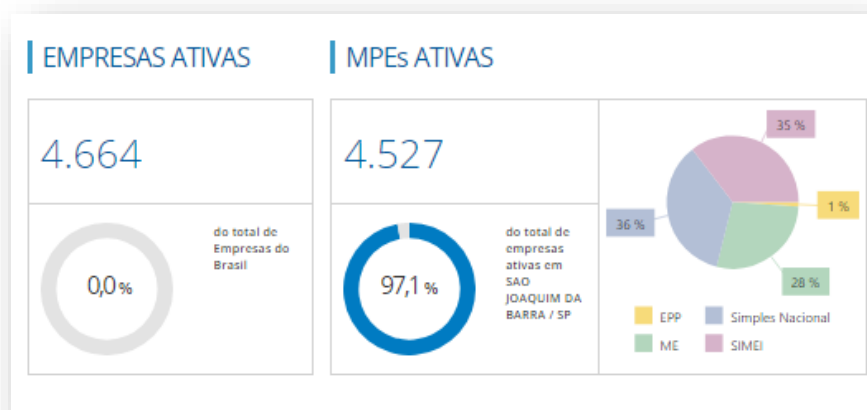
Fonte: Painel de Monitoramento

E como evidência dessa retomada de ações em prol da melhoria do ambiente das MPEs, o município recebeu o Selo - PSPE, na edição 2014/2015, pelo Projeto 'Ativação de políticas de Desenvolvimento Econômico'. A Figura 23 sintetiza a implementação das quatro dimensões da Lei Geral em Miguelópolis. Ainda que se considere implantada a LGM, percebe-se que as notas deste município são relativamente menores que aquelas obtidas pelos demais municípios analisados neste trabalho.

g) Município de São Joaquim da Barra

Município localizado à distância de 61,8 km do ER-Franca, São Joaquim da Barra tem população estimada de 50.110 habitantes (IBGE, 2015). Possui uma densidade empresarial de 4.527 MPEs ativas no município, conforme dados da Figura 24, e as principais atividades econômicas são comércio, serviços e indústria, respectivamente.

Figura 24. Quantidade de empresas e MPEs ativas. São Joaquim da Barra-SP, 2015.



Fonte: Empresômetro, 2015.

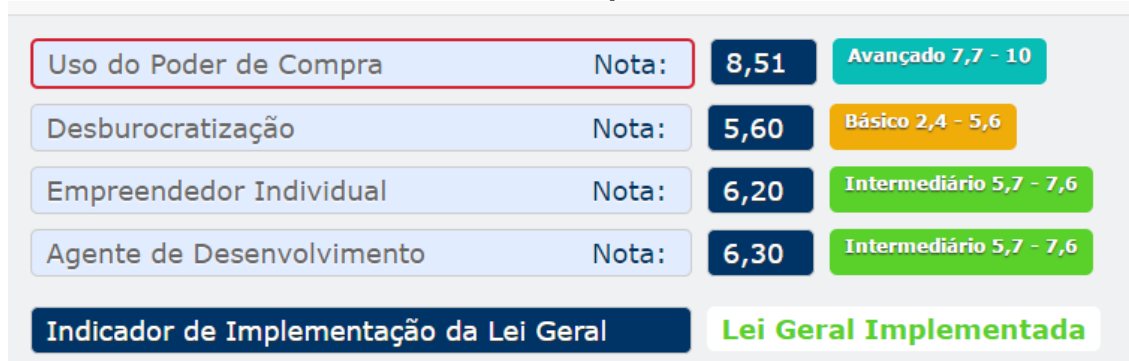
O município de São Joaquim da Barra teve a LGM regulamentada em 15 de abril de 2014, mediante a Lei nº 261/2014, regulando o tratamento favorecido e diferenciado às MPEs.

Dos municípios com maior densidade empresarial, atendidos pelo ER-Franca, São Joaquim da Barra, foi o último a ter a LGM regulamentada. E isso, de acordo com o (a) Entrevistado (a) 5, foi um desafio para o ER-Franca:

Desde o começo da aprovação da Lei Geral, fomos sensibilizando o município, tentamos várias vezes nos reunir com o prefeito, mas sem sucesso. Em 2015, retomamos a pauta, mas mudamos a estratégia, e começamos um trabalho com a base, corpo a corpo mesmo, sensibilizando vereadores, a câmara, reunindo com vários setores, então, recebemos apoio deles, e o projeto de lei conseguiu chegar ao prefeito.

Conforme dados do Painel de Monitoramento do SEBRAE, sintetizados na Figura 27, o município avançou na implementação de algumas áreas prioritárias; no entanto, faltam evidências de práticas em um item importante para melhoria do ambiente de negócios representado pela 'desburocratização'.

Figura 25. Interface da página de São Joaquim da Barra-SP do Painel de Monitoramento da Lei Geral nos Municípios Brasileiros. 2015.



Fonte: Painel de Monitoramento

O município possui um Agente de Desenvolvimento, nomeado conforme Portaria nº 284/2014, responsável pela articulação entre ER-Franca e Prefeitura Municipal de São Joaquim.

A educação empreendedora ainda não fez parte do currículo escolar, embora prevista na Lei nº 261/2014:

Art. 29. Fica o Poder Público Municipal autorizado a promover parcerias com instituições públicas e privadas para o desenvolvimento de projetos de educação empreendedora, com objetivo de disseminar conhecimento sobre gestão de Microempresas, Empresas de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual, associativismo,

cooperativismo, empreendedorismo e assuntos afins (SÃO JOAQUIM, DA BARRA, 2014)

No entanto, há registro da capacitação de docentes do município de São Joaquim da Barra na metodologia JEPP, porém em parceria entre SEBRAE-SP e Governo Estadual, para os professores do Projeto Escola da Família, realizado no ano de 2012, mas sem evidências de sua efetiva implementação.

O (a) Entrevistado(a) 6 esclareceu o seguinte a respeito do documento encontrado acerca da intenção sobre abertura do PAE no município e o posterior cancelamento desta instalação:

Em São Joaquim da Barra, quase foi inaugurado e não foi [...] foi cancelado na última hora [...] no último momento, por desentendimento entre a Prefeitura e a Associação Comercial com relação em quem assumiria o ônus da contratação dos funcionários.

Assim, muitas das ações do ER-Franca, realizadas no município de São Joaquim da Barra, ocorreram no âmbito empresarial, mais por intermédio de parceria também firmada com a Associação Comercial local do que efetivamente com a prefeitura.

Por ter sido regulamentada e implementada recentemente (2015), não foi possível analisar os principais benefícios de fato conferido às MPEs, a não ser os ajustes nos editais licitatórios para incentivo à participação das MPEs.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O SEBRAE é uma organização privada sem fins lucrativos. Recebe transferências de recursos financeiros públicos e realiza em parceria com órgãos governamentais para o desenvolvimento de programas governamentais, ganhando representatividade nacional, como apoiadora dos pequenos negócios e aumentando sua capilaridade para todos os Estados brasileiros. A estreita relação entre SEBRAE e Estado é evidenciado já na composição de seu Conselho Deliberativo e na interferência do poder público na indicação de presidentes da instituição. Por parte do SEBRAE, a participação do ente público se percebe no apoio da instituição aos programas governamentais em prol das MPEs de maneira clara e determinante.

A relação entre ente público e o ente não governamental (SEBRAE) se mistura e confunde no modo de agir e atuar da instituição. Fica evidente que há uma estratégia política por parte do SEBRAE-SP ao ampliar sua capilaridade regional e se instalar em um dado município, já desde a instalação de um ER até um PAE. Isso porque além do atendimento empresarial há uma relação estreita com o poder público local, o que demonstra que a instituição faz articulações políticas para atuar estrategicamente, principalmente no que refere a efetividade de seus programas e mesmo o cumprimento de metas no âmbito das políticas públicas municipais em prol da MPEs.

Retomamos, então, o objetivo do presente trabalho, que é analisar a contribuição do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do estado de São Paulo (SEBRAE-SP) ao estabelecimento de políticas públicas municipais de apoio e fomento às Micro e Pequenas Empresas no âmbito do Escritório Regional de Franca (ER-Franca), pelo período de 2007 a 2015. Para tanto debruçamos em documentos dos arquivos internos do ER-Franca, e averiguamos que as informações são descritas numericamente, ou seja, há nos registros do ER-Franca evidências quantitativas das medidas adotadas nos âmbitos municipais para adoção de medidas de fomento à MPE. Estes dados foram importantes para dimensionar a atuação do ER-Franca, mas que não retratavam como, de fato, o Escritório atua em relação as políticas públicas municipais. Isto também se verifica com a análise das evidências inseridas no Painel de Monitoramento de Implementação da Lei Complementar nº 123/2006.

As evidências de cumprimos dos termos desta Lei, inseridas pelos gestores do SEBRAE, pouco dizem com relação à prática da implementação da Lei Geral Municipal e atuação do ER em relação às políticas públicas.

Durante nossa pesquisa encontramos dificuldade para o acesso alguns documentos institucionais localizados no SEBRAE/NA, assim como do SEBRAE-SP, que tratam da criação da instituição e da privatização do mesmo. Vários contatos foram feitos, por *e-mail* e telefone, e mesmo presencialmente, nas bibliotecas do SEBRAE. No entanto, foram liberados somente documentos de domínio público localizados nos *websites* institucionais, o que dificultou conhecer, como de fato o que se pensou ou como se articulou os primeiros anos de constituição do SEBRAE/NA.

Então, decidimos entrevistar funcionários do SEBRAE-SP e servidores municipais locais, envolvidos diretamente nas políticas públicas municipais, para compreender informações não descritas nos arquivos, o que favoreceu a análise da contribuição do ER às políticas públicas municipais.

Analisando todas estas fontes, podemos identificar que após a aprovação da Lei Complementar nº 123/2006 o ER- Franca se mobilizou junto aos entes públicos para fomentar e apoiar na regularização da Lei Geral nos municípios, seja por meio de palestras, cursos ou articulações para sensibilização, motivação ou convencimento feito muitas vezes no ‘corpo a corpo’. Esta ação resultou na regulamentação dessa Lei em 18 dos 19 municípios atendidos pelo ER-Franca.

Foi avaliado que esse processo não ocorreu de maneira fácil, ficando evidente que agir estrategicamente na articulação política foi necessário na maioria dos casos, pois os desafios ultrapassaram a barreira do entendimento legal da lei, por parte do ente público. Era necessário também o interesse do gestor público em ter a lei regulamentada, não pelo benefício proposto, mas em alguns casos, pelo reconhecimento público, muitas vezes incentivado por premiações entregues solenemente pelo SEBRAE-SP e/ou ER-Franca, que lhe concedia visibilidade política e social.

Diante das evidências levantadas, há de se considerar aqui que o ER-Franca, *a priori*, foi sim um agente comunicador das leis em prol das MPEs, ao dar ciência aos entes públicos, ou seja, prefeituras municipais da sua região de atuação, a respeito da obrigatoriedade da regulamentação municipal da Lei

Complementar nº 123/2006 e da posterior Lei Complementar nº 128/2008. A exceção a esta regra é o município de Franca, que disse ter agido proativamente na regulamentação destas Leis, mas ao mesmo tempo que considerou que sem o apoio do ER-Franca e Unidade de Políticas Públicas do SEBRAE-SP a LGM não teria 'saído' do papel.

Nota-se também, que a nomeação de Agentes de Desenvolvimento (ADs), instituídos pela Lei Complementar nº 128/2008 foi de grande relevância para a regulamentação e posterior implementação das políticas públicas de fomento às MPEs, e agindo em conjunto com o ER-Franca, viabilizaram a ação do Escritório dentro das prefeituras e setores/ divisões regulamentadoras municipais. Nesse sentido, os ADs desenvolvem papel fundamental na fase de regulamentação e implementação da LGM, seja na articulação interna, no que refere a sensibilização e conscientização dos ajustes internos de setores, para viabilização da lei, como também na coleta e repasse de documentos que evidenciavam a implementação da LGM.

Cabe ressaltar que a maioria dos ADs são servidores de carreira mas que, pela prática, não prestaram concurso para exercer tal função. Este ponto, ou seja a nomeação dos ADs poderia ser revisto pelas prefeituras dada a importância de se ter servidores hábeis para essa função, pois em muitos casos sua atuação requerer comprometimento e esforços individuais e muitas vezes desgastes entre os pares e fragilização nas relações, principalmente pelo enfrentamento político-partidário no setor público.

Percebemos aí a dificuldade do ente público em nomear um servidor articulador e engajado nos propósitos da Lei Geral para que, de fato, munido de conhecimento sobre esta legislação possa de fato contribuir para elaboração de leis para as MPEs. E isso em nada se relaciona ao ER-Franca, que não pode indicar ou mesmo intervir no agente nomeado.

A hipótese de que o ER-Franca é um ator não governamental para implementação de políticas públicas de fomento às MPEs se configurou verdadeira, seja nos registros de cronogramas de palestras e ações do ER envolvendo gestores públicos, como na evidência documental de rascunhos de formulação de propostas de regulamentação da Lei Complementar nº 123/2006. Este caráter também é destacado por todos os(as) entrevistados(as). No entanto, ficou evidente também que o papel do ER-Franca como um ator de

política pública em prol das MPEs é bastante limitado se o gestor não tiver articulação política, ou mesmo os gestores públicos demonstrarem interesse pessoal em assumir a responsabilidade na condução destas diretrizes legais. Em seu papel o ER-Franca, ao apresentar suas propostas, depende exclusivamente do interesse público em aderir e/ viabilizar de fato as sugestões institucionais.

Também cabe assinalar algumas considerações relacionadas às evidências documentais inseridas no Painel de Monitoramento de Implementação da Lei Complementar nº 123/2006, alimentado pelos gestores dos ERs e validadas pela Unidade de Políticas Públicas estaduais. No caso dos dados providos pelo ER-Franca, percebemos que na UPP/SP falta um monitoramento qualitativo da implementação das políticas públicas em prol das MPEs. Isto porque as evidências existentes neste Painel são geralmente artigos de leis ou transcrições de leis e não a análise de sua efetiva prática.

Ao fazer o carregamento (*upload*) dos documentos junto ao Painel de Monitoramento, o sistema do SEBRAE atribuído uma nota a cada evidência, sendo que a metodologia para realização deste cálculo não é esclarecida. A interface do usuário deste Painel de monitoramento na *internet* possibilita tão somente a visualização a respeito do cumprimento ou não de determinados aspectos da Lei Geral, pois o sistema concede ao município o *status* de que a Lei Geral Municipal é considerada implementada, sem evidenciar mais concretamente quais os reais efeitos para a melhoria do ambiente de negócios para as MPEs.

Foi identificado também o fato de que, embora alguns municípios tenham evidências que lhes permitem obter 'nota 10', não há comprovação de que a lei 'saiu do papel' ou mesmo de como se efetuará o proposto, de modo que nada se perca com a mudança de governo municipal.

Essa análise não invalida o mérito da regulamentação ou mesmo implementação da LGM nesses municípios, mas corrobora a necessidade de uma melhor prática de averiguação e análise por parte dos gestores públicos e do próprio SEBRAE-SP. O fato de a um município ser atribuída nota 8 ou mesmo 10, por exemplo, não faz dele referência da prática de políticas públicas, já que não se pode atestar efetivamente que neste município está sendo cumprido o que foi previsto em lei.

E se não cumprir, qual o encargo ou penalidade são atribuídas aos municípios?

Pois bem, embora haja um acordo entre SEBRAE-SP e Tribunal de Contas do estado de São Paulo para averiguação do cumprimento legal da Lei Complementar nº 123/2006, ainda assim não localizamos municípios na região atendida pelo ER-Franca que tenham sido autuados devido ao não cumprimento da regulamentação da LGM.

Nosso objetivo, nesse sentido, é chamar atenção para a eventual necessidade de revisão da atuação desse ator não governamental de políticas públicas. Isto porque o SEBRAE-SP possui considerável envolvimento na elaboração e implementação de políticas públicas municipais, atuando de modo estreito junto aos entes públicos municipais, concedendo especial atenção de seus colaboradores principalmente até o momento de implementação da legislação de apoio às MPEs. Após este momento, o SEBRAE distancia-se do ente público e limita-se à coleta de evidências sobre a regulamentação e implementação da LGM e o cumprimento de suas metas mobilizadoras, que são em 90% quantitativas.

A pesquisa demonstrou ainda que o ER-Franca, para atuar nos municípios de maneira mais significativa, necessita de parcerias locais para viabilizar a concretude de seus programas, principalmente nas ações de capacitação empresarial. No entanto, estas parcerias, por sua vez, não aparecem na etapa de grande relevância para o desenvolvimento empresarial local, que é na elaboração de políticas públicas em prol das MPEs, ou seja, e maneira geral, as associações empresariais e mesmo representantes das MPEs pouco participaram desse processo.

O fato do SEBRAE configurar-se como ator não governamental de políticas públicas traz inúmeros problemas internos à instituição. Por um lado, o ER-Franca, o SEBRAE-SP e o SEBRAE/NA têm metas institucionais estabelecidas em diretrizes nacionais internas; por outro lado não estão sobre sua autonomia de decisão o que ocorre na esfera municipal. De maneira mais específica aos gestores regionais do SEBRAE-SP não tem “poder” e “autonomia” para viabilizar ações sem o interesse da parte executora, prefeituras ou câmaras de vereados, o que aponta para a necessidade de uma revisão institucional sobre o papel dos ERs em relação as metas de políticas públicas.

Nesse sentido, o ER-Franca, agiu na maioria das muitas vezes autonomamente, em conformidade com o esperado pelo SEBRAE-SP, e o atingimento das metas mobilizadoras de Lei Geral (Município com Lei Regulamentada e Implementada) mas sem autonomia para regulamentar ou implementar leis em prol da melhoria do ambiente de negócios das MPEs. O ER-Franca agiu estrategicamente no campo da sensibilização (elaboração de cartilhas informativas sobre Lei Geral) ou assessoramento e capacitação (por meio de palestras, seminários e cursos sobre principais itens da Lei Geral). Desse modo, o ER-Franca agiu proporcionando e executando ações relevantes, mas por si só, não determinantes para efetivação da prática da lei, o que de fato beneficia as MPEs.

Assim, de maneira geral, podemos considerar que o ER-Franca se configura positivamente como ator não governamental de políticas públicas, atuando proativamente junto aos entes públicos no âmbito de sua área de atuação de diferentes maneiras e com diferentes estratégias, para o cumprimento de seu papel institucional de formulador de propostas de leis em prol dos pequenos negócios. No entanto, percebemos que esse mesmo esforço não se conclui na etapa de implementação e avaliação das políticas; a nosso ver seria de grande relevância avaliar qualitativamente a implementação da Lei Geral Municipal para que de fato as políticas beneficiem as MPEs nos municípios.

Outro fato a ser destacado é que há apenas um gestor de Políticas Públicas por ER. No ER-Franca, pelo que se evidenciou, esta quantia não é suficiente para monitorar a aplicabilidade das políticas ou mesmo atualizar o Painel de Monitoramento de maneira precisa, já que localizamos evidências não inseridas no Painel e outras discrepâncias.

Nesse sentido, dado a importância das MPEs e das políticas públicas que viabilizam melhorias para o seu desenvolvimento, torna-se fundamental um olhar para as áreas de políticas públicas dos ERs, e do apoio junto as prefeituras municipais nas articulações com localidades com maiores dificuldades de sensibilização.

De maneira geral, o presente trabalho evidenciou que a ação política do ER-Franca depende mais da aceitação do ente público, do interesse político-partidário e pessoal do gestor municipal, do que de fato em proporcionar a

melhoria do ambiente para as MPEs. Tal fato poderia ser modificado se as demais entidades apoiadoras dos pequenos negócios agissem em conjunto para viabilizar a implementação prática da lei. Tal fato nos leva a outra reflexão: por que as instituições representativas, ou mesmo os empresários, não participam ativamente desse processo junto aos entes públicos? Ainda que fundamental e importante, tal análise requeria um avançar na pesquisa, o que fugiria ao objetivo inicial da pesquisa.

REFERÊNCIAS

ATOS do SEBRAE-SP. **Atos legais de constituição e transformação do Sistema SEBRAE**. Brasília: SEBRAE, 1995.

ATOS Normativos do SEBRAE-SP. **Resolução CDE nº 23/2011**: Estrutura Organizacional do SEBRAE-SP, 2011.

BATATAIS. Lei n.º 3252 de 07 de novembro de 2013. Dispõe sobre a Lei Geral Municipal das Microempresas (M.E), das Empresas de Pequeno Porte (E.P.P) e das microempresas e do Microempreendedor Individual (M.E.I) de Batatais em conformidade com os artigos 146, inciso III, “d”, 170, IX e 179 da Constituição Federal e da Lei Complementar Federal 123/06, alterada pela Lei Complementar Federal 128/08. Disponível em: < www.camarabatatais.sp.gov.br/legislacao-municipal/lei-3252/>.

BATATAIS. Portaria nº. 25.129 de 15 de fevereiro de 2016. Nomeação do Agente de Desenvolvimento de Batatais. Disponível em: <www.camarabatatais.sp.gov.br/legislacao-municipal/>.

BENEDITO, A.; MENEZES, D.F.N. Políticas públicas de inclusão social: o papel das empresas. **Revista Ética e Filosofia Política**, v.16, n.1, jun. 2013

BNDES. **BNDES, 50 anos de desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro50anos/Livro_Anos_70.PDF>.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRASIL. Decreto nº 6.038, de 7 de fevereiro de 2007. Institui o Comitê Gestor de Tributação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6038.htm>.

BRASIL. Decreto nº 99.570 de 9 de outubro de 1990. Desvincula da Administração Pública Federal o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE), transformando-o em serviço social autônomo. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d99570.htm>.

BRASIL. Decreto nº 8.364 de 17 de Novembro de 2014 . Regulamenta o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte. Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/28292296/decreto-n-8364-de-17-de-novembro-de-2014>>.

BRASIL. Decreto nº 6.038 de 07 de fevereiro de 2007. Institui o Comitê Gestor do Simples Nacional- CGSN - (Redação dada pelo Decreto nº 8.217, de 2014).

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 dez. 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm>.

BRASIL. Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 – Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp128.htm>.

BRASIL. Lei Complementar nº 48, de 10 de dezembro de 1984. Estabelece normas integrantes do Estatuto da Microempresa, relativas a isenção do imposto sobre Circulação de Mercadorias - ICM e do Imposto sobre Serviços - ISS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp48.htm>.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>.

BRASIL. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9317.htm>.

BRASIL. Lei nº 9.841 de 05 de outubro de 1999. Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, dispondo sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido, previsto pelos artigos 170 e 179 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9841.htm>.

CALDAS, R.W., CRESTANA, S. **Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas**. São Paulo: SEBR AE, 2005.

CASTRO, L.B. Privatização, abertura e Desindexação: A primeira Metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

CASTRO, L.H. **Consórcio de empresas**. Brasília: SEBRAE, 2014.

COSTA, M.L.C. **O Sistema SEBRAE**. S.l.: Universidade Corporativa do SEBRAE, 2003.

DRF. 214/2015 – Unidade de Políticas Públicas e de Desenvolvimento Territorial – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Territorial. Disponível em:

<[http://www.bibliotecas.SEBRAE.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/a63721d0dcb0751b542231acbd9dad72/\\$File/5571.pdf](http://www.bibliotecas.SEBRAE.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/a63721d0dcb0751b542231acbd9dad72/$File/5571.pdf)>. Acesso em: 18 abr. 2016.

EMPRESÔMETRO. **Empresômetro 2015**. Disponível em: <<http://empresometro.cnc.org.br/>>. Acesso em 5 abr. 2017.

ENDEAVOR. **É possível abrir uma empresa em 5 dias no Brasil?** 8 maio 2014. Disponível em: <<https://endeavor.org.br/e-possivel-abrir-uma-empresa-em-5-dias-no-brasil/>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

ENDEAVOR. **Simples nacional**: tudo que você precisa saber. 27 maio 2015. Disponível em: <<https://endeavor.org.br/tudo-sobre/simples-nacional/>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

FOLHA. José Sarney e a Microempresa. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1996/11/06/dinheiro/23.html>> . Acesso em 03 de mar.2016.

FRANCA. Decreto nº 9.869, de 31 de outubro de 2012. Regulamenta o tratamento diferenciado e simplificado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas aquisições públicas do Município de Franca, nos termos da Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Disponível em: <[ww.leigeral.com.br/files/exportFromView/4281](http://www.leigeral.com.br/files/exportFromView/4281)>.

FRANCA. Decreto nº 9662, de 13 de agosto de 2011. Regulamenta o tratamento diferenciado e simplificado aos MEIs, às MEs e às EPPs, no que diz respeito à formalização, incentivos, orientações e apoio ao crescimento e desenvolvimento de tais empreendedores no âmbito Municipal. Disponível em: <http://www.franca.sp.gov.br/ForumPermanenteDesenvolvimento/ind43_com17.html>.

FRANCA. Portaria nº 315, de 31 de outubro de 2012. Designa servidor municipal como Agente de Atendimento de Franca. Disponível em: <[leigeral.com.br/legislacao](http://www.leigeral.com.br/legislacao)>.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/agricultura-familiar>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

GCN. Primeiro mutirão do MEI acontece dia 23. 19 mar. 2011. Disponível em: <<http://gcn.net.br/noticias/123979/franca/2011/03/PRIMEIRO-MUTIRA0-D0-MEI-ACONTECE-DIA-23-123979>>.

GUARÁ. Lei Complementar nº 11.902, de 11 de setembro de 2014. Designa servidor municipal como Agente de Atendimento. Disponível em: <leigeral.com.br/legislacao>.

GUARÁ. Lei Complementar nº 59, de 23 de dezembro de 2008. Regulamenta o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, de que trata a Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, no âmbito do Município, assegurando tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido, ao Pequeno Empresário, às Microempresas. Disponível em: <leigeral.com.br/legislacao/detalhes/4528-SP-Guara-LCM-59-2008>.

IBGE. **Estimativas Populacionais 2015.** Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2015/estimativa_dou_2015_20150915.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2017.

IGARAPAVA. Lei nº 23 de 19 de agosto de 2011. Lei que regulamenta o tratamento jurídico diferenciado simplificado e favorecido assegurando ao microempreendedor individual (MEI) ao microempresário (ME) e a empresa de Pequeno Porte (EPP). Disponível em: <leigeral.com.br/legislacao>.

IGARAPAVA. Portaria nº 6868, de 02 de agosto de 2012. Nomeia agente de Desenvolvimento. Disponível em: <leigeral.com.br/legislacao>.

ITUVERAVA. Lei nº 3.991 de 08 de dezembro de 2010. Lei que regulamenta o tratamento jurídico diferenciado simplificado e favorecido assegurando ao microempreendedor individual (MEI) ao microempresário (ME) e a empresa de Pequeno Porte (EPP). Disponível em: <leigeral.com.br/legislacao>.

ITUVERAVA. Portaria nº 10.718 de 29 de outubro de 2012. Nomeia Agente de Desenvolvimento Municipal. Disponível em: <leigeral.com.br/legislacao>.

LONGHINI, A.S., SACHUK, M.I. **Análise das características empreendedoras dos empresários beneficiados com o crédito disponibilizado pelo Programa Brasil Empreendedor.** Anais do I Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, p. 57-70, out. 2000.

MIGUELÓPOLIS. Lei nº 2.783 de 10 de setembro de 2007. Assegura o pronto e imediato tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, de que trata a Lei Complementar Federal nº 123/06, no âmbito do Município de Miguelópolis e dá outras providências. Disponível em: <

leigeral.sp.SEBRAE.com.br/.../lei_complementar_n_2783_10_09_07_miguelop
olis.doc>.

MOTA JUNIOR, J.F. O Estatuto Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte brasileiro - a nova Lei Complementar nº 123/2006. Disponível em: <<http://www.derechoycambiosocial.com/revista011/microempresas.htm>>. Acesso em 15 fev. 2016.

O GLOBO. Dilma sanciona lei que amplia os limites do Simples Nacional. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/pme/noticia/2011/11/dilma-sanciona-novos-limites-do-simples.html>>. Acesso em: 20 fev. 2016.

OBSERVATÓRIO DA LEI GERAL. Disponível em: <<http://www.leigeral.com.br/portal/main.jsp>>.

PORTAL FRANCA. Forum Permanente de Desenvolvimento, 2011. Disponível em: <[http://www.franca.sp.gov.br/ForumPermanenteDesenvolvimento/.](http://www.franca.sp.gov.br/ForumPermanenteDesenvolvimento/)>. Acesso em 05 de mar. 2016.

PORTAL APL. **Observatório APL Brasileiro**. Disponível em: <<https://www.sigior.SEBRAE.com.br/>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

PORTAL DO MICROEMPREENDEDOR. Disponível em: <<http://portaldoempreendedor.gov.br/>>. Acesso em 02 fev. 2016

PORTAL SEBRAE/NA. Portal. Disponível em: <<https://www.SEBRAE.com.br/sites/PortalSEBRAE>>. Acesso em: 5 fev. 2017.

PRÊMIO SEBRAE PREFEITO EMPREENDEDOR. Disponível em: <<http://www.prefeitoempreendedor.SEBRAE.com.br/premio.php>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

RÁDIO SEBRAE. Programa do ano de 2014 disponível em: <<http://radio.SEBRAEsp.com.br/index.php/component/content/article/42-noticias/empreendedorismo/11899-caravana-do-SEBRAE-movel-ficara-em-franca-dias-4-e-5>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

RÁDIO SEBRAE. Programa do ano de 2015 disponível em: <<http://radio.SEBRAEsp.com.br/index.php/component/content/article/42-noticias/empreendedorismo/11883-franca-e-a-13-cidade-de-sao-paulo-em-formalizacao-do-mei>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

RÁDIO VIDA NOVA FRANCA. Sala móvel do empreendedor. Disponível em: <<http://vidanovafranca.com.br/new/2016/08/20/sala-movel-do-empreendedor/>>. Acesso em: 2 fev.2016.

REDESIM. Disponível em:
<<https://www.SEBRAE.com.br/sites/PortalSEBRAE/ufs/ms/SEBRAEaz/projeto-redesim,35e252d13160a410VgnVCM1000003b74010aRCRD/>>. Acesso em 01 mar.2016.

REQUIÃO, R. **Curso de Direito Comercial**. São Paulo: Saraiva, 1998.

RUAS, M.G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração-UFSC, 2012.

SÃO JOAQUIM DA BARRA. Lei nº 74, de 15 de abril de 2014. . Lei que institui a Lei Geral da Microempresa, Empresa de Pequeno Porte e Microempreendedor Individual. Disponível em: <leigeral.com.br/legislação>.

SÃO JOAQUIM DA BARRA. Portaria nº 284, de 22 de abril de 2014, que trata da nomeação do Agente de Desenvolvimento. Disponível em: <leigeral.com.br/legislação>.

SEBRAE. Conhecendo o SEBRAE. Versão Completa – 14 de março de 2013. <[http://www.bibliotecas.SEBRAE.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/73adf3f11d4bc270f430c7d995a7b423/\\$File/5573.pdf](http://www.bibliotecas.SEBRAE.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/73adf3f11d4bc270f430c7d995a7b423/$File/5573.pdf)> . Acesso em 05 de fev.2016.

SEBRAE, DIESSE **Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa 2014**. São Paulo, 2015.

SEBRAE. Lei Geral em Franca Fonte: Painel de Monitoramento – Franca, 2015. Disponível em:
<<http://app.pr.SEBRAE.com.br/leigeralnacional/VisualizarQuestionario.do>>. Acesso em 10 abr. 2017.

SEBRAE. **Memorial SEBRAE**. Disponível em:
<<http://memorial.SEBRAE.com.br/>>. Acesso em 30 set. 2016.

SEBRAE. **Rumo à Lei Geral da Pequena Empresa**. Brasília: SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, 2004.

SEBRAE/MG. **Pequenos negócios e o desenvolvimento sustentável**: manual de implementação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa em seu município. SEBRAE-MG, 2008.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SENADO FEDERAL. **Sistema S**. Disponível em:
<<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s>>. Acesso em: 10 maio 2016.

SIGEOR. Gestão Estratégica Orientada para Resultados. Disponível em: <[http://www.bibliotecas.SEBRAE.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/ea13bc40bfb398baad76fb6f069aadba/\\$File/5576.pdf](http://www.bibliotecas.SEBRAE.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/ea13bc40bfb398baad76fb6f069aadba/$File/5576.pdf)>. Acesso em 5 nov. 2016.

SILVA, R.C. A carga tributária sobre as empresas optantes pelo simples nacional: uma análise sob a ótica da lei complementar nº 123/2006. 2016. 56 f. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2016.

SISTEMA INTEGRADO DE LICENCIAMENTO (SIL). Disponível em: <<http://www.sil.sp.gov.br/Relatorios/TempoMedioOrgaos.aspx>>. Acesso em: 4 maio 2017.

SORJ, B., POMPERMAYER, M.J., CORADINI, OL. **Camponeses e agroindústria**: transformação social e representação política na avicultura brasileira [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

TEIXEIRA, E.C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>.

TOIGO, R.F. Análise Comparativa entre o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte e a Lei do Simples. **Revista do Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre - RS, 01 dez. 2003.

UNIVERSO ON LINE (UOL). Acordo Lula-FHC troca cúpula do SEBRAE. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1612200206.htm>>. Acesso em 20 jan. 2017.

YIN, R.K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.