

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

MEIRE JOISY ALMEIDA PEREIRA

**A LEI GERAL DA MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE: uma
avaliação do processo de implementação em Boa Vista-RR 2003-2008**

São Luís

2009

MEIRE JOISY ALMEIDA PEREIRA

A LEI GERAL DA MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE: uma
avaliação do processo de implementação em Boa Vista-RR 2003-2008

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, como exigência para obtenção do título de mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

Co-orientador: Prof. Dr. Roberto Ramos Santos

São Luís

2009

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

P436l Pereira, Meire Joisy Almeida.

A Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte: uma avaliação do processo de implementação em Boa Vista-RR/ Meire Joisy Almeida Pereira. Boa Vista, 2009.

141f. : il

Orientadora: Profa. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima.

Co-orientador: Prof. Dr. Roberto Ramos Santos.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Mestrado Interinstitucional em Políticas Públicas. UFMA/UFRR.

1 – Estado 2 – Políticas Públicas de Trabalho . 3 – Empreendedorismo 4 – Microempresa e Empresa de Pequeno Porte 5 - Tributação. I – Título. II – Lima, Valéria Ferreira Santos de Almada. III – Santos, Roberto Ramos.

CDU – 658.1: 65.017.3

MEIRE JOISY ALMEIDA PEREIRA

**A LEI GERAL DA MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE: uma
avaliação do processo de implementação em Boa Vista-RR 2003-2008**

Dissertação apresentada como pré-requisito para conclusão do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, defendida em 17/04/2009 e avaliada pela seguinte banca examinadora:

Profª. Dra. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima
Orientadora / UFMA

Prof. Dr. Roberto Ramos Santos
Co – Orientador / UFRR

Prof. Dr. José de Ribamar Sá Silva
Curso de Economia / UFMA

Dedico este trabalho a Deus e a minha família: meu amado marido Marcello Ferreira, um companheiro compreensivo que sempre me apóia e torce por mim; ao meu adorado filho Marcello Vinícius, criança doce e carinhosa; mesmo sem compreender todo esse processo foi minha fonte de inspiração.

Dedico também a minha mãe Izaura Pereira, uma guerreira que adora viver, sua vontade de estar entre nós é um exemplo a ser seguido; ao meu pai José Pereira e aos meus irmãos Júnior, Abilênio, Marlon, Sila e Teca em memória, aos meus cunhados, cunhadas, primos, primas e amigos.

À Elvira Luiza, Geórgia Patrícia e Leide, amigas para o resto da vida.

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos à minha orientadora professora Dr^a. Valéria Ferreira Santos de Almada Lima do Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão - UFMA e ao meu co-orientador na Universidade Federal de Roraima - UFRR, professor Dr. Roberto Ramos Santos.

À Universidade Federal de Roraima, em especial aos professores do Departamento de Administração que confiaram em mim; à Pró-Reitoria de Pós-Graduação que firmou o convênio com a UFMA para realização deste Mestrado Interinstitucional - MINTER, na pessoa da professora Dr^a Sandra Buenafuente, primeira coordenadora; ao professor Alberto Martinez, responsável pela área financeira e ao professor Reginaldo Gomes, coordenador do MINTER-UFMA/UFRR. Sua dedicação ao programa foi total depois que retornamos de São Luís-MA para Boa Vista-RR. Ele também foi responsável pela minha integração com os professores do Centro de Ciências Sociais: professora Carla Souza, professora Ana Lúcia, professora Graça e professor Nélvio. Estendo ainda meus agradecimentos ao professor Marcos Vital – PRONAT/UFRR - amigo e grande incentivador.

Agradeço ao Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão-UFMA, em especial aos professores, servidores e alunos. Professores: Flávio Farias, Joseja, Salviana, Valéria, Elizabeth, Marina e Maria Ozanira; servidores: Ricardo, Júlio, Izabel e todos os demais; aos alunos que se tornaram amigos e companheiros: Marizélia, Alberico, Magali, Ana Tereza, Edite, Carla, Maria do Socorro, Galvani, Waldeni e todos que nos acolheram com muito carinho o tempo em que estivemos juntos em São Luís-MA.

Às instituições colaboradoras da pesquisa: SEBRAE em Roraima, na pessoa de Alexandre Henklain e Pedro Cirino; à Junta Comercial de Roraima, na pessoa do Prof. Efraim, André e Paula; à Secretaria de Estado da Fazenda, na pessoa de Irani e Elson; à Secretaria de Estado de Planejamento, na pessoa do Luciano e Derval Furtado; à Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social; ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, na pessoa do Vicente de Paula Joaquim; à Pontual Contabilidade, na pessoa do Macklison, à AUDIPLAN – Auditoria, Planejamento Contábil e Fiscal - na pessoa de José Soares Belido, à Receita Federal do Brasil, Delegacia em Roraima; Federação das Associações Comerciais – FACIR – Federação do Comércio de Roraima –

FECOMÉRCIO - enfim, a todas as instituições que abriram suas portas, concederam informações, documentos, publicações e todo tipo de auxílio para a consecução do presente trabalho.

Meus agradecimentos especiais aos amigos e companheiros de caminhada, que desde o início do processo foram extraordinários comigo: o professor Guido Nunes, primeiro professor a trocar idéias e suscitar temas como objeto de pesquisa; à professora Sandra Buenafuente que, sempre muito carinhosa e atenciosa, me trouxe esclarecimentos importantes; ao professor Tonzé, amigo de todas as horas, à professora e querida amiga Elvira Luiza, um presente dos céus; tivemos a oportunidade de morarmos juntas em São Luís-MA, e desse encontro brotou uma sincera, forte e duradoura amizade; a Geórgia Patrícia, aluna do doutorado do Programa de Políticas Públicas e uma amiga para o resto da vida; sua alegria e vontade de viver tornou o convívio longe de casa mais acolhedor; ao meu irmão Marlon, sua esposa e grande amiga Leide e família, residentes em Belém-PA, eles foram fundamentais nessa jornada porque cuidaram do meu filho como se fosse deles, enquanto estive em São Luís-MA durante os créditos do MINTER; e ainda ao professor Ruben Pessoa que além do incentivo inicial, continuou estimulando-me a continuar na batalha.

Não posso deixar de agradecer do fundo do coração aos inestimáveis amigos e companheiros de MINTER: Carlos Alberto – Cacau, Carlos Vicente, Ananias, Angela, Rutinéia, Indira, Telma, Alexandra e Janaíne; moramos juntos e compartilhamos as saudades, o conhecimento e a experiência do convívio fora do Lar.

Por último e não menos importante quero agradecer a minha família: marido, filho, pais, irmãos, cunhadas, cunhados, sogro, sogra, sobrinhos, sobrinhas, primos, primas e aos amigos que prescindiram da minha companhia nas confraternizações familiares, encontros e reuniões; eles compreenderam o quão importante foi este momento de produção e estudo para minha vida profissional.

A crítica teórica e a polêmica de idéias não são próprias a épocas como a nossa; antes o são de outras, em que as teorias, as idéias e as opiniões são chamadas pela própria vida histórica a se converterem em força prática dos indivíduos e das classes sociais.

(João Emiliano Fortaleza de Aquino)

RESUMO

Avaliação do processo de implementação da Lei Geral das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte na cidade de Boa Vista. O estudo se inscreve no campo da pesquisa avaliativa, tratando-se especificamente de uma avaliação de processo. Analisa-se a forma como o Estado se manifesta no atual contexto de reestruturação capitalista, particularmente no enfrentamento da questão do desemprego e da informalidade das relações de trabalho. Discute-se a categoria empreendedorismo como fundamento ideológico de uma das principais estratégias presentemente utilizadas pelo Estado capitalista para a superação do desemprego e da informalidade nas relações de trabalho. Toma-se como referência empírica o processo de implementação da Lei Geral da Microempresa e da empresa de Pequeno Porte na cidade de Boa Vista; considerando a Lei Geral como um instrumento legal que tem como um de seus objetivos combater a questão do desemprego e da informalidade nas relações de trabalho mediante o atendimento diferenciado às Micro e Empresas de Pequeno Porte e a instituição do Simples Nacional, tributo único que aglutina oito impostos das esferas federal, estadual e municipal.

Palavras-Chaves: Estado; Políticas Públicas de Trabalho; Empreendedorismo; Microempresa e Empresa de Pequeno Porte; Tributação.

ABSTRACT

The evaluation implementation process of the General Law of Micro enterprises and small companies in Boa Vista city. The study falls within the evaluative research field, specifically in the case of an evaluation process. It is analyzed how the state is manifested in the current restructuring capitalist context, particularly in facing the issue of unemployment and informality in labor relation. It discusses the entrepreneurship category as an ideological foundation of the main strategies currently used by the capitalist state to overcome the unemployment and informality in labor relations. Take as reference the empirical implementation of the General Law of Micro enterprises and small companies in Boa Vista city, considering the General Law as a legal instrument that has as one of its purposes the issue of combating unemployment and informality in labor relations by different attendment to micro enterprises and small companies and the institution of the National Simple, single tribute that agglutinates eight spheres of federal, state and municipal taxes.

Keywords: State; Public Work Policy; Entrepreneurship; Micro enterprises and Small Companies; Taxation.

LISTA DE FIGURA

FIGURA 1 -	Taxa de Mortalidade: Empresas constituídas entre 2001 e 2005.....	51
FIGURA 2 -	<i>Policy Cycle</i>	76
FIGURA 3 -	Balanço das adesões das empresas do Simples Nacional.....	86
FIGURA 4 -	Número de Municípios por Estado que aprovaram a Lei Geral Municipal	88
FIGURA 5 -	População de Roraima.....	99
FIGURA 6 –	Evolução do emprego com carteira assinada.....	103
FIGURA 7 –	Total de empregos.....	103
FIGURA 8 -	Trabalhadores admitidos e demitidos.....	103
FIGURA 9 -	Número de estabelecimentos, por porte, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação 2005....	103
FIGURA 10 -	Distribuição das empresas do setor informal – Brasil e Grandes Regiões 1997-2003.....	104
FIGURA 11 –	Evolução do número de empregados, por porte do estabelecimento Brasil 2001-2005.....	105
FIGURA 12 –	Número de empregados, por porte do estabelecimento Brasil, grandes regiões e unidades da federação 2005.....	105
FIGURA 13 –	Número de pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, segundo a posição na ocupação – Brasil e Grandes Regiões 1997-2003(em %)......	106
FIGURA 14 –	Adesão de empresas ao Simples Nacional.....	107
FIGURA 15 –	Implementação da Lei Geral no Brasil.....	110
FIGURA 16 -	Empresas Ativas, Canceladas, Extintas e transferidas - cidade de Boa Vista.....	111

LISTA DE SIGLAS

CGSN – Comitê Gestor do Simples Nacional

CNI – Confederação Nacional da Indústria

EC – Emenda Constitucional

EPP – Empresa de Pequeno Porte

FACIR – Federação das Associações Comerciais e Industriais de Roraima

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

FECOMÉRCIO – Federação do Comércio do Estado de Roraima

FENACON – Federação Nacional dos Contadores

FPMEAPP – Fórum Permanente da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

INCRA – Instituto Nacional de Reforma Agrária

ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e Prestação de Serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação

IN – Instrução Normativa

ISS – Imposto sobre Serviços

MDINC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

ME - Microempresa

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Projeto de Lei

PP – Política Pública

PRONAT – Programa de Pós-graduação de Recursos Naturais

SEBRAE – Serviço Brasileiro de apoio às micro e pequenas empresas

SEFAZ – Secretaria de Estado da Fazenda

SEGAD – Secretaria de Estado da Administração

SUMÁRIO

<u>1</u>	<u>INTRODUÇÃO..</u>	<u>14</u>
<u>2</u>	<u>AS FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA DINÂMICA DO TRABALHO</u>	<u>23</u>
<u>2.1</u>	<u>O Estado e as formas de enfrentamento da questão do desemprego.</u>	<u>26</u>
<u>2.2</u>	<u>Trabalho e Empreendedorismo: a natureza e o papel da microempresa e da empresa de pequeno porte.</u>	<u>38</u>
<u>3</u>	<u>A LEI GERAL: CONCEPÇÃO, ORIGEM E IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA</u>	<u>60</u>
<u>3.1</u>	<u>A Lei Geral: o processo de formulação.</u>	<u>60</u>
<u>3.2.</u>	<u>A lei geral: o processo de implementação.</u>	<u>75</u>
<u>4</u>	<u>O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL DA MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE: UMA AVALIAÇÃO EM BOA VISTA-RR..</u>	<u>94</u>
<u>4.1</u>	<u>A implementação da Lei Geral em Boa Vista: resultados apreendidos.</u>	<u>94</u>
<u>4.2</u>	<u>A Lei Geral como enfrentamento do desemprego: Alcance ou potencialidade.</u>	<u>118</u>
<u>5</u>	<u>CONCLUSÃO..</u>	<u>130</u>
	<u>REFERÊNCIAS..</u>	<u>137</u>

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho constitui-se em uma dissertação de mestrado cujo objeto de pesquisa é a análise de uma das formas e alternativas de enfrentamento do desemprego e da informalidade das relações de trabalho no Brasil, consubstanciada no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte - mais conhecida como Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – tomando como referência empírica a avaliação do processo de implementação desta política na cidade de Boa Vista, capital do Estado de Roraima.

O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte integra o conjunto de políticas econômicas do governo do presidente eleito pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Luís Inácio Lula da Silva, durante seus mandatos 2003-2006 e 2007 até 2010. Pelo seu histórico, o Estatuto foi formulado a partir da pressão dos movimentos empresariais junto ao poder legislativo.

Sobre o processo de implementação da Lei Geral e sua operacionalização, ela acontece em duas dimensões: uma, que trata do aspecto tributário e a outra, que trata do aspecto não tributário. Na dimensão tributária a operacionalização do Estatuto situa-se no Ministério da Fazenda, particularmente na Receita Federal do Brasil, através do Comitê Gestor do Simples Nacional. Na dimensão não tributária, no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior através do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

As ações inerentes à implementação do Estatuto Nacional (Lei Geral) foram iniciadas em 2007 a partir da sanção da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006. Já em 15 de dezembro de 2006 os benefícios previstos para a dimensão não tributária estavam válidos; entretanto, para os benefícios consignados na dimensão tributária, eles só passaram a vigor a partir de 01 de julho de 2007.

Apresentando-se como um dos eixos privilegiados de uma Política Pública direcionada às Microempresas e as Empresas de Pequeno porte, mas também como uma das respostas à sociedade no que diz respeito ao problema do desemprego, o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte constitui-se em um conjunto articulado de benefícios que visam atender às

necessidades destas unidades produtivas e, ao mesmo tempo, à classe dos trabalhadores mediadas pelo Estado.

Particularmente, no caso da Lei Geral, como o Estatuto ficou mais conhecido, a ênfase dada pelo Estado no processo de implementação foi na questão do tratamento diferenciado às micro e pequenas unidades produtivas, no incentivo à formalização dos empreendimentos (desburocratização) e, por seu turno, na promoção da demanda por força de trabalho formal.

Portanto, é nesse sentido que a Lei Geral passa a se constituir numa das alternativas do Estado para o enfrentamento da questão do desemprego, beneficiando, dialeticamente às unidades produtivas ao mesmo tempo em que propicia oportunidades de emprego e renda para os trabalhadores desempregados e trabalhadores que estão na informalidade.

Com o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, instituído pela Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, publicado no Diário Oficial da União em 15/12/2006, ficou determinado um conjunto de normas que consolidam o tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (FENACON, 2007).

Nesse sentido, ficam instituídos benefícios nos 14 capítulos e nos 89 artigos da Lei Complementar que abrangem, respectivamente os temas: Administração do Estatuto Nacional; a definição de microempresa e empresa de pequeno porte; a inscrição e baixa simplificadas; o recolhimento de tributos e contribuições; o acesso aos mercados; a simplificação das relações de trabalho; a fiscalização orientadora; o associativismo; o estímulo ao crédito e à capitalização; o estímulo à inovação; as regras civis e empresariais; o acesso à justiça; o apoio a representação e as disposições finais e transitórias (LEI COMPLEMENTAR, 2006)

Para todos os efeitos do Estatuto Nacional – ou Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – a microempresa e a empresa de pequeno porte, por definição, consistem nas sociedades empresariais, nas sociedades simples e no microempresário individual que obtiverem, em cada ano-calendário, receita bruta em valor. Assim, para Microempresa, o valor é igual ou inferior a R\$ 240.000,00

(duzentos e quarenta mil reais) para a Empresa de pequeno porte, o valor acima de R\$ 240.000,00 e igual ou inferior a R\$ 2.400.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) e para o empresário individual o valor é de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais).

Segundo a Lei Complementar 123, por receita bruta, entende-se que é o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados e o resultado nas operações em conta alheia, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos (LEI COMPLEMENTAR 123).

Para os entes da Federação, o Estatuto estabelece sub-limites, artigo 19, que definem o valor para Microempresa e para Empresa de Pequeno Porte. Para o Estado de Roraima, em face da unidade representar apenas 1% do PIB nacional, o governo de Roraima editou três decretos que estabelecem a opção do Estado pela aplicação das faixas de receita bruta anual, para efeito de recolhimento do ICMS na forma do Simples Nacional, no ano calendário de 2007, 2008 e 2009, conforme decretos números: 8.005-E de 11 de julho de 2007, 8.412-E de 29/10/2008 e 9.436-E de 13/10/2008 respectivamente.

Em seu artigo primeiro o decreto do governo de Roraima estabelece que para o ano calendário 2007, 2008 e 2009 a opção pela aplicação das faixas de receita bruta anual para as Empresas de Pequeno Porte o limite é de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) para efeito de recolhimento do ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação) na forma do Simples Nacional.

Desta forma em Roraima, para definir estas unidades produtivas como sendo Microempresa: o valor da receita bruta se constitui de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais) Empresa de Pequeno Porte, o valor da receita bruta é de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) e do Microempresário Individual o valor é de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais). Esta medida visou não só o enquadramento no sub-limite descrito em Lei, mas fundamentalmente, demonstrou a verdadeira situação da dimensão das empresas locais, e a determinação de

Roraima no contexto amazônico e nacional; particularmente na região, com exceção de Manaus e Belém, a grande maioria das empresas faturam até R\$ 2.4000.000,00 (dois milhões e quatrocentos mil reais) ao ano; logo, todas, ou a grande maioria das unidades produtivas da região estariam enquadradas no Simples Nacional como empresas de Pequeno Porte. Portanto, a adoção do sub-limite, revela entre os seus quesitos a dimensão da Unidade da Federação em relação ao Brasil por conta do percentual do PIB, como também a dimensão das unidades produtivas.

Nesse sentido, a instituição do Simples Nacional implicou, na realidade de Roraima, o aumento de tributação para as Microempresas e para as Empresas de Pequeno Porte, porque antes do Estatuto Nacional havia, como em outras unidades da federação, incentivos dos Governos Estaduais; no caso particular de Roraima, para as empresas que faturassem até 500 UFER's – Unidades Fiscais Estaduais de Roraima - ou seja, para faturamentos até R\$.100.000,00 (cem mil reais), estas unidades eram isentas do ICMS (SEFAZ, 2009)

Entretanto, a partir da vigência da Lei Geral (01/07/2007), estas unidades deixaram de ser isentas e passaram a ser tributadas de acordo com os anexos I, II, III, IV e V da Lei Complementar 123.

Particularmente, sobre a escolha do universo empírico de investigação ter sido a cidade de Boa Vista-Roraima, os motivos estão consubstanciados no fato de que a cidade é uma capital, possui dimensões demográficas acima de 200 mil habitantes, sendo portanto, um local capaz de refletir as múltiplas características das cidades brasileiras que passam pelo problema do desemprego. Ela representa ainda, enquanto particularidade, a maior cidade com expressão socioeconômica, política e cultural do Estado de Roraima; e está inserida na realidade amazônica, propiciando assim, um campo vasto de investigação pelo seu incipiente processo de desenvolvimento econômico e científico.

Entretanto, para além das questões econômicas e demográficas, a escolha da cidade também se deu porque ela referencia as experiências profissionais da pesquisadora no âmbito das microempresas e das empresas de pequeno porte. Durante vinte anos, a pesquisadora atuou no mundo do trabalho ora como gestora destas unidades produtivas, ora como consultora. Daí o interesse em desvelar,

cientificamente o papel e a natureza das microempresas e das empresas de pequeno porte enquanto unidades produtivas capazes de serem uma alternativa à geração de trabalho e renda.

O trabalho de investigação está inscrito, enquanto categoria, na pesquisa social aplicada na área de concentração da avaliação de políticas públicas, que se utilizou como eixo privilegiado de análise, o referencial teórico metodológico da Crítica da Economia Política, associado ao método dialético do materialismo histórico.

Por definição, a pesquisa avaliativa faz o juízo de valor acerca de uma determinada realidade e, portanto, propicia, através dos seus resultados, a disponibilização de instrumentos científicos que contribuem para a produção do conhecimento ensejando debates na academia. Por se tratar de uma pesquisa avaliativa do processo de implementação da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, relacionada à apreensão da forma com que o Estado enfrenta a questão do desemprego, a pesquisa se utilizou enquanto categorias de análise: o trabalho, as políticas públicas de trabalho, o Estado, a Microempresa e a Empresa de Pequeno Porte e o empreendedorismo; além da questão dos tributos, categoria intrínseca na discussão da Lei Geral.

Pesquisar o processo de implementação da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte em Boa Vista implicou em considerar as definições que revelaram o grau de complexidade que há no movimento.

Assim, para concretizar a análise o estudo se valeu, enquanto instrumento metodológico e empírico, da pesquisa avaliativa do processo de implementação. Por definição o conceito de avaliação:

... significa valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom ou ruim. Trata-se necessariamente de julgamento valorativo, portanto, não é um ato neutro nem exterior às relações de poder, mas de um ato eminentemente político, exigindo postura de objetividade e de independência, sendo por natureza uma atividade interdisciplinar (SILVA, 2001, p. 48)

Ampliando o debate sobre avaliação e evoluindo para a questão da pesquisa avaliativa, as concepções vigentes afirmam que ela é um tipo de pesquisa social

aplicada no campo da avaliação de políticas públicas. Para Aguilar & Ander-Egg

A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destina-se a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável de dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram estas conquistas, de forma que sirva de base ou para uma tomada de decisão, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados (AGUILLAR & ANDER-EGG apud BELLONI, 2007, p.20,21)

Nesse caso particular da presente pesquisa – avaliação de processo - a pesquisa visa avaliar em que medida o programa está sendo implementado conforme as diretrizes preestabelecidas; qual a relação entre o produto gerado e as metas previstas ou desejadas; se os meios utilizados estão adequados aos objetivos; se está havendo foco no funcionamento do programa e dos serviços prestados aos beneficiários. Sobre esta perspectiva, os objetivos da avaliação visam identificar os determinantes institucionais e socioculturais do sucesso ou fracasso da implementação; oferecer sugestões e recomendações de procedimentos alternativos para corrigir distorções ou obstáculos na consecução das metas e objetivos (BELLONI, 2007).

Na análise do processo de implementação da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte em Boa Vista adotou-se o método dialético-crítico considerando que ele busca aproximações sucessivas com a realidade a partir de movimentos articulados com vistas a superar a aparência e desvendar a essência dos fenômenos estudados. Desta forma, apreende-se a visão do todo numa tentativa de reconstrução da realidade partindo do abstrato ao concreto com o uso articulado de diferentes procedimentos de pesquisa, e considerando como pressuposto que a realidade é complexa, contraditória e síntese de múltiplas determinações (LIMA, 2004).

A avaliação como um movimento do ciclo da política pública envolve um conjunto de atividades processuais que não configuram momentos lineares, mas articulados, interdependentes e às vezes concomitantes, dos quais tomam parte diferentes instituições e sujeitos políticos com interesses e racionalidades distintos

(SILVA, 2005).

Os principais sujeitos analisados foram às instituições gestora e executora da política e os beneficiários da política. O critério, a medida da avaliação adotada foram os resultados. Portanto, a Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, enquanto referência de análise empírica da presente pesquisa de avaliação do processo de implementação, representou o esforço de configurar em qual estágio ela se encontra no atual processo de desenvolvimento sócio, econômico e cultural na cidade de Boa Vista-RR e se ela foi capaz de enfrentar o problema do desemprego.

A relevância em se avaliar o processo de implementação da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte na cidade de Boa Vista está na oportunidade de se analisarem os fatores facilitadores e obstaculizadores da implementação desta política bem como de se apreenderem elementos que permitam identificar o seu real alcance no enfrentamento da questão do desemprego e na redução nas relações informais de trabalho.

As técnicas de pesquisa utilizadas foram: revisão bibliográfica, análise de dados secundários, análise documental e entrevistas semi-estruturadas aos sujeitos envolvidos: contadores, empresários e representantes dos órgãos do Estado e do SEBRAE.

As entrevistas foram realizadas junto ao presidente da Federação das Associações Comerciais e Industriais de Roraima – FACIR e ao presidente da Federação do Comércio do Estado de Roraima – FECOMERCIO. Estas instituições juntas representam os segmentos empresariais que mais contribuem para o PIB local depois do Estado e geram o maior número de postos de trabalho, depois do serviço público.

Os contadores entrevistados foram: primeiro, o que participou da comissão legislativa responsável pelo processo de formulação da política em Brasília-DF; o segundo, foi o contador responsável pela disseminação e multiplicação da política junto à sua classe no Estado – processo de implementação.

Os fiscais entrevistados foram da Receita Federal do Brasil, da Receita do Estado de Roraima, bem como da Receita do município de Boa Vista.

Além dos gestores e técnicos do Governo Federal – IBGE; do governo de Roraima - Secretaria de Estado do Planejamento, Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social, Junta Comercial de Roraima e os gestores e técnicos do SEBRAE em Roraima.

A análise do processo de implementação da Lei Geral revelou, enquanto fenômeno, a quem o Estatuto atende. Desta forma, foi possível deslindar o caráter do Estado na mediação entre o capital e o trabalho no atual estágio do modo de produção capitalista brasileiro e amazônico, demonstrando como estas unidades produtivas podem se constituir, na base material, na alternativa para o combate ao desemprego. Na base subjetiva, apreendeu-se o papel metamorfoseado das relações de trabalho brasileiras, estimulados pelos aparelhos ideológicos do capital a partir da disseminação do empreendedorismo e para a flexibilização nas relações de trabalho formal.

Assim, o plano de exposição dos resultados da pesquisa está estruturado na presente introdução e uma conclusão. No capítulo dois estão dispostas a definição e o debate acerca das formas de intervenção do Estado na dinâmica do trabalho, particularmente no enfrentamento da questão do desemprego. Na primeira seção usa-se o recuo no tempo para situar o papel do Estado e suas formas de intervenção na realidade concreta. E, nesse sentido, apreendeu-se o fenômeno da transformação do Estado Social para o Estado Neoliberal, demonstrando-se como foco, a discussão das políticas públicas, como elas são constituídas, qual sua destinação e a que interesse elas atendem, enquanto demanda social.

Na segunda seção do referido capítulo é discutida a categoria trabalho na contemporaneidade e as formas como ele se situa no atual contexto, demonstrando suas metamorfoses e o caráter teórico-ideológico presente na categoria empreendedorismo; instrumento engendrado no bojo da sociedade atual, e inserido no projeto neoliberal, cuja lógica privilegia o mercado e a individualização do trabalhador para resolver e superar sua condição de desempregado; escamoteando portanto, as relações macrossociais que o envolvem.

A partir disso, são criadas as condições objetivas para se analisar a natureza e o papel das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte, enquanto

alternativa mediada pelo Estado para a superação do desemprego e das relações informais de trabalho. A idéia foi demonstrar como estas unidades produtivas não conseguem realizar a reprodução ampliada do capital. Assim, considerando a sua composição orgânica do capital, comprovou-se que elas são intensivas de capital variável e dispõem de uma alta taxa de mortalidade.

No capítulo três a pesquisa apreendeu a concepção e a origem da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte através do processo de formulação e implementação no âmbito brasileiro. Nele são discutidos o conteúdo da Lei, particularmente no aspecto que trata das relações simplificadas de trabalho, e nesse sentido, procurou-se demonstrar as motivações e os interesses que lhe deram origem. Na segunda seção, dá-se relevo à análise do processo de implementação da Lei Geral a partir do arcabouço teórico e ideológico apreendido no capítulo anterior. Portanto, nas seções deste capítulo são analisados os processos de formulação e de implementação da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte em seu atual estágio no Brasil.

Por último, a pesquisa enseja o debate acerca do processo implementação da Lei Geral na cidade de Boa Vista-Roraima. O objetivo central do capítulo foi apreender como este processo ocorreu numa dada realidade sócio, histórica e particular, já que a Lei Geral tem intenções de beneficiar as unidades produtivas nacionalmente e uniformemente. Nesse sentido, a pesquisa utilizou-se de variáveis objetivas e do critério da eficácia para mensurar os resultados apreendidos. Assim, acredita-se que a contribuição da pesquisa avaliativa no processo de implementação na cidade de Boa Vista foi no sentido de discutir e analisar, através do materialismo histórico, como fenômenos particulares produzem resultados distintos daqueles programados globalmente, até porque as realidades locais são distintas e complexas.

Nesse sentido, pode-se afirmar que os determinantes e os resultados do processo de implementação da Lei Geral são constituídos das sínteses e dos interesses que se integram e se inter-relacionam, e que propiciam aos beneficiários do ditame legal uma complexa e diversificada interpretação das racionalidades e dos interesses que permeiam as políticas públicas no Brasil.

Revela-se, portanto, que os facilitadores e os motivos que obstaculizaram a implementação da Lei Geral foram os resultados de múltiplas determinações que apontam para as possíveis limitações no processo de implementação da referida política.

Desta forma, acredita-se que o leitor poderá inferir qual o alcance e/ou a potencialidade da Lei Geral, enquanto instrumento capaz de enfrentar a questão do desemprego e da informalidade no Brasil contemporâneo.

2 AS FORMAS DE INTERVENÇÃO DO ESTADO NA DINÂMICA DO TRABALHO

Na atual fase do modo de produção capitalista, as formas de intervenção do Estado sobre a dinâmica do trabalho oscilam entre a instituição de políticas públicas de corte social e as políticas públicas econômicas.

Entretanto, antes de definir o que são políticas públicas, seu caráter e aplicação na realidade, é relevante descrever, primeiramente, a categoria Estado, sua natureza e seu papel como ente mediador entre a relação capital e trabalho.

Para Farias (2001, p. 30):

A categoria Estado corresponde a um ser social rico em determinações que se estrutura material e socialmente tanto no nível fenomênico quanto no essencial. Esta categoria se exprime sob a aparência do governo ou de regime político.

Assim, enquanto estrutura, ele está inscrito no projeto neoliberal^[1], e seu papel, ou, sua função na dinâmica sócio, política e econômica varia; ora o Estado adota uma postura intervencionista, ora o Estado não é intervencionista; demonstrando, portanto, seu caráter contraditório.

Quando o Estado intervém na dinâmica socioeconômica ele o faz através das políticas públicas. As políticas públicas são as formas pelas quais o Estado se manifesta, ou ainda é o Estado em ação; para (MACPHERSON, 2001) a Política Pública representa a intervenção e a justiça econômica implica no deslocamento da atividade econômica (redistribuição).

Portanto, Política Pública pode ser pensada, como forma de intervenção na ordem, seja para recompô-la ou mudá-la; nesse sentido, as políticas públicas são classificadas como as de corte social que visam à reprodução da força de trabalho; e as políticas econômicas.

As políticas de corte social voltadas, entre os seus objetivos, está o combate ao desemprego e podem ser definidas como políticas de Trabalho e políticas de Mercado de trabalho. Esta última tem caráter provisório e são focalizadas em segmentos específicos da oferta e da demanda de força-de-trabalho.

As políticas de mercado de trabalho são os instrumentos mais utilizados pelo Estado atualmente pelo seu caráter compensatório e focalizado em detrimento às políticas de inserção[2]. Assim, do ponto de vista conceitual as políticas também são classificadas como ativas, as que buscam atuar diretamente sobre a oferta de trabalho, no sentido de melhorar as chances de inserção e a qualidade do emprego (qualificação profissional) ou causar impacto sobre a demanda por trabalho (subsídio à contratação, oferta de crédito às pequenas e microempresas, etc.); já as políticas passivas são aquelas que tomam o nível de emprego como dado e visam a prestar assistência financeira ao desempregado (seguro-desemprego e outros mecanismos) ou a reduzir o excesso da oferta de trabalho (incentivos à aposentadoria antecipada e à manutenção dos jovens no sistema escolar, redução da jornada de trabalho, etc.), (LIMA, 2004).

Do outro lado, a definição de política econômica:

(...) envolve a atuação do governo sobre a capacidade produtiva (oferta e demanda) e despesas planejadas (demanda agregada), com o objetivo de permitir que a economia opere em pleno emprego, com baixas taxas de inflação e com uma distribuição de renda justa. Os instrumentos que o Estado dispõe para atingir tais objetivos são as políticas: fiscal, monetária, cambial-comercial e de rendas. (VASCONCELLO, 2004, p.91-92)

Assim, considerando as duas formas pelas quais o Estado dispõe para intervir no contexto socioeconômico, a presente pesquisa centrou seu foco de estudo nas políticas de corte social. Apesar de a Lei Geral estar inscrita na dimensão de uma política econômica. Entretanto, ao considerar o seu todo, ela possui uma dimensão relacionada a uma das formas que o Estado dispõe para intervir na dinâmica do trabalho. O eixo privilegiado de análise desse fenômeno está nas teorias Para a Crítica da Economia Política de Marx, nas categorias trabalho, Estado, políticas públicas, microempresa e empresa de pequeno porte e empreendedorismo.

Por se tratar do Estado, uma mediação entre o capital e o trabalho, a pesquisa visou apreender a instituição das políticas públicas enquanto instrumento legítimo para enfrentar a questão do desemprego e se utilizou, particularmente, da avaliação do processo de implementação da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, ou Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa

de Pequeno Porte[3] como objeto empírico de investigação.

Uma vez deslindado o caminho da análise da intervenção do Estado na dinâmica socioeconômica, torna-se prudente revelar que nem sempre foi assim. Nos últimos quatro séculos, não houve consenso entre as escolas de pensamento econômico acerca da intervenção do Estado no contexto socioeconômico. Até porque “O Estado Social” continua sendo nossa herança e nosso horizonte. A dimensão da construção deste no tempo demonstra que esta é a forma - ainda que variável – do compromisso entre a dinâmica econômica comandada pela busca do lucro com a preocupação ou inquietação da proteção comandada pelas exigências da solidariedade. Pode-se pensar uma sociedade sem este compromisso? Pode-se aceitar a volta à insegurança social permanente anterior às formas de proteção? É possível uma renegociação entre políticas sociais e interesses de mercado? Estas são algumas das perguntas sobre as quais se desdobra a reflexão de Castel no título *As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica dos salários*. (1998) cuja discussão traz em si os problemas inerentes ao objeto da presente pesquisa.

Mas, antes de ele eclodir este debate, a discussão existente entre os autores da corrente de pensamento liberal dos séculos XVIII, XIX e as quatro primeiras décadas do século XX, era no sentido de defender que o Estado não deveria intervir na dimensão econômica.

2.1 O Estado e as formas de enfrentamento da questão do desemprego

Demonstrar as formas de enfrentamento da questão do desemprego pelo Estado requer, antes de mais nada, uma breve consideração acerca da sua lógica de manifestação, ou seja, do seu papel.

Ao se tratar do Estado não se pode abstrair do fato de que ele surge dentro de um momento historicamente determinado e vinculado a um projeto de sociedade, trata-se do projeto neoliberal.

E nesses termos, o Estado de hoje é um “Estado capitalista e do capitalismo, e não independente do sistema socioeconômico que o criou”, portanto, possui uma lógica fundante e essencial à sua natureza: ele é o Estado de uma sociedade regida pelo capitalismo, e participa então da lógica do capital (MONTAÑO, 1999, p.48).

Desta forma:

(...) O Estado constitui-se num tipo privilegiado de organização dentro e a serviço da sociedade capitalista que o criou e o mantém. Não sendo possível pensar um sem o outro, um independente do outro, não se pode pensar o Estado como independente ou até antagônico ao modelo capitalista de produção. Se há uma contradição inerente ao capitalismo – o desenvolvimento e socialização das forças produtivas e do processo de produção, em relação à apropriação privada do produto dessa atividade -, ela não expressa de forma alguma uma contradição Estado/Sociedade civil ou, a sua expressão concreta, Estado/capitalismo. (...) Isso é visível em períodos (...) como o atual, na reforma neoliberal do Estado, nas privatizações por ele promovidas, etc.(MONTAÑO, 1999, p.50).

Mas o Estado em si, não reflete e se manifesta tão somente para atender aos anseios burgueses; ele, diante das transformações históricas e sociais reflete também outra lógica, a lógica ligada ao Estado moderno: a lógica da democracia ou da integração social-democrática[4]. Assim para legitimar a lógica capitalista, o Estado incorpora a lógica democrática.

Feitas estas considerações iniciais, o propósito do presente capítulo é analisar as formas de intervenção do Estado na dinâmica do trabalho, particularmente no combate ao desemprego.

Assim, considerando o debate mais contemporâneo acerca do desemprego como sendo uma função das inovações tecnológicas e da reestruturação produtiva, apreendeu-se que existem outras postulações que negam esta visão. Para Lima (2004), as determinações do desemprego podem ser analisadas à luz da teoria neoclássica, e da teoria clássica.

Na teoria clássica, o fenômeno do desemprego surge de uma condição inerente ao capitalismo, ou seja, o modo de produção capitalista possui uma tendência à “concentração” e à “centralização”[5] do capital, daí a tendência ao desemprego. Nesse sentido, Netto e Braz (2007, p.132) afirmam que:

A acumulação de capital também impacta fortemente a classe operária. No seu desenvolvimento, acompanhado pela concentração e pela centralização, a principal consequência para os trabalhadores é a constituição do que Engels, inspirado pelos cartistas ingleses, designou como exército de reserva – ou seja, um grande contingente de trabalhadores desempregados, que não encontra compradores para a sua força de

trabalho[6].

Esse movimento se dá segundo Marx porque há o:

(...) crescimento ininterrupto da composição orgânica do capital, significa que o capital variável diminui relativamente ao capital constante. Alcançada maior produtividade do trabalho, os operários produzem uma quantidade de produtos maior do que antes, no mesmo período de tempo. Fazem maior sobretrabalho e produzem maior montante de mais-valia acumulável. O capital que se expande pela acumulação tem que transformar parte da mais-valia em capital constante e outra parte em capital variável, podendo-se conseguir isso de duas maneiras: ou pura e simplesmente alarga-se a escala de produção, permanecendo constante o nível técnico, ou introduzem-se aperfeiçoamentos técnicos, e, nesse caso, o número de operários diminui relativamente. Uma parte dos trabalhadores não poderá mais vender a sua força de trabalho e perderá os seus empregos. Marx, designa esta fração da classe operária por exército industrial de reserva (MARX apud CATANI, 2004, p.37)

Nesse sentido, Lima (2004, p.99) propõe que uma vez considerando essa perspectiva clássica de análise, “se abandone necessariamente a visão neoclássica, segundo a qual tanto o nível quanto a qualidade do emprego variam em função das leis do mercado”.

Porque, como foi demonstrado,

(...) a geração de empregos depende de um processo de acumulação de capital, cuja dinâmica é determinada por decisões baseadas em expectativas acerca do comportamento futuro da taxa de lucro. É, portanto o ritmo da acumulação que regula tanto o volume de emprego quanto o nível de salários (LIMA, 2004, p.99).

Outra questão importante nesse debate é que

(...) não se (tem a pretensão) de reafirmar as teses deterministas segundo as quais a tecnologia necessariamente gera desemprego, mas, ao contrário, enfatizar que os seus efeitos, tanto do ponto de vista da quantidade quanto da qualidade do trabalho demandado, dependem do contexto social, político e institucional, além das condições macroeconômicas vigentes (LIMA, 2004, p.99)

Uma amostra desta afirmativa encontra respaldo na adoção de políticas macroeconômicas anticíclicas, de inspiração keynesiana, juntamente com a institucionalização de importantes conquistas dos trabalhadores no campo dos

direitos sociais, ensejou taxas inéditas de crescimento econômico, as quais, associadas à redução do tempo de trabalho e ao incremento do emprego público, resultaram em expansão considerável do nível de emprego, em que pese o ritmo acelerado de crescimento da produtividade. Em contrapartida, no período atual, ganhos de produtividade, inclusive menores, têm convivido com índices de desemprego e níveis de precarização das condições de trabalho significativamente mais elevados. (LIMA, 2004.)

Portanto, pode-se concluir que o resultado de um maior crescimento da produtividade não é necessária e automaticamente o agravamento do desemprego, podendo significar, até mesmo, aumento do consumo, do tempo livre e do nível de emprego. Trata-se “[...] uma escolha social, historicamente determinada pelas formas de regulação do sistema produtivo e de distribuição dos ganhos de produtividade.” (MATOSO apud LIMA, 2004, p.100).

Desta forma, na presente seção a discussão e análise dá relevo no papel do Estado, enquanto mediador da relação capital e trabalho, particularmente na questão do desemprego.

Assim, se considera que o desemprego está instalado na realidade concreta brasileira, bem como as relações informais de trabalho. Diante desse quadro, então quais são os mecanismos à disposição do Estado para enfrentar, ou coibir o desemprego? O Estado é neutro nas suas ações? A partir destas indagações consta-se existirem questões que remetem efetivamente para as formas de como, diante do fenômeno do desemprego, o Estado se manifesta, ou, numa análise ampla, como o Estado se manifestou ao longo das determinações históricas.

Utilizando-se de uma linha de análise decrescente temporalmente, ou seja, ainda hoje permanecem correntes teóricas de pensamento que defendem a intervenção estatal e até olham esse fenômeno como se fosse algo “natural”, não desmistificando os movimentos contraditórios e antagônicos inscritos nos conflitos de classe do modo de produção capitalista – o capital e o trabalho.

Mas, ao se resgatar o passado, nos idos do século XVIII e XIX, época da escola clássica, a postulação vigente era de que o Estado não deveria intervir no contexto econômico. Os argumentos defendidos à época eram de que o mercado se

auto-regulava, havia uma mão invisível que encontrava o equilíbrio entre a oferta e a demanda por mercadorias.[7]. Autores como Adam Smith, David Ricardo e Say, defendiam que o papel do Estado deveria ser mínimo – um Estado Liberal (VIOTTI, 1986).

Nesse sentido, o autor (1986, p. 21) afirma que:

Em síntese, a doutrina liberal, em sua etapa clássica (que pode ser delimitada aproximadamente ao intervalo entre as chamadas primeira e segunda revoluções industriais na Inglaterra), defende a restrição das funções do estado à defesa da sociedade à administração da justiça e à manutenção de certas obras e instituições não lucrativas, mas necessárias à sociedade, das quais as principais são aquelas que servem para facilitar o comércio da nação e fomentar a instrução do povo.

No final do século XIX até as primeiras décadas do século XX, a corrente predominante do pensamento econômico era a escola neoclássica, ou a escola da economia da utilidade marginal. A perspectiva dos economistas desta escola era contrária a dos clássicos, que consideravam o liberalismo como uma forma de transformar as condições estruturais da sociedade, as quais não mais correspondiam às necessidades de sua época (VIOTTI, 1986).

Para os neoclássicos, o liberalismo era entendido meramente como a maneira de tornar a economia mais eficiente, dentro das condições estruturais já estabelecidas. Assim:

(...) a defesa do liberalismo pelos neoclássicos assume a característica de uma tentativa de preservação do Estado burguês contra pressões no sentido de mudanças estruturais na sociedade (VIOTTI, 1986, p. 42).

Desta forma e considerando este viés teórico, o papel do Estado era ainda mais restritivo, ou seja, suas funções eram tão somente garantir a saúde, a educação e segurança da população[8].

O século XX foi o marco que registrou a transformação no papel do Estado. Ele passou a intervir na economia, e a mudar o seu papel. Isso se deu “somente com a crise de 1929 e a conseqüente permanência de grande parte da população ativa na situação de desemprego” (VIOTTI, 1986, p. 52).

O abandono dos pressupostos liberais de não-intervenção do Estado no

mercado permitiu a construção de uma nova fase, e adoção de políticas econômicas sociais comprometidas como o crescimento econômico e o pleno emprego (POCHMANN, 1998).

Há que se atentar para esse novo papel do Estado; se por um lado o Estado instituiu medidas que privilegiam a categoria trabalho, através de políticas públicas sociais, concomitantemente ele o faz dialeticamente, com a instituição de políticas econômicas, que privilegiam também a classe capitalista, na medida em que ele investe em infra-estrutura; assim atende dialeticamente produção e à reprodução da força de trabalho.

Em nenhuma destas correntes teóricas o Estado foi objeto de estudo e de pesquisa, enquanto categoria (VASCONCELLOS, 2004). Entretanto, autores da corrente marxiana afirmam que, na produção científica de Marx há uma teoria sobre o Estado (FIGUEIREDO, 2003);

O fato é que o papel do Estado, ou seja, a sua forma de manifestação na dinâmica socioeconômica só toma corpo teórico e ênfase, a partir das primeiras três décadas do século XX, diante do fenômeno determinado pela grande depressão, ou da crise de 1929-30, com a quebra da bolsa de valores de Nova York.

Segundo Viotti (1986), os números desta crise representaram a quebra de 5 mil bancos, a falência de 85 mil empresas e o desemprego de 12 milhões de trabalhadores. Portanto, a intervenção do Estado passou a ser um imperativo, particularmente, sobre a questão do trabalho para conter o desemprego.

Para Netto e Braz (2007), estes foram os determinantes que fizeram emergir a necessidade de um arcabouço teórico acerca do papel do Estado na dinâmica econômica e por conseguinte do trabalho/emprego.

O Estado passou por uma grande transformação de Estado liberal para Estado social. Deixou de ser mínimo para assumir funções sociais para conter o desemprego e a crise econômica instalada nos Estados Unidos da América. Portanto, foi na grande depressão que houve a necessidade de:

(...) um suporte teórico (...), uma vez que (...) a intervenção estatal contrariava os dogmas do pensamento liberal-conservador, para o qual o Estado, formalmente, deveria ser mínimo ("o Estado guarda-noturno"); que seria necessário uma nova forma, uma alternativa onde o Estado assumisse

um “novo” papel, uma nova função (NETTO; BRAZ, 2007, p.195).

E nesses termos:

O principal responsável por essa inovação foi Keynes: intelectual sofisticado que expressava a vanguarda da burguesia inglesa, cujos interesses econômicos defendeu competentemente, em 1936 quando publicou a obra – Teoria Geral do emprego, dos juros e do dinheiro – que, por décadas, haveria de legitimar o intervencionismo estatal. De acordo com Keynes, o capitalismo não dispõe de espontânea e automaticamente da faculdade para utilizar inteiramente os recursos econômicos; seria preciso, para tal utilização plena (que evitasse as crises e suas conseqüências, como o desemprego maciço), que o Estado operasse como um regulador dos investimentos privados através do direcionamento dos seus próprios gastos – numa palavra, Keynes atribuía papel central ao orçamento público enquanto indutor de investimento. Nas três décadas que se seguiram ao fim da segunda guerra mundial, as idéias de Keynes (“as políticas Keynesianas”) experimentaram grande êxito (NETTO e BRAZ, 2007, p.195).

Assim, diante desta nova perspectiva impressa pelas “políticas Keynesianas” na primeira metade do século passado, que a ação do Estado de intervir na dinâmica social e econômica passa a ser considerada até “natural” nos dias atuais. Entretanto, esse fenômeno guarda outra lógica, para além do atendimento das necessidades do trabalhador no modo de produção capitalista, existem também questões relacionadas à dimensão política.

Com a instituição das chamadas políticas Keynesianas, o mundo experimentou uma nova fase do processo produtivo capitalista. Sobretudo, nos Estados Unidos, país que foi palco da crise de 1929. Alguns teóricos denominam este período pós crise de “os 30 anos gloriosos” do modo de produção capitalista, utilizando inclusive argumentos como os da ausência de contradições do capitalismo visto que:

Aparentemente, o taylorismo[9]-fordismo e o Keynesianismo, feitos um para o outro, consolidariam o “capitalismo democrático”: a produção em larga escala contraria um mercado em expansão infinita e a intervenção reguladora do Estado haveria de controlar as crises. Anunciava-se um capitalismo sem contradições, apenas conflitivo – mas no quadro de conflitos que seriam resolvidos à base do consenso, capaz de ser construído mediante os mecanismos da democracia representativa (NETTO e BRAZ, 2007, p.212).

Desta forma, revela-se, no bojo desse fenômeno, que estão criadas as determinações para o surgimento do *welfare State*^[10] - o Estado de bem estar. Sobretudo nos Estados Unidos, e nos países de democracia consolidada, onde havia um contexto de fortes demandas por capital para o desenvolvimento do capitalismo industrial.

E no contexto social, a história demonstrou que aquele momento era marcado por intensas lutas sociais, na medida em que havia a ampliação e a organização da classe operária; o mundo experimentava a ameaça do comunismo em face a Revolução Russa de 1917; o surgimento do fascismo na Europa, a II Guerra Mundial e a concentração da força de trabalho que propiciava o avanço do processo de urbanização das cidades.

Foi nesse contexto que emergiu o Estado de Bem-Estar, que consistiu numa nova forma do Estado se manifestar diante das crises econômicas. Ele passou a assumir uma nova função: intervir na realidade concreta, porque foi:

Na crise de 1929 que ficou evidente para os dirigentes mais lúcidos da burguesia dos países imperialistas a necessidade de formas de intervenção do Estado na economia capitalista. Registramos que o Estado burguês sempre interveio na dinâmica econômica, garantindo as condições *externas* para produção e acumulação capitalista; mas a crise de 1929 revelou que novas modalidades intervencionistas tornavam-se necessárias: fazia-se imperativa uma intervenção que envolvesse as *condições gerais* da produção e da acumulação. *Essa era a exigência estritamente econômica; mas no contexto sociopolítico em que ela se punha condicionou largamente a modalidade em que foi implementada* (NETTO; BRAZ, 2007. p.193).

Assim, visto sob este enfoque, o contexto pelo qual as “políticas Keynesianas” foram implementadas serviram não só para conter a crise, mas para ir além do fenômeno; elas de fato tinham o propósito de arrefecer o antagonismo entre as classes sociais representadas pelo capital e o trabalho. E nesse sentido Lira aponta que:

No que diz respeito ao Estado, sabe-se que ele, através de estratégias políticas, relacionadas à criação de condições favoráveis ao processo de acumulação do capital e da necessidade de dar respostas às pressões exercidas pelos trabalhadores, por melhores condições de trabalho e de vida, procurou viabilizar, no desempenho de seu papel, as circunstâncias para a emergência das políticas sociais (LIRA, 2006, p.131)

Portanto, são as políticas de corte social, que tendo suas origens na crise de 1929-30, que se constituem no objeto de estudo na presente seção. Entretanto, elas por si só, não conseguem resolver os problemas do desemprego. Daí a questão: então, quais são os mecanismos utilizados pelo Estado para atender às necessidades da classe trabalhadora?

O Estado, antes mesmo de instituir políticas públicas de corte social para atender à demanda dos trabalhadores, necessita de recursos financeiros para sua manutenção, aquilo que Farias (2001) denomina pela “dimensão Fisco-Financeira” do Estado; por esta dimensão o Estado, através da arrecadação dos tributos passa a se manter. Para FIGUEIREDO (2003), a manutenção do Estado se dá:

(...) por meio dos impostos, a partir da mais-valia extraída dos trabalhadores. O Estado, como “gerente do lar capitalista” tem sua reprodução efetivada junto com o consumo da classe burguesa. Os impostos são arrecadados a partir do excedente e não da porção necessária à reprodução da classe trabalhadora. O imposto pago pelo trabalhador não pode ser originado do tempo de trabalho destinado à manutenção e reprodução da força de trabalho, uma vez que, por pressuposto, ao trabalhador é destinado apenas o suficiente à sua manutenção e reprodução. Sendo mantido por parte alíquota da mais-valia, ou seja, com parte dos lucros, parece natural que organismos internacionais representativos das frações hegemônicas do capital, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, busquem a implementação de Estados mais efetivos. Quer dizer, Estados que desempenhem suas funções de apoio às necessidades de acumulação do capital com o consumo mínimo de mais-valia. Dentre essas funções, destacam-se: o uso do aparato repressivo contra a população trabalhadora sempre que esta ameace o *status quo* capitalista, a proteção à propriedade privada, a implementação de infra-estrutura, o favorecimento ao desenvolvimento dos mercados, a transferência de renda às frações dominantes do capital, o apoio ao capital sediado no país frente aos demais capitais etc (FIGUEIREDO, 2003, p.62).

O autor avança afirmando que:

Espera-se ter demonstrado que a explicação para os ganhos obtidos pela classe trabalhadora no período da forma de Estado de Bem-Estar foram decorrentes das lutas dos trabalhadores para melhorar suas condições de vida e somente se concretizaram porque os ganhos de produtividade do trabalho foram tais que possibilitaram manter a taxa de acumulação em níveis satisfatórios. Esse processo encontrou sustentação teórica a partir da mais-valia relativa. (FIGUEIREDO, 2003, p.69).

Desta forma, uma das constatações apreendidas é de que para o Estado intervir na realidade concreta precisa arrecadar impostos, e os impostos, por seu turno, têm origem na classe capitalista, que, por conseguinte, extrai mais-valia do trabalhador. Portanto, quem mantém o Estado são os tributos pagos pelos capitalistas, através de parte da taxa de mais-valia extraída do trabalhador. Essa lógica capitalista demonstra que a base do sistema produtivo de mercadorias tem na categoria do trabalho sua centralidade (MARX apud MONTAÑO, 1999).

Assim, considerando esta centralidade vigente até a contemporaneidade, verifica-se que ela assumiu outras formas, metamorfoseando-se. O trabalho, assim como o Estado sofreram transformações históricas e sociais durante a segunda metade do século XX. É nesse período que se constata o esgotamento do ciclo dos 30 anos gloriosos. E o contexto que refletiu esta realidade foi marcado por transformações estruturais na base econômica e social das economias centrais.

A década de 1970 é considerada o marco destas intensas transformações sócio, política e econômicas, sobretudo na forma utilizada pelo Estado para intervir na dinâmica do trabalho. Constatou-se a instituição de um ciclo de aumento de impostos, o recrudescimento do déficit público e a instalação de uma crise fiscal sem precedentes.

Alguns teóricos afirmam que, em 1973, o mundo experimentou um movimento de expansão da inflação e do desemprego a partir da deflagração da primeira crise do petróleo. Chegara ao fim o fenômeno do Estado de Bem Estar,

(...)foram quase trinta anos em que o sistema apresentou resultados econômicos nunca vistos, e que não se repetiram mais: as crises cíclicas não foram suprimidas, mas seus impactos foram diminuídos pela regulação posta pela intervenção do Estado”(NETTO; BRAZ, 2007, p.195).

Para a dinâmica do trabalho, o contexto que descreve os determinantes desta nova crise revelam que:

O crescimento do desemprego e o aparecimento de formas cada vez mais precárias de ocupação criaram uma situação bem distinta das situações tradicionais de emprego ou desemprego, conforma tendências observadas entre os anos 1950/1970 nos países capitalistas avançados. Além da mudança no padrão de emprego, houve modificações na composição do gasto com políticas de emprego. Entre os anos 80, 90 os gastos com políticas públicas voltadas para o mercado de trabalho ampliaram-se em muitos países, como na Alemanha, Espanha, Dinamarca e Suécia. Em

outros países, contudo, os gastos nessa área forma reduzidos, como é o caso da Inglaterra (POCHMANN, 1998, p.221).

E é especialmente na Inglaterra que se evidencia a profusão de políticas públicas de natureza neoliberal, durante o governo da primeira ministra Margaret Thatcher, é o triunfo da ideologia neoliberal. Na apreensão da autora:

Tal fato apenas contribui para explicitar o sentido real que orienta o padrão vigente de gestão estatal da força-de-trabalho. Trata-se de assegurar as condições de flexibilidade necessárias ao atual processo de reorganização capitalista e compensar os efeitos perversos da globalização dos mercados e da busca de eficiência e de competitividade a qualquer preço (LIMA, 2004, p.101)

Os impactos destas transformações no processo produtivo capitalista não aconteceram exclusivamente nas economias centrais, com reflexos na classe trabalhadora. Elas tiveram rebatimentos nas economias periféricas, considerando o Brasil, as manifestações concretas e as particulares destas transformações tiveram fortes impactos do ponto de vista do emprego e da qualificação da mão-de-obra (LIMA, 2004, p.102).

A autora acrescenta que os rebatimentos da crise no Brasil encontraram um ambiente em que:

(...) o processo de industrialização alavancado a partir da segunda política de substituição de importações, componente do Plano de Metas do Governo JK, permitiu o desenvolvimento de um setor industrial moderno, diversificado e organizado, em termos da base técnica e produtiva, segundo os padrões fordistas. Entretanto, esse processo não foi acompanhado de um movimento paralelo de relativa homogeneização social, tal como o experimentado pelos países capitalistas centrais, visto que no Brasil não se consolidou o padrão de regulação que deu sustentação ao autêntico modelo fordista de desenvolvimento. De fato, a não universalização dos direitos básicos (incluindo-se dentre estes o acesso à educação) e a ausência de uma reforma agrária que corrigisse a tendência à concentração da propriedade rural promovida pela industrialização foram os principais responsáveis pelo deslocamento para os centros urbanos de grandes contingentes de força-de-trabalho dotado de um baixo nível de qualificação. O extenso “exército industrial de reserva” assim constituído e a ausência de um sistema público de seguridade social que desse proteção aos desempregados ensejaram a segmentação do mercado de trabalho e o crescimento da informalidade. Além disso, fragilizaram o poder de organização política dos trabalhadores, o que foi ainda reforçado pela forte repressão a que ficaram submetidos os sindicatos no período da ditadura militar (LIMA, 2004, 102-103)

Na visão de Pochmann (1998, p.221-222) sobre o tema, o:

Além da mudança no padrão de emprego, houve modificações na composição do gasto com políticas de emprego.(...) Os serviços públicos de emprego sofreram alterações organizacionais e funcionais. Cresceu o papel das ações compensatórias em detrimento das políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho possibilitando assim a expansão de novos serviços nas áreas de qualificação e treinamento.

Portanto, o caráter desta nova crise apontou para uma espécie de superação do modelo Fordista de produção porque a produção em série não atendia mais à lógica do capital para se reproduzir e acumular; outro modelo era necessário para perpetuar a lógica do capital (MONTAÑO,1999). Foi nesse contexto que países como o Japão emergiram enquanto economia desenvolvida. E os Estados Unidos e a Inglaterra – Reagan e Thatcher - como descrito anteriormente, encabeçam o outro movimento de ajustes estruturais na economia, o projeto neoliberal se instalara.

Sob essa perspectiva, o Estado capitalista também “vem mudando sua forma de intervir na dinâmica econômica a fim de acompanhar a evolução da acumulação capitalista, mas permanecendo sem modificar seu caráter de Estado burguês” (FIGUEIREDO, 2003, p.76).

E para esta transformação do Estado, ou seja, para o momento que marcou a passagem da sua forma social, para sua forma neoliberal, Figueiredo (2003) analisa que o papel do Estado na dinâmica do trabalho reflete o inverso da forma do Estado social. Segundo ele:

O inverso ocorreu a partir da implantação da forma Neoliberal de Estado, quando uma vez instalada a crise, o capital vem por todos os meios tentando anular os ganhos dos trabalhadores obtidos na fase anterior. Além disso, como defendido pelos teóricos do Capitalismo Monopolista de Estado, o Estado e suas políticas Keynesianas não foi o responsável pelo período de extraordinário crescimento da economia capitalista, do pós-Segunda Guerra Mundial até fins da década de 1960, os chamados anos dourados do capitalismo. Também não o foi pela depressão profunda que se seguiu àquele período e que perdura até o presente. Ou seja, frustraram-se os que acreditaram que o capitalismo, por meio da ação do Estado, teria encontrado o moto-perpétuo do desenvolvimento (FIGUEIREDO, 2003, p. 85)

O que se depreende acerca das formas assumidas pelo Estado ao intervir na dinâmica do trabalho, particularmente no enfrentamento ao desemprego, é que

existe dois lados quando se afirma que a instituição de políticas públicas de corte social são para reproduzir a força de trabalho, ou seja, de labor, visa beneficiar a classe trabalhadora. Do outro lado, reflete, em essência, que, enquanto o Estado estiver sob os auspícios da lógica neoliberal e o seu caráter de Estado capitalista, impera a sua lógica de atender aos ditames do capital, e por conseguinte, da classe hegemônica dos capitalistas.

Nesse sentido, Lira (2006) afirma que:

A partir da década de 1980(quando) são gestadas as condições para um novo padrão produtivo, tecnológico e organizacional que, de acordo com Mattoso(1995), poderia denominar-se terceira revolução industrial, cujas características, conforme Bihl (1999) e Mattoso (1995), são diversas as fases anteriores ao capitalismo. É nesse contexto que emergem as “políticas neoliberais que se adequam ao processo de mudança no mundo do trabalho. Através delas, promoveu-se uma série de medidas macroeconômicas, visando à adequação das condições econômicas e sociais às leis do mercado, eliminando progressivamente as chamadas regulações governamentais protetoras acusadas de inviabilizar a expansão, a produtividade e a competitividade do capital. As conseqüências originadas a partir das transformações no mundo do trabalho, provocadas pela “nova ordem produtiva”, são heterogeneização, a complexificação e fragmentação da classe trabalhadora, que dificultam, mas não inviabilizam o seu movimento na direção da emancipação humana (LIRA, 2006, p.133).

Para finalizar a análise acerca das formas assumidas pelo Estado na dinâmica do trabalho e no combate ao desemprego, refletem que as políticas sociais, em muitos casos, resultam do atendimento das pressões populares, da luta dos trabalhadores e da pressão dos movimentos sociais na busca e defesa dos seus interesses. Entretanto, elas significam que o Estado, ao acatar estas pressões, não deixou de refletir, ao mesmo tempo, os interesses do capital. Assim, pelo seu caráter dialético, o Estado mantém-se da mais-valia do trabalhador, extraída pelo capital, paga através de impostos pelos capitalistas; nesse sentido o Estado atende ao capital no seu processo de acumulação, e do outro, ao trabalho na medida em que adota políticas de corte sociais que atendam às demandas dos trabalhadores para reprodução da força de trabalho.

Por isso, fica a determinação para classe trabalhadora cada vez mais se fortalecer na conquista de direitos por melhores condições de trabalho e salários, a fim de garantir a sua própria reprodução (MARX, 1983).

Este é um desafio que está posto na contemporaneidade porque depreende-se que o movimento das profundas e intensas transformações tecnológicas e computacionais no atual estágio do processo produtivo capitalista, impõem ao trabalho, transformações no seu caráter.

Nesse sentido, revela-se que o trabalho vivo tomou formas de trabalho abstrato, visto que a dinâmica pós-fordista de produção deu lugar ao toyotismo, cujas características deste modelo ensejam para o trabalhador, um perfil que cultiva o individualismo, a flexibilidade e a versatilidade, dá ênfase nas competências e habilidades e o foco na empregabilidade (LIMA, 2004). Argumentos de caráter ideológicos uma vez instituídos na dinâmica da produção capitalista visam, na verdade, esfacelar e dividir a classe trabalhadora nos seus pleitos emancipatórios.

Conclui-se, portanto, que

Apesar (dos) traços gerais sobre o comportamento das políticas para o mercado do trabalho, pode-se destacar a inexistência de homogeneidade nas ações nacionais sobre a problemática do desemprego. Ao final do século XX, os países desenvolvidos convivem com o desemprego, porém com medidas públicas distintas de tratamento social do trabalhador desempregado” (POCHMANN, 1998, p.222)

Portanto, nem políticas de trabalho, nem as políticas de mercado de trabalho representam, na realidade histórica e concreta, o enfrentamento ao desemprego instalado.

2.2 Trabalho e Empreendedorismo: a natureza e o papel da microempresa e da empresa de pequeno porte

Analisar as categorias trabalho e o empreendedorismo^[11] na contemporaneidade à luz da economia política representa a possibilidade de deslindar a natureza e o papel da microempresa e da empresa de pequeno porte – ME e EPP. Nesse sentido a concepção do trabalho e do emprego e as formas como eles se manifestam na dinâmica capitalista são imprescindíveis para demonstrar as características e os determinantes destas unidades produtivas.

Primeiramente, na concepção marxiana:

O trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza. (...) Não se trata aqui das primeiras formas instintiva, animais, de trabalho. (...) Pressupomos o trabalho numa forma em que pertence exclusivamente ao homem. Uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão e a abelha envergonha mais de um arquiteto humano com a construção dos favos de suas colméias. Mas o que distingue, de antemão, o pior arquiteto da melhor abelha é que ele construiu o favo em sua cabeça, antes de construí-lo em cera. No fim do processo de trabalho obtém-se um resultado que já no início deste existiu na imaginação do trabalhador, e, portanto, idealmente. Ele não apenas efetua uma transformação da forma da matéria natural; realiza, ao mesmo tempo, na matéria natural, o seu objetivo. (...) O processo de trabalho é a atividade orientada a um fim para produzir valor de uso, apropriação do natural para satisfazer as necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre o homem e a natureza, condição natural eterna da vida humana e, portanto, (...) comum a todas as suas formas sociais (MARX, 1983, p.149-153).

Diante dos avanços e das transformações no modo de produção capitalista, as formas de trabalho e a sua manifestação na realidade concreta desvelam que foram criadas novas formas de trabalho, cujas características desfavorecem ao trabalhador. Na análise de Tavares, há:

(...) no momento atual, (condições em que) o capital engendra com muita propriedade a existência combinada de dois regimes de exploração. Essa articulação, amplamente facilitada pelos processos de terceirização, é responsável pela intensificação da desigualdade entre os trabalhadores (No topo da pirâmide, o emprego nobre no setor formal, com salários relativamente elevados e normas de trabalho relativamente respeitadas, mas envolvendo um segmento minoritário da população, tanto em volume como em termos de distribuição por países. Mais abaixo, o conjunto de atividades terceirizadas mais ou menos instáveis, onde a precariedade leva a uma grande insegurança, e gera um volume elevado de pequenas e médias empresas de elevadíssima taxa de mortalidade. Em torno deste espaço formal, desenvolve-se um amplo sistema de economia informal, que hoje ocupa freqüentemente um terço da totalidade de mão-de-obra, e onde os níveis visíveis salariais, respeito a normas de trabalho e preservação ambiental são cada vez mais baixos. Finalmente, uma massa hoje muito significativa da mão-de-obra que opta pela economia ilegal e subterrânea desarticulando e desagregando rapidamente a sociedade, como tem sido constatado, por exemplo, desde as favelas do Rio de Janeiro até a produção popular de coca na Colômbia, ou as invasões de empresas de gado na Amazônia (TAVARES, 2006, p.443)

Nessa perspectiva é possível apreender que por conta da

(...) nova forma de acumulação capitalista aumenta a intensificação da exploração do trabalho, a internacionalização da produção com a incorporação dos avanços tecnológicos, que permitem a comunicação via

redes informatizadas, com o objetivo de garantir produtividade e qualidade, no intuito de sobreviver à competitividade do mercado (LIRA, 2007, p.132).

Tais mudanças no formato das empresas e no caráter do trabalho/emprego foram gestadas após as transformações societárias pós-1970, assim, o próprio trabalho assalariado com registro ganhou um estatuto de vulnerabilidade, dadas as condições de flexibilização a que vem sendo submetido (LIRA, 2007). O que implica, além da flexibilização, uma desarticulação da classe trabalhadora na defesa dos seus interesses.

Por outro lado, para esconder esta relação de trabalho precário na realidade concreta, surge o empreendedorismo.

Inicialmente, no contexto internacional, o termo surge com o propósito de fortalecer a subsunção do trabalho ao capital. E a forma com que o capital faz esta manobra promove entre os seus efeitos e impactos a cooptação de cientistas para disseminar a sua função ideológica junto aos trabalhadores desempregados; tal fenômeno acontece com muita propriedade e êxito, especialmente nos países periféricos.

José Dornellas, pesquisador brasileiro, especialista no estudo do fenômeno empreendedorismo, autor de *Empreendedorismo: transformando idéias em negócios*, de 2001. No título, o pesquisador contextualiza a partir de argumentos positivos[12] o termo empreendedorismo no cenário internacional a partir do final da primeira metade do século XX até chegar ao Brasil. Na obra, ele descreve o movimento como sendo “o empreendedorismo uma revolução silenciosa, que será para o século XXI mais do que a revolução industrial foi o século XX” (TIMMONS, 1990 apud DORNELLAS, 2001, p.19).

Nessa afirmativa, apreende-se o grau fetichizado do autor para engendrar a ideologia do empreendedorismo na classe trabalhadora. E nesse intento, ele descreve que o termo empreendedorismo considerando os seus primórdios com:

Joseph Schumpeter (1949): O empreendedor é aquele que destrói a ordem econômica existente pela introdução de novos produtos e serviços, pela criação de novas formas de organização ou pela exploração de novos

recursos e materiais”. Kirzner (1973) tem uma abordagem diferente. Para esse autor, o empreendedor é aquele que cria um equilíbrio, encontrando uma posição clara e positiva em um ambiente de caos e turbulência, ou seja, identifica oportunidades na ordem presente. Porém, ambos são enfáticos em afirmar que o empreendedor é um exímio identificador de oportunidades, sendo um indivíduo curioso e atento a informações, pois sabe que suas chances melhoram quando seu conhecimento aumenta. De acordo com Shumpeter, o empreendedor é mais conhecido como aquele que cria novos negócios, mas pode também inovar dentro de negócios já existentes; ou seja, é possível ser empreendedor dentro de empresas já constituídas”. (DORNELLAS, 2001, p.37).

O autor vai além da definição, quando desdobra o termo para descrever que:

O processo do empreendedor envolve todas as funções, atividades e ações associadas com a criação de novas empresas. Em primeiro lugar, o empreendedorismo envolve o processo de criação de algo novo, de valor. Em segundo, o empreendedorismo requer a devoção, o comprometimento de tempo e o esforço necessário para fazer a empresa crescer. E em terceiro, o empreendedorismo requer ousadia, que se assumam riscos calculados, que se tomem decisões críticas e que não se desanime com as falhas e erros. O empreendedor revolucionário é aquele que cria novos mercados, ou seja, o indivíduo que cria algo único, como foi o caso de Bill Gates, criador da Microsoft, que revolucionou o mundo com o sistema operacional Windows. No entanto, a maioria dos empreendedores cria negócios em mercados já existentes, não deixando de ser bem-sucedidos por isso. (DORNELLAS, 2001, p. 38)

Dentre as análises dessas afirmativas, a que chama a atenção é a utilização do termo “revolucionário”. A ênfase de que o sujeito é um “revolucionário” dentro desta nova ordem no modo de produção capitalista, enfatiza a forma, a maneira como se exacerba o caráter individualizante do trabalhador. Uma verdadeira coerção ideológica que esconde o caráter do trabalhador revolucionário, inserido na divisão social de classes. A busca, na essência, visa esconder a contradição e o antagonismo entre o capital e o trabalho.

Toda essa concepção teórico ideológica foi trazida para o Brasil ainda na década de 1990, no auge da intensificação e do recrudescimento das taxas de desemprego. Para Dornellas (2001, p.15), o empreendedorismo foi “muito difundido no Brasil, nos últimos anos, intensificando-se no final da década de 1990”.

Isso aconteceu porque

existem vários fatores que talvez expliquem esse repentino interesse pelo assunto, que, principalmente nos Estados Unidos, país onde o capitalismo tem a principal caracterização: o termo *entrepreneurship* é conhecido e referenciado há muitos anos, não sendo, portanto, algo novo ou

desconhecido (DORNELLAS, 2001, p.15).

Para se ter uma idéia da forma avassaladora que o empreendedorismo impregnou ideologicamente na cabeça do trabalhador brasileiro, o autor descreve o processo como sendo “natural” que fenômenos como o trabalho e a falta dele acontecem; o trabalhador individual precisa se qualificar para se manter no mercado de trabalho.

Ele atribui uma relação unívoca de causa e efeito (desqualificação-desemprego), tentando provar com argumentos positivos que os fenômenos sociais podem ser solucionados de maneira simples e linear, não considerando a sua complexidade e contradição. Nesse sentido, o autor continua sua assertiva descrevendo que o processo do empreendedorismo “surge muito mais como consequência das mudanças tecnológicas e sua rapidez, não é apenas um modismo” (DORNELLAS, 2001, p. 20), uma análise baseada na teoria neoclássica. Para o autor:

(...) o momento pode ser chamado de a era do empreendedorismo, pois são os empreendedores que estão eliminando barreiras comerciais e culturais, encurtando distâncias, globalizando e renovando os conceitos econômicos, criando novas relações de trabalho e novos empregos, quebrando paradigmas e gerando riqueza para a sociedade (DORNELLAS, 2001, p. 21).

Com a mesma fórmula dos argumentos positivos, ele descreve que:

No caso brasileiro, a preocupação com a criação de pequenas empresas duradouras e a necessidade da diminuição das altas taxas de mortalidade desses empreendimentos são, sem dúvida, motivos para a popularidade do termo empreendedorismo, que tem recebido especial atenção por parte do governo e de entidades de classe. Isso porque nos últimos anos, após várias tentativas de estabilização da economia e da imposição advinda do fenômeno da globalização, muitas grandes empresas brasileiras tiveram que procurar alternativas para aumentar a competitividade, reduzir os custos e manter-se no mercado. Uma das consequências imediatas foi o aumento do índice de desemprego, principalmente nas grandes cidades, onde a concentração de empresas é maior. Sem alternativas, os ex-funcionários dessas empresas começaram a criar novos negócios, às vezes mesmo sem experiência no ramo, utilizando-se do pouco que ainda lhes restou de economia pessoais, fundo de garantia etc. Quando percebem, esses profissionais já estão do outro lado. Agora são patrões e não mais empregados. Muitos ficam na economia informal, motivados pela falta de crédito, pelo excesso de impostos e pelas altas taxas de juros. Mas há também aqueles motivados pela nova economia (DORNELLAS, 2001, p.15)

Portanto:

Essa conjunção de fatores somados despertou discussões a respeito do tema empreendedorismo no país, com crescente ênfase para pesquisas relacionadas ao assunto no meio acadêmico, e também com a criação de programas específicos voltados ao público empreendedor, como é caso do programa Brasil Empreendedor do Governo Federal, instituído em 1999, que teve como meta inicial a capacitação de mais de 1 milhão de empreendedores brasileiros na elaboração de planos de negócios, visando à captação de recursos junto aos agentes financeiros do programa. Dados do SEBRAE mostram ainda que no período de 1990 a 1999 foram constituídas no Brasil 4,9 milhões de empresas, dentre as quais 2,7 milhões são microempresas. Ou seja, mais de 55% das empresas criadas nesse período são microempresas. É oportuno, um estudo mais profundo a respeito do conceito de empreendedorismo, tendo em vista que a maior parte dos negócios criados no país é concebida por pequenos empresários. Estes geralmente não possuem conceitos de gestão de negócios, atuando geralmente de forma empírica e sem planejamento. Isso se reflete diretamente no alto índice de mortalidade dessas pequenas empresas que, em alguns casos, chega a até 73% no terceiro ano de existência” (SEBRAE, 1999 apud DORNELLAS, 2001, p.16)

Para finalizar a apreensão capitalista do fenômeno empreendedorismo, o autor sistematiza o cenário internacional, nacional, e o processo do empreendedorismo a partir de um relatório que revela a posição do Brasil nesse cenário:

No relatório executivo de 2000 do Global *Entrepreneurship* Monitor (GEM, 2000), o Brasil aparece como o país que possui a melhor relação entre o número de habitantes adultos que começaram um novo negócio, no total dessa população: 1 em cada 8 adultos. Nos Estados Unidos esta relação é de 1 em cada 10 adultos; na Austrália, 1 em cada 12; na Alemanha, 1 em cada 25; no Reino Unido, 1 em cada 100. Isso mostra que, apesar de ocorrer de forma não organizada como em um país mais desenvolvido, o empreendedorismo no Brasil exerce papel fundamental na economia, merecendo temas, estudos mais aprofundados. No entanto, ainda faltam políticas públicas duradouras dirigidas à consolidação do empreendedorismo no país, como alternativa à falta de emprego, e visando respaldar todo esse movimento proveniente de iniciativa privada e de entidades não-governamentais, que estão fazendo a sua parte (DORNELLAS, 2001, p.26-27).

Desmistificando toda esta falácia originada no berço das economias centrais e importada para as economias periféricas com tanto vigor, é que se apreende as formas encontradas pelo capital para engendrar com veemência, diante do contexto da mundialização do capital, as ideologias altamente fantasiosas de que o

trabalhador de hoje será o empresário de amanhã, e a ME e EPP representa a base objetiva destas idéias. Um sofisma implantado pelo capital, para se superar em momentos de crise.

Pelo lado do trabalhador, em particular do trabalhador-empREENDEDOR da pequena empresa, originado das demissões provocadas pela reestruturação produtiva, o fenômeno empreendedorismo encontra eco porque tais argumentos, de origem neoclássica, explicam que o desemprego é causado por mudanças nos padrões tecnológicos de produção; assim o trabalhador vê através do empreendedorismo a perspectiva do desempregado se tornar o potencial patrão de amanhã.

Do ponto de vista empírico, trata-se de compreender que o desemprego representa a face mais cruel da crise e, portanto, proporciona o ambiente mais que propício para a difusão do dito conceito do empreendedorismo. E como ele, a ideologia plantada pelo capital formatando na cabeça do trabalhador a ilusão de que o importante é trabalhar, e não ter emprego, pois o emprego tornou-se quase extinto. E ainda incorpora, para além do empreendedorismo, a empregabilidade, as atitudes pró-ativas e individuais que passaram a integrar o perfil ideal do trabalhador capaz de superar sua condição de desempregado, desconsiderando que esta condição está inserida numa realidade mais ampla, na dinâmica macroeconômica.

Outra característica imposta ao perfil ideal de trabalhador foram as competências e habilidades para realizar as tarefas nas estruturas produtivas. Na afirmativa de Lira, o que se fez foi:

(...) mascarar (...) as relações macrossociais que envolvem, no capitalismo, a estruturação do trabalho, fazendo com que a informalidade passe a apresentar-se como natural, quando, na verdade, hoje ela adquire uma função estratégica no processo de acumulação do capital (LIRA, 2007, p.158).

Ou seja, além do desemprego, do surgimento dos empreendedores, são reveladas também as formas precárias de trabalho como a informalidade.

Então, não só a falta do emprego, ou

(...) o desemprego é preocupante, mas a informalidade, que adquire hoje contornos sombrios, porque é um contingente silencioso de trabalhadores,

que, a cada dia, vê as condições de trabalho e de vida, suas e de suas famílias, numa curva descendente e contínua, uma situação que aguça a insegurança, a individualização, e a desigualdade em termos distributivos nos países, criando disparidades entre os trabalhadores, que contribuem para fragilizar sua organização (LIRA, 2007, p.132).

Outro determinante importante para a análise do fenômeno trabalho e empreendedorismo, é a apreensão do papel e da natureza da ME e EPP. Assim, enquanto estratégia de análise, a presente investigação parte de um contexto das tendências internacionais porque elas proporcionam, na realidade histórica local, implicações significativas.

Nos estudos do professor Deddeca,

(...) diante da crise que recai sobre o capitalismo a partir da década de 1970, surge um movimento mais agressivo com o objetivo de mudar as relações de trabalho. Algumas destas mudanças merecem ser destacadas: a elevação da taxa de juros no mercado internacional imposta pela política de valorização do dólar pelos Estados Unidos; a reorganização monetária dentro do programa de integração europeia; o aumento do preço do petróleo; a desregulamentação dos mercados nacionais, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, que ampliou a tendência de globalização financeira (DEDDECA, 1998, p.164-5).

Na obra de Lira ela confirma esta tendência e afirma que o movimento de

(...) financeirização da economia capitalista internacional, (...) gera instabilidade cada vez maior nos países. Esse movimento, conjugado com outros fatores (...) provoca, por parte dos governos, reações no sentido de promover políticas monetárias restritivas, para se ajustar ao contexto internacional (LIRA, 2007, p.132).

Nessa perspectiva Deddeca afirma que a maioria das economias avançadas procurou enfrentar a situação de instabilidade econômica do final de 1970 com uma alteração limitada de suas políticas econômicas (DEDECCA, 1998). Para o autor a austeridade e o processo de desregulamentação econômica eram vistos como os elementos fundamentais para superar a situação de estagnação econômica vivida pela Inglaterra e que fora agravada pelo novo contexto internacional.

Ele completa seus argumentos nesse sentido afirmando que:

Finalmente, cabe ressaltar que a revalorização do dólar pelos Estados Unidos expressa tanto uma disposição daquele país em restaurar sua hegemonia na economia e na política internacionais, quanto uma postura de política econômica em que a desregulamentação dos mercados era vista

como instrumento para a recomposição da capacidade competitiva norte-americana. Assim, Estado Unidos e Inglaterra abriram espaço e forçaram para que as novas orientações das instituições internacionais de fomento ao desenvolvimento ganhassem crescente legitimidade, seja nos países desenvolvidos, seja nos países da periferia do mundo capitalista (DEDECCA, 1998, p.167).

Portanto, a crise de 1970, ensejou cenários distintos que aplacaram definitivamente na forma do trabalho/emprego, e nos seus processos produtivos, tanto nas economias periféricas como nas economias centrais. E as implicações dessa crise foram cruéis na dinâmica do trabalho, seja no nível da produção (estruturação, divisão do trabalho, mercado de trabalho e sindicatos), seja no da reprodução (LIRA, 2006).

E diante desse contexto, surgiram outras formas de organizações empresariais:

Na passagem dos anos 70 para os anos 80, as perspectivas de uma revolução tecnológica em um ambiente de crise e recessão econômicas estimularam as empresas a adotarem projetos de modernização fortemente centrados em processo de automação de plantas produtivas, que foram denominadas de `fábricas do futuro. Esses projetos eram, em geral, lançados em regiões pouco industrializadas e com baixa presença sindical (*green fields*) com o objetivo de contornarem os problemas de empregos gerados e conseqüentes resistências dos trabalhadores. (...) A perspectiva de automação aparecia para as empresas como meio de superação dos conflitos entre capital e trabalho, graças à visão de que o trabalho na nova configuração produtiva se tornaria residual (DEDECCA, 1998, p. 167).

Por outro lado, ao se tratar especificamente sobre as perspectivas dos:

(...) trabalhadores, as formas adotadas para agilizar o processo produtivo, com a finalidade de obter a flexibilização necessária à produção, além de suscitarem novas exigências ao perfil do trabalhador, também promovem uma segmentação entre os trabalhadores. Os mais qualificados têm mais possibilidade de permanecer (o que não significa segurança total) no mercado formal e, potencialmente, têm condição de viabilizar uma relação mais estreita entre o trabalho manual e o intelectual; os que não preenchem os requisitos da polivalência e qualificação vêm-se excluídos do mercado de trabalho formal, pois, com o enxugamento de postos de trabalho no setor industrial e com os limites do setor de serviços, a maioria é obrigada a procurar ocupações na **informalidade**”(grifo meu)LIRA, 2006, p.132).

Trata-se de um cenário nada propício ao trabalho, mas favorável ao recrudescimento do desemprego; e, diante dessas perspectivas negativas, uma das implicações para o trabalhador, foi o enfraquecimento dos sindicatos, que nas

negociações coletivas, foram obrigados a fazer concessões econômicas e políticas na esperança de garantir emprego futuro e para permitir uma flexibilidade das relações de trabalho que atrasasse as decisões das grandes empresas voltadas para a implantação de novas plantas altamente automatizadas. (DEDECCA, 1998).

Essa flexibilidade nas relações de trabalho ensejaram definitivamente as formas precárias de trabalho/emprego. E o desdobramento destas novas formas de emprego, novas formas de empresas criaram as condições objetivas para a proliferação do trabalho autônomo, do trabalho individual; ou seja, na medida em que empresas assumem novos formatos de plantas, com a incorporação de tecnologias mais sofisticadas, geraram a necessidade imperativa de trabalhadores mais qualificados e preparados. Do ponto de vista das condições subjetivas, esse ambiente favoreceu a proliferação da terceirização e do empreendedorismo entre a classe dos trabalhadores desempregados.

A quebra de muitas empresas e a perda de muitos empregos demonstrava um dos momentos de crise do capital. Desta forma a mudança no padrão produtivo implicou em alterações nas relações de trabalho que apareciam totalmente subordinadas às decisões de reengenharia das plantas produtivas (DEDECCA, 1998).

No Brasil, guardadas as proporções o cenário de transformação da produção capitalista só foi sentido com maiores impactos no movimento de abertura econômica promovida pelo governo Fernando Collor de Melo na década de 1990. Essa medida

(...) forçou um movimento de racionalização produtiva, que, na ausência de uma política industrial, levou a uma posição defensiva das empresas. (...) a redução da capacidade produtiva foi acompanhada por uma certa modernização tecnológica e organizacional, convergente com as tendências internacionais (DEDECCA, 1998, p.181).

Pelo lado do trabalho, o primeiro impacto diante das mudanças foi a flexibilização nas relações de trabalho. Governo, empresas e sindicatos convergiram com esta posição (DEDECCA, 1998). Entretanto, não houve qualquer consenso sobre como essas mudanças deveriam ser realizadas no sistema nacional de relações do trabalho; um ponto evidente para todos foi a questão do investimento

em qualificação da força-de-trabalho. Mas o desemprego já era uma realidade no contexto sócio-econômico do Brasil.

Portanto, diante desse contexto de reestruturação produtiva que novas formas de empresas e emprego foram gestadas no Brasil. E tais mudanças evoluíram no sentido de se criarem alternativas para superar o desemprego. Se de um lado as empresas nacionais foram reestruturadas para se adequar a um novo padrão produtivo, por outro lado o trabalhador seguiu a mesma tendência. De maneira não harmônica ou consensual, postula-se que o trabalho foi a categoria que mais sofreu nesse processo.

Em síntese, o desemprego, a reestruturação produtiva, o empreendedorismo, as influências da crise internacional, a desregulamentação dos mercados internacionais, os novos formatos de empresas e o novo perfil do trabalhador foram às determinações que ensejaram o surgimento da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte no Brasil, como uma das alternativas para superar o problema a falta de emprego.

O objetivo desta sistematização acerca do surgimento da ME e da EPP representa o esforço em localizá-la num período histórico e determinado. Até porque já na obra de o capital de Marx, há análise sobre as pequenas unidades produtivas, cujas características são de unidades autônomas, formadas por artesãos que possuem os meios de produção e eles são os donos da força-de-trabalho. No estudo, o autor acrescenta uma característica importante da ME e da EPP que será tratada no final da seção. Para Marx as pequenas unidades produtivas autônomas não consolidam, no modo de produção capitalista, a reprodução ampliada do capital (MARX, 1983). Esse fenômeno explica em parte o porquê, até os dias atuais, que a ME e EPP tem alto grau de mortalidade.

Entretanto, antes de analisar exclusivamente esta questão, torna-se necessário desvelar o papel do Estado nesse contexto; ele enquanto mediador da relação capital e trabalho segue o seu caráter capitalista e, portanto, no âmbito das suas funções, institui políticas públicas para incentivar a criação de Microempresas e de Empresas de Pequeno Porte.

Assim, trabalho, ME e EPP e empreendedorismo são categorias que a partir

deste momento da investigação têm centralidade na análise e no debate. A obra de Carlos Montaña, *Microempresa na era da globalização*, de 1999, será usada como referência porque o autor analisa criticamente o papel e a natureza da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte no contexto da globalização, a partir do materialismo histórico.

Partindo desse princípio, ele atribui que:

(...) o surgimento da *ME* e *EPP*^[13] e seu desenvolvimento na sociedade contribui para desarticular e esconder a polarização (capital e trabalho). Já não há apenas capitalista por um lado e simples assalariados por outro; agora, o empresário da *ME* e *EPP* é um ‘empresário’ e um ‘trabalhador’ conjuntamente. Estas duas categorias já não parecem ser antagônicas. Isto cria uma imagem fetichizada de que já não há mais contradição capital-trabalho com *ME* e *EPP* e a Grande Empresa Mercantil – *GEM*. Elas parecem se relacionar livremente no mercado (MONTAÑO, 1999, p. 47).

Nesta afirmativa o autor demonstra o uso da estratégia disseminadora do empreendedorismo; ela vem para esconder a determinação de que o capital continua engendrando, de forma ideológica na categoria dos trabalhadores que eles, sozinhos, individualmente são capazes de superar os problemas de dimensões macroeconômicas, a partir de suas próprias iniciativas; eles agora integram a classe dos empresários, são empreendedores, donos dos meios de produção.

O autor vai além quando afirma que este argumento visa implantar a desarticulação e a desunião na classe trabalhadora. A idéia é evitar que o trabalhador se una, porque caso isso ocorra, se:

(...) cada trabalhador individual se juntar aos outros numa associação ou sindicato, poder-se-ia criar um elemento político relevante: *os trabalhadores, que constituem a esmagadora maioria da população nas cidades industrializadas*, podem se organizar. E isto, considerando a máxima marxengelsiana: “trabalhadores de todos os países, uni-vos”, cria uma tensão sem precedentes para a hegemonia capitalista (MONTAÑO, 1999, p.45)

Desta forma, se a classe trabalhadora tivesse a capacidade de se unir, eles se tornariam um perigo permanente para ordem socioeconômica e política; assim, deve, a minoria hegemônica, definir uma estratégia que disfarce e debilite os pontos

que unem trabalhadores: desta forma, para manter a ordem vigente e o *status quo*, o capitalista, seguindo a máxima romana – “dividir e reinarás” - , desarticular e dividir a maioria trabalhadora. Para isso nada melhor que esconder as semelhanças e ressaltar ou criar, diferenças. Deve “*heterogeneizar*” e *atomizar a massa trabalhadora*” (Montaño, 1999). O empreendedorismo atende explicitamente a estas determinações na contemporaneidade.

Esta concepção reforça o argumento fundante do capitalismo no sentido de que o capital, continua operando para se superar e encontrar outras formas para manter o seu *status quo*. E nesse sentido usa de aparelhos ideológicos como o empreendedorismo como sendo a bola da vez; ele é o antídoto, o *modus operandi* para trabalhadores, estudantes, desempregados, encontrar sua autonomia, o seu lugar ao sol na medida em que conseguem abrir o seu próprio negócio – a microempresa, ou a empresa de pequeno porte -; ou seja, depositam na alternativa individual como sendo a forma para superar os problemas que estão postos numa estrutura para além das suas capacidades, um cenário amplo onde está situado as relações complexas e contraditórias do modo de produção capitalista.

Desta forma a natureza da ME e da EPP atende aos interesses do capital para superar a crise e (re)criar as condições para baixar os seus custos de produção. Ou seja, elas foram constituídas ideologicamente através do empreendedorismo pelo capital para representar, significar para classe trabalhadora sua forma autônoma, individual e emancipatória.

Entretanto, considerando os números publicados numa pesquisa do SEBRAE em São Paulo – Serviços Brasileiro de apoio as micro e pequenas empresas – estas formas não evoluíram nos últimos dez anos; o que demonstra o caráter falacioso do empreendedorismo. Os números apresentados demonstram que as ME e as EPP são constantemente abertas; contudo, elas não se estabelecem no mercado. Pelas estatísticas, existe um movimento intenso que expressa altas taxas do crescimento da mortalidade destas unidades produtivas.

Infelizmente na fonte da pesquisa, não estão explícitos os métodos adotados para demonstrar a forma como é feito, entre os procedimentos, a escolha da amostra, o acompanhamento dessa taxa de mortalidade, se essa quebra é

acompanhada da mesma amostra até o sexto ano, se não são consideradas as novas unidades abertas, etc. Independente dos questionamentos, a figura a seguir esboça os indicadores de mortalidade dessas unidades produtivas.

A série histórica visa evidenciar as causas da mortalidade da ME e da EPP na cidade de São Paulo. Com o índice encontrado, a instituição explica e procura estabelecer a pesquisa como referência para as demais unidades da federação. No presente ano a pesquisa completou dez anos. Portanto, os números a seguir, são do SEBRAE São Paulo:

FIGURA 1 – Taxa de mortalidade: empresas constituídas entre 2001 e 2005.

Fonte: SEBRAE São Paulo, 2009

Para o SEBRAE os números da pesquisa revelam que

O estudo (...) identifica as principais causas que levam ao fechamento das empresas: comportamento empreendedor pouco desenvolvido; - falta de planejamento prévio; - gestão deficiente do negócio; - insuficiência de políticas de apoio; - flutuações na conjuntura econômica; - problemas pessoais dos proprietários (SEBRAE, 2009).

Comprova-se, a partir do “comportamento empreender pouco desenvolvido” e através dos representativos números descritos na figura acima que o empreendedorismo é uma falácia capitalista; os trabalhadores desempregados não se identificam na categoria de empregadores. As estatísticas do próprio SEBRAE

confirmam esta apreensão pelas altas taxas de mortalidade destas unidades produtivas. As empresas fecham porque, apesar da ideologia impressa pelo capital para o trabalho autônomo e individual, o trabalhador, candidato a empresário não consegue se transformar e aderir a lógica do capital e infelizmente quebra e continua desempregado.

Salienta-se que existem outros determinantes para estas estatísticas; a análise não deve ser simplista; ou seja, não se deve atribuir tão somente ao perfil do trabalhador a quebra das microempresas e das empresas de pequeno porte, é necessário ampliar o escopo da análise, a fim de ela reflita a realidade complexa do fenômeno das relações sociais de produção.

Outro determinante do fenômeno – trabalho, empreendedorismo e ME e EPP – reside no fato de que o grande capital visa, enquanto objetivo de acumular, diminuir seus custos de produção e, na medida em o faz, promove a diminuição da sua massa de trabalhadores na produção, adquirindo tecnologia, ele promove o aumentando sua mais-relativa; por outro lado, na medida em há uma massa de trabalhadores desempregados, são instituídos mecanismos que estimulam a criação das MEs e das EPPs por pressões do capital e acatadas pelo Estado. Como afirma Montañó:

(...) a grande empresa incentiva e estimula a criação e o surgimento de ME e EPP porque no contexto da reestruturação produtiva, para os ramos e níveis não essenciais ao capital, o que ocorre é a redução dos custos de produção, ou seja, é o grande capital se desvencilhando de parte da massa trabalhadora, e passando agora a comprar o produto outrora produzido inteiramente por novas unidades de ME e EPP (MONTAÑO, 1999, p.36).

Decorre desse movimento que as novas unidades produtivas não se tornam, portanto, concorrentes do grande capital; elas (re)criam novos laços entre si, novas relações de trabalho. São particularmente as MEs e as EPPs as unidades produtivas contratadas pelo grande capital para produzir a um valor abaixo do que ele fazia antes da reestruturação produtiva, no modelo fordista de produção. Ou seja, com esta estratégia, permanece a lógica da apropriação da mais-valia absoluta, só que desta vez de maneira terceirizada, na contratação da ME e da EPP. O trabalhador-empresário, nesse novo movimento, não representa ameaça para o capitalista, nem seus direitos sociais – encargos sociais – representam mais custos para a produção

de mercadorias.

A contratação de uma ME e de uma EPP como terceirizada representa a manobra encontrada pelo capital para baixar os custos de produção e por conseguinte aumentar seu ciclo de acumulação ampliada de capital, a partir da extração da mais-valia absoluta do trabalhador; que neste caso, não é mais o trabalhador direto, agora é uma empresa terceirizada de um trabalhador que foi desempregado desta empresa, e passou a ser o proprietário da ME e EPP prestadora de serviços.

O que se apreende na análise dessa lógica é o fato de que as formas de apropriação da mais-valia terem se metamorfoseado. Entretanto, ela permanecer com o mesmo caráter, proporcionar a exploração do capital sobre o trabalho só que desta vez de maneira escamoteada e fetichizada, na contratação terceirizada de uma ME e EPP.

O trabalhador desarticulado, desunido, sob a pressão do desemprego não demonstra sinais de resistência; portanto continua a subsunção do trabalho sobre capital.

Para além destas formas da exploração do capital sobre o trabalho, há também o papel do Estado. A ação do Estado, nesta dinâmica é imprescindível porque o Estado é o capitalista, e portanto é “um Estado de coerção e do consenso – pois ele não pode se sustentar unicamente com a força, apenas desenvolvendo uma lógica capitalista; pelo contrário, como diria Hirschman, “para o Estado conter a saída dos seus membros e silenciar sua voz, ele deve procurar a sua lealdade” (HIRSCHMAN, apud MONTAÑO, 1999, p.51).

O Estado de que está se tratando é o Estado que se legitima na própria lógica do capital dentro da órbita da sociedade civil o que não implica o total afastamento do Estado. Ele apenas se desvencilha das áreas econômicas (lucrativas), privatizando-as, enquanto mantém (mesmo que marginalmente nos países periféricos-dependentes) certo nível de respostas à questão social (em parceria com o chamado terceiro-setor) (MONTAÑO, 1999)

A “questão social” evidenciada é aquela relacionada ao desemprego e as desigualdades sociais, que protagonizam o aumento da violência e o

recrudescimento da pobreza.

Para além destas considerações Montaño continua sua assertiva pontuando que:

No contexto das novas necessidades do capital e da atual retração do poder sindical, a reestruturação produtiva promove demissão em massa, precarização do vínculo de trabalho, perda de direitos trabalhistas e terceirização, significando uma enorme involução nas conquistas históricas obtidas pelos trabalhadores. Isto não ocorre passivamente, ao contrário, tende a recriar as lutas de classe. Para isso, e considerando as características apontadas, o Estado neoliberal desenvolve uma medida estratégica central de legitimação da ordem e da lógica capitalista, agora na órbita da sociedade civil: o Estado promove a formação de Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, que absorvem e empregam parte importante das massas desocupadas ou expulsas do mercado formal – promoção que se faz mediante o desenvolvimento, no Estado, de certas condições sociais (legislação que desburocratiza e favoreça sua criação, que reduza ou isente a ME e EPP de certas obrigações tributárias e etc) e financeiras (fundamentalmente créditos mais acessíveis, mas claro, socializando os custos) para seu fomento (...) e mediante o estímulo à terceirização, via fundamentalmente, programas de Incentivo à Demissão Voluntária (PDV) e à flexibilização do contrato de trabalho (MONTAÑO, 1999, p. 56-57).

Desta forma, a natureza e papel da ME e da EPP tornam-se mais evidentes, mas é necessário ir além, é preciso analisar ainda os determinantes destas unidades produtivas para compreender o porquê, no contexto das transformações capitalistas, elas não conseguem acumular capital nos moldes das grandes empresas. Assim:

(...)a (ME e EPP), em geral, apresenta uma estrutura muito elementar. Ela é *pequena* – poucos trabalhadores, baixo volume de produção e comercialização e reduzido mercado e raio de incidência; *pouco complexa* – altamente centralizada, com pouca estratificação e escassa divisão de tarefas e papéis; e *relativamente informal* – insuficiente definição explícita de objetivos, normas, sistemas de sanções e recompensas, assim como irregular aplicação das Leis Sociais e Empresariais (MONTANO, 1999, p.13).

Porém, esta categoria socioeconômica complexa e multideterminada é uma pequena ou uma micro empresa. Trata-se, então, em última instância, de uma organização empresarial-produtiva definida pela sua dimensão mais que por sua complexidade ou formalização. Podem existir pequenas empresas tanto formais como informais, e estas últimas nem por isso deixam de ser *pequenas* e nem *empresas* (MONTAÑO, 1999).

A questão é que estas características quantitativas, de dimensão, denotam

uma condição socioeconômica, carregada de características qualitativas que definem estas particulares unidades produtivas. A dimensão da ME e da EPP *não é causa, mas uma consequência*. Não é a dimensão nem o tamanho o que define uma ME e uma EPP, mas sim o fato de ser a ME e a EPP, uma categoria socioeconômica, o que condiciona, em termos gerais, seu tamanho e dimensão. Portanto, resulta imprescindível analisar as características qualitativas que fazem das pequenas unidades produtivas uma categoria socioeconômica particular (MONTAÑO, 1999).

Na apreensão do autor estas características qualitativas ajudam a conceituar a ME e a EPP com suficiente rigor, procurando refletir e reproduzir teoricamente o concreto, o real, que é a ME e a EPP como fenômeno e como categoria particular do capitalismo monopolista atual (e, no nosso caso, periférico).

Desta forma, toda empresa capitalista se compõe, do ponto de vista do valor do capital – composição orgânica - de *valor constante de capital:*” o valor dos meios de produção”, e do *valor variável:*”o valor da força de trabalho, a soma global dos salários”.(MARX apud MONTAÑO, 1999,p.18).

A relação entre os valores constante e variável do capital é denominada de

(...) composição orgânica do capital. Desta forma, a média das composições individuais (num ramo determinado de produção) dá-nos a composição do capital global desse ramo de produção. Por fim, a média geral das composições médias de todos os ramos de produção nos dá a composição do capital social de um país (MONTAÑO; 1999, p. 18)

Dado que, caso haja uma alteração na composição orgânica do capital, tanto no valor da parte constante quanto no valor da parte variável (relação entre a massa dos meios de produção empregados e a quantidade de trabalho necessária para eles serem empregados produzida pelo desenvolvimento tecnológico, há o aumento da proporção da parte constante do capital (seus fatores objetivos) em detrimento da sua parte variável (seus fatores subjetivos). Sendo este desenvolvimento tecnológico, como aponta Marx, “*a mais poderosa alavanca da acumulação*” (MONTAÑO, 1999, p.18). Esta análise tem relevo porque ela se constitui num dos elementos centrais para se apreender o porquê da ME e da EPP não consolida o movimento de acumulação ampliada do capital; ou seja:

(...) em oposição, aquelas empresas de dimensões reduzidas que, da sua precariedade tecnológica, possuem uma composição orgânica que favorece sua “parte variável” (e seus fatores subjetivos), por cima da “composição média” de ramo determinado, em detrimento de sua “parte constante”, integram aquelas categorias socioeconômicas que chamamos de ME e EPP (MONTAÑO, 1999, p.19)

Isso significa inferir que a ME e a EPP, caracterizadas pelas dimensões reduzidas e cuja relação entre o valor dos meios de produção sobre o valor da força de trabalho for inferior à média, dada a composição média do capital do seu ramo produtivo num dado país, constitui uma ME e/ou uma EPP. Quer dizer que a ME e a EPP possui, em termos relativos, maior valor da força de trabalho empregada que o valor de seus meios de produção, em relação à média (MONTAÑO, 1999)

Correlativamente, esta relação na composição orgânica do capital reflete outra relação: unidade de produto sobre o capital variável, e até, trabalho morto/trabalho vivo, quando resultam em relações negativas em relação à média do ramo no país; representam que o valor da produção por trabalhador, a produtividade de cada operário, é inferior na ME e na EPP do que na Grande Empresa Mercantil.

Em síntese, a análise da Composição orgânica do capital permite apreender outras características da ME e da EPP. Ela é subordinada e com um insuficiente desenvolvimento tecnológico – apresenta uma baixa relação entre capital constante/capital variável (composição orgânica e técnica do capital), se comparada com a média do ramo; menos produtiva em relação à média do ramo – produz menos a preços mais caros dos produtos, o que eleva seu ponto de equilíbrio além da média do seu ramo produtivo; e, portanto, é *menos lucrativa* – vende menos e seu preço de venda está mais próximo dos seus custos de produção, em relação à média no seu ramo (MONTAÑO, 1999).

Assim, se considerar o tamanho da ME e da EPP, sem levar em conta sua composição do capital estará se ignorando os efeitos que a tecnologia e o poder político-econômico provocam nesta relação, “a influência que o aumento do capital tem sobre a sorte da classe trabalhadora” (Marx, 1980, I, 2:712) e a tendência ao “decrécimo relativo da parte variável do capital com o progresso da acumulação e da concentração que a acompanha” (MONTAÑO, 1999, p.21).

Para finalizar, outro argumento que reflete o caráter da ME e da EPP e que integram o binômio trabalho e empreendedorismo está na forma como o Estado media esta relação. Ele atendendo as pressões do capital promove ações que escondem os interesses econômicos do capital. E nesse sentido ajudam a engendrar na cabeça do trabalhador desempregado a ideologia de que o empreendedorismo constitui-se numa das formas para superar sua condição de desemprego; como apontado por Dornellas, o Estado criou em 1999 um programa denominado Brasil Empreendedor, cujo propósito foi capacitar mais de 1 milhão de empreendedores brasileiros (DORNELLAS, 2001). O empreendedorismo constitui-se, portanto, no argumento que incute, como afirma Tavares:

A idéia de autonomia disseminada pelo pensamento dominante, trata da pequena produção ou dos negócios numa perspectiva que conduz à crença de que todos podem ser capitalistas, quando, na realidade, as atividades dominadas autônomas não conseguem ser nem ao menos uma alternativa do ao emprego. Não foi Marx, mas Adam Smith quem disse: "Um grande capital, mesmo com lucro menores, geralmente cresce mais depressa do que um capital pequeno com lucros grandes"(Smith apud Marx, 1984, p.192). Por isso, o culto à ilusão de propriedade releva ser apenas uma estratégia para disfarçar a subordinação. "É a grande mentira pós-moderna: o trabalho fragmentado que `tende` ao fim e o capital impessoal que `tende`, concomitantemente, a prescindir e a ser de todos (ROCHA, 1999, p. 35 apud TAVARES, p.441).

A autoria continua pontuando na sua análise afirmando que:

O indivíduo que se auto-emprega, mesmo que a sua atividade não seja interior à produção capitalista, não é nem autônomo nem capitalista. Tal qual um assalariado, o produto de seu trabalho será enlaçado pela lógica do capital. O mercado é o ponto para o qual todos convergem e no qual todas as pseudo autonomias se dissolvem. Por mais independente que o indivíduo imagine ser, o produto do seu trabalho terá, em algum momento, de se confrontar com outros, no mercado, onde cada troca imprime a presença da mais-valia, expressando, portanto, a oposição do capital à capacidade viva de trabalho (TAVARES, 2006, p.441).

As estatísticas oficiais do SEBRAE, reforçam e denotam os péssimos resultados da estratégia adotada pelo Estado de que o empreendedorismo, atrelado a abertura de ME e EPP resolverão o problema do desemprego. E os impactos sociais desta medida adotada pelo Estado apontam para um fenômeno concreto, o trabalhador não consegue ser empresário e quebra; daí, nem autonomia, nem emprego. O trabalhador volta a sua condição de desempregado e sem alternativas

de sobrevivência digna. E nesta condição, como o trabalhador está na condição solitária, desarticulado do movimento sindical ou outro que o valha, ele não encontra energias para se superar, caindo no campo da miséria e da extrema pobreza.

Mesmo assim, o Estado quando se trata de números, diz que as Microempresas e as Empresas de Pequeno Porte representam 99,2% do total de empresas formais; todas juntas empregam 60% da população economicamente ativa, base objetiva. Mas na essência da questão, base subjetiva, o peso das MEs e das EPP's no Produto Interno Bruto - PIB - é de 20%, ou seja, o número não chega a representar um peso significativo em relação ao total de empresas formais, daí, de certa forma, explica-se o pouco caso do Estado em relação ao tratamento às estas unidades produtivas.

Se por um lado para o Estado os 20% do PIB não tem significância política e econômica, por outro lado, na dimensão social, os números relacionados ao emprego da força de trabalho, 60% impõem ao Estado a adoção de medidas que promovam, entre os seus objetivos, a disseminação do empreendedorismo, com vista a conter a questão social – desemprego, informalidade nas relações do trabalho, desigualdades sociais e pobreza.

Assim, o argumento do empreendedorismo se constitui de um aparelho ideológico para disseminar nos desempregados, nos informais que

(...) a autonomia, a independência, (representa) a transformação de trabalhador em empresário. instituído de que esta é a forma legítima para superar o problema do desemprego, e nesse sentido (re)afirmar de que a pequena empresa” é um meio, uma forma para que os trabalhadores acreditem que esta pode lhes assegurar mecanismo de proteção social, qualificação e renda (TAVARES apud LIRA, 2007, p.139).

Numa perspectiva mais ampla, acredita-se que o Estado dispõe, como apontado na seção anterior, de alternativas, de outras formas para atender aos interesses da classe trabalhadora desarticulada, desunida, desassistida e ainda, desempregada.

Estas alternativas constituem-se da implementação de políticas públicas de trabalho, assentadas na particularidade brasileira – nas 26 unidades da federação e

um distrito federal, ou, nos 5.564 municípios. Em cada um destes municípios existem MEs e EPPs, ou seja, os 99,2% destas unidades produtivas que, independente de não realizarem a acumulação ampliada do capital, produzem, pagam impostos, empregam trabalhadores, fazem circular a moeda internamente, promovem diretamente crescimento e o desenvolvimento econômico local; características suficientes para que o Estado despendesse tratamento diferenciado, instituindo políticas públicas voltadas para o fortalecimento e o estímulo da ME e EPP através do crédito, da assessoria e da qualificação. Não como ações individuais, mas numa perspectiva que integrasse estas três dimensões.

Entretanto, o que se apreendeu na realidade concreta foi que por conta do baixo peso no PIB, as ME e EPP acabam por não representar para o Estado um peso político e econômico que estimule a implementação de políticas públicas ativas, voltadas para a reprodução da força de trabalho.

Por outro lado, como explica Montaño, no momento histórico e determinado, esta lógica é superada e as MEs e as EPPs são de extrema valia para o capital, forçando o Estado a implementar políticas públicas que favoreçam a categoria, demonstrando o caráter contraditório do fenômeno.

Finalmente, como o propósito da presente seção foi analisar a categoria trabalho e o empreendedorismo no bojo das transformações capitalistas, para apreender e desvelar o papel e a natureza da microempresa e da empresa de pequeno porte na dimensão econômico e social do Brasil, conclui-se que estas unidades produtivas representam concretamente uma alternativa para a geração de trabalho e renda para os trabalhadores desempregados. As estatísticas comprovam este argumento.

Entretanto, para além disso, existem outros determinantes que estão inscritos na realidade e que, subjetivamente, escamoteiam o caráter da ME e da EPP no atual estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista: o do atendimento das necessidades das Grandes Empresas Mercantis. Estas empresas, na medida que terceirizam e subcontratam a produção através das ME e EPP, perpetuam a lógica da acumulação ampliada do capital ao mesmo tempo em que precarizam e flexibilizam ainda mais as relações formais de trabalho.

3 A LEI GERAL: CONCEPÇÃO, ORIGEM E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

Para tratar da Lei Geral: concepção, origem e implementação da política pública denominada Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte foi necessário retomar, ainda que superficialmente, o debate acerca das formas utilizadas pelo Estado para intervir na dinâmica do trabalho.

Nesses termos, os conceitos utilizados por Lima (2004) sobre os tipos de políticas para atender às demandas do mercado de trabalho são imprescindíveis: o primeiro conceito trata das políticas passivas, cujo caráter considera o nível de emprego como dado e visam prestar assistência financeira ao desempregado (seguro-desemprego e outros mecanismos) ou a reduzir o excesso da oferta de trabalho (incentivos à aposentadoria antecipada e à manutenção dos jovens no sistema escolar, redução da jornada de trabalho, etc.).

O segundo tipo de política são as denominadas ativas que buscam atuar diretamente sobre a oferta de trabalho, no sentido de melhorar as chances de inserção e a qualidade do emprego (qualificação profissional) ou causar impacto sobre a demanda por trabalho (subsídio à contratação, oferta de crédito às pequenas e microempresas, etc.(LIMA, 2004).

Desta forma e considerando tais conceitos, a Lei Geral tem sua classificação em pelo menos duas modalidades de política. A primeira delas relacionada à política econômica porque trata da dimensão tributária e a segunda, da política social, visto que ela proporciona, entre os seus benefícios da dimensão não tributária, os incentivos à desburocratização para aberturas de novas unidades produtivas e/ou à formalização daquelas unidades que estão na informalidade; esta medida gera na sua implementação, demanda por força de trabalho formal.

A concepção, a origem e a implementação da Lei Geral serão desveladas a seguir.

3.1 A Lei Geral: o processo de formulação

A formulação de uma política pública segundo Dye (1992) consiste num

processo de barganha, competição, persuasão, e compromisso entre os grupos de interesse e do governo. Para Silva (2005), o processo de formulação de uma política pública constitui-se da formulação de alternativas de política no momento de precisão abrangendo e constituindo-se de diagnóstico sobre a situação problema.

Assim, na sua composição, o processo de formulação possui movimentos: o primeiro consiste na identificação do problema, o segundo, na composição da agenda; o terceiro na formulação das propostas em si e, finalmente, na legitimação da política.

Ainda sobre o conceito do processo de formulação de uma política pública, Dye (1992) aponta que existem outros determinantes importantes para analisar o movimento. Entre eles estão os valores dos *policy makers*, quais sejam: os valores políticos, os pessoais, os ideológicos, os organizacionais e os governamentais. Para além deles, existe o aspecto da negociação na arena pública. É aqui que se determinam o poder de barganha dos grupos de interesses e dos políticos, as pressões dos grupos sociais, as negociações em si e as contrapressões (DYE, 1992).

No Brasil, o processo de formulação de uma política pública é definido no poder legislativo, ou seja, as alternativas/propostas são construídas pela classe política que representa os interesses do cidadão; Portanto, para a análise de uma política é fundamental se considerar este contexto visando apreender as implicações originadas desta condição.

Feitas estas considerações iniciais, o processo de formulação da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte aconteceu no contexto das transformações no processo produtivo brasileiro, no caráter do Estado neoliberal atuar na dinâmica socioeconômica, na globalização dos mercados de produção e consumo e na desregulamentação dos mercados financeiros mundiais.

Desta forma, o diagnóstico da situação problema do Brasil no início da década de 2000 sobre a dinâmica do trabalho apontava para altas taxas de desemprego, seja o de caráter estrutural, seja o de caráter conjuntural^[14]. Eram registrados aumentos nas relações precárias de trabalho e ainda havia o recrudescimento da informalidade no mercado de trabalho. Para Pochmann é

preciso considerar que:

A dinâmica do emprego segue tradicionalmente uma trajetória geral da economia. Quando as taxas de crescimento do produto são muito baixas, por exemplo, a taxa de desemprego tende a crescer. Já nos períodos de redução do nível de atividade econômica, quando a taxa de desemprego tende a ser mais elevada e há grande subutilização do trabalho, apenas o aumento da demanda agregada mostra-se efetivamente positivo à elevação do volume geral de emprego e renda (POCHMANN, 1998, 222-223)

Como as taxas de crescimento econômico eram baixas nessa época, o desemprego era crescente. Para além do problema do desemprego, havia ainda a informalidade nas relações de trabalho e a flexibilização fortalecia ainda mais a perspectiva de desalento para o trabalhador.

Sobre o contexto da informalidade no Brasil, uma publicação do SEBRAE, com base nos números do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE revelava que à época, havia cerca de 10,3 milhões de empreendimentos na informalidade e aproximadamente 15 milhões de trabalhadores e empregadores ligados a esses empreendimentos. Portanto, postula-se que o fenômeno da informalidade integra a dinâmica do modo de produção capitalista. Para Cacciamali:

(N)a medida que o mercado se amplia e a tecnologia imprime níveis de produtividade social que permite a exploração dos mercados ocupados em bases capitalistas, a produção informal é deslocada e, não obrigatoriamente, extingue-se. O movimento relevante é que a produção capitalista pode vir a destruir certas atividades informais em um determinado momento e local, e simultaneamente, criar e recriar outras (CACCIAMALI apud DUALIBI p. 13)

Desta forma:

A delimitação do setor informal em função do ritmo de acumulação capitalista ocorre, tanto porque o processo de diferenciação da estrutura produtiva cria e destrói, permanentemente, oportunidades para a pequena produção (...) quanto porque diante da retração do nível de atividade econômica é para esse segmento que irão migrar os trabalhadores tornados disponíveis (desempregados) no setor formal da economia, em busca de alternativas de ocupação e geração de renda. Entretanto, a lógica da gestação do setor informal não reside na existência de força de trabalho não incorporada pelo setor formal. Nessa perspectiva, a situação de desemprego aberto retrata, em última análise, as limitações do setor informal em incluir a parcela de trabalhadores desocupados. Portanto, o excedente da força de trabalho, por si só, não é condição suficiente para a constituição do setor informal. O seu surgimento é, antes, função da dinâmica de acumulação capitalista na criação de espaços produtivos

passíveis de serem ocupados a partir de uma lógica tipicamente capitalista de organização da produção (DUALIBI, 2006, p.14).

Ou seja, o setor tem:

(...) a **forma de organização da produção dinâmica que se insere e se amolda aos movimentos da produção capitalista**. Sua composição e seu papel modificam-se com o padrão de expansão e reprodução capitalista e, assim, ele é continuamente deslocado e recriado, tornando-se flexível e permeável, adaptando-se às condições gerais da economia, em especial, da urbana (CACCIAMALI apud DUALIBI) p.12)

Portanto, diante de uma situação problema brasileira de desemprego e do setor informal, responsável pelas relações informais de trabalho, a questão que se colocava para o Estado era: como encontrar alternativas para superar tais problemas?

No final da década de 1990 e início dos anos 2000 o presidente do Brasil era o sociólogo Fernando Henrique Cardoso, do Partido Social Democrata Brasileiro-PSDB - mandados 1994-1997 e 1998-2001. Uma das formas, ou ainda, uma das alternativas implementadas pelo governo seu para resolver o problema do binômio desemprego e informalidade foi a instituição e implementação de políticas públicas de trabalho ativas.

O PLANFOR – Plano Nacional de Formação Profissional -,foi uma política pública ativa que visava enfrentar o problema do desemprego; entretanto, na sua implementação a política não considerou a dinâmica econômica; ou seja, uma vez não havendo crescimento econômico não havia condições objetivas para (re)inserir trabalhadores qualificados no mundo do trabalho altamente transformado.

Na análise de Lima (2004) acerca do tema, ela afirma que:

Dentre as “políticas de inserção” ou “políticas de mercado de trabalho”, como prefere Pochmann, merecem destaque,(...) aquelas de natureza ativa direcionadas à formação profissional, que passam a se constituir no eixo privilegiado da estratégia de enfrentamento do desemprego. (LIMA, 2004, p.100)

Entretanto, os impactos mensurados desta política foram pífios em relação ao

desafio de superar a questão do desemprego; embora a estratégia tenha privilegiado a qualificação e requalificação de milhares de trabalhadores durante os oito anos em que esteve vigente.

Os impactos do PLANFOR, enquanto política pública ativa não revelaram mudanças na condição do trabalhador brasileiro que continuou desempregado. Um dos determinantes desse fenômeno foi a conjuntura econômica brasileira da época: baixas taxas de crescimento. Para Lima, o PLANFOR tinha como

(...) pressuposto a necessidade de adaptar o perfil de qualificação da força-de-trabalho a um padrão mais flexível de relações de trabalho imposto pelos movimentos de globalização e reestruturação produtiva. Paradoxalmente, entretanto, exatamente no momento em que se enfatiza o incremento de qualificações e das competências da força-de-trabalho como requisito para a elevação do nível de emprego e da competitividade das economias nacionais observa-se uma ruptura do “papel integrador” exercido pela educação e formação profissional na chamada “Era de Ouro” do capitalismo. Naquele contexto, prevalecia o compromisso público com o pleno emprego e com o atendimento das necessidades educacionais da força-de-trabalho que se incorporaria ao mercado de trabalho em expansão. Com o abandono de tal compromisso, no bojo do atual processo reestruturação capitalista, o emprego e a integração passam a obedecer a uma lógica essencialmente privada que enfatiza as capacidades e competências individuais como condicionantes exclusivos da inserção no mercado de trabalho (LIMA, 2004, p.100).

No final do programa, o Estado com seu perfil intervencionista não resolveu o problema do desemprego e nem coibiu as relações informais de trabalho. Nesse sentido, precisava-se encontrar, outras formas, outras alternativas para a superação desses problemas sociais.

Foi no bojo desse contexto que a Lei Geral teve sua concepção e origem gestadas; entretanto, tais fatores não representaram diretamente a motivação para a formulação da Lei Geral. O que estava em jogo à época era a defesa dos interesses da classe empresarial representadas pelas suas diversas entidades patronais – confederações nacionais e o próprio SEBRAE na arena política, no intuito de inserir esses interesses na agenda pública brasileira.

Como o desemprego era um problema premente, os argumentos para a concepção da Lei Geral foram nesse sentido. A classe empresarial tomava para si a responsabilidade de promover emprego desde que o Estado atendesse aos seus pleitos.

O destaque desta situação foi que a classe empresarial que reivindicava era a classe dos empresários das microempresas e das empresas de pequeno porte. Uma classe considerada relativamente esquecida e sem a devida por parte do Estado. Então, por que agora na concepção da Lei Geral esta classe seria atendida? Qual a diferença existente entre o passado e o presente acerca das motivações do Estado em apoiar o segmento? A resposta a esta indagação está no caráter contraditório do Estado. Como afirmou Montañó, em um momento interessa ao Estado apoiar os empresários das ME e EPPs, em outros não.

Portanto, a gestação da Lei Geral decorreu do movimento em que o Estado resolveu apoiar o segmento. O trabalhador-empresário, denominado muitas vezes de “empreendedor”, alcançou êxito na sua batalha, na defesa dos seus interesses. Mesmo assim, permanece a indagação: o fato de o Estado apoiar os empresários das MEs e das EPPs com o aceno positivo para a instituição da Lei Geral significa que ele também possui seus próprios interesses nessa relação. Quais serão, na essência do fenômeno, os interesses do Estado em apoiar a classe dos empresários das MEs e EPPs?

Numa análise preliminar acerca desta indagação, o fenômeno remete à questão da manutenção do Estado, o *quantum* de mais-valia extraída do trabalhador será necessário para manter o Estado (FIGUEIREDO, 2003). Como já aludido na primeira seção do presente trabalho, uma vez a Lei Geral dispor de um caráter dual, ou seja, de um lado, ter uma dimensão tributária, postula-se que o Estado ao atender aos interesses dos empresários das MEs e das EPPs também o faz na perspectiva do aumento na sua arrecadação, ou seja, na sua manutenção.

No atual estágio, o Governo Federal dispõe da Super-receita, órgão que congrega a arrecadação dos tributos federais e a arrecadação das contribuições sociais. Desta forma, para o Estado, com a instituição dos incentivos e benefícios proporcionados pela Lei Geral haveria, simultaneamente, o aumento na arrecadação tributária e na seguridade social, na medida em que mais empresas se formalizarem e proporcionarem novos postos formais de trabalho, o aumento no controle fiscal e nas contribuições sociais devida por essas ME e EPP e o aumento do controle sobre a arrecadação nas unidades federadas – Estados e Municípios – via Simples

Nacional – tributo único que aglutina oito impostos, seis federais, um estadual e um municipal. Situação antes inexistente.

Pelo lado do “empreendedor”, o trabalhador-candidato a empresário, que em momentos anteriores não tinha seus interesses atendidos pelo Estado, passou a ser objeto de atenção, em face ao tamanho da sua representatividade quantitativa na dinâmica econômica e social brasileira. Pelas estatísticas do SEBRAE há 5,5 milhões de MEs e EPPs formais e 10,3 milhões de empreendimentos informais; ou seja, para o Estado, estes números são representativos em termos de arrecadação e da geração de postos de trabalho.

Os primeiros anos da década de 2000 vivia-se no Brasil um baixo dinamismo econômico. Para a classe capitalista os impactos de um baixo crescimento econômico representa a perspectiva de que o ciclo produtivo não se completa, ou seja, a lógica capitalista não se consolida; portanto, o lucro não acontece. Além disso, havia um conjunto de inovações tecnológicas encaminhadas pela reestruturação produtiva mundial e nacional, a financeirização dos mercados, as altas taxas de desemprego e o recrudescimento do setor informal. Bases materiais para empresas brasileiras e transnacionais se adequarem ou quebrarem.

Pelo lado das MEs e EPPs os impactos desse contexto era similar; entretanto, com implicações distintas

Particularmente, no contexto das MEs e EPPs, as transformações no processo produtivo implicaram mudanças na sua atuação, como analisado por Montaño na seção anterior, as demandas produtivas para estas unidades passaram a ser, em grande medida, para as terceirizações e para as subcontratações, com o objetivo de minimizar os custos de produção das grandes empresas. O lado subjetivo deste contexto demonstra o alargamento do desemprego, da precarização das relações trabalhistas, da flexibilização e do incentivo ao mesmo tempo, da constituição de unidades produtivas informais e autônomas.

Assim, a Lei Geral aparece na forma de um instrumento legal, na forma de uma proposta de política pública de Estado, concebida no bojo desse contexto, construída a partir da pressão do movimento dos empresários do segmento visando ao enfrentamento do desemprego, das altas taxas de mortalidade destas unidades

produtivas e pela concorrência desleal entre empresas formais e informais.

No título *Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas: a história de uma lei que veio fazer história*, a causa, o motivo mais premente, capaz de arregimentar e mobilizar a categoria nacionalmente para o movimento da constituição da Lei Geral foi “o grande número de mortalidade” desses micro e pequenos empreendimentos. O que na prática, representa o desemprego, o aumento da informalidade nas relações de trabalho e o alargamento do setor informal.

Postula-se então, que as determinações para a concepção e o surgimento da Lei Geral advém da ordem capitalista, segue a lógica do capital, visto que a classe capitalista, com o apoio inalienável do Estado, conseguiu articular um instrumento com características gerais, que atenderá aos diversos interesses das MEs e EPPs, que proporcionará o aumento na base de arrecadação do Estado, o aumento e a sincronia do controle fiscal da União sobre os entes federados, e que ainda conseguirá dar uma resposta para o enfrentamento do problema dos trabalhadores desempregados e informais.

Os números publicados pelo SEBRAE constituíram-se em fortes argumentos para confirmar esta tese:

O Brasil é um dos países com a pior distribuição de renda do mundo. Os 10% mais ricos detêm 4,9% da renda, enquanto os 10% mais pobres sobrevivem com apenas 0,7%. Para reduzir essa desigualdade que envergonha a consciência nacional, o caminho mais rápido e eficaz é o incentivo às micro e pequenas empresas. As MPEs são 99,2% das empresas brasileiras, respondem por 57,2% da ocupação de mão-de-obra ativa na atividade econômica e por 26% da massa salarial. São 62,1% de empresas exportadoras que constroem 20% do PIB. Todavia, para esse universo de 5,5 milhões de micro e pequenos empreendimentos correspondem outras 10 milhões de iniciativas na informalidade. Sem existência legal, sem amparo de qualquer natureza, sem acesso à Previdência e que, por outro lado, pesam sobre os serviços públicos e concorrem de forma desleal com os legalmente estabelecidos. A informalidade – que para a administração pública, é o pior dos mundos – também agrava a taxa de mortalidade precoce dos pequenos negócios. Entretanto, tais óbitos são causados principalmente por duas enfermidades crônicas: a hemorragia tributária e a asfixia burocrática (SEBRAE, 2006, p.16).

Outro argumento relevante para a concepção da Lei Geral está no movimento que a desencadeou. Nas publicações do SEBRAE sobre o processo de formulação da Lei, há relatos de que houve uma intensa mobilização da classe empresarial.

Aconteceram marchas para Brasília imitando os grandes movimentos sociais que, com uso destas estratégias foram capaz de pressionar o Estado e o poder político instituído – Congresso Nacional – para o atendimento dos seus interesses.

Assim, com os movimentos de pressão organizados pela classe dos empresários do segmento, com o uso de estatísticas econômicas que impediam o crescimento e o desenvolvimento destas unidades produtivas foram construídos os pilares para a concepção da Lei Geral – o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte foi concebido e gestado. Metzker (2005) descreve este fenômeno afirmando que:

O Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, já crismado de Lei Geral, é uma construção coletiva da qual participaram pelo menos 80 mil lideranças empresariais e políticas que se mobilizaram em todos os pontos do país. Sua concepção germinou de uma inquietação manifestada a partir de 2003 pelo SEBRAE Nacional quanto à alta mortalidade dos pequenos negócios, a qual levava à inutilidade dos esforços e ao desperdício de energia do serviço. A procura de um diagnóstico completo sobre a *causa mortis* das pequenas empresas foi compartilhada com as lideranças empresariais e de classe de todo o Brasil. Seis mil empresários e autoridades participaram de um levantamento que apontou como causas principais, a complexidade das exigências burocráticas nas três esferas de governo e o peso da carga tributária. Subsidiariamente, foram listados a falta de acesso ao crédito, o alto custo dos financiamentos, o comportamento repressivo da fiscalização, dificuldades para comprar e exportar e o escasso acesso à inovação tecnológica. As lideranças e a equipe técnica do SEBRAE dedicaram-se, em seguida, à elaboração de um projeto de lei complementar que fornecesse não só os remédios contra os males que vitimizavam o pequeno negócio nas mais tenra idade, mas também os fortificantes capazes de lhe proporcionar uma vida sadia em plena vitalidade. A opção de redigir uma lei simples e restrita à tributação cedeu lugar à concepção de uma lei ampla, que fosse mais justa. Em vez de um procurar um dispositivo restrito, optou-se por um mais amplo.(...) Por todos os ângulos que seja estudada, a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas – fruto de manifestações históricas e da qualidade dos homens públicos que participaram de sua elaboração – representa uma mudança de paradigma até então vigente na administração pública. Do Estado repressor, cartorial, que outorga concessões, para um Estado parceiro que induz o desenvolvimento (SEBRAE, 2005, p.5-6).

Pelo lado do Estado, como ele é capitalista, não houve empecilho no atendimento dessas pressões para a instituição da Lei Geral. Nos relatos do processo de formulação são descrito que a classe política pela primeira vez se une em prol de um único propósito, aprovar a Lei Geral (SEBRAE, 2007).

Sobre a classe dos trabalhadores, em face condição de desempregado, de

trabalhador informal, de trabalhador autônomo e, portanto desarticulado, não dispondo de bases materiais para se organizar enquanto classe, não se apreendeu, na pesquisa às fontes secundárias a manifestação da classe trabalhadora em relação à constituição da Lei Geral. Nesse sentido cabe ressaltar que mesmo o trabalhador formal, inserido numa ME e ou numa EPP, não demonstra características de organização em classe; um dos determinantes desta situação pode estar inscrito na própria característica destas unidades produtivas – elas são pequenas e com poucos funcionários - não proporcionando ambiente favorável à união e ao fortalecimento da classe.

Portanto, empresários, Estado e trabalhadores são os sujeitos que integram o objeto da presente pesquisa na medida em que se pretende apreender a relação entre a instituição da Lei Geral e a geração de postos formais de trabalho. A questão que se coloca diante disso é como este processo acontecerá na realidade dos 5.564 municípios brasileiros, em especial, na cidade de Boa Vista-RR? Como a Lei Geral será capaz de resolver um dos principais problemas levantados ainda nos seus propósitos – “minimizar a pobreza e gerar trabalho e renda para a população”?(SEBRAE, 2005) Essas questões serão pauta dos debates no capítulo 4.

Assim, para além da concepção e gestação da Lei Geral, há também o movimento da sua origem. Está posto que sua concepção foi influenciada pelas determinações acima descritas. Mas enquanto origem, ponto de partida, como ela foi desencadeada?

Nesse sentido, a Lei Geral foi iniciada e estruturada em dois eixos, dois aspectos fundamentais, daí o seu caráter dual: de um lado a dimensão tributária que trata da instituição de uma política eminentemente econômica, de fenômenos ligados à regulação e controle do Estado, cujo Simples Nacional é a âncora desta dimensão.

Para o Brasil, conhecido mundialmente pela sua extraordinária capacidade de tributar, o Simples Nacional nasceu sob a diretriz de unificar oito tributos - seis da esfera nacional, um da esfera estadual e um da esfera municipal, base material de funcionamento. Na base subjetiva, a instituição do Simples Nacional enseja para o

governo federal a prerrogativa do controle total sobre a arrecadação dos outros entes federados – Estados e Municípios - questão até então inexistente.

Do outro lado, no eixo da dimensão não tributária da Lei Geral, estão dispostos nove aspectos referentes ao tratamento diferenciado que deverá ser instituído às Microempresas e às Empresas de Pequeno Porte: a) a inscrição e baixa simplificadas das empresas, b) o acesso facilitado e privilegiado às licitações públicas, c) a simplificação nas relações trabalhistas, d) o protesto de títulos, e) o acesso à justiça, f) os incentivos ao crédito, g) à capitalização, h) à inovação tecnológica e ao associativismo. (SEBRAE, FENACON, 2007). É particularmente nesta dimensão que está o objeto da presente pesquisa, com recorte para a inscrição e baixa simplificadas das empresas e na simplificação nas relações trabalhista, que em tese, incentiva a formalidade dos negócios e promove a abertura de novos postos formais de trabalho.

Mas, além desses aspectos, há também a dimensão jurídica e constitucional da origem da Lei. Sobre esse enfoque pode-se afirmar que a origem do Estatuto Nacional foi determinado na Constituição Federal de 1988, nos artigos 170, 179 e 146. Esses artigos garantiram, para os grupos de interesses, os argumentos que deram origem à Lei Complementar 123 e imprimiram a obrigatoriedade do Estado em regulamentar e instituir o tratamento diferenciado às ME e EPPs.

Assim, numa análise mais ampla sobre a origem da Lei, apreendeu-se que havia um conjunto articulado de argumentos que favoreceram a pressão do movimento da classe dos empresários das ME e EPPs sobre o Estado para a instituição da Lei Complementar articulado como o próprio contexto socioeconômico vigente de desemprego.

Como produto final a Lei Geral espelha, se não todos, mas a grande maioria os interesses dos empresários destas unidades produtivas, os interesses do Estado e porque não inserir o interesse da classe dos contadores. Eles foram os sujeitos, junto com o Estado e os empresários, responsáveis pela construção da proposta da Lei, que já nasceu com um caráter geral, nacional e abrangente, capaz de integrar em um único dispositivo, o conjunto das necessidades prementes da classe dos empresários das ME e EPPs, do Estado e por fim dos trabalhadores.

No aspecto particular da classe dos contadores, dois representantes foram entrevistados durante a pesquisa. O primeiro participou da comissão que instituiu a Lei no parlamento brasileiro e o segundo, foi o profissional capacitado pelo SEBRAE e a FENACON para disseminar o seu conteúdo substantivo entre os contadores locais.

Nos seus apontamentos, ambos profissionais foram unânimes em afirmar que a Lei Geral representou um marco na história da classe porque envolveu os profissionais no processo de construção da Lei Complementar. Portanto, trouxe a Confederação Nacional dos Contadores para discutir e construir em parceria com os representantes do Estado e os representantes dos empresários das ME e EPPs uma Lei capaz de atender às necessidades e aos interesses ali inscritos.

Nesse formato, recorrendo à analogia do processo da Constituição de 1988, não é difícil se postular o grau de eficiência que a Lei Geral terá nos próximos anos, quando implementada na realidade concreta dos municípios brasileiros.

Outro caráter da Lei que merece relevo é a sua amplitude: nos 89 artigos há um conjunto de treze benefícios destinados às microempresas e empresas de pequeno porte que demandarão das 26 unidades da federação e do Distrito Federal, certas condições estruturantes para sua implementação e funcionamento. Entretanto, independente desta questão, o que se constatou foi que a Lei Geral foi constituída no intuito de atender toda a categoria das microempresas e das empresas de pequeno porte generalizadamente, sem considerar as diferenças regionais existentes num Brasil de dimensões continentais, com culturas e realidades sociais distintas e complexas.

Nesse sentido a origem da Lei Geral, inclusive o seu nome, reflete essa vontade de que ela seja geral, abrangente e nacional, para o atendimento indiscriminado de uma classe determinada, a dos empresários das ME e das EPPs.

Sobre este tema na publicação do SEBRAE e da FENACON, há a seguinte determinação:

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seus artigos, 146, III, 170, IX e 179, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem dispensar, às ME e EPP, tratamento jurídico diferenciado e favorecido. O objetivo claramente expresso é incentivar o desenvolvimento dessas

empresas através da simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação por meio de lei. A partir desse comando constitucional surgiram várias leis concedendo estímulos para as microempresas e empresas de pequeno porte. A União instituiu a Lei 9.317, de 1996, criando o SIMPLES, um sistema simplificado de recolhimento de tributos e contribuições federais que, mediante convênio, poderia abranger os tributos devidos aos Estados e aos Municípios. Os Estados preferiram não aderir ao SIMPLES e instituíram regimes próprios de tributação, o que acabou resultando em 28 tratamentos tributários diferentes em todo o Brasil. Poucos Municípios aderiram ao SIMPLES federal e a maioria não estabeleceu qualquer benefício para as MEs e EPPs estabelecidas em seus territórios (SEBRAE; FENACON, 2007, p.11).

Consolidado o movimento da concepção e da origem Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, o próximo ponto desta seção visa analisar o processo que culminou na formulação Lei Geral. O caminho percorrido para se apreender este fenômeno foi através da análise dos títulos, revistas e relatórios amplamente divulgados pelo SEBRAE e pela FENACON.

Pela sua natureza, o SEBRAE visa atender à formação e dar apoio técnico aos empresários do segmento das ME e EPPs. É preciso lembrar também que o SEBRAE mantém-se, sobrevive da arrecadação pára-fiscal destas unidades produtivas; portanto, este aspecto revela o próprio interesse da instituição em apoiar o movimento. A propósito, em todo o material analisado, na consulta às fontes secundárias da pesquisa, a instituição revela claramente que foi a grande organizadora, articuladora deste movimento. Toma para si todo o mérito do processo de formulação da política.

Assim, o histórico que integra o processo de formulação da Lei Geral e que, coincide com os primeiros três anos da década de 2000, está relatado no título denominado *Rumo à Lei Geral*, que é também uma publicação do SEBRAE. No título há a descrição da “situação problema”, e o processo de inserção das MEs e EPPs na agenda pública nacional, o segundo movimento do processo de formulação.

Como naquele momento a Lei ainda não havia sido aprovada, o título revela o uso de argumentos como os relacionados à pobreza, ao desemprego e à informalidade para mobilizar o Estado a inserir o pleito das ME e EPPs na agenda pública. Desta forma o processo de formulação da Lei Geral teve início 2003,

quando a proposta do projeto de Lei passou a integrar a agenda brasileira. Segundo SEBRAE:

O Brasil se prepara para a elaboração da Lei Geral da Pequena Empresa, de acordo com o que foi fixado na emenda constitucional conhecida como Reforma Tributária, votada e promulgada no final de 2003. Assim, com o fortalecimento de suas atividades, os empreendedores dos pequenos negócios estarão dando uma grande contribuição para ajudar a resolver aspectos cruciais da atual agenda brasileira, entre os quais se destacam os seguintes: combate a pobreza pela geração de trabalho, emprego e melhor distribuição da renda; redução da informalidade na contratação da mão-de-obra fortalecimento do tecido social e econômico do País; interiorização do desenvolvimento pela promoção de iniciativas locais e dos arranjos produtivos; incremento da atividade produtiva nacional, com conseqüente ampliação de oportunidades e da base de arrecadação de impostos; simplificação, desburocratização e justiça fiscal, os grandes eixos e objetivos visados pela proposta de Reforma Tributária (SEBRAE, 2004, p.5).

Situação problema, agenda pública, o passo seguinte para a consecução do processo de formulação da política pública é a instituição da alternativa em si, a partir de um processo decisório; ou seja, do movimento que inicializa a Lei Geral enquanto alternativa de política pública do Estado brasileiro. Isso se deu exclusivamente através da pressão dos empresários organizados pelo SEBRAE junto ao Legislativo. Naquela Casa foi instituída comissão formada por empresários das ME e EPPs, contadores, deputados e assessores parlamentares para o desenho da Lei Geral, com base no projeto de Lei entregue em 2003 à Casa Legislativa, elaborado em parte pelos técnicos do SEBRAE (SEBRAE, 2007).

O último passo no processo de formulação de uma política pública é a sua legitimação. Portanto, enquanto alternativa, enquanto proposta em si, a Lei Geral foi desenhada no poder Legislativo, na casa onde de fato há a sua legitimação.

Particularmente sobre esse aspecto, são apreendidos dois fenômenos: o primeiro que diz respeito à composição dos sujeitos que formularam a política e o segundo a forma com que ela foi concebida. Na revista publicada pelo SEBRAE (2007), o processo de formulação teve seu histórico a partir da:

A luta (...) (que) dura mais de três anos, desde que o SEBRAE e os representantes do segmento empresarial começaram as discussões para a elaboração da proposta, passando pela tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, até a aprovação definitiva do projeto. A aprovação na Câmara dos Deputados ocorreu no dia 22 de novembro, um

ano e seis dias depois que a proposta começou a tramitar oficialmente na Comissão Especial da Microempresa daquela Casa, em 16 de novembro de 2005, por meio de substituto do deputado Luiz Carlos Hauly ao projeto nº 123/04, unificando 17 projetos que tramitavam na Câmara que tratavam de micro e pequenos empreendimentos. A Comissão aprovou o substitutivo por unanimidade, no dia 14 de dezembro de 2005. A aprovação, no Plenário, ocorreu em 05 de setembro de 2006, com 308 votos. No Senado Federal, o projeto foi aprovado no dia 08 de novembro, por unanimidade, obtendo 55 votos. Mas, como sofreu alterações, voltou à Câmara dos Deputados, que concluiu o processo dia 22, aprovando o parecer do relator das emendas, deputado Luiz Carlos Hauly. Os deputados federais, seguindo a decisão do relator, rejeitaram por 292 votos, cinco contra e cinco abstenções, duas emendas excluía as imobiliárias do direito de optar pelo Simples Nacional - um sistema simplificado de arrecadação de tributos criado no projeto da Lei Geral e que é mais amplo do que o atual Simples Federal, reunindo tributos da União, dos estados e dos municípios. Assim, as micro e pequenas empresas do segmento poderão optar pelo sistema, como previsto no texto enviado pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal. Outra emenda apresentada pelo Senado Federal, que punia as empresas reincidentes no descumprimento da legislação trabalhista, com sua exclusão definitiva do Simples Nacional, foi considerada inconstitucional, mantendo-se, assim, o texto anterior. Por 323 votos favoráveis e 4 abstenções, também foram aprovadas sete emendas de méritos propostas pelo Senado Federal – além de outras de redação. Uma delas sugeriu a mudança de data, de janeiro para 1º de julho de 2007, prazo necessário para que o capítulo tributário da Lei entre em vigor – onde está o Simples Nacional ??? A mudança foi pedida pelo Conselho de Política Fazendária Confaz e alertada entre líderes do Senado Federal e do governo, para dar tempo aos governos estaduais, municipais e à própria Receita Federal adequarem seus sistemas aos novos procedimentos. O relator disse que acatou a mudança, mas contrariado; ainda assim comemorou a aprovação definitiva do projeto pelo Plenário (SEBRAE, jan, 2007 . p. 33).

Nesse texto fica revelado como os interesses da classe política, articulados com os interesses da classe capitalista conseguiram, em um breve período de três anos, legitimar a formulação da Lei Geral. No Brasil, existem projetos de lei que demoram décadas para se consolidar em política pública.

Nesse contexto, apreende-se que dentre os grupos de pressão, responsáveis pela legitimação da Lei em nenhum momento ouviu-se a voz do trabalhador; ou foi-lhe dado a oportunidade para sua manifestação ou representação nesse processo.

Mesmo compreendendo que a classe política representa o cidadão, visto que no Brasil, a democracia é representativa, não se apreendeu em nenhum momento do processo de formulação da política, a participação ou representação direta, ou mesmo indireta dos interesses da classe trabalhadora. Portanto, como uma Lei é construída, enquanto alternativa para solução de questões tão emblemáticas no

Brasil como a pobreza, o desemprego e a informalidade, sem se ouvir as partes envolvidas no problema? Será se a instituição de uma Lei única, denominada Lei Geral, será capaz de resolver um conjunto de problemas sociais que estão postos na realidade brasileira?

Nesse sentido, depreende-se que os grupos de interesses só representaram a defesa dos seus interesses exclusivos, ou seja, o da lógica capitalista.

Desta forma, os responsáveis pela constituição do processo de uma “política pública, (cuja definição) é um processo socialmente construído, iniciado geralmente de fora do governo, exceto no caso de políticas antecipatórias; envolve sujeitos, interesses e racionalidades; são respostas governamentais, ou da sociedade para as questões postas na agenda social. (SILVA, 2005), portanto, era necessário envolver todos sujeitos no processo de formulação do instrumento legal.

Nesse sentido firma-se que não houve, na arena de negociações, o debate sobre o interesse da classe trabalhadora, a exemplo do que foi permitido para classe dos empresários do segmento.

Desta forma conclui-se que para diminuir os índices de pobreza, aumentar os postos formais de trabalho, diminuir a informalidade nas relações de trabalho, argumentos tão fervorosamente defendidos durante o processo de formulação da Lei Geral não serão simplesmente combatidos com a sua implementação, até porque como se apreendeu, a Lei representa a defesa dos interesses da classe empresarial das MEs e EPPs e do Estado capitalista, portanto, representa os interesses e a lógica do capital sobre o trabalho.

3.2. A lei geral: o processo de implementação

O processo de implementação de uma política pública implica transformá-las em programas executados no âmbito do poder executivo. Nesse sentido “as políticas são transformadas em programas (...) mas sua materialização só corre com a implementação, constituindo-se a fase mais abrangente e talvez a mais complexa do processo das políticas públicas (SILVA, 2005, p. 39)

Desta forma, “a implementação ou execução de programas (...) mobilizam

recursos humanos, financeiros e materiais (...) para o cumprimento de objetivos e metas pré-estabelecidas, tendo em vista obter os resultados pretendidos” (SILVA, 2005, p. 39)

Sobre o tema, Arretche afirma que a implementação modifica a política. Assim:

(...) um programa é, então, o resultado de uma combinação complexa de decisões de diversos agentes. Supor, no entanto, que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores também implicará uma conclusão negativa acerca do seu desempenho, porque é praticamente impossível que isso ocorra (ARRETCHÉ, 2002, p. 45).

Desse modo, a implementação é de fato uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental.

Portanto, o grau de sucesso de um programa depende diretamente do grau de sucesso na obtenção da ação cooperativa de outros atores (governamentais e não governamentais) envolvidos no programa (ARRETCHÉ, 2001).

Na figura abaixo está disposto o *Policy Cycle*; nele estão inscritos todos os movimentos da constituição de uma política pública. A figura visa ilustrar os movimentos discutidos e analisados na presente pesquisa.

FIGURA 2 – *Policy Cycle*

Fonte: autor.

Diante da figura e, considerando que a implementação constitui-se num dos movimentos mais complexos do *Policy Cycle*, postula-se que os

(...) desenhos de programas não são peças inteiramente coesas e ajustadas. Nestas circunstâncias, é possível que algumas das especificações do programa possam operar, no plano local, de modo contrário aos objetivos do programa (ARRETCHÉ, 2001, p.50).

No Brasil, o sistema político, ao incentivar a barganha entre governo e parlamentares para formação de maiorias no congresso traz diversas implicações ao movimento de formulação e implementação das políticas públicas.

Estas considerações iniciais de cunho teórico e metodológico acerca do movimento de implementação das políticas públicas no Brasil, demonstra o quão desafiador é implementar um programa na esfera do poder executivo, nos moldes da sua concepção.

Portanto, são esses elementos que comporão a análise do movimento de implementação da Lei Complementar nº 123, denominada Lei Geral das Micro e Empresas de Pequeno Porte, ou Estatuto Nacional das ME e EPP, particularmente na relação de trabalho, no que diz respeito à geração de postos formais de emprego.

Antes, porém, torna-se fundamental retomar o que foi apreendido durante o processo de concepção e origem da política, (seção 3.1) para se postular que a implementação da Lei Geral é complexa, na medida em que envolve, duas dimensões: tributária e não tributária, treze benefícios, dois órgãos da estrutura do governo federal para operacionalizar este benefícios, e o atendimento generalizado a uma categoria complexa e localizada nas mais diversas realidades históricas, sociais e determinadas do Brasil.

Nesse sentido, embora os argumentos utilizados no âmbito do legislativo e dos grupos de pressão, tenham recorrido ao jargão da simplificação de procedimentos no âmbito do funcionamento dos mecanismos que beneficiarão às MEs e as EPPs com a Lei Geral, o que se analisa na implementação é a complexidade nos procedimentos e nas interpretações por parte dos beneficiários, e demais sujeitos envolvidos.

A começar pelo Simples Nacional. O tributo foi criado sob os argumentos de simplificar e desburocratizar as atividades fiscais das ME e EPP; entretanto, o sistema é, na realidade, tão complexo que a própria Receita Federal, nos seus treinamentos presenciais nas unidades da federação, informa que foi criado um *software* para calcular o imposto, fenômeno inédito na história da Receita Federal do Brasil. Portanto, de simples o imposto não tem nada, ele é, de fato complexo e denota o caráter contraditório Estado.

Ainda no âmbito da dimensão tributária a Lei prevê o cadastro único e sincronizado entre os três entes - União, Estados e Municípios. Para concretizar este intentos esses entes precisam estrutura-se computacionalmente, e ter a

compatibilidade com a base da Receita Federal do Brasil.

O início da vigência da dimensão tributária ocorreu em 01 de julho de 2007, diferente da não tributária que aconteceu no dia seguinte a sua sanção, em 15 de dezembro de 2006.

A diferença de início das duas dimensões demonstra que existem diferenças na implementação e enseja procedimentos diferenciados, complexos e desarticulados entre os entes federados.

Particularmente sobre a dimensão não tributária da Lei Geral segundo a publicação do SEBRAE (2007) os principais benefícios regulamentados entraram em funcionamento imediatamente, após a sanção do presidente Luís Inácio Lula da Silva e são: a) o 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 e acessórias. b) a desoneração tributária das receitas de exportação e substituição tributária; c) a simplificação do processo de abertura, alteração e encerramento das ME e EPPS; e) a facilitação do acesso ao crédito e ao mercado; f) a preferência nas compras públicas; g) o estímulo à inovação tecnológica; h) o incentivo ao associativismo na formação de consórcios para fomentação de negócios; i) o incentivo à formação de consórcios para acesso a serviços de segurança e medicina do trabalho; j) a regulamentação da figura do pequeno empresário, criando condições para sua formalização; e o k) parcelamento de dívidas tributárias para adesão ao Simples Nacional.

Nesse contexto, um aspecto amplamente aludido pelos poderes executivo e legislativo foi em relação à regulamentação da política, ou seja, para que ela seja implementada plenamente a regulamentação dos benefícios em cada unidade da federação é o ponto de partida.

Portanto, para que tais beneficiários sejam sentidos pela classe dos beneficiários da política, os empresários das ME e EPPS e por conseguinte, os trabalhadores, a regulamentação torna-se imperativa. Ela representa na prática a instituição de decretos, portarias, resoluções, instruções normativas e etc. para execução dos programas.

As informações abaixo foram extraídas dos sítios do Ministério do

Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, bem como do Ministério da Fazenda, do sítio exclusivo do Simples Nacional e do sítio exclusivo da Lei Geral.

Assim, sobre a dimensão tributária, o órgão da união que operacionaliza os benefícios Lei Geral é o Comitê Gestor do Simples Nacional - CGSN, vinculado ao Ministério da Fazenda – no âmbito da Receita Federal do Brasil. O CGSN é composto por dois representantes de cada um desses órgãos: Receita Federal, Receita Previdenciária, dos Estados, e do Distrito Federal e dos Municípios.

A presidência e a coordenação do CGSN é do representante da Receita Federal ou da Receita Previdenciária. Os representantes dos Estados e do Distrito Federal são indicados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. E os representantes dos Municípios são indicados pela entidade representativa das Secretarias Municipais de Finanças das Capitais e pela representação nacional dos Municípios Brasileiros, regularmente constituídas antes de 15/12/2005 (FENACON, 2007)

Até fevereiro de 2009, o CGSN já havia instituído 55 Resoluções para operacionalizar a Lei Geral.

E nesse contexto, o Congresso Nacional aprovou e o Presidente da República sancionou a duas outras Leis que alteram a 123; foram: a Lei 127, de 14 de agosto de 2007, e a Lei 128, de 19 de dezembro de 2008^[15]. As alterações visaram adequar as diversas situações encontradas no complexo espaço geográfico brasileiro das ME e EPP. No texto da Lei

O Comitê Gestor do Simples Nacional (CGSN) publicou resoluções que prorrogam prazos e regulamentam dispositivos da Lei Complementar nº 128, de 19/12/2008, publicada em 22/12/2008. Dentre as mudanças mais significativas introduzidas pela LC, estão a inclusão de novas atividades no Simples Nacional, novo parcelamento especial para ingresso, redução da multa mínima do Simples e a formalização do Microempreendedor Individual - MEI. O Secretário Executivo do Simples Nacional, Silas Santiago, destacou que as medidas trazem uma mudança de paradigma, pois quem empregar mais terá alíquotas menores (LEI COMPLEMENTAR 128 2008)

Assim, do ponto de vista da implementação do dispositivo legal, os benefícios para os empresários das ME e EPP com a instituição da Lei 128 segundo portal de notícia do SEBRAE são de que:

Entre as medidas, a nova lei possibilita resolver problemas reclamados pelo segmento relativos à cobrança de ICMS, cria condições para desburocratizar a abertura e o fechamento de empresas, permite a entrada de novos setores econômicos no Simples Nacional e cria duas novas personalidades jurídicas, o Microempreendedor Individual (MEI) e a Sociedade de Propósito Específico (SPE) (SEBRAE, 2009).

Nesse sentido:

A lei, sancionada sem vetos, entra em vigor no dia 1º de janeiro de 2009, exceto o MEI, que vai vigorar a partir de 1º de julho também de 2009. A previsão é que a lei beneficie cerca de 11 milhões de empreendedores. Só o público-alvo do Microempreendedor Individual compreende os 10,3 milhões de informais no País. Podem se inscrever como MEI empreendedores como costureiras, sapateiros e artesãos com receita bruta anual de até R\$ 36 mil e que optarem pelo Simples Nacional. Eles também podem ter até um empregado.

Com a lei, os microempreendedores individuais ficam isentos de praticamente todos os tributos. Pagam apenas valor fixo mensal de 11% do salário-mínimo de INSS para aposentadoria pessoal, que hoje equivale a R\$ 45,65, mais R\$ 1 de ICMS (comércio e indústria) ou R\$ 5 de ISS (serviços). Se tiver empregado, o MEI retém 8% do salário pago e complementa com mais 3% para o INSS do trabalhador. O tempo mínimo de contribuição são 15 anos.

Formalizado como MEI, o empreendedor passa a ter direito à aposentadoria por idade ou por invalidez, seguro por acidente de trabalho e licença-maternidade. A família também tem direito à pensão por morte do segurado e auxílio-reclusão. Ele ainda passa a integrar o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), poderá ter conta bancária e outros benefícios como acesso a linhas de financiamento especiais com juros reduzidos e participação nas licitações públicas. Seu registro será simplificado e livre de taxas e emolumentos. O Microempreendedor Individual não precisará apresentar contabilidade ou Nota Fiscal, bastando uma declaração anual, exceto se vender ou prestar serviço para pessoa jurídica. O registro do MEI será regulamentado pelo Comitê Gestor da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), também criado com a nova lei, sendo integrado por representantes da União, estados e municípios (SEBRAE, 2009)

O Estado estabelece

A previsão do secretário de Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Edson Lupatini, é que a criação, instalação do Comitê e regulamentação do registro do MEI ocorra no primeiro trimestre de 2009. Uma das primeiras medidas do Comitê, diz, será a definição do grau de risco dos negócios. Isso possibilita a emissão do Alvará Provisório, que permite o rápido funcionamento da empresa. A Lei 128 prevê que o município poderá conceder esse Alvará para as micro e pequenas empresas e para o MEI instalados em áreas sem "regulação fundiária legal ou com regulamentação precária" e em residências, quando a atividade não gerar "grande circulação de pessoas". A regulamentação da parte tributária do MEI fica a cargo do Comitê Gestor do Simples Nacional, incluindo a opção

do público do MEI ao Simples Nacional e a forma de pagamento do valor fixo mensal. Conforme o secretário-executivo do Comitê, Silas Santiago, a idéia é que, para os empreendimentos novos, a opção comece em julho. Para quem já está no Simples Nacional, em janeiro de 2010. É a partir de 2010, disse, que "deverá ser construída a maneira mais simples de fazer esse pagamento, como via conta de luz ou de IPTU. (SEBRAE, 2009)

A lógica impressa pelo Estado portanto, com a aprovação a Lei 128 é, quanto mais emprego gerar, menos imposto o MEI recolherá aos cofres do governo, constituindo-se, portanto, de base material para a questão enfrentamento do desemprego instalado.

Pelo lado da dimensão não tributária, a instância da União que operacionaliza as ações é o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. O Fórum é presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e foi criado em 1999 (Lei nº 9.841) e instituído em 2000 (Decreto nº 3.474) com o objetivo de ser o espaço de debates e de conjugação de esforços entre o governo e o setor privado para a consecução de ações e de políticas públicas orientadas às microempresas e empresas de pequeno porte.

Diferente do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, que possui uma instância tripartite, com representação do Estado, dos trabalhadores e Empregadores, o Fórum Permanente só possui representantes dos empregadores e entidades afins.

Pela sua composição, o Fórum Permanente conta com a participação dos órgãos federais competentes e das entidades vinculadas ao setor. Segundo Decreto 6.174, de 1º de agosto de 2007, e o Regimento Interno instituído pela portaria do MDIC nº 226, de 27 de novembro de 2007. As funções do Fórum consistem em:

I - articular e promover, em conjunto com órgãos do governo federal, a regulamentação necessária ao cumprimento dos aspectos não tributários do Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, bem como acompanhar a sua efetiva implantação, atos e procedimentos dele decorrentes;

II - assessorar, formular e acompanhar a implementação das políticas governamentais de apoio e fomento às microempresas e empresas de pequeno porte, sob a forma de Conselho;

- III - promover a articulação e a integração entre os diversos órgãos governamentais e as entidades de apoio, de representação e da sociedade civil organizada que atuem no segmento das microempresas e empresas de pequeno porte;
- IV - articular e acompanhar a implementação e o desenvolvimento das ações governamentais voltadas para as microempresas e empresas de pequeno porte, inclusive no campo da legislação, propondo atos e medidas necessárias;
- V - propor os ajustes e aperfeiçoamentos necessários à efetiva implantação da política de fortalecimento e desenvolvimento deste segmento;
- VI - promover ações que levem à consolidação e harmonização dos diversos programas de apoio às microempresas e empresas de pequeno porte; e
- VII - incentivar e apoiar, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, a criação dos Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos Estados e Distrito Federal, instituídos e presididos pelos respectivos órgãos de governo estadual que tratam da política para o setor, com a participação de entidades de apoio e de representação das microempresas e empresas de pequeno porte.

Como aludido, em nenhuma instância a classe trabalhadora tem representação para discutir, debater ou ser ouvida no contexto das ME e EPP.

Na composição e na organização do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte estão os seguintes integrantes:

- I – Entidades de apoio e de representação do segmento de microempresas e empresas de pequeno porte mediante o credenciamento e habilitação como integrantes desse Colegiado, por meio de edital do Ministério;
- II – Órgãos governamentais, mediante convite oficial da Secretaria Técnica;
- III - Fóruns Regionais das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, instituídos e presididos pelos respectivos órgãos de governo estadual que tratam da política para o setor, mediante solicitação oficial daqueles governos ao Presidente do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte; e
- IV – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequena Empresas - SEBRAE, na condição de entidade parceira do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior na formulação e execução de medidas, ações e políticas públicas orientadas às microempresas e empresas de pequeno porte.

Por último, há a Secretaria Técnica do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, ela é exercida pela Secretaria do Desenvolvimento da Produção do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, por meio do Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas.

No aspecto relacionado à estrutura e funcionamento, o Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte está estruturado pelos seguintes Comitês Temáticos responsáveis pela articulação, desenvolvimento de estudos, elaboração de propostas e encaminhamento dos temas específicos que deverão compor a agenda de trabalho e a formulação de políticas públicas:

- I – Racionalização Legal e Burocracia;
- II – Investimento e Financiamento
- III – Formação e Capacitação Empreendedora;
- IV – Tecnologia e Inovação;
- V – Comércio Exterior e Integração Internacional; e
- VI – Informação.

Cada Comitê Temático possui um coordenador de governo designado pela Secretaria Técnica do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, além de um coordenador da iniciativa privada eleito pela maioria absoluta das entidades de apoio e de representação habilitadas a participarem das eleições, que ocorrem bianualmente.

O Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte reúne-se bimestralmente nas reuniões ordinárias dos Comitês Temáticos e nas reuniões extraordinárias sempre que convocado pela Secretaria Técnica.

As reuniões dos Comitês Temáticos do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte têm caráter público. São realizadas, ainda, reuniões plenárias semestrais do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte com a finalidade de serem apresentadas as políticas públicas desenvolvidas e os resultados alcançados no decorrer do semestre pelos Comitês Temáticos, além da proposta de trabalho para o semestre subsequente.

Segundo o Relatório Anual de Atividades do Fórum Permanente das ME e EPPS em 2007, as ações implementadas aconteceram em três eixos:

No âmbito da Secretaria técnica exercida pelo departamento de ME e EPPs

da secretaria do desenvolvimento da produção, no que diz respeito às propostas e ações apresentadas nas reuniões plenárias que discutem os seis comitês temáticos e ainda as ações programadas para 2008, os resultados apreendidos são:

Na secretaria técnica foram constituídos os grupos de trabalho, entre outubro e novembro de 2007, para regulamentação da Lei especificamente nos capítulos: VIII (Do Associativismo): decreto de consórcios; VI (Da simplificação das relações de trabalho); II e III (Registro de Empresas); VII (Da fiscalização orientadora); IX (Do estímulo ao crédito e à capitalização); do sistema nacional de garantias e crédito; e da flexibilização de garantias pelos Bancos Oficiais;

Nas propostas e ações apresentadas nas reuniões plenárias, todos os comitês instituídos apresentam ações para regulamentar a Lei Geral. Por último, das ações programadas para 2008, estão dispostos seis itens: o principal deles foi o apoio à instalação dos Fóruns Regionais (artigo 76 da Lei Complementar) (MDIC, 2008) - ação que garante o espaço de debate para o aperfeiçoamento da Lei Geral, nas localidades particularmente.

Ainda segundo o sítio do MDIC, estão descritos os princípios e orientações gerais do Fórum que orientam também o funcionamento dos Fóruns Regionais. Pelas diretrizes, estes princípios devem:

I - velar pelas prerrogativas do Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, cumprindo e fazendo cumprir a legislação pertinente ao Regimento Interno;

II - atuar com responsabilidade, retidão e ética no desempenho de suas atividades e atribuições;

III - observar os princípios da entidade que representa, tendo como objetivo precípua o benefício da coletividade e o desenvolvimento das microempresas e empresas de pequeno porte;

IV - atuar como multiplicadores e divulgadores das informações e deliberações originadas no Fórum Permanente das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte;

V - dar ciência aos demais integrantes e à Secretaria Técnica dos expedientes de interesse geral;

VI - cumprir e fazer cumprir os prazos determinados no Regimento Interno;

VII - cumprir e fazer cumprir, no âmbito de sua atuação, as deliberações dos Comitês Temáticos e do Presidente.

Sobre o aspecto da estrutura do funcionamento, das atribuições e dos princípios, o Fórum Permanente instituiu três Instruções Normativas – a 103 de 30/04/2007 que trata do enquadramento, desenquadramento e reenquadramento nas juntas comerciais; a 104 e 105 de 30/04/2007, relacionada à dimensão tributária.

Na dimensão do trabalho, objeto da presente pesquisa, foi instituída a Instrução Normativa 72, de 05 de dezembro de 2007 e a Lei Complementar 128 de 19 de dezembro 2008. Ambas apresentam relações e implicações diretas na questão do desemprego e no emprego das forças produtivas.

A primeira questão tratada na IN 72 e diz respeito aos aspectos da fiscalização, e a segunda, na Lei Complementar 128, trata, entre os seus benefícios, da diminuição de alíquotas de impostos e a concessão de incentivos para quem empregar mais força de trabalho. Pelo que se apreendeu, o argumento do Estado visa o incentivo para quem empregar mais, pagará menos impostos.

Nesse sentido, as primeiras apreensões do contexto da implementação da Lei Geral nesses primeiros dois anos de sua vigência são de que sua operacionalização tem-se constituído de um processo lento e em determinadas realidades históricas, complexas.

A comprovação da morosidade da implementação pode ser refletida pela incapacidade da União em articular com Estados, Municípios e a classe dos empresários das ME e EPPS para as regulamentações locais do dispositivo, para que eles de fato ocorram e seus os benefícios consigam gerar resultados concretos na classe dos trabalhadores desempregados.

Em entrevista, o presidente do SEBRAE, Paulo Okamoto, afirma que “o SEBRAE é o mais interessado nessa ação”. Ele acredita que o processo está lento, por isso disponibiliza ao governo, técnicos e outros recursos necessários para agilizar, deslanchar os benefícios da Lei Geral. (SEBRAE, 2009).

Os números da Receita Federal apresentam o resultado geral das opções pelo Simples Nacional, disponibilizado em dezembro de 2008

Discriminação	2007	2008	Total	%
Empresas migradas automaticamente	1.337.103	-	1.337.103	36,77
Empresas que optaram a partir de 01/07/2007 – adesões totais	1.946.110	629.234	2.575.344	63,23
Total de migrações e opções	3.283.213	629.234	3.912.447	100

FIGURA 3 - Balanço das adesões das empresas do simples nacional

Fonte: Receita Federal do Brasil, dezembro 2008

Numa análise elementar relacionada aos números publicados ainda no processo de formulação (3.1), o total de empresas optantes pelo Simples Nacional não refletiram a adesão dos 10,3 milhões de empreendimentos localizados no setor informal nem representam a adesão da totalidade dos 4,7 milhões de empresas formais. Na soma dos dois anos de Lei Geral, 3.912.447 empresas inscritas do Simples Nacional representam 83,24% do total de empresas formais, desconsiderando as novas empresas constituídas e não discriminadas nas informações da Receita Federal.

Outra ação referente à implementação da Lei Geral trata da implantação da REDESIM, Lei 11.598, de 03 de dezembro de 2007 que estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas e cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM).

Na realidade a REDESIM representa o primeiro passo para diminuir a burocracia na abertura e encerramento das empresas. Um dos intentos pleiteados pela classe dos empresários no processo de formulação. Do ponto de vista da definição:

A REDESIM (Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios) é um sistema integrado que permite a abertura, fechamento alteração e legalização de empresas em todas as Juntas Comerciais do Brasil, simplificando procedimentos e reduzindo a burocracia ao mínimo necessário. Este sistema fará a integração de todos os processos dos órgãos e entidades responsáveis pelo registro, inscrição, alteração e baixa das empresas, por meio de uma única entrada de dados e de documentos, acessada via Internet (SEBRAE, 2009)

No aspecto operacional

Com a REDESIM, os usuários também poderão obter informações e orientações pela Internet ou de forma presencial, a exemplo do acesso aos dados de registro ou inscrição, alteração e baixa de empresários e pessoas jurídicas. No módulo de orientação, o cidadão terá esclarecidas suas dúvidas em relação à possibilidade do registro ou inscrição do negócio pesquisado e também quanto à documentação exigida em cada localidade. A REDESIM prevê pesquisas prévias à constituição ou alteração de empresas, as quais deverão ser suficientes para que o usuário seja informado da possibilidade da atividade no local escolhido, pelos órgãos e entidades competentes. Após implantada em sua plenitude, a REDESIM permitirá o funcionamento imediato das empresas que atuem em áreas não consideradas de alto risco. Avalia-se que estas empresas correspondam a mais de 70% do total de sociedades em funcionamento no Brasil. (SEBRAE, 2009)

Entretanto, a REDESIM está implantada parcial ou totalmente em alguns Municípios da Federação como Belo Horizonte, Maringá, Boa Vista e etc., ou seja, o processo continua de certa forma a passos lentos.

Considerando os benefícios da Lei Geral em seus aspectos tributários e não tributários, conclui-se que esses da dimensão tributária, apesar de implementado *a posteriori* da dimensão não tributária estão mais avançados, mesmo como suas características complexas de cálculo. Para resolver este desafio, o contador José Belido, em sua fala, afirma que pela primeira vez na história do país a “FENACON, o SEBRAE e o Governo se juntam para disseminar uma Lei”. E ele vai além quando afirma que a Receita Federal tem dado “um show em eficiência na implementação da Lei Geral no Brasil, uma verdadeira reforma tributária”.

Entretanto, não se pode fazer a mesma afirmativa no aspecto não tributário, pelo números divulgados pelo SEBRAE (2009), a quantidade de municípios que aprovaram a Lei Geral até dezembro de 2008 representa a penas o percentual de 9,24% em relação ao total de 5.564 dos municípios brasileiros.

Número considerado irrelevante em relação ao total de municípios do país, o que demonstra a complexidade, a falta de entendimento e/ou a ausência de interesse dos Estados e Municípios em operacionalizar a Lei Geral. Portanto, ressalta-se mais um elemento na análise, a ausência dos entes federados em implementar a Lei Geral. Quais seriam essas motivações? Estados cujo modo de produção capitalista encontra-se em estágios mais avançados em relação às demais

regiões do país como São Paulo e Rio de Janeiro não apresentam índices representativos, portanto, não vêem na Lei Geral um instrumento capaz de enfrentar o problema do desemprego. Do outro lado, em Estados cujo modo de produção é incipiente, como os da região norte, também não se verifica índices representativos de regulamentação da Lei Geral.

Portanto, numa apreensão ampla, a Lei Geral pode ser analisada negativamente; ou seja, nem em locais onde há o desenvolvimento das forças produtivas, com marcas de altas taxas de desemprego, nem em situações de pouco desenvolvimento das forças produtivas, também com altas taxas de desemprego, a Lei conseguiu mobilizar poderes públicos locais para transformar-se numa política capaz de enfrentar a questão do desemprego.

NÚMERO DE MUNICÍPIOS POR ESTADO QUE APROVARAM A LEI GERAL MUNICIPAL			
Estados	Municípios	LG - aprovada	%
AC	22	3	13,64%
AL	102	6	5,88%
AM	62	3	4,84%
AP	16	0	0,00%
BA	417	3	0,72%
CE	184	79	42,93%
ES	78	67	85,90%
GO	246	2	0,81%
MA	217	8	3,69%
MG	853	11	1,29%
MS	78	4	5,13%

MT	141	3	2,13%
PA	143	3	2,10%
PB	223	0	0,00%
PE	184	30	16,30%
PI	224	1	0,45%
PR	399	153	38,35%
RJ	92	16	17,39%
RN	167	4	2,40%
RO	52	10	19,23%
RR	15	0	0,00%
RS	496	3	0,60%
SC	293	19	6,48%
SE	75	5	6,67%
SP	645	73	11,32%
TO	139	8	5,76%
TOTAL	5563	514	9,24%

FIGURA 4 - Número de Municípios por Estado que aprovaram a Lei Geral Municipal

Fonte: SEBRAE, 2008

Desta forma, quando se volta para a análise do funcionamento do Fórum Permanente da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte no âmbito nacional, constata-se que as iniciativas relacionadas aos comitês do crédito, da informação, da capacitação e da inovação estão acontecendo morosamente, sem resultados relevantes para se divulgar.

No concernente à relação da implementação da Lei Geral e a dinâmica do trabalho, a pesquisa constatou que foi instituída, no âmbito do Fórum Permanente, a instrução Normativa - IN - nº 72 de 05 de dezembro de 2007. Nela estão inscritas como o Estado, empresários e trabalhadores se relacionam no âmbito das Microempresas e nas Empresas de Pequeno Porte.

Pela compreensão da Federação das Indústrias de Minas Gerais a IN veio para regulamentar o que já vinha sendo feito com o SIMPLES. Em seu conteúdo substantivo, inscrito no capítulo VI da Lei Geral, o trabalho passa a vigor com vistas a incrementar a flexibilização nas suas relações.

No Manual, as perguntas, respostas e considerações estão assim dispostas: poucas foram as alterações trazidas pela Lei Geral no que tange às questões trabalhistas. O que se comprova é que foram mudanças em obrigações burocráticas das empresas e uma pequena flexibilização na legislação trabalhista, mediante negociação coletiva. Os reflexos devem ser de mínima repercussão (FEIMG, 2007). Assim as obrigações trabalhistas referem-se a dispensas: da fixação de quadro de trabalho; da anotação das férias nos livros (mantida a anotação na carteira dos empregados); de empregar menores aprendizes; de ter a posse do livro “inspeção do trabalho”; da comunicação ao Ministério do Trabalho de concessão de férias coletivas. (art. 50).

Quanto ao recolhimento do FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Trabalho, a cartilha informa que para o empresário com receita bruta anual no ano-calendário anterior de até R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais), haverá também a dispensa de pagamento das alíquotas adicionais do FGTS, criadas para pagamento dos expurgos inflacionários (0,5% sobre o recolhimento o mensal - passando para 8,5% e 10% no caso da multa rescisória, nas dispensas de empregados por iniciativa da empresa - 40% para 50%). Assim, a primeira alteração não terá qualquer impacto, uma vez que esses recolhimentos terminaram no final do ano de 2006 e o Estatuto da Microempresa só entrou em vigor em meados de 2007.

A segunda pode produzir algum reflexo, mesmo aplicando-se a limitado universo de empresas, por força da restrição da receita bruta anual. Os benefícios poderão ser usufruídos por até três anos-calendário. (art. 53) (FEIMG, 2007)

Quanto ao tocante à Justiça do Trabalho ficou estabelecido que o empresário de microempresa ou de empresa de pequeno porte poderá se fazer representar nas audiências trabalhistas por terceiros que conheçam dos fatos, mesmo que não possuam vínculo trabalhista. Até então o preposto deveria ser empregado da empresa.

Por último sobre a negociação coletiva, a FIEMG afirma que

(...) houve uma pequena flexibilização na legislação trabalhista no que se refere à possibilidade de as empresas negociarem com o sindicato dos trabalhadores a duração e o valor da hora, relacionadas com o tempo despendido pelo empregado até o local de trabalho e retorno. Isso quando se tratar de local de difícil acesso ou não servido por transporte público (as chamadas horas "in itinere", que são consideradas pela lei como horas trabalhadas). (art.84) (FIEMG, 2007, p.54)

A conclusão que se apreende particularmente nesse capítulo da Lei Geral, que trata das relações de trabalho, reforça o argumento da presente pesquisa no sentido de que o capital, independente da sua dimensão, continua subjugando o trabalho para perpetuar a sua lógica de acumulação. E isso se dá de forma legal, a partir da regulamentação da INSTRUÇÃO NORMATIVA 72 da Secretaria de Inspeção do Trabalho - MTE, de 5-12-2007, que ainda prevê a forma como será a fiscalização do Estado sobre a ME e EPP.

Se antes o trabalhador tinha, através da fiscalização do Estado, um meio para garantir seus direitos adquiridos ao longo de anos de luta sociais para melhores condições de trabalho, a partir da IN 02, esta ação foi minorada. Pela IN 72, a ação fiscal do Analista Fiscal do Trabalho será de adotar o critério de dupla visita às microempresas e às empresas de pequeno porte para a lavratura de autos de infração, salvo quando constatada infração por falta de registro de empregado ou anotação da Carteira de Trabalho e Previdência Social, ou, ainda, na ocorrência de reincidência, fraude, resistência ou embaraço à fiscalização.

Desta forma as Microempresas e as Empresas de Pequeno Porte estão dispensadas das seguintes obrigações:

- afixar quadro de horário de trabalho em suas dependências;

- anotar as férias dos empregados nos respectivos livros ou fichas de registro;
- empregar e matricular aprendizes nos cursos de aprendizagem;
- possuir livro intitulado “Inspeção do Trabalho”; e
- comunicar ao Ministério do Trabalho e Emprego a concessão de férias coletivas.

Por essas medidas, o trabalhador não só vê sua garantia de direitos adquiridos se esvaindo, como também comprova a desobrigação do Estado em regular os mecanismos de controle e fiscalização do capital sobre o trabalho. Especialmente porque estes atos estão destinados às microempresas e empresas de pequeno porte, um contingente de 99,2% do total de empresas formais do país. É a consolidação da flexibilização nas relações de trabalho iniciada em 1998 e continuada com a Lei Geral.

Quando um órgão do Estado, no caso a secretaria de inspeção do trabalho, no exercício de sua competência, prevista no artigo 14, XIII do Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004, e de acordo com o disposto no artigo 23, inciso IV do Regulamento da Inspeção do Trabalho, aprovado pelo Decreto nº 4.552, de 27 de dezembro de 2002, atende aos objetivos inscritos nessa IN, ela deixa de privilegiar os direitos do trabalhador para atender aos ditames do capital. E o trabalhador da ME e EPP não tem, a mesma capacidade de articulação e organização dos trabalhadores das grandes empresas, portanto, estão nesse primeiro momento tornam-se órfão na defesa de seus interesses.

Uma vez não sendo mais necessário afixar o quadro de horário em lugares visíveis, significa que o trabalhador pode trabalhar além da sua carga horária, o que representa o aumento na taxa de mais valia do empregador (mais-valia absoluta).

E ainda, na medida em que não são mais exigidos registro de férias, significa que o trabalhador não tem mais como comprovar seu descanso assegurado na Consolidação das leis do trabalho – CLT. O fenômeno representa que, para além da flexibilização nas relações de trabalho, cuja ideologia está no projeto neoliberal de Estado, está acontecendo a própria precarização nas relações de trabalho. O trabalhador não tem mais a quem recorrer nas suas necessidades básicas, a não ser pelo único direito de trabalhar para garantir a sua reprodução (MARX, 1983).

O empresário da ME e da EPP, se antes, comportava-se num movimento transitório entre a categoria de trabalhador-empresendedor, tem agora, pela tutela do Estado, o meio para explorar a força de trabalho. Se se considerar que, como afirma Montaño, na dinâmica da ME e EPP a sua composição orgânica é constituída de capital variável intensivo, ou seja, utiliza em maior número a força de trabalho, significa afirmar que a ME e a EPP será a categoria autorizada pelo Estado a explorar o trabalhador legalmente.

Nesse sentido a Lei Geral comprova a afirmativa inicial de que ela não veio para formalizar o maior número de empreendimentos, nem diminuir a pobreza, ou gerar mais postos de trabalho, ela foi instituída entre seus objetivos essenciais, para dar continuidade ao projeto de flexibilização e precarização nas relações de trabalho.

Em parte isso acontece porque os empresários usam os velhos argumentos de que empregar no Brasil é muito oneroso e desestimulante, dado o seu alto custo dos encargos sociais. Na prática, estes custos representam os direitos adquiridos por quase um século através da luta dos trabalhadores.

O que se depreende é que, com a instituição da Lei Geral o Estado visa inserir cerca de 10,3 milhões de empregadores e trabalhadores no mundo formal de trabalho e, por conseguinte, aumentar seu controle fiscal e sua arrecadação.

Do outro lado, pela ótica do empresário, ele tem a pretensão de diminuir sua carga tributária e por conseguinte, aumentar sua taxa de acumulação, ter mais lucro.

Para além destas racionalidades está o trabalhador, dialeticamente afetado pela Lei Geral. Se por um lado são oportunizados-lhes postos formais de trabalho, por outro, são retirados os direitos trabalhistas adquiridos.

Na essência do fenômeno, tanto o Estado, quanto as Grandes Empresas, uma categoria subjacente na presente discussão, mas que integra o contexto de análise da pesquisa representam os sujeitos mais beneficiados com a Lei Geral.

Pelo lado das Grandes empresas, na medida em que ela contrata, ou terceiriza sua produção para uma ME e EPP ela promove, indiretamente, a intensificação da flexibilização nas relações de trabalho porque essas unidades

produtivas o fazem legalmente, através da Lei Geral.

Sob essa lógica e retomando as afirmativas de Arretch (2001) o movimento referente “a implementação de uma política pública é como um campo de incertezas:“(…), quanto “mais complexo for um programa, maior será a variedade de interesses e concepções envolvidas em sua execução e por consequência, mais fortes serão as tendências à não convergência”(ARRETCHE, 2001, p. 48)

Nesta afirmativa conclui-se que à implementação da Lei Geral, sob a justificativa do tratamento diferenciado às MEs e EPPS escamoteia os interesses do Estado no atendimento aos interesses do grande capital.

4 O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA LEI GERAL DA MICROEMPRESA E DA EMPRESA DE PEQUENO PORTE: UMA AVALIAÇÃO EM BOA VISTA-RR

Enquanto objeto da pesquisa, a avaliação do processo de implementação da Lei Geral da ME e EPP na cidade de Boa Vista-RR, representa o esforço de se apreender como acontece a operacionalização de um diploma legal constituído para atender as necessidades gerais de um país, numa determinada realidade – a amazônica.

4.1 A implementação da Lei Geral em Boa Vista: resultados apreendidos

Para se apreender as principais mudanças na dinâmica do trabalho com a implementação da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte a presente pesquisa escolheu a cidade de Boa Vista, como espaço geográfico empírico de investigação, por considerar que a capital do Estado de Roraima dispõe das condições essenciais para se avaliar a implementação de uma política pública capaz de enfrentar o fenômeno do desemprego; o recorte temporal utilizado foi entre os anos 2003 a 2008.

Nesses termos, as justificativas concretas para a escolha do local constam das condições objetivas de que a cidade dispõe: é uma capital brasileira, possui mais de 200 mil habitantes, está inserida no contexto da realidade amazônica e de fronteira, cujo debate atual discute os conflitos e as disputas de terras entre as populações tradicionais e não tradicionais; a cidade possui seu desenvolvimento histórico e social de produção determinado nos movimentos das transformações sociais e capitalistas em que o desemprego constitui-se numa das principais questões socioeconômicas.

Desta forma, o objeto da presente pesquisa visa se tornar uma contribuição na pesquisa científica da região na medida em que se propõe analisar como as políticas públicas nacionais são capazes de resolver problemas regionais e locais. Por outro lado, a título de contribuição, o estudo também proporcionará aos decisores e gestores públicos os resultados apreendidos cientificamente no enfrentamento de problemas sociais, particularmente na questão do desemprego em

idades da Amazônia.

Nesses termos, ao considerar que o modo de produção capitalista caracteriza-se pela propriedade privada dos meios de produção, pela divisão social do trabalho e pela compra da força de trabalho, ou como Netto e Braz (2007) definem, a “exploração do trabalho”, para o acúmulo de capital, torna-se essencial apreender em que momento histórico e determinado encontra-se Boa Vista no modo de produção capitalista.

Esta primeira apreensão é primordial para o juízo do processo de avaliação da implementação da Lei Geral em Boa Vista-RR. Uma vez considerando “a exploração do trabalho” como característica essencial do modo de produção capitalista, constata-se que esta relação acontece em Boa Vista-RR através do Estado; ou seja, a relação de exploração dá-se entre o Estado e o trabalho; diferente dos locais onde a relação se apresenta pelo capital subjugando o trabalho e o Estado fazendo a mediação entre estas duas categorias.

Revelado que, particularmente, em Boa Vista a situação da exploração do trabalho expressa-se na relação Estado e trabalho, as implicações desta situação tornam-se determinantes para analisar o processo de avaliação da implementação da Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte na capital.

Dá a necessidade de se (re)configurar o fenômeno do desemprego em Boa Vista - problema que deu origem à presente pesquisa – a fim de situá-lo enquanto objeto de estudo. O desemprego sempre existiu no modo de produção capitalista; entretanto, na capital, ele teve seu recrudescimento com advento dos concursos públicos a partir de 2002.

À época, o então Governador Flamarion Portela sofreu ação do Ministério Público Federal para instituir a base legal ao provimento dos cargos públicos. Mesmo como 12 anos de emancipação político-administrativa dada pela Constituição de 1988, o governo de Roraima ainda não havia criado as condições legais para prover seus cargos através de concurso público. O que se tinha era um contingente expressivo de servidores públicos precários e cargos comissionados, sem qualquer proteção social e garantia de seus empregos, salvo algumas exceções como foi o caso dos servidores da Secretaria Estadual de Educação.

Esses servidores integravam a chamada Tabela Especial do Governo. Enquadramento denominado pelo Termo de Ajuste e Conduta – TAC com o Ministério do Trabalho. O número de trabalhadores nesses segmentos representava cerca de 15 mil (SEGAD, 2005)

O Ministério Público Federal impôs ao Governo de Roraima a obrigatoriedade do concurso público. A decisão do executivo estadual foi promover o maior movimento de demissão e admissão já visto na história de Roraima. Pelo lado da demissão foram desligados todos os servidores não concursados dos quadros do Estado, com exceção de algumas áreas essenciais como a da saúde; o desemprego instalou-se, tornando-se um dos maiores problemas sociais de Roraima; o outro lado, do mesmo fenômeno, revelou que o executivo estadual lançou mão do concurso público e tornou o fenômeno como o maior evento capaz de promover vaga para cargos públicos do Governo do Estado – 8.856 vagas (SEGAD, 2003).

Pela matemática comprova-se a diferença entre os 15 mil desligados para oito mil contratados; enquanto complicador, esta diferença aumenta porque no período da aprovação e posse dos candidatos aprovados só foram convocados quatro mil. Os impactos sociais desse fenômeno para Boa Vista-RR foram determinantes para se criar outras formas, outras alternativas de emprego, trabalho e renda na capital, que é responsável por 62% do total da população de Roraima. A implementação da Lei Geral da ME e EPP surge como uma destas alternativas para a superação do desemprego. Daí a escolha da presente investigação para tentar comprovar esta tese.

Nesse sentido, enquanto recurso metodológico, Boa Vista passa, para efeito das análises, a representar uma totalidade no processo de avaliação da implementação da Lei em Boa Vista pelas condições socioeconômicas anteriormente aludidas.

A trajetória percorrida para o desenvolvimento da presente pesquisa passou por entrevistas aos órgãos relacionados às categorias – trabalho, políticas públicas, emprego, Microempresa e Empresa de Pequeno Porte. Portanto foram entrevistados: contadores, técnicos das secretarias de estado da fazenda, de planejamento, trabalho e bem-estar social, prefeitura municipal, gestores da

federação das associações comerciais e industriais de Roraima, federação do comércio de Roraima e SEBRAE em Roraima.

Cada segmento pronunciou-se, estabelecendo o seu olhar próprio diante da implementação da Lei Geral em Boa Vista.

Outro procedimento essencial para o desenvolvimento da pesquisa foi situar Boa Vista nas suas diversas dimensões. A primeira delas diz respeito ao grau de simbiose que a cidade guarda com a estrutura do Estado de Roraima – unidade da federação. Muitas das vezes no decorrer do texto, os aspectos descritos sobre a capital se confundem com os aspectos do próprio Estado^[16].

Feitas estas considerações iniciais, torna-se premente caracterizá-la: Boa Vista é considerada a capital mais setentrional do país, e nesse sentido, integra o contexto dos Estados da Região Amazônica; a cidade está localizada geograficamente próxima a linha do equador, por isso é a única capital situada no hemisfério norte do Brasil; localiza-se no centro-oeste do Estado, possui 5. 711, 9 m²; representa 2,5% do total da área do Estado, concentra a maioria da população do Estado - 62%, e representa o maior percentual do Produto Interno Bruto - PIB de Roraima. Pelos números da Secretaria de Estado do Planejamento - SEPLAN - divulgados em novembro de 2008, Boa Vista representa 71,03%^[17] da economia roraimense, PIB de 2006, contra 71, 23% do ano de 2005 (SEPLAN, 2008).

Uma vez localizada próxima à faixa de fronteira, artigo 21 da Constituição Federal de 1988, a cidade reflete as implicações desse fenômeno. O primeiro deles está relacionado à segurança. Boa Vista abriga um contingente expressivo de militares lotados nos 10 comandos vinculados ao Comando Maior da Amazônia – CMA - do ministério da defesa. A única corporação que não integra as forças de defesa presentes na capital é a marinha.

Ainda relacionada à questão da presença de militares na capital está o caráter desta determinação; de forma objetiva esses militares influenciam na dinâmica social e econômica da cidade porque são em torno de cinco mil homens, acompanhados na sua maioria por familiares – esposas, maridos, filhos e parentes. Desta forma, influenciam na rotina da cidade através da demanda por vagas nas escolas para seus filhos, nas Instituições de ensino superior por conta de vagas para

eles próprios e/ou filhos, seus parentes disputam os postos de trabalho com os trabalhadores locais e por último influenciam na dinâmica de consumo de bens e serviços, particularmente na locação de imóveis residenciais na medida em que são responsáveis pelo movimento da transferência – idas e vindas - para a capital anualmente. Por último, eles influenciam inclusive nos indicadores que dizem respeito aos dados populacionais de gênero, em Boa Vista há um número maior de homens em relação ao número de mulheres.

Nesse sentido, o contexto sócio, econômico e demográfico de Boa Vista constitui-se, para além da influência dos militares, de altos índices de migrantes; seja por conta dos militares, ou seja por conta da mobilidade de populações pobres advindas de outros Estados da Federação, em especial dos Estados do nordeste – Maranhão e Ceará – e dos Estados do norte – Amazonas e Pará respectivamente em termos de percentuais decrescentes de migrantes. Outro elemento que integra esse contexto é a questão da fronteira; Boa Vista também é o foco para a consolidação das relações comerciais entre o Brasil e os países da República Bolivariana da Venezuela, ao norte, a 228 km da capital; a da República Cooperativista da Guyana, ao noroeste, a 124 km da capital. A constatação desse movimento pode ser observada pela série histórica abaixo produzida pelo IBGE.

POPULAÇÃO DE RORAIMA

MUNICÍPIO	CENSO 91		CONTAGE M 96	ESTIMATIVAS			CENSO 2000		ESTIMATIVAS				
	TOTAL	URBANO	TOTAL	97	98	99	TOTAL	URBANO	2001	2003	2004	2005	2006
Amajari	10.903	299	4.623	4.771	4.896	5.021	5.294	799	5.455	5.684	5.975	6.087	6.229
Alto Alegre	11.211	3.356	13.771	14.409	14.947	15.486	17.907	5.195	18.706	19.970	21.512	22.102	22.856
Boa Vista	122.600	120.157	153.936	158.868	163.024	167.185	200.568	197.098	208.514	221.027	236.319	242.179	249.650
Bonfim	5.436	1.221	5.660	6.059	6.396	6.733	9.326	3.000	9.985	10.949	12.162	12.626	13.220
Cantá	4.042	428	7.671	8.208	8.659	9.112	8.571	1.155	8.922	9.511	10.213	10.482	10.820
Caracarái	8.773	5.139	9.664	9.888	10.077	10.267	14.286	8.236	14.910	15.987	17.259	17.746	18.367
Caroebe	3.647	890	4.829	4.684	4.562	4.440	5.692	1.977	5.775	5.779	5.844	5.869	5.901
Iracema	2.163	1.356	2.817	2.836	2.853	2.869	4.781	3.228	5.027	5.410	5.880	6.060	6.290
Mucajai	11.272	5.222	10.895	10.968	11.028	11.089	11.247	7.029	11.271	11.445	11.593	11.649	11.722
Normandia	5.223	1.146	6.796	6.641	6.510	6.378	6.138	1.500	5.929	5.743	5.448	5.335	5.191
Pacaraima	4.099	1.269	5.777	5.962	6.118	6.274	6.990	2.760	7.229	7.592	8.042	8.215	8.435
Rorain.	5.496	1.457	7.544	7.963	8.315	8.668	17.393	7.185	18.903	20.944	23.599	24.615	25.913
S.João	6.328	2.309	4.058	3.937	3.834	3.732	5.091	3.882	5.146	5.259	5.384	5.432	5.494
S.Luiz	3.778	2.268	4.456	4.712	4.928	5.144	5.311	3.447	5.550	5.891	6.324	6.490	6.702
Uiramutan	12.612	252	4.634	4.593	4.558	4.524	5.802	525	5.915	6.111	6.342	6.430	6.543
	217.583	146.769	247.131	254.499	260.705	266.922	324.397	247.016	337.237	357.302	381.896	391.317	403.340

Figura 5 - População de Roraima

Fonte: IBGE, 2008

Em quase vinte anos, a capital cresceu 61,61%, uma média de 3,85% de crescimento ao ano, número acima da média nacional que é cerca de 1,46% por ano.

É na capital também que se concentra a melhor infraestrutura do Estado – maior e melhor em termos de rede de saúde, educação, transporte, lazer, cultura, etc. Em Boa Vista estão baseadas as sedes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e o Tribunal de Contas da União, do Estado e do Município.

Outro aspecto relevante sobre a caracterização de Boa Vista refere-se à definição da propriedade das terras; um debate antigo e nacionalmente ampliado por conta da demarcação da área indígena Raposa Serra do Sol, ao norte de Roraima.

O tema é polêmico e enseja controvérsias entre as populações tradicionais, não tradicionais e a classe política de Roraima. Só para se dar relevo à questão, atualmente o Governo de Roraima impetrou ação junto ao Superior Tribunal de Justiça contra o Governo Federal porque é contrário à demarcação e homologação da referida terra indígena, no extremo norte do Estado em área contínua.

A posição que o Governo de Roraima defende é que a demarcação aconteça em ilhas, preservando com isso as populações não tradicionais que moram no lugar a mais de 80 anos e a produção agrícola do local.

Do ponto de vista concreto, a região em litígio concentra a maior e a principal atividade agroindustrial do Estado – o arroz irrigado. No entendimento do Governo de Roraima a forma como as terras foram demarcadas e homologadas pela União não representam os interesses das populações ali residentes - os produtores de arroz, os índios e os não índios. Entretanto, o processo está com seus dias contados para ser finalizados; e uma vez concretizada a homologação, todos os não índios serão obrigados a sair do local.

Nesse sentido, à concepção do Governo de Roraima considera a política indigenista praticada pelo atual Governo Federal como “equivocada” porque discrimina a integração entre índios e não-índios, segmentando estas populações e proporcionando uma situação “aparteid” em Roraima (FOLHA DE BOA VISTA, 2008).

O debate é complexo e carregado de interesses pelos sujeitos envolvidos no processo que tem dias contados para até o final do primeiro semestre de 2009 para ser finalizado. Período em que o Superior Tribunal de Justiça irá solucionar este impasse.

Outro debate acerca das terras em Roraima está na sua estrutura. Pelos números publicados pela SEPLAN a distribuição das terras do Estado de Roraima constam de divisões administradas por órgão federais, que são: reservas Indígenas – administrada pela FUNAI possui 103.443,17 Km² (46,12%); áreas de Preservação, administradas pelo IBAMA são 15.879,08 Km² (7,08%); área sob domínio do INCRA: 81.509,25 Km² (36,34%); área do Ministério da Defesa: 1.748,61 Km² (0,78%) e por último área do Estado: 21.718,87 Km² (9,68%). De acordo como o Governo do Estado, este percentual não é suficiente para implementar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da produção local.

O destaque sobre este ponto aconteceu recentemente – em janeiro de 2009. O presidente Luís Inácio Lula da Silva transferiu 6 milhões de hectares para os domínios do Governo de Roraima; ou seja, do total de 36,34% administrado pelo INCRA, foram repassados 6% para a administração do Governo de Roraima. Esta era uma questão considerada central para o executivo local e arrastava-se pelo menos há 20 anos entre a União e o Governo de Roraima, desde a Constituição de 1988, quando Roraima deixou de ser Território Federal para ser Estado da federação.

Para consolidar a questão sobre as demarcações de terras indígenas em Roraima, o IBGE (2008) publicou um estudo em que consta:

A regularização das terras indígenas no Brasil tem avançado nos últimos anos, tendo em vista que entre 2003 e 2006 um total de 23.559 km² foram homologadas ou registradas. As terras homologadas são decretadas pelo Presidente da República e publicadas no Diário Oficial da União, enquanto as registradas são aquelas com registro em Cartório e no Departamento de Patrimônio da União, ou apenas em Cartório. Vale ressaltar que existe, ainda, um conjunto de terras indígenas em processo de reconhecimento e demarcação, que deverão, nos próximos anos, se integrar ao universo de terras com reconhecimento oficial finalizado. (Os) Indicadores relacionados(às demarcações são): 06 - Terras em uso agrossilvopastoril;16 - Áreas protegidas;24 - Taxa de crescimento da população;58 - Gasto público com proteção ao meio ambiente (IBGE, 2008. p, 228).

Nesse sentido, postula-se que, dada a implementação da política pública indigenista nacional, Roraima pode ainda estar inserida no bojo deste contexto porque guarda, historicamente, na sua formação social, a influência direta das populações tradicionais.

Nos aspectos relacionados à dimensão política, Roraima e Boa Vista passaram por intensas e profundas transformações. A mais recente foi a saída do Governador eleito Flamarion Portela – mandato 2003-2006 - por ordem da Justiça eleitoral; quem assumiu o poder executivo, no dia 10 de novembro de 2004, foi o Governador Ottomar de Souza Pinto^[18]. (Re)eleito para o mandato 2007-2010 que faleceu na primeira quinzena de dezembro de 2007. O seu vice – o engenheiro José de Anchieta Júnior – é o atual governador, para o mandato 2007-2010.

A estrutura democrática-representativa de Roraima constitui-se de 08 deputados federais, 03 senadores da república, 24 deputados estaduais, e na capital, a câmara municipal possui 14 vereadores.

Para finalizar às características de Boa Vista torna-se necessário revelar os aspectos da dimensão econômica e social. Nesse sentido, dois fenômenos muito recentes trouxeram estímulos para a população do local: o primeiro está relacionado à instituição da Área de Livre Comércio, decreto assinado pelo presidente Lula no dia 23 de outubro de 2008 e o segundo foi a instituição da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, Lei Complementar 123 de 14 de dezembro de 2006.

No aspecto relacionado ao decreto que instituiu a Área de Livre Comércio – ALC^[19] - no município de Boa Vista consta que os empresários locais passaram a usufruir dos incentivos fiscais semelhantes aos praticados na Zona Franca de Manaus; um intento de longa data pleiteado pela categoria em face da capital localizar-se entre três áreas de livre comércio – Manaus/AM – com a Zona Franca de Manaus, a de Santa Helena de Uairém – cidade que faz fronteira com Pacaraima no Brasil e a Venezuela, e ainda a Área de Livre Comércio de Lethen na Guyana, fronteira com o município de Bonfim. Para os otimistas de plantão o fenômeno tem perspectivas de mudar o panorama econômico de Boa Vista nos próximos anos.

Ainda nesta dimensão, os números divulgados pela Secretaria de Estado de

Planejamento – SEPLAN – em sua publicação Roraima em Síntese editada anualmente, o PIB local é de R\$ 3.660.153 milhão (2006) e a participação da Administração Pública neste total, representa 48,4% (2005) do total de 81,3% (2005) relacionados ao setor de serviços; os demais setores que completam o PIB são a agropecuária 7,7% (2005) e indústria: 11,0% (2005). Efetivamente é um Estado que sobrevive da aplicação do orçamento dos Governos da União, Estado e Municípios.

Pelas contas da SEPLAN houve um Crescimento do PIB de 4,4% em relação a 2004; cuja renda per capita registra R\$ 8,123 em 2005. Com o crescimento do PIB, houve um crescimento nominal da renda per capita na faixa de 10,35% em relação a 2004; por último, há o índice que mede a concentração da renda em Roraima – denominado Índice de GINI, segundo a SEPLAN o índice foi de 0,544 (2005).

Para 2008, como vem acontecendo nos últimos anos, a parceria entre IBGE e SEPLAN propiciou a divulgação do PIB por município. E como é de praxe Boa Vista ocupou a primeira colocação entre os 15 municípios de Roraima. Pelos números divulgados pela SEPLAN, o PIB de Boa Vista em 2006 representou 71,03% do total do Estado; esse número decresceu em relação a 2005, que foi de 71,23%. A preço de mercado corrente, o PIB de Boa Vista em 2006 movimentou R\$ 2.264.674 mil; enquanto que em 2005 esse número foi de R\$ 2.599.811 mil.

Nos aspectos relacionados ao trabalho, a SEPLAN divulgou as seguintes informações: População Econômica Ativa – PEA - 210.138 (PNAD 2006) e sobre força de trabalho baseado no Cadastro Anual de Empregados e Desempregados – CAGED os números estão abaixo relacionados:

no	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
total de empregos	145	403	41	247	914	1463	668	1342	574

Figura – 6 – Evolução do Emprego com Carteira Assinada

Fonte: CAGED, adaptação SEPLAN/CGESS

Figura 7 – Total de empregos

Fonte: SEPLAN, 2009

Pelo gráfico, comprova-se uma queda expressiva no emprego nos anos de agudo desemprego em 2002 e 2003; sendo gradativamente retomado a partir de 2004 e queda em 2008.

O cálculo da taxa de desemprego no Brasil só ocorre nas seis regiões metropolitanas do país. Portanto, os números a seguir são referentes ao número de admitidos e demitidos desde 2005 até 2008 em Roraima; as informações estão disponíveis no sítio do Ministério do Trabalho e Emprego e foram elaboradas com base no CAGED, lei 4.92365 e RAIS, Dec. 76.900/75.

Roraima	2005	Saldo	2006	Saldo	2007	Saldo	2008*	Saldo
Total admitido	8.228		7.937		9.522		11.391	
Total demitido	6.765	1.463	7.269	668	8.180	1.342	10.187	1.204**

Figura 8 - Trabalhadores admitidos e demitidos

Fonte: Ministério do trabalho e Emprego

- acumulado nos últimos doze meses: julho de 2008, em dezembro este número fechou em 574; a diferença de 630** refletem o desemprego gerado até dezembro de 2008.

Mesmo considerando o saldo entre admitidos e demitidos, comprova-se o aumento das vagas no mercado de trabalho nos anos de 2005 a 2008; exceto em 2006.

Sobre o estoque de emprego, segundo a Relação Anual de Informações Sociais – RAIS - em Roraima no ano de 2005 havia 33.749 empregos e em 2006 36.738. Numa análise relativa preliminar, os números do emprego em Roraima demonstram o caráter incipiente do desenvolvimento econômico do local em relação a grande maioria das capitais do país.

Particularmente, sobre o papel que a ME e EPP desempenham na economia de Roraima, os números refletem que elas proporcionam um contingente representativo de empreendimentos formais, informais, empregados e empregadores. Segundo Anuário do Trabalho na Micro e Pequena Empresa,

publicado pelo SEBRAE em parceria com o DIEESSE, o peso do segmento no desempenho da economia local constitui-se na maioria das empresas formalmente constituídas em Roraima. Pelo Anuário a ME e a EPP – representam juntas 2.167 unidades produtivas, conforme abaixo.

Unidades da Federação	Micro	Pequena	Média	Grande	Total
Brasil	1.799.501	296.620	33.371	19.414	2.218.906
Norte	57.561	12.313	1.499	906	72.279
Acre	2.892	569	55	35	3.551
Amapá	2.495	604	96	50	3.245
Amazonas	8.930	2.599	433	295	12.257
Pará	22.305	5.139	615	396	28.455
Rondônia	11.453	1.975	170	88	13.675
Roraima	1.808	359	35	18	2.220
Tocantins	7.678	1068	95	35	8.876

Figura 9 - Número de estabelecimentos, por porte, Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação 2005

Fonte: Anuário do Trabalho na Micro e pequena empresa, 2007

Para além do desempenho da economia formal, há um expressivo contingente de empreendimentos informais que integram a lógica atual do desenvolvimento do capitalismo em Roraima e demais unidades da federação. Desta forma, estes números refletem em que medidas eles impactam no desempenho das economias regionais e locais. A figura a seguir demonstra esta perspectiva.

Unidades da	1997	% sobre o	2003	% sobre o
-------------	------	-----------	------	-----------

Federação		Brasil		Brasil
Brasil	9.477.973	100,0		100,0
Norte	513.714	5,4	10.335.962	7,3
Acre	21.189	0,2	756.936	0,3
Amapá	15.967	0,2	28.477	0,3
Amazonas	100.114	1,1	35.419	1,6
Pará	265.682	2,8	166.099	3,5
RM Belém	91.856	1,0	361.989	1,8
Rondônia	53.276	0,6	183.738	0,7
Roraima	8.362	0,1	76.456	0,1
Tocantins	49.023	0,5	14.647	0,7
			73.880	

Figura 10 - Distribuição das empresas do setor informal – Brasil e Grandes Regiões 1997-2003

Fonte: Anuário do Trabalho na Micro e pequena empresa, 2007.

Desta forma, ao se relacionar o número de empresas formais em Roraima no ano de 2005 - 2.220, com o número de empresas informais, em 2003, 14.647, comprava-se a discrepância entre empresas formais e informais. Mas para além das diferenças entre empresas formais e informais está a dimensão das empresas informais 14.647. Outra constatação é a importância que o segmento das ME e EPP tem para o Estado de Roraima, 2.200 empresas, quase a totalidade das empresas.

Por esses números poder-se-ia postular que à implementação da Lei Geral em Boa Vista melhoraria significativamente a taxa de ocupados – empregados. Numa hipótese elementar, se pelo menos 50% do total das empresas informais tornassem-se formais, gerariam aproximadamente 7 mil novos postos de trabalho. Número que ultrapassaria todos os índices relacionados pelo CAGED publicado para o ano de 2008.

Quando se analisa a evolução do número de empregos gerados na economia formal pela ME e pela EPP, apreende-se que eles são em números muito menores em relação às unidades produtivas informais. Outra consideração relevante na análise é de que a grande massa do emprego ainda é gerada nas empresas de grande porte, conforme abaixo:

Porte	2001	2002	2003	2004	2005
Micro	4.970.943	5.238.031	5.393.106	5.657.745	5.916.369
Pequena	5.429.331	5.721.370	5.908.209	6.334.790	6.699.291
Média	3.112.744	3.217.532	3.268.521	3.524.658	3.688.405
Grande	6.271.683	6.581.443	6.774.493	7.484.950	8.080.293
Total	19.784.701	20.758.376	21.344.329	23.002.133	24.384.358

Figura 11 - Evolução do número de empregados, por porte do estabelecimento Brasil 2001-2005

Fonte: Anuário do Trabalho na Micro e pequena empresa, 2007

Entretanto, ao somar o total de empregados inscritos nas ME e EPP, o produto desta soma já reflete o grau significativo de empregos por elas gerados. Relativamente na região norte, os números dos empregados inscritos nas ME e EPP demonstram o quão significativos estas unidades produtivas são no desempenho daquela economia, 50,65%, conforme figura abaixo:

Unidades da Federação	Micro	Pequena	Média	Grande	Total
Brasil	5.916.369	6.699.291	3.688.405	8.080.293	24.384.358
Norte	203.588	277.943	168.823	299.447	949.901

Rondônia	39.411	43.178	15.807	19.761	118.157
Acre	9.846	12.000	6.458	7.414	35.718
Amazonas	33.976	61.985	53.483	120.933	270.377
Roraima	5.874	7.476	3.421	3.869	20.640
Pará	81.330	118.601	72.167	127.028	399.126
Amapá	8.784	12.148	8.170	10.975	40.077
Tocantins	24.467	22.555	9.317	9.467	65.806

Figura 12 - Número de empregados, por porte do estabelecimento - Brasil, grandes regiões e unidades da federação 2005.

Fonte: Anuário do Trabalho na Micro e pequena empresa, 2007

Particularmente, em Roraima, os empregados inscritos nas ME e EPP representam 64,68% do total de empregos gerados, ou que significa determinar que depois do Estado, a maioria dos empregos são gerados nestas unidades produtivas.

Quando se amplia a análise, remetendo-se à questão da informalidade; e nesse sentido, os números são ainda mais representativos, conforme figura abaixo:

1997

Brasil e Grandes Regiões	Empregador	Empregado com carteira assinada	Empregado sem carteira assinada	Conta própria	Não remunerados	Total(1)(nº absoluto)
		2,8	11,7			
Norte	10,1	3,1	10,8	70,8	4,8	661.698
Nordeste	9,7	7,9	10,0	69,6	6,8	3.249.376
Sudeste	13,1	10,8	7,7	66,0	2,9	5.944.577
Sul	13,0	6,6	14,4	65,6	2,9	2.048.473
Centro.oeste	14,3	6,8	10,3	61,5	3,1	966.297
				66,7	4,0	12.870.421

Brasil	12,2					
--------	------	--	--	--	--	--

2003

Brasil e Grandes Regiões						
Norte	9,5	2,8	11,8	68,4	7,2	1.005.475
Nordeste	8,3	3,2	9,7	70,3	8,3	3.596.742
Sudeste	10,5	5,9	8,9	70,8	3,4	6.125.995
Sul	13,5	10,6	9,6	62,3	3,4	2.213.715
Centro.oeste	12,1	6,3	11,9	63,3	5,7	918.942
Brasil	10,4	5,8	9,7	68,6	5,1	13.860.868

Figura 13 - Número de pessoas ocupadas nas empresas do setor informal, segundo a posição na ocupação – Brasil e Grandes Regiões 1997-2003(em %)

Fonte: Anuário do Trabalho na Micro e pequena empresa, 2007

Pela figura, apreende-se que houve aumento no número de empregos sem carteira assinada na região norte, assim como no número de pessoas não remuneradas.

Por último, para consolidar a caracterização dos aspectos econômicos e sociais de Roraima, com recorte para Boa Vista, conclui-se, que o recrudescimento do desemprego foi incrementado pela massa de demitidos pelo Governo do Estado em 2002. Na figura 4 comprova-se o aumento na taxa de desocupados. Em 2005 foram desligados 6.765 trabalhadores, em 2006, 7.269 trabalhadores, em 2007 8.180, e em 2008, 10.187; sem considerar nesta série o número de trabalhadores que adentram anualmente no mercado de trabalho por conta da sua idade economicamente ativa.

São esses números que explicam em parte, o aumento do índice de pobreza, da violência urbana e da desigualdade social em Boa Vista. Segundo a prefeitura municipal, há cerca de 30 mil família que recebem o auxílio do programa

do governo federal bolsa família. Em épocas não muito distantes tais problemas sociais não existiam na realidade boavistense.

Os problemas do passado relacionavam-se diretamente ao desabastecimento de mercadorias, dada as parcas condições de infraestrutura de Roraima. As mercadorias eram comercializadas a preços altos e algumas vezes com solução de continuidade em face às precárias condições da estrada, da energia e do sistema de comunicação.

Situação atualmente superada a partir de 1990 quando o governo Estadual pavimentou a rodovia federal BR 174, estrada que liga Roraima ao resto do país, e importou energia elétrica da República Bolivariana da Venezuela.

Portanto, é diante desta nova configuração do mercado de trabalho em Boa Vista que a presente pesquisa visa desvelar o alcance ou a potencialidade da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte visando demonstrar que a Lei pode ser uma alternativa concreta para enfrentar o desemprego.

Nesse sentido a pesquisa usou, enquanto referencial teórico metodológico, a avaliação do processo de implementação da Lei Geral a fim de verificar se os instrumentos utilizados são necessários, suficientes, idôneos e potentes para enfrentar a situação problema, seguindo a perspectiva da dimensão descrita por Aguillar & Ander-Egg. Verificar também os fatores favoráveis e aqueles que obstaculizaram a implementação da política.

Para a consecução desse objetivo foram realizadas entrevistas junto aos diversos sujeitos que integram a política, além da apreensão de indicadores que refletem os resultados e o estágio em que se encontra o processo de implementação da Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte em Boa Vista-RR.

As primeiras entrevistas foram, primeiramente, com os presidentes da Federação das Associações Comerciais e Industriais de Roraima - FACIR – Derval Furtado e da Federação do Comércio do Estado de Roraima – FECOMÉRCIO – Antonio Dias; ambos afirmaram categoricamente, que apesar das grandes expectativas em relação aos benefícios para as ME e EPPs elas ainda não se consolidaram em Boa Vista em face do “processo burocrático brasileiro na execução das políticas”; “pela ausência de um ambiente favorável para sua implementação em

Roraima ou nas outras unidades da federação”.

No entendimento desses representantes da classe empresarial, muito pouco foi feito no sentido da implementação da política em Boa Vista. O presidente da FACIR, Derval Furtado (2009) complementou seu olhar sobre o movimento, afirmando que a morte do governador Ottomar Pinto^[20] e a implantação da área de livre comércio pode ter tornado a Lei Geral numa questão para segundo plano por parte dos governos do Estado e do Município.

Ele acrescentou ainda que a forma como o Estatuto foi sancionado não refletiu os anseios da classe empresarial – no moldes do processo de formulação. Em sua opinião, os tecnocratas fiscais – integrantes da comissão de formulação da Lei - tornaram a política num instrumento complexo e de difícil operacionalização.

Para o presidente da FECOMÉRCIO, a Lei Geral não se consolidou ainda por falta da criação de um ambiente em que os empresários estejam cientes dos benefícios previstos no Estatuto.

De acordo com o sítio da Lei Geral no Brasil os índices de empresas que aderiram ao Simples Nacional, bem como implementaram suas legislações para beneficiar o segmento não refletem o espírito positivo da época de sua formulação. Veja mapa abaixo:

Figura 14 – Adesão de empresas ao Simples Nacional

Fonte: SEBRAE, 2009

O número de empresas que aderiram ao Simples Nacional em Roraima, assim como da grande maioria das unidades da federação expressam quão incipiente encontra-se o estágio de implementação da Lei Geral. Sobre os aspectos da regulamentação do política, a figura abaixo confirma o estágio incipiente em que a implementação se encontra:

Permanente da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte.

Pelos lados da SEFAZ, o secretário também editou decretos em que Roraima está inscrita no Sub limite de R\$ 1.200.000 para definir o que seja Empresa de Pequeno Porte.

Nesse sentido a SEFAZ já implementou, um ano e meio depois da vigência do Simples Nacional o *software* capaz de identificar a arrecadação do tributo único. Segundo os fiscais da SEFAZ, o Instrumento, que tinha a previsão para funcionar a partir de 01 de julho de 2007, só foi implementado em novembro de 2008.

Ainda segundo a SEFAZ, os resultados mensurados desde de 2007 em relação ao número de empresas que aderiram ao Simples Nacional representam 3.854. Em 2008 o número saltou para 4.107 empresas, totalizando um percentual de 6,8% de aumento de empresas que aderiram ao Simples Nacional em Roraima.

Mas nos aspectos relacionados aos estímulos à formalização das empresas e a criação de novas, não se apreendeu qualquer mecanismo por parte dos gestores públicos.

Segundo SEBRAE, há em Boa Vista o benefício do tratamento diferenciado para as ME e EPP participarem de processos licitatórios nas compras governamentais; só que de maneira informal, sem qualquer regulamentação ou disseminação para os beneficiários.

Para o contador Belido, segundo na escala de entrevistados, a ausência de informações e de conhecimento da Lei Geral torna o instrumento inócuo. Pelo seu depoimento, ele enfatizou que “pela primeira vez na história de uma Lei que a FENACON uniu-se ao Estado e ao SEBRAE para poder levar os benefícios da Política para os empresários das ME e EPP”. Entretanto, comprovou-se que são poucos os profissionais da área que conhecem os benefícios da política e repassam para seus clientes.

Em seu escritório, o contador afirma que pelo menos 80% dos seus clientes já migraram para o Simples Nacional. O motivo? A política propicia a diminuição da carga tributária e das contribuições sociais sobre a folha de pessoal; essas medidas juntas aumentam a taxa de lucro dos empresários dessas unidades produtivas,

motivos mais que suficientes para a política alcançarem seus objetivos.

Entretanto, no olhar dos fiscais da SEFAZ, terceiros na lista dos entrevistados, a edição extraordinária de Resoluções do CGSN comprova o desconhecimento da União sobre a legislação tributária Estadual. Em seus depoimentos os fiscais foram enfáticos em afirmar que “essas resoluções são constantemente editadas e alteram os procedimentos inerentes aos benefícios da Lei Geral”. No entendimento deles, a União, através da RFB quer se desobrigar de certas como da fiscalização nessas unidades. Com a instituição do Simples Nacional, do cadastro único serão os Estados e Municípios os responsáveis pelas ações de fiscalização nas ME e EPP. A União ficará tão somente com o acompanhamento *on line* dos procedimentos.

Portanto, do ponto de vista concreto, o processo de implementação da Lei Geral em si no município de Boa Vista, na dimensão não tributária, ainda não aconteceu. Os obstáculos? passam pela inexistência de regulamentação, pela falta de debate e disseminação da política e pela ausência total de interesses por parte do Estado, e dos beneficiários em torná-la um instrumento capaz de minimizar o desemprego na capital.

Portanto, Estado, SEBRAE, contadores, empresários não demonstraram qualquer interesse, ou tomaram iniciativa para que a Lei Geral seja implementada em Boa Vista-RR.

Nesse sentido, o movimento de implementação da Lei Geral em Boa Vista vai ao encontro do que Arretch (2005) afirma, dado o grau de complexidade e interesse de uma política, a sua implementação tem o mesmo caráter.

A Lei em si, na dimensão tributária guarda pontos complexos como afirmam os estudiosos da área – contadores e fiscais estaduais principalmente; por outro lado, na dimensão não tributária a ausência de regulamentações para beneficiar os empresários da classe não são justificadas, a não ser pela ausência de interesse por parte dos entes Estaduais e Municipais. Eles que, em tese, precisariam estar cientes dos procedimentos de operacionalização da política.

Argumentar que as ME e EPP representam 99,2% do total de empresas formais do país, que registram 60% do total de força de trabalho empregada, em nada mobilizou para as ações dos entes Estaduais e Municipais para regulamentar e

implementar a política voltada às ME e EPP em Boa Vista-RR.

Nesse sentido, prevalecem os problemas assinalados ainda no movimento de formulação, ou seja, continuam os índices de aumento da pobreza, das desigualdades sociais e da informalidade nas relações de trabalho.

O que se apreendeu enquanto mérito do Governo do Estado de Roraima, no âmbito da Lei Geral foi a implementação da Central Fácil da Junta Comercial, fenômeno que está inserido no âmbito da lei, mas que foi implementado antes mesmo da sua sanção; ou seja, foi uma decisão do Estado de Roraima implantar o projeto independente da Lei Geral.

A central fácil entrou em funcionamento em 01 de janeiro de 2006, e a Lei Geral em 15 de dezembro de 2006. Portanto, a implantação da Central Fácil antecedeu à Lei Geral. Do ponto de vista do funcionamento, o seu principal objetivo visa facilitar e desburocratizar os processo de abertura e o encerramento das empresas locais.

Segundo os dados disponíveis e disseminados durante o processo de formulação da política, o Brasil é um dos países mais burocrático para abertura e encerramento de negócios. Levava-se em torno de 152 dias para abertura de um empreendimento e aproximadamente 10 anos para seu encerramento; ou seja, Roraima saiu na frente do restante do país na implantação da Central Fácil. Inclusive, o projeto já foi premiado em 2007 como uma das melhores e mais rápidas Centrais do país; ou seja, sua agilidade trouxe para Roraima o prêmio de segunda melhor colocada do país.

Em Boa Vista leva-se, 4 dias para se abrir uma empresa. A estrutura que permite esta ação é relativamente simples: no *hall* de atendimento da Junta Comercial estão dispostos todos os órgão indispensáveis para abertura de uma empresa, desde a orientação pelo SEBRAE até a Secretaria Municipal de Finanças para o Alvará, a Receita Estadual de Fazenda para Inscrição Estadual, a Receita Federal para o CNPJ e a própria Junta Comercial, responsável pelo registro das empresas.

Os números disponibilizados pela Junta Comercial no que diz respeito às empresas abertas, denominada de efetivas, são de que em 2007, foram 741

empresas abertas e em 2008, 840 empresas. Números que refletem efetivamente a realidade de Boa Vista.

Empresas	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Ativas	746	744	499	741	840	3.370
Extintas	190	245	247	374	485	1541

Figura 16 - Empresas Ativas, Canceladas, Extintas e transferidas - cidade de Boa Vista.

Nota: A definição empresas ativas: empresas constituídas no ano de referência e em funcionamento. Extintas: empresas registradas com atividades encerradas. Canceladas: por força de lei as empresas com mais de 10 anos sem movimento tem seu registro de funcionamento cancelado, desta forma o sistema da Junta acumulou desde 2006 até 30 de dezembro de 2008, 402 empresas nesta situação. As empresas transferidas acumulativamente somam 13.

Fonte: Junta Comercial de Boa Vista, 2008.

Numa análise sobre o números apresentado pela Junta Fácil em, 2006, ano de implantação da Central Fácil houve queda no número de empresas Ativas, “em face ao próprio processo de transição inerente à implantação do novo sistema”(JUCERR, 2008).

Porém, nos anos de 2007 e 2008 os números dispostos refletem os incrementos no movimento de abertura de empresas. O fenômeno pode ou não ser atribuído a Lei Geral. Empiricamente não se dispõe de elementos concretos e substanciais para explicar particularmente o aumento do número de abertura de empresas em 2008 em Roraima. Entretanto, ao retomar que a Lei não foi disseminada no Estado, seus benefícios não foram implementados, postula-se que o incremento no número de empresas abertas tenha seguido seu caráter natural, ou seja, independente da Lei, o movimento de abertura de empresas seguiu o seu curso.

Por outro lado, no que diz respeito às empresas extintas, uma vez implantada a Central Fácil, ou seja, o uso de um sistema de informação mais eficiente, e menos burocrático, os empresários se motivaram a regularizar sua situação perante aos órgãos competentes.

A Central Fácil de Boa Vista, constitui-se do mesmo princípio da REDESIM, cujos objetivos e benefício estão consignados na Lei Geral, ou seja, o sistema visa desburocratizar o processo de abertura e o encerramento das empresas, além da instituição de um cadastro único das empresas, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Este benefício tem o propósito de estimular a formalização de novos empreendimentos e formalizar empreendimentos que já existem na informalidade.

Portanto, em Roraima, por se tratar de um Estado pequeno, das relações capitalistas incipientes, os mecanismo de intervenção e regulação do Estado são maiores, a implementação da Lei Geral poder-se-ia constituir-se em um movimento referencial nacional. Entretanto, ao se fazer uma reflexão acerca desse contexto, constata-se que para implementação se desenvolver é necessário equidade na operacionalização das duas dimensões da política (tributária e não-tributária).

Quando se analisa a dimensão tributária comprova-se que ela, apesar de viger seis meses depois da dimensão não tributária, foi a dimensão que mais evoluiu. Um dos argumentos que justificam esta questão pode estar no caráter do Estado em aumentar o controle e a sua manutenção; ou seja, aumentar sua arrecadação.

O Estado é mantido pelo recolhimento de tributos, portanto, quanto mais informatizado, melhor é a sua estrutura de arrecadação e fiscalização. Procedimentos que garantem a sua manutenção.

Portanto, ao se considerar o índice de 6,8% de aumento de ME e EPP que aderiram ao simples nacional em Boa Vista em 2008 (SEFAZ, 2008) não se pode determinar que tais resultados tiveram relações diretas com o aumento de postos de trabalho por conta da implementação da Lei Geral em Boa Vista.

Para concluir, os aspectos que dizem respeito aos resultados do processo de implementação da Lei Geral na cidade de Boa Vista, ou seja, nos quesitos que comprovam se os instrumentos utilizados foram necessários, suficientes, idôneos e potentes para enfrentar a situação problema do desemprego, se as condições materiais, legais, de pessoal, orçamentária foram disponibilizadas refletem que praticamente nada foi feito na capital.

Dessa forma, enquanto eixo privilegiado de análise, a Lei Geral não proporcionou, de maneira direta, resultados relacionados ao processo de implementação em Boa Vista. O que se conclui, portanto, é que houve uma ampla e irrestrita à divulgação da Lei no processo de formulação no âmbito nacional. Entretanto, ainda não foram criados os mecanismos para sua operacionalização no movimento de implementação.

Embora haja elementos, indicadores que resultem em aspectos positivos durante os anos de 2007 e 2008, em termos de aumento de abertura de empresas e número de colocados no mercado de trabalho, esses indicadores só refletem as condições conjunturais e estruturais da dimensão econômica em que o país está vivendo e, por conseguinte, da própria conjuntura econômica da cidade de Boa Vista.

Uma percepção da presente análise está na participação maciça da mídia durante o processo de formulação. O segmento constitui-se num importante instrumento para disseminar os interesses do Estado e do capital na formulação e aprovação da Lei Geral. Entretanto, ela não foi suficiente para mobilizar o próprio capital e o Estado para sua implementação.

Dessa forma o desemprego, a informalidade e a pobreza, usados como argumentos pelo legislativo para aprovação da Lei, não foram amenizados; e, por conseguinte, as ME e EPP que representam 99,2% do total de empresas formais, e empregam 60% do total da força de trabalho, também não foram suficientes, dentro da lógica do capital, para tornar a Lei Geral uma política pública voltada ao combate do desemprego e das relações informais de trabalho.

Particularmente em Boa Vista, depreende-se que a implementação da Lei Geral será postergada em face da instituição da Área de Livre Comércio. Uma reivindicação há muito tempo pleiteada pela classe empresarial e só agora em outubro de 2008 plenamente instituída.

A ALC já é uma realidade, portanto, os benefícios fiscais oriundos dela já estão na prática acontecendo. Desta forma, a Lei Geral acaba por ser deixada meio que, de lado pelo Estado e pela classe empresarial da ME e EPP, principal beneficiária da política pública.

Postula-se, portanto, que Boa Vista experimenta um contexto singular, com perspectivas que variam, desde a existência de instrumentos políticos e econômicos capazes de promover o desenvolvimento pleno da capital, até a não implementação dos referidos instrumentos.

Para concluir, os poucos resultados apreendidos na dimensão trabalho, como o aumento de empregos formais em 2007, mas diminuídos em 2008 e o aumento de empresas formalizadas em 2007, 48% e diminuídas em 2008, 13%; o aumento do número de ME e EPP em 2008, 6,8% em relação a 2007 que aderiram ao Simples Nacional, não expressaram relação direta com a Lei Geral. Elas estão inscritas num contexto mais amplo da estrutura e conjuntura econômica brasileira e boavistense.

Particularmente sobre o SEBRAE, instituição responsável pelas articulações para formulação e aprovação da Lei, analisa-se que ele não conseguiu, ao longo dos dois anos de implementação do ditame, desencadear um processo eficiente capaz de beneficiar os empresários da ME e EPP.

Uma vez não implementada, a Lei Geral não beneficiou o trabalhador, nem os empresários. E dessa forma, permanece a condição de desemprego em Boa Vista e porque não afirmar no Brasil.

O fato de a política não estar implementada atinge duplamente a categoria do trabalho: de um lado porque o trabalhador não tem para quem vender sua força de trabalho; por outro, enquanto trabalhador-empresário, “o empreendedor” também não dispõe das condições necessárias para acumular capital, através dos benefícios previstos na Lei; portanto, sua taxa de mais-valia permanece em escala simplificada.

4.2 A Lei Geral como enfrentamento do desemprego: Alcance ou potencialidade?

Mensurar o alcance ou a potencialidade da Lei geral da ME e EPP no enfrentamento ao desemprego implica estabelecer relações e co-relações como os demais propósitos do Estatuto.

Primeiramente porque a Lei Geral, enquanto política pública não foi elaborada exclusivamente para esse fim, ou seja, para o combate ao desemprego. O desemprego está inserido no bojo dos objetivos da Lei, assim como estão inseridos

os demais problemas sociais como o combate à informalidade nas relações de trabalho, à desburocratização na abertura e ao encerramento de empresas, à instituição do tratamento diferenciado para as ME e EPPs, na questão tributária, no acesso a mercados, no incentivo à inovação, nas compras governamentais e etc.

Dessa forma, e considerando, portanto o seu caráter dual – a lei possui de um lado a dimensão social, ou não tributária; do outro, a dimensão tributária, relacionada à política econômica de Estado - a Lei geral é um exemplo de política econômica articulada com a política social. Sobre esta perspectiva Belloni (2007) faz uma apreensão particular, e afirma que:

Uma política pública na área social pode ser congruente com a política econômica básica (que é o fio condutor e reflete as prioridades de ação de um determinado governo) e está diretamente ligada a ela; será complementar, ao fornecer-lhe elementos reforçadores de seus objetivos e metas principais; será reparadora ou compensatória ao atuar sobre os dados ou conseqüências nefastas das políticas básicas com o objetivo de atenuá-los (BELLONI, 2007, p.33-34)

A partir desta percepção, ou seja, de se ter de um lado um política social congruente com uma política econômica, como se a econômica se constituísse numa espécie de âncora, analisa-se que a autora guarda similaridade de percepção com que Tavares (2002) propõe em sua obra, *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. Em seu capítulo conclusivo a autora defende que é necessária “(...) uma articulação consistente entre política econômica, política de rendas e política social, tratando de demonstrar a compatibilidade da resolução da questão social com a estabilidade e o crescimento” (BRAGA & MÉDICI apud TAVARES, 2002, p. 103).

Ela propõe que:

Ao aceitar a idéia de que a questão social deva ser eixo ordenador das políticas públicas de estabilização e de desenvolvimento econômico, não basta, no entanto, afirmar a necessidade de consistência e compatibilização entre as políticas: isto também vem sendo declarado nos organismos internacionais, inclusive os propositores do ajuste. O problema reside em reconhecer e definir de que política de estabilização e mesmo de que desenvolvimento econômico está se tratando, já que o que tem sido proposto e implementado nos países periféricos, sobretudo na América Latina, é totalmente incompatível com qualquer proposta de política social minimamente consistente e resolutiva em face da problemática social

desses mesmos países (TAVARES, 2002, p. 103-104)

Isso posto, na análise dos resultados da Lei Geral em relação à geração de postos de trabalho formal, houve a constatação de que o Estado estabeleceu, certa compatibilidade no sentido de desencadear um movimento voltado e articulado para a implementação de uma política econômica com uma política social. Entretanto, diante das formas assumidas pelo Estado na implementação da política na realidade concreta, postula-se que ainda prevalece o econômico sobre o social. Tanto que, embora a dimensão tributária só tenha passado a vigor em 01 de julho de 2007, seis meses depois da dimensão não tributária, ela é a dimensão que tem seus procedimentos, normas, portarias, decretos e instruções normativas, em estágios mais avançados de implementação. Ou seja, na dimensão tributária já se dispõe de resultados concretos, passíveis de análises e avaliações no que diz respeito ao aumento da arrecadação por parte do Estado relacionadas às ME e EPP que aderiram ao Simples Nacional.

A Receita Federal do Brasil, através do CGSN já desenvolveu *software* capaz de operacionalizar o Simples Nacional, e a arrecadação do tributo unificado está funcionando plenamente. De certa forma torna-se óbvio que existam Unidades da Federação que estão em estágios adiantados acerca dos procedimentos inerentes à implementação da Lei; é o caso de São Paulo, Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

Entretanto, a grande maioria das demais unidades da federação, bem como dos municípios, ainda estão em estágio incipiente no processo de sua implementação; pelo índice oficial demonstrado na figura 6 só 9,24% do Municípios regulamentaram a Lei Geral. Maringá, no Paraná, é uma referência porque o referido município regulamentou a Lei antes mesmo da sua sanção presidencial, ou seja, naquele município as ME e EPPs já dispunham de tratamento diferenciado antes mesmo da instituição da Lei Geral. (SEBRAE, 2008).

O que se analisou então é que, em face da dimensão tributária impactar diretamente na manutenção do Estado, houve maior interesse por parte do Estado na implementação desta dimensão.

Mas, para além da manutenção do Estado há também, na essência do

fenômeno, outro componente fundamental do seu interesse, o aumento do controle da União sobre os Estados e Municípios acerca da arrecadação de ICMS e ISS. Se antes a União não tinha conhecimento, informação precisa sobre o recolhimento do ICMS – Estados; e ISS – dos Municípios, com a implementação do Simples Nacional, esta questão foi superada.

E quando começar a funcionar o cadastro nacional único sincronizado, a União terá total controle acerca da arrecadação das unidades federativas. É o Estado fazendo prevalecer o seu papel na dimensão fisco-financeira (FARIAS, 2001).

De outro lado, no que tange à dimensão não tributária, vigente desde 15 de dezembro de 2006, seus procedimentos caminha a passos lentos, quase parados; se não fosse pela assinatura dos protocolos de intenção entre a União e o SEBRAE para regulamentar a implantação da REDESIM, do acesso a mercados e a implantação dos Fóruns Estaduais das ME e EPP, quase nada havia sido feito nesta área. E isso atende a uma lógica; qual a lógica? Definitivamente não é a lógica do trabalho.

Pelo que se apreendeu até o momento da análise foi de que, pelo lado dos Estados e Municípios há desconhecimento e desinteresse em implementar a política; pelo lado da classe trabalhadora, tudo continua na situação inicial; aliás, com uma certa piora, agravada pela crise financeira mundial, desencadeada nos Estados Unidos a partir da bolha imobiliária em setembro de 2008. Pelas informações recentes, o número de desempregados americanos chega próximo aos números da crise de 1929, ou seja, cerca de 11 milhões de trabalhadores estão desempregados.

Esta face aguda da crise espalha por todo o planeta um clima de insegurança e incerteza acerca do comportamento das economias centrais e periféricas. O capital mais uma vez em crise reforça sua lógica contraditória de ser, ou seja, se por um lado provoca a quebra das empresas, por outro lado, buscam-se as alternativas para sua superação. Nessa trajetória, o desequilíbrio econômico, a ausência de consumo e o desemprego são os impactos do problema.

Em clima de insegurança e incerteza o desempenho das economias fica

abaixo do esperado. O Estado, diante desse contexto, mesmo em seu estágio neoliberal, tem assumido a postura de interventor, demonstrando o seu caráter dialético. Particularmente nos Estados Unidos o Estado injetou cerca de 800 bilhões de dólares para evitar a quebra das Grandes Corporações e minimizar ainda mais os impactos negativos da crise financeira mundial.

Na economia brasileira os rebatimentos da crise já são verificados, houve queda no consumo, aumento nos índices do desemprego e diminuição do crédito. O Estado vem procurando amenizar as expectativas negativas do mercado com medidas para coibir a queda no consumo. Prova dessa afirmativa foi à queda na taxa de juros básica.

Entretanto, se num contexto mais otimista os índices relativos à ocupação eram preocupantes, imagine em clima de crise mundial; as expectativas são de que haja ainda mais estragos do ponto de vista de queda na produção e desemprego. E o trabalhador? Enquanto categoria vive uma situação de total incerteza e insegurança; na afirmativa de Lira (2006):

A insegurança já vivenciada (pelos) trabalhadores, dadas as condições de trabalho precário e de renda inconstante, além da ausência de proteção social, passa a tomar novas proporções negativas, no sentido de que começa a assemelhar-se a uma “catástrofe social” anunciada, isso porque, atualmente, com a concorrência desmesurada (conseqüência do grande número de trabalhadores na informalidade e desempregados), e com a redução no nível de consumo da população, agravada por períodos recessivos na economia nacional, o ritmo de crescimento da demanda interna regride, reduzindo a criação, ou a própria manutenção das atividades às quais estão ligados esses trabalhadores (LIRA, 2006, p. 154).

Dáí, as implicações desse contexto são de que:

Muitas vezes os colegas, iguais no mesmo estado de apreensão quanto ao hoje, são vistos como numa relação dúbia, entre solidariedade e ameaça, pois todos buscam conseguir um posto de trabalho, o que segmenta em maior proporção esses trabalhadores, que, no limite, já vêm confusos com relação a si próprios, principalmente quando estão na situação de microempresários, colocando-se ora como proprietários, ora como trabalhadores iludidos pelos princípios de “igualdade” veiculados pelo capitalismo, que mascaram as reais condições de exploração da mais-valia pelo capital (LIRA, 2006, p. 154-55).

Essa dialética imposta pela ideologia do empreendedorismo reforça ainda mais a ausência da

(...) possibilidade de organização desses trabalhadores, o que os coloca na condição de “sem-voz” no campo político, dificultando qualquer negociação de suas demandas no espaço público” (LIRA, 2006, p.155)

A Lei Geral é o fenômeno que retrata esta afirmativa. No processo de formulação (capítulo 3, seção 3.1) não foi encontrado qualquer forma ou vestígio da participação da classe trabalhadora no processo; ou seja, os trabalhadores estão na condição de “sem voz” no campo político, e não se manifestando, nem negociando suas demandas no “espaço público” (LIRA, 2006) tornam-se cada vez mais excluídos.

Ainda nesse contexto da dinâmica do trabalho, o Estado, personificado pelo Comitê Gestor do Simples Nacional – dimensão tributária da Lei - no final de dezembro de 2008, regulamentou a Lei Complementar 128 de 19 de dezembro de 2008,

O conteúdo substantivo deste novo dispositivo altera, complementa e implementa benefícios para os empresários das ME e EPPs. A principal novidade do dispositivo é a instituição do Micro Empresário Individual – MEI. Esta nova categoria criada no âmbito da Lei Geral reforça o argumento desenvolvido por Montañó (1999). Segundo o autor as instituições de assessoramento às ME e EPPs comentem erros quando denominam o empresário como sendo um micro ou pequeno empresário; não existe o micro ou pequeno empresário porque ele é o gestor de qualquer unidade produtiva. Portanto, são as unidades produtivas que possuem diversos tamanhos micro, pequenas, médias e grandes empresas e não o empresário. Assim, ao se instituir o Micro Empresário Individual está-se atribuindo este equívoco.

Para além dessa situação, a instituição do MEI enseja outro debate polêmico: como situar esse empresário na divisão social do trabalho e na própria estrutura social? Na percepção de Montañó (1999) esse empresário é em grandes traços, um capitalista a mais, ou um tipo particular de trabalhador, ou mesmo um tipo híbrido, parte trabalhador, parte capitalista”(MONTAÑO, 1999, p.77).

Com a instituição da Lei Complementar 128 de 2008 o papel do MEI é tornar o trabalhador autônomo nessa espécie híbrida, parte empregador, parte empregado.

Na concepção de Montaño:

O empresário da ME e EPP é um empresário enquanto proprietário de um meio de produção.(...) No entanto, esta suposição não parece hoje beneficiar-se da mesma simplicidade que apresentou no século XIX. (assim como) o conceito de burguesia não é pois capaz de diferenciar a pequena propriedade artesanal – cuja reprodução simples se aproxima muito da sobrevivência do tipo proletariado – da propriedade monopolista que é a única, hoje, a efetuar uma acumulação de capital. (...). É nesse sentido que se pode afirmar (...), que `a contradição – constante – entre proletariado e capital não monopolista torna-se secundária (...) permanecendo antagônica (MONTAÑO, 1999, p. 82).

Assim, a partir dessa perspectiva antagônica o papel do empresário da ME e da EPP

Pode-se, efetivamente, pensar (n)o empresário da ME e EPP como um trabalhador, como alguém que vive do trabalho próprio (cf. Antunes, 1995). No entanto, em diversos casos, além do trabalho próprio, ele explora trabalho alheio; o que leva a segunda questão. Poder-se-ia pensar o empresário da ME e EPP como um trabalhador, se ele se apresenta como um patrão, explora a força de trabalho e se apropria da mais-valia alheia?(MONTAÑO, 1999, p. 82).

A resposta dada por Montaño (1999) passa pelo caráter do empresário da ME e EPP. Para ele o empresário é:

1) dono dos meios de produção; 2) ele explora, em muitos casos, força de trabalho, 3) no entanto, participa geralmente na atividade produtiva; 4) o valor criado na sua empresa é fatalmente expropriado pela grande empresa quando vai ao mercado comprar insumos (do fornecedor) ou vender seus produtos (à empresa subcontratante); 5) assim, suas rendas (por vendas) apenas conseguem cobrir custos de produção (com um eventual “salário” por ele, o que é um custo na medida em que participa na produção); 6) por este motivo, a forma de circulação da ME e EPP seria mais do tipo M-D-M; ou seja, não compra para vender, mas vende para comprar, para consumir; 7) neste sentido, podemos dizer que, em geral, a ME e EPP (...) não aumenta seu capital real, apenas o repõe, reproduzindo-o atualizado (o que sempre ocorre); 8) daqui se deduz que o resultado objetivo da ação do empresário da ME e EPP é a subsistência pessoal e familiar e a obtenção de rendimentos para seu consumo, e não a acumulação capitalista. Trata-se de um objetivo, pois, ligado à procura ou de uma alternativa ao salário, ou de um complemento a este, ou de uma estratégia de sobrevivência que compense a exclusão do mercado formal de trabalho (MONTAÑO, 1999, p. 87-88).

Portanto, conclui-se que, com a instituição do MEI está-se concretizando alternativa dada pelo Estado para o enfrentamento do desemprego, ou da informalidade nas relações de trabalho. Os argumentos para esta afirmativa são

dados a partir da percepção de Montaño

O empresário da ME e EPP, mesmo heterogeneamente, tem no seu caráter de trabalhador um peso maior que condições de capitalista; ele tem uma identidade socioeconômica que mais se assemelha à dos trabalhadores assalariados; ele está, aparentemente, mais identificado ao capitalista, mas, em essência, mais próximo ao trabalhador. Assim, como diz Lojkine, 'a nova pequena burguesia' que está separada dos operários na esfera do trabalho, pode 'se juntar a eles na esfera do consumo onde se assiste a uma homogeneidade crescente de interesses pelo conjunto das classes populares'"(LONKINE; IN RAUTA, 1994:438 apud MONTAÑO, 1999, p. 88). Quer dizer: o caráter popular e subalterno é um elemento que identifica, mesmo dentro da heterogeneidade e de particularidades diversas, o trabalhador assalariado e o trabalhador/empresário da ME e EPP, conformando a classe que vive do trabalho, com muito mais força que os pontos aparentemente semelhantes entre empresários das ME e EPPs e Grandes Empresas Mercantis (MONTAÑO, 1999, p.88-89).

Nesse sentido, a análise que se fez destas definições acerca do MEI não foram exclusivas, não seguiram uma perspectiva histórico-estrutural do mercado, ou dos enfoques sociológicos, ou dos políticos ou dos econômicos. A análise considerou uma perspectiva da visão de uma determinada totalidade que se constitui no fenômeno da Lei Geral enquanto alternativa ou potencialidade na questão do desemprego.

Assim, com a LC 128 cujo conteúdo substantivo prevê

Entre as medidas, a nova lei possibilita resolver problemas reclamados pelo segmento relativos à cobrança de ICMS, cria condições para desburocratizar a abertura e o fechamento de empresas, permite a entrada de novos setores econômicos no Simples Nacional e cria duas novas personalidades jurídicas, o Microempreendedor Individual (MEI) e a Sociedade de Propósito Específico (SPE). A lei, sancionada sem vetos, entra em vigor no dia 1º de janeiro de 2009, exceto o MEI, que vai vigorar a partir de 1º de julho também de 2009. A previsão é que a lei beneficie cerca de 11 milhões de empreendedores. Só o público-alvo do Microempreendedor Individual compreende os 10,3 milhões de informais no País. Podem se inscrever como MEI empreendedores como costureiras, sapateiros e artesãos com receita bruta anual de até R\$ 36 mil e que optarem pelo Simples Nacional. Eles também podem ter até um empregado. Com a lei, os microempreendedores individuais ficam isentos de praticamente todos os tributos. Pagam apenas valor fixo mensal de 11% do salário-mínimo de INSS para aposentadoria pessoal, que hoje equivale a R\$ 45,65, mais R\$ 1 de ICMS (comércio e indústria) ou R\$ 5 de ISS (serviços). Se tiver empregado, o MEI retém 8% do salário pago e complementa com mais 3% para o INSS do trabalhador. O tempo mínimo de contribuição são 15 anos (SEBRAE, 2009).

Desta forma, pelo seu conteúdo, a Lei Complementar 128 é uma alternativa ao desemprego e tem a expectativa de formalizar os cerca de 10,3 milhões de trabalhadores autônomos, transformando-os em “empreendedores”, “empresários”. Com esta medida o Estado revela o seu duplo objetivo; pelo seu lado, aumentar a base de contribuição para a previdência; e pelo lado do trabalhador, o Estado estabelece a contribuição mínima de até R\$ 50,00 para que o trabalhador tenha assegurado seus direitos previdenciários de proteção social.

No sítio da Lei Geral está escrito que

Formalizado como MEI, o empreendedor passa a ter direito à aposentadoria por idade ou por invalidez, seguro por acidente de trabalho e licença-maternidade. A família também tem direito à pensão por morte do segurado e auxílio-reclusão. Ele ainda passa a integrar o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), poderá ter conta bancária e outros benefícios como acesso a linhas de financiamento especiais com juros reduzidos e participação nas licitações públicas. Seu registro será simplificado e livre de taxas e emolumentos. O Microempreendedor Individual não precisará apresentar contabilidade ou Nota Fiscal, bastando uma declaração anual, exceto se vender ou prestar serviço para pessoa jurídica. O registro do MEI será regulamentado pelo Comitê Gestor da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), também criado com a nova lei, sendo integrado por representantes da União, estados e municípios (SEBRAE, 2009).

Portanto, de certa forma, o Estado encontrou uma alternativa para o trabalhador retomar seus direitos à proteção social na medida em que instituiu o MEI, mesmo que de forma precarizada. A crítica que se faz a esta categoria está respaldada na afirmativa de Montañó (1999), quando ele diz que o empresário, não pode ser confundido como micro empresário, porque a categoria empresário é única, independente da dimensão de sua empresa.

Portanto, nominar o empresário de “microempresário” já é de certa forma degenerativa e reforça a posição de que o Estado tem, em relação a esta categoria, um certo preconceito, uma certa dúvida de quem ele é. Em determinados momentos empresário, em outros, trabalhador, o que demonstra o caráter dialético do Estado frente a resolutividade da questão.

No entanto, para além da crítica, o MEI constitui-se de fato numa alternativa ao desemprego, ultrapassando a posição da potencialidade. Desta forma e ainda retomando a percepção de Belloni (2207) e Tavares (2001), à luz dos resultados

mensurados pela implementação da Lei Geral, acerca do seu atual estágio de regulamentação, conclui-se que o Estado transita enquanto mediador entre o capital e o trabalho, na condição privilegiada de regulador dessas forças; ou seja, ele transita ora na implementação quando lhe convém, ora se abstém, quando também lhe convém, prevalecendo sua condição dialética de atuar.

Mesmo assim, ao se considerar que uma política pública na área social pode ser congruente com a política econômica básica (BELLONI, 2007) por que então não o fazer? Diante de um ambiente de crise mundial instalado, com perspectivas negativas por todos os lados, o Estado precisa, através da sua atuação promover formas de superação da crise.

Portanto, a Lei Geral enquanto política representa um instrumento poderoso para minimizar as incertezas e a insegurança generalizada na economia, e particularmente na dimensão do trabalho. Até porque os indicadores de desemprego continuam crescentes; assim, Estado, empresas e trabalhadores precisam encontrar formas, alternativas para superar mais uma crise do capital.

Para concluir, o que se apreendeu, durante a investigação acerca dos resultados com a implementação da Lei Geral na dimensão do trabalho, foi no sentido de se deslindar o instrumento como uma alternativa e não mais uma potencialidade para o enfrentamento do desemprego.

As ME e EPPs representam, 99,2% do total de empresas formais, 60% do total da força de trabalho formal do país, 10,3 de empreendimentos informais, números suficientemente capazes de desencadear uma verdadeira revolução no campo do trabalho. Até porque as ME e EPPs dispõem de uma capilaridade extraordinária – elas estão em todos os 5.564 municípios do país – confirmando sua importância socioeconômica para o desenvolvimento do país.

Assim a ME e EPPs constituem-se de fato em unidades produtivas geradoras de emprego, neutralizam ou amenizam efeitos negativos do desenvolvimento capitalista, expresso no desemprego estrutural, na automação e na flexibilização do contrato de trabalho. Mais argumentos para reforçar a posição de que o Estado precisa avançar na regulamentação da Lei Geral no Brasil, e particularmente em Boa Vista. Quando o Estado não procede nesse sentido, talvez seja pelo motivo de

que as ME e EPPs não representam parcela expressiva do PIB.

Particularmente no que diz respeito às relações de trabalho das ME e EPP. Elas terão papel preponderante na flexibilização do trabalho porque com a Lei Geral, em seu capítulo VI - Simplificação nas Relações de Trabalho - a ME e EPP, haverá a concretização da flexibilização nas relações capitalista/assalariado.

Quem se beneficia dessa situação são as Grandes empresas que através da contração, terceirização ou subcontratação de sua produção através das ME e EPP concretizam essa flexibilização nas relações de trabalho, com autorização do Estado via Instrução Normativa nº 072, de 05 de dezembro 2007, do Ministério do Trabalho, no âmbito da Lei Geral.

Para o trabalhador

As pequenas unidades produtivas intervêm na heterogeneização das classes trabalhadoras, reduzindo suas identidades, suas possibilidades de organização comum e, portanto, seu poder, tanto para concorrer com as grandes empresas, quanto para negociar: assim, como categoria heterogênea e contraditória, que absorve cada vez maior massa de ex-assalariados, a ME e EPP acaba por reduzir as potencialidades político-econômicas da maioria trabalhadora (MONTAÑO, 1999, p. 94).

Assim, mesmo em se constituindo numa alternativa concreta ao desemprego, a ME e EPP também se constitui num instrumento capaz de reduzir a capacidade da classe trabalhadora em alcançar os seus pleitos emancipatórios voltados para as melhores condições de salário e trabalho. Porém não deixa de guardar sua importância social, política e econômica porque as ME e EPPs se constituem num elemento, numa engrenagem, do desenvolvimento econômico; ela é parte de uma alternativa específica da atual fase do desenvolvimento capitalista, a alternativa que, visando à reestruturação produtiva e à globalização político-econômica, constitui-se numa estratégia da classe hegemônica, expressa no projeto neoliberal (MONTAÑO, 1999).

É o capital engendrando estratégias capazes de criar novas formas de ocupação, novas formas de trabalho, novas formas de relação de assalariamento. Para Montaña (1999), para além da estratégia da classe hegemônica, há a questão de que as ME e EPPs não configuram como relevantes no aspecto econômico, porque representam só 20% do PIB. Desta forma, elas se constituem

fundamentalmente numa estratégia de sobrevivência do trabalhador

A ME e EPP configura, na verdade, tensa e contraditoriamente, as duas opções: ela constitui tanto uma estratégia de sobrevivência do trabalhador como forma parte de uma alternativa de desenvolvimento, própria da estratégia neoliberal das classes hegemônicas (...) por tudo isso, parece-nos correto afirmar que, do ponto de vista do trabalhador/empresário, a ME e EPP constitui uma estratégia de sobrevivência. No entanto, é parte, sob a ótica do grande capital e das classes hegemônicas, de uma alternativa de desenvolvimento focalizado e hegemonizado pelas grandes empresas, e mais: é parte da estratégia neoliberal para reverter os efeitos negativos da crise, facilitando a reestruturação produtiva em face da globalização (MONTAÑO, 1999, p.98-99)

Desta forma a instituição da Lei Complementar 128, constitui-se num instrumento concreto desta afirmativa, na medida que prevê trazer para a formalidade cerca de 10,3 milhões de trabalhadores informais.

A previsão (é) do secretário de Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Edson Lupatini, é que a criação, instalação do Comitê de regulamentação do registro do MEI ocorra no primeiro trimestre de 2009. (...) A Lei 128 prevê que o município poderá conceder Alvará para as micro e pequenas empresas e para o MEI instalados em áreas sem "regulação fundiária legal ou com regulamentação precária" e em residências, quando a atividade não gerar "grande circulação de pessoas". A regulamentação da parte tributária do MEI fica a cargo do Comitê Gestor do Simples Nacional, incluindo a opção do público do MEI ao Simples Nacional e a forma de pagamento do valor fixo mensal. Conforme o secretário-executivo do Comitê, Silas Santiago, a idéia é que, para os empreendimentos novos, a opção comece em julho. Para quem já está no Simples Nacional, em janeiro de 2010. É a partir de 2010, disse, que "deverá ser construída a maneira mais simples de fazer esse pagamento, como via conta de luz ou de IPTU.

Ou seja, para além do MEI a 128 cria benefício que

Cria (...) a Sociedade de Propósito Específico (SPE), uma figura jurídica que permite às empresas do Simples Nacional formarem consórcios para comprar e vender sem sofrer bitributação. Outra novidade é que as empresas com mais de três anos sem qualquer atividade também terão baixa automática, a pedido do dono, sendo que as dívidas serão assumidas pelos sócios do empreendimento (SEBRAE, 2009).

Isso posto, para responder à indagação da presente seção sobre se a Lei Geral se constituir em alternativa ou potencialidade na questão do desemprego? Conclui-se que a resposta foi dada no decorrer do texto; ou seja, ela é, por um lado, uma alternativa ao desemprego, mas esta alternativa atende a uma lógica, a lógica da classe hegemônica do modo de produção capitalista no seu atual estágio da

reestruturação produtiva, da mundialização dos mercados, do projeto neoliberal de Estado e da atual crise financeira mundial.

5 CONCLUSÃO

Analisar uma das formas e alternativas de enfrentamento do desemprego e da informalidade das relações de trabalho no Brasil, consubstanciada no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte - mais conhecida como Lei Geral da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – tomando como referência empírica a avaliação do processo de implementação desta política na cidade de Boa Vista, capital do Estado de Roraima se constituiu no objeto da presente dissertação.

Portanto, à guisa de conclusão torna-se necessário (re)estabelecer a trajetória que desencadeou a presente análise, cujo desemprego, as políticas públicas, as ME e EPPs e o empreendedorismo foram os elementos centrais da pesquisa.

Considerando o desenvolvimento histórico e social de determinada realidade, articulada às condições de produção, circulação, distribuição e consumo, as economias contemporâneas encontram-se relativamente estruturadas dessa forma: o Estado, ora em seu estágio neoliberal de atuação, privilegia as forças do mercado, ora, intervém nas forças do mercado no sentido de promover o seu equilíbrio; demonstrando o seu caráter contraditório de ser; do outro lado, o processo produtivo e reprodutivo constituído das intensas transformações tecnológicas e computacionais, cujo atual modelo de trabalho é o toyotista de produção que requer do trabalhador competência, habilidade, versatilidade e ainda por cima um conhecimento integral do ciclo produtivo, cujo propósito permanece o de acumular capital; e mais recentemente, tal movimento avançou, foi para além do acumular, passou a concentrar e centralizar capital por parte das grandes empresas.

Incorporada a esse contexto está à globalização dos mercados consumidor e produtor de mercadorias, que provoca distancias ainda maiores entre as economias periféricas e centrais; além da mais recente crise financeira mundial, desencadeada nos Estados Unidos no final de 2008 com o estouro da bolha imobiliária; tais fenômenos determinaram rumos distintos nessas economias em face ao alto grau de incerteza e instabilidade geradas. O mundo contemporâneo vive mais uma grande crise do capital, e desta vez é a crise do capital financeiro.

Particularmente, essa crise está sendo comparada a de 1929, em face aos

seus nefastos resultados – a quebra de grandes conglomerados bancários, instituições financeiras e de seguros, além das principais montadoras de carros do mundo.

O desemprego já é um dos principais impactos negativos do momento; assim como a queda no consumo de bens, a diminuição da produção de mercadorias; seja nos Estados Unidos e/ou nos demais países do mundo, todos vivem direta ou indiretamente os rebatimentos e as implicações desse atual momento de crise.

Nesses termos, o desemprego continua, enquanto fenômeno que permeou toda a base da análise, e também por representar um dos mais sérios e agudos problemas sociais da atualidade, o tema central. E, uma vez agravado ele proporciona entre os seus efeitos maléficos o aumento nas relações informais de trabalho, na precarização e na flexibilização das relações de trabalho.

Singularmente no Brasil os impactos desses determinantes são mais intensos porque o sistema de proteção social, bem como o sistema nacional de emprego não são capazes de dar ao trabalhador, o auxílio necessário para superação nos momentos de crise.

Em essência e constituição o desemprego está inscrito nas relações macroenômicas – conjuntural e estrutural. Ele é determinado pelas relações de produção, investimentos e acumulação; e não exclusivamente na órbita do mercado de trabalho (oferta e demanda por mão-de-obra) como chega para o trabalhador, que se vê como o único responsável pela sua situação de desempregado; ou seja, em seu estado de desânimo e desequilíbrio, ele se torna o foco perfeito para que ideologias como a do empreendedorismo encontre solo fértil para proliferar e incorporar a concepção de que o trabalhador sozinho é capaz de sair da condição de desemprego. Desconsiderando questões mais complexas e macrossociais que o cercam.

Nesse sentido o desemprego é o fenômeno que desequilibra as economias e provoca no trabalhador o desalento. É no bojo desse fenômeno que o empreendedorismo surge, acompanhado da proliferação da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, enquanto alternativa engendrada pelo capital para minimizar seus custos de produção – terceirização e subcontratação - ao mesmo

tempo em que propicia ao trabalhador uma condição de empregador, visando superar sua condição de desempregado.

Entretanto, pela sua constituição ideológica de trabalhador esse intento não se completa porque o trabalhador não consegue avançar na condição de empregador. Pelas estatísticas apresentadas pelo SEBRAE (2009) são contabilizadas anualmente altas taxas de mortalidade das ME e EPP; demonstrando que o argumento ideológico do empreendedorismo é uma falácia porque o trabalhador-empendedor quebra até o sexto ano da constituição de uma ME ou EPP.

Entretanto, no entendimento do SEBRAE (2009), o expressivo percentual da quebra destas unidades produtivas é atribuída à “baixa capacidade empreendedora”. Argumento mais que suficiente para comprovar que o trabalhador não possui o espírito do empregador. Na realidade, ele sucumbi na sua empreitada de empreendedor-empresário e mais uma vez volta à condição de desempregado.

Foi nesse contexto de transformações produtivas, desemprego, empreendedorismo e incentivo à criação de ME e EPP que a Lei Geral foi concebida e implementada. Pelo seu conteúdo substantivo estão inscritos normas e benefícios capazes de dar tratamento diferenciado às ME e EPPs, proporcionar a desburocratização nos processos de formalização de novas unidades produtivas, ou formalizar as unidades que funcionam na informalidade, visando à promoção de postos formais de trabalho.

A expectativa dos sujeitos envolvidos no processo de formulação – poder legislativo e representantes da categoria dos empresários da ME e EPP – era de gerar cerca de 10,3 milhões de empregos no processo de implementação da Lei, fenômeno que até o presente não aconteceu.

O que se apreendeu durante a análise foi que no processo de formulação, os sujeitos envolvidos foram capazes de num parco espaço de tempo aprovar a Lei Geral. Todavia, no movimento de implementação, constatou-se a edição de mais duas Leis Complementares – a 127 de julho de 2007 e a 128 de dezembro de 2008 – com o objetivo de alterar o conteúdo da LC 123, de 14 de dezembro de 2006. Demonstrando a fragilidade inscrita nos objetivos propostos para beneficiar as ME e

EPP e os trabalhadores.

Os determinantes para tais fenômenos podem ser atribuídos ao processo açodado na formulação que proporcionou no movimento de implementação, os inúmeros problemas relacionados ao funcionamento dos benefícios contidos na política.

Pelo seu conteúdo o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte possui duas dimensões: a primeira de caráter tributário que criou o Simples Nacional, imposto único que aglutinou seis tributos da esfera federal, um imposto estadual e um imposto municipal. Por esta medida e pela instituição do cadastro nacional único, a união tornou-se a maior concentradora das informações relacionadas às ME e EPPs do país.

O Comitê Gestor do Simples Nacional é o órgão gestor da dimensão tributária; ele funciona no âmbito do Ministério da Fazenda, na Receita Federal do Brasil. Até janeiro de 2008 o CGSN já havia editado 55 Resoluções. A maioria delas está relacionada às regulamentações do ICMS (SEFAZ, 2009), visto que a União desconhece a legislação tributária estadual.

No que se refere aos 5.564 municípios, apenas 9,64% implementaram a legislação municipal que regulamenta a Lei Geral das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, o que demonstra o desconhecimento das vantagens proporcionadas pela Lei Geral, tanto para os executivos municipais, quanto para os beneficiários da Lei – empresários e trabalhadores.

Particularmente no Município de Boa Vista, apreendeu-se que há pouco conhecimento sobre o Estatuto pelos entes estadual e municipal; fenômeno que está associado à baixa capacidade de disseminação dos sujeitos envolvidos no processo de implementação da Lei e a inexistência de mecanismos de divulgação do conjunto de benefícios proporcionados aos empresários das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, aos contadores e aos trabalhadores.

Desta forma, comprova-se que a dimensão tributária é a área que está em estágio mais avançado no processo de implementação da Lei Geral, cujos resultados são demonstrados pelo número de adesões das ME e EPPs ao Simples Nacional. Segundo a Receita Federal do Brasil em 2008 a meta prevista pelo

governo para as ME e EPP foram superadas em pelo menos 50% (RFB; 2008).

Pelo lado da dimensão não tributária, objeto da presente pesquisa, o baixo índice de municípios que implementaram a Lei pode ser atribuído ao seu desconhecimento, a pouca disseminação do seu conteúdo e a inexistência das condições objetivas para sua implementação – recursos orçamentários, materiais e de pessoal. Segundo a fala do presidente da FECOMÉRCIO, o que faltou foi a criação de um ambiente propício para que a política fosse implementada visando favorecer a classe dos empresários da ME e EPP.

Por essas questões, pode-se inferir que o Estado, assim como o SEBRAE não lograram êxito no desafio de disseminar os benefícios proporcionados pela Lei Geral até o momento, dois anos depois a sua implementação.

Pelo lado do Estado, apoiar às ME e EPP não se constitui em tradição, mesmo o segmento representando 99,2% do total de empresas formais brasileiras, proporcionar 60% dos postos de trabalhos formais e compor 20% do PIB brasileiro. Por isso, o tratamento diferenciado às ME e EPPs, a implantação da REDESIM, a abertura de mercados, o incentivo à inovação, o estímulo a participação em licitações públicas, a flexibilização nas relações trabalhistas entre outros benefícios, ainda não foram sentidos pelo segmento dessas unidades produtivas beneficiárias até o momento.

Urge por parte dos Entes – União, Estados e Municípios - ações que propiciem as condições técnicas, materiais, orçamentárias e de pessoal para que a Lei Geral de fato aconteça.

O baixo nível de implementação nos mais de cinco mil municípios em todo o país revela a profusão dos diferentes estágios do desenvolvimento capitalista brasileiro. E nesse sentido, apreendeu-se que, onde as relações capitalistas são mais desenvolvidas, os índices de implementação são melhores dos que nos locais onde as relações capitalistas são incipientes.

Entretanto, essa apreensão não é de toda concreta e só pode ser aplicada em tão somente nos Estados do Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas. Estados cujos percentuais de implementação da Lei são maiores em relação à demais unidades da federação; entretanto, mesmo com maiores índices de implementação, os

percentuais ainda são considerados relativamente baixos ao considerar o todo – constam do intervalo de 10% a 12% de municípios que regulamentaram a Lei Geral.

Portanto, pela presente análise se constatou que o movimento de implementação de políticas públicas no Brasil se constitui no momento onde estão os maiores desafios do Estado, porque nele estão inscritos os mais diversos interesses, os mais distintos sujeitos envolvidos, que determinam o atendimento, ou o não atendimento dos benefícios contidos na política.

Assim, a Lei Geral, enquanto política pública engendrada sob o receituário neoliberal concebida para se tornar um instrumento capaz de beneficiar empregadores e empregados ao mesmo tempo, até o momento não atendeu aos seus objetivos. Eles só acontecerão, se a política for implementada. E quando isso acontecer, ela passará a disponibilizar os estímulos fiscais e os não fiscais para a abertura e formalização de novas unidades produtivas, ou para a formalização daquelas unidades que atuam na informalidade, cujo efeito imediato será a geração de empregos formais para os trabalhadores informais e para aqueles que estão desempregados.

Entretanto, no estágio atual em que ela se encontra, verifica-se que pouco ou quase nenhum resultado foi mensurado em termos de geração e formalização de postos de trabalho. Os principais motivos apreendidos são: a) a ausência de interesses, seja pelos entes do executivo estadual, seja pelos executivos municipais; b) o desconhecimento dos empresários e trabalhadores acerca dos benefícios previstos na Lei; c) a ausência de disseminação do ditame para o conjunto de beneficiários; d) e por último, aponta-se o ambiente de crise instalado que tornou a política ainda sem resultados no campo do trabalho.

Dessa forma, a reflexão que se faz, passa pelo seguinte questionamento: por que, em contextos históricos e determinados, mesmo havendo instrumentos legais capazes de mudar o contexto socioeconômico, as ações objetivamente não acontecem? postula-se que tal fenômeno atende a determinadas lógicas e interesses. Quais seriam?

Considerando a essência do fenômeno, a Lei Geral, enquanto política pública de trabalho beneficia de fato o capital, porque em seu conteúdo substantivo constam

ações que visam tornar as relações de trabalho formal ainda mais precárias, beneficiando diretamente a grande empresa no ato da contratação e/ou subcontratação da ME e EPP em seu processo produtivo.

Essa assertiva consta no capítulo VI da Lei Geral e na Instrução Normativa 72 do Ministério do Trabalho e Emprego, cujos procedimentos estimulam a flexibilização nas relações entre empregador e trabalhador, situação essa fetichizada sob a forma de benefício contido na Lei Geral.

Dessa forma, com esta proposta poderá gerar novos negócios e postos de trabalho? se tal façanha ocorrer confirma-se a capacidade de mutação do capital, que há muito se apresenta desigual e combinado para atender sua máxima que é acumulação de riquezas nas mãos de poucos.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. **São Paulo, Boitempo, 2006.**

ARRETCHE, Marta T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre, CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. **Avaliação participativa de programas sociais.** São Paulo: Veras/CPIHTS, 2000.

BEHRING, E.R., BOSCHETTI, I. **Política Social: fundamentos e história.** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BELLONI, Isaura, **Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional.** São Paulo, Cortez, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. Ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em [HTTP://www.receita.fazenda.gov.br](http://www.receita.fazenda.gov.br). Acesso em: 28 de outubro de 2008.

BRASIL. Ministério de Trabalho e Emprego. Disponível em WWW.mte.gov.br. Acesso em: 29 de dezembro de 200.

BRASIL. Ministério do desenvolvimento, Indústria e comércio exterior. Disponível em <http://www.mdic.gov.br>. Acesso em: 22 de outubro de 2008.

CACCIAMALLI, Maria Cristina, **Setor informal urbano e formas de participação na produção**, São Paulo, IPE, 1983.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. Interesses, organizações e políticas sociais. Campinas: **Cadernos de Pesquisa**, Campinas: NEPP/UNICAMP, nº 14 1989.

CATANI, Afrano Mendes, **O que é Capitalismo**, editora brasiliense, São Paulo, 2004.

DEDECCA, Cláudio Salvador, Reestruturação Produtiva e tendências do emprego. In:(ORG) OLIVEIRA, Marco Antonio, **Economia & Trabalho: Textos básicos**. Campinas-SP:UNICAMP, IE, 1998.

DORNELLAS, José, **Empreendedorismo**: transformando idéias em negócios, São Paulo, 2001.

DRAIBE, Sonia Mirian. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas (p.13-42) In: **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DUALIBI, Mônica Damous, **Condições subjacentes à informalidade das relações de emprego**: uma avaliação para o Maranhão, (Monografia apresentada ao Centro de Estudos Sindicais da UNICAMP) Campinas, SP, 2006, mimeo.

DYE, Thomas, **Understanding public policy**, 8 ed, New Jersey: Printece Hall, 1992, cap 1 Policy analysis, p. 1-18.

EQUIPE DE PROFESSORES DA USP. **Manual de Economia**. 4. ed. São Paulo:Saraiva, 2003.

FARIAS, Flávio Bezerra. **O Estado capitalista contemporâneo**. 2ª Ed. São Paulo, Cortez, 2001.

FARIAS, Regina M. Avaliação de programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.) **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais PUC-SP, 1998.

FENACON e SEBRAE, **Estatuto Nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte**: lei complementar 123/2006, Brasília-DF, 2007.

FIEMG. Portal da Federação das indústrias do Estado de Minas Gerais. Disponível em [WWW.fiemg.com.br](http://www.fiemg.com.br). Acesso em: 15 de outubro de 2008.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub; FIGUERIDO, Marcus Faria. **Avaliação política de políticas**: um quadro de referências teórico. São Paulo: IDESP, 1986.

FIGUEIREDO, Mário João, **A configuração econômica do Estado na sociedade capitalista contemporânea**, (Tese de Doutorado apresentada no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Paraná – UFPR), 2003.

FOLHA DE BOA VISTA. Disponível em WWW.folhabv.com.br. Acesso em: 19 de dezembro de 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 18 de outubro de 2006.

JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE RORAIMA. Central Fácil, Boa Vista, RR, 2009. Disponível em WWW.jucerr.rr.gov.br. Acesso em: 27 de dezembro de 2008.

KEYNES, John Maynard. **A teoria do emprego, dos juros e da moeda**. Editora abril. São Paulo, 1988.

LESSA, Sérgio, **Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo**, São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Qualificação e Emprego no Brasil**: uma avaliação dos resultados do PLANFOR (Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão), 2004.

LIRA, Izabel C. Dias, Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmestificando a informalidade, In:(ORG) SILVA, Maria Ozanira da Silva e, **Políticas Públicas de trabalho e Renda no Brasil contemporâneo**, São Paulo: Cortez, São Luís, MA, FAPEMA, 2006.

LÖWE, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. 8 Ed – São Paulo: Cortez, 1992.

MACPHERSON, C. B. **Ascensão e queda da justiça econômica**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro I, vol. I e II. São Paulo, Nova Cultural. 1988.

MARX, Karl. **Para crítica da economia política**: salário, preço, e lucro; o rendimento e suas fontes. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

METZKER, Márcio. **Lei Geral**: a história de uma lei que veio pra fazer história. Brasília-DF, Sebrae 2007.

MONTAÑO, Carlos E. **Micropresa na era da globalização**: uma abordagem crítica, São Paulo, Cortez, 1999.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política**: uma introdução crítica, São Paulo, Cortez, 2007.

POCHMANN, Márcio. Desemprego e políticas de emprego: tendências internacionais e o Brasil, In: (ORG) OLIVEIRA; Marco Antonio, **Economia & Trabalho**: textos básicos, Campinas-SP, UNICAMP, IE, 1998.

REVISTA SEBRAE, Brasília-DF: SEBRAE, nº 20, janeiro/fevereiro 2007.

RICO, Elizabeth Melo (Org.) **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez/instituto de Estudos Especiais, 1998.

ROCHE, Chris. **Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGS**: aprendendo a valorizar as mudanças. São Paulo, Cortez:ABONG; Oxford, Inglaterra: Oxfam, 2002.

RORAIMA, Portal do governo do Estado de Roraima. Disponível em: WWW.rr.gov.br. Acesso em: 08 de agosto de 2008.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SEBRAE, **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa**: 2007. Brasília, DF:DIEESE, 2007.

_____, **Cartilha da Lei Geral**, Brasília, 2007.

_____, **Rumo à Lei Geral da Pequena e Média Empresa**. 228p. 2004.

_____, **Aprender a Empreender**. 188p. 2002.

SEBRAE. Portal da Lei geral. Disponível em WWW.sebrae.com.br/customizado. Acesso em: 22 de dezembro de 2008.

SILVA, Angela Maria Moreira. **Normas para apresentação dos trabalhos técnico-científicos da UFRR**: baseadas nas normas da ABNT. Boa Vista, Ed. UFRR. 2007.

SILVA, Ozanira da Silva e (Org). **A avaliação de políticas e programas sociais**: teoria e prática. São Paulo, Veras Editora. 2001.

SILVA, Ozanira da Silva e (Org). **Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo, Cortez; São Luís, FAPEMA, 2006.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2ª Ed. Cortez, São Paulo, 2002.

TAVARES, Maria Augusta; ALVES, Maria Aparecida. A dupla face da informalidade do trabalho: “autonomia” ou “precarização”, In:(ORG) ANTUNES, Ricardo. **Riqueza e Miséria no Brasil**, São Paulo, Bointempo, 2006.

VASCONCELLOS, Antonio Sandoval; ENRIQUEZ GARCIA, Manuel. **Fundamento de economia**. 2ª Ed. São Paulo, Ed. Saraiva, 2004.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens e métodos em políticas públicas. Campinas: **Cadernos de Pesquisa**, Campinas: NEPP/UNICAMP, nº 05 1988.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz. **A economia e o Estado capitalista**, São Paulo, Cortez. 1986.

NOTAS DE RODAPÉ

[1] Neoliberal, ou neoliberalismo, segundo Sandroni (2006), é a doutrina político-econômica que representa uma tentativa de adaptar os princípios do liberalismo econômico às condições do capitalismo moderno.(...) os neoliberais acreditam que a vida econômica é regida por uma ordem natural formada a partir das livres decisões individuais e cuja mola-mestra é o mecanismo dos preços. Atualmente o termo vem sendo aplicado àqueles que defendem a livre atuação das forças de mercado, o término do intervencionismo do Estado, a privatização das empresas estatais e até mesmo alguns serviços públicos essenciais, a abertura da economia e sua integração mais intensa no mercado mundial.

2 Ver LIMA, 2004

[3] A Lei Geral é o resultado de uma ampla negociação entre a representação política do pequeno empresariado e as três esferas de Governo; Implementada a partir do o disposto no art. 146, III, “d” da Constituição Federal; O termo “Lei Geral” foi criado pelo SEBRAE, mas a nomenclatura legal é Estatuto Nacional da ME e da EPP. O termo Supersimples foi criado pela imprensa, mas a nomenclatura legal é: Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições devidos pelas Microempresas e Empresas de Pequeno Porte - Simples Nacional.

[4] Segundo Montañó (1999, p. 50): “é a democracia o sistema que dota de legitimidade o Estado, mediante a incorporação de todos os homens livres à cidadania, e por meio de um sistema de decisão fundado na igualdade política (“a cada pessoa, um voto”)

[5] Netto e Braz afirmam que a acumulação de capital incrementa a produção de mais-valia que (...) é o objetivo perseguido pelo modo de produção capitalista. Todavia esse objetivo é tanto da classe capitalista tomada em seu conjunto quanto de cada capitalista tomado singularmente. (assim) a concorrência intercapitalista, pode assumir formas mais ou menos aguda – crises – mas impõe ao capitalista ou acumular ou desaparecer. Portanto, a concentração do capital faz com que os

grandes capitalistas acumulem uma massa de capital cada vez maior, e a centralização realiza-se pela união e pela fusão de vários outros capitais já existentes.(NETTO; BRAZ; 2007, p.132-133)

[6] tal exército é um componente necessário e constitutivo da dinâmica histórica do modo de produção capitalista; essa superpopulação não resulta da ação individual de um ou outro capitalista, mas deriva da dinâmica mesma da reprodução ampliada (acumulação); reprodução ampliada, é, pois, reprodução do exército industrial de reserva.(NETTO; BRAZ; 2007, p.133)

[7] Ver a obra de Viotti, A economia e o Estado capitalista.

[8] Ver também Manual de professores de economia da USP, 2004.

[9] Para Sandroni (2006) o sistema foi aplicado nas medidas de racionalização e controle de trabalho fabril, mas também criticado pelo movimento sindical, que o acusou de intensificar a exploração do trabalhador e de desumanizá-lo, pois procura automatizar seus movimentos.

[10] Segundo Arretch existem dois argumentos que justificam o seu surgimento do Welfare State, o de caráter econômico e o de caráter político. os argumentos de ordem econômica são de que O WS é um desdobramento necessário das mudanças postas em marcha pela industrialização; e ainda é uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do Sistema Capitalista.Os de caráter político são de que O WS é resultado de ampliação progressiva de direitos; o WS é o resultado de acordo entre Capital e Trabalho organizado, dentro do Capitalismo; Há diferentes WS: são resultados da capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora no interior de diferentes matrizes de poder; O WS é o resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas: pressuposto – o Estado é autônomo em relação à sociedade.

[11] Na obra Aprender a empreender a definição do empreendedorismo significa: capacidade de empreender, ter iniciativa, superar dificuldades, assumir riscos calculados, possuir uma rede de contatos, ser inovador, etc. A definição foi criada no bojo do modo de produção capitalista atual, com base nas ideologias da escola neoclássica, que acredita no livre mercado e no atitude individualizada do ser em sociedade.

[12] Ver dicionário das ciências sociais sobre argumentos positivos e positivismo.

[13] No título Micro empresa na era da globalização o termo utilizado por Carlos Montaño como categoria é a Pequena e Micro empresa. Entretanto, como forma de homogeneizar esta categoria como o presente trabalho, será usado o termo ME e EPP.

[14] Para Pochmann (1998), por desemprego estrutural entende-se aquele originado pela inadequação da estrutura econômica que opera sem utilizar plenamente a força de trabalho disponível. Decorre, na maior parte das vezes, do baixo e prolongado dinamismo econômico, da destruição de ocupações tradicionais no campo, da rápida mudança da base técnica, da carência educacional, da desregulação do mercado de trabalho, da abertura inadequada da economia, etc. Por desemprego conjuntural o autor afirma que ele pode se associar, muitas vezes, às flutuações do nível de atividade econômica (aceleração e desaceleração do crescimento do PIB). Nos períodos de prosperidade generalizada, com ampliação da renda, de abertura de novas fábricas e de aumento no consumo, o emprego tende a alcançar níveis mais elevados, enquanto nas de desaceleração econômica há geralmente o aumento da taxa de desemprego.

[15] Especialmente esta última instituiu o Micro Empresário Individual - MEI, categoria que tem o propósito de beneficiar e trazer para a formalidade cerca de onze milhões de trabalhadores autônomos – costureiras, sapateiros, artesão e etc. – trabalhadores que faturam até R\$ 36.000,00 por ano. Para este empreendedor-empresário, a lei diminui consideravelmente os impostos, e as contribuições previdenciárias, chegando a cerca de R\$ 50,00; a lei estimula a categoria a contratar, quanto mais emprego gerar, menos impostos vai pagar.

[16] Roraima surgiu enquanto Território Federal em 1943; com a Constituição de 1988 emancipou-se para Estado; já Boa Vista tem seus primórdios em 1890.

[17] PIB 2006 a preços de mercado corrente divulgado em parceria com IBGE.

[18] Primeiro governador eleito para o recém instituído Estado em 1990. Foi durante o seu mandato que toda estrutura político-administrativa foi implantada.

[19] Áreas de livre comércio são espaços geográficos definidos cujos benefícios

constam de incentivos fiscais do governo federal para estimular a circulação de bens. Boa Vista está cercada por três – a Zona Franca de Manaus, a área de Livre Comércio de Santa Helena de Uairém, fronteira com o município de Pacaraima, a 228 Km de Boa Vista e Lethen, República cooperativista da Guiana, fronteira com o município brasileiro de Bonfim, a 124 km de Boa Vista.

[\[20\]](#) E o novo governador ainda está tomando ciência das ações do Governo de Roraima.