

# **A FORMALIZAÇÃO DO EMPREENDEDOR COMO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO: Análise da política pública brasileira voltada ao microempreendedor individual (MEI)**

**Área Temática I:** Competências (Empreendedorismo e Desenvolvimento das Micro, Pequenas Empresas e Pequenas e Médias Empresas)

Amanda Aparecida Vieira Fernandes<sup>1</sup>  
Melissa Franchini Cavalcanti-Bandos<sup>2</sup>  
Bárbara Fadel<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo analisar o programa MEI (Microempreendedor individual) como política pública brasileira que fomenta o desenvolvimento. Como metodologia, optou-se por uma pesquisa exploratória baseada em dados exclusivamente secundários.

**Palavras-Chave:** Microempreendedor Individual (MEI), Desenvolvimento e Políticas Públicas.

**RÉSUMÉ:** Cet article vise à analyser le programme (Microentrepreneur individuel) MEI tant que politique publique brésilienne qui favorise le développement. La méthodologie que nous avons choisie est une recherche exploratoire basée sur des données secondaires seulement!

**Mots-clés:** Microentrepreneur individuel (MEI) ; Développement ; Politique Publique

**Instituição:** Centro Universitário Uni-FACEF

---

<sup>1</sup> Aluna especial do curso de pós graduação (Mestrado) em desenvolvimento regional pelo Uni-FACEF. Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Paulista.

<sup>2</sup> Mestre e Doutora em Administração de Empresas pela FEA-USP. Docente da graduação e pós-graduação do Uni-FACEF.

<sup>3</sup> Mestre em História da América Latina Colonial pela Universidade Estadual Paulista Julio Mesquita e Doutora em História Social pela USP. Docente da pós graduação e pós graduação do Uni-FACEF e UNESP/Marília.

# **A FORMALIZAÇÃO DO EMPREENDEDOR COMO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO: Análise da política pública brasileira voltada ao microempreendedor individual (MEI)**

**Área Temática I:** Competências (Empreendedorismo e Desenvolvimento das Micro, Pequenas Empresas e Pequenas e Médias Empresas)

**RESUMO:**A informalidade de empresas e empresários no cenário brasileiro é uma realidade presente em grande parte das atividades desempenhadas no país. A falta de legalização é encarada de forma incômoda pelo Município, Estado e Federação, pois deixa de angariar recursos tributários e previdenciários importantes ao desenvolvimento. Visando sanar grande parte desta problemática, o Estado lança um programa intitulado MEI - Microempreendedor Individual - o qual busca incentivar e encorajar trabalhadores individuais da indústria, comércio e serviço a se legalizarem de maneira simples, sem ônus alto. Neste contexto, este artigo tem como objetivo central analisar o programa MEI como política pública brasileira que fomenta o desenvolvimento, a partir das estruturas elementares propostas por Giovanni (2009). Dentre os procedimentos metodológicos usados, optou-se por uma pesquisa exploratória qualitativa, baseada exclusivamente em dados secundários. Verificou-se que a implantação e a execução desta política pública fomentam o desenvolvimento em seu sentido amplo, isto é, social, econômico e cultural.

**Palavras-Chave:**Microempreendedor Individual (MEI), Desenvolvimento e Políticas Públicas.

## **INTRODUÇÃO**

A informalidade de empresas e empresários dentro do cenário brasileiro é uma realidade presente em grande parte das atividades desempenhadas no país. A falta de legalização é encarada de forma incômoda pelo Município, Estado e Federação, os quais deixam de angariar recursos tributários e previdenciários importantes ao desenvolvimento.

Com intuito de formalizar o empreendedor atuante no mercado informal, o Estado lança um programa intitulado como MEI (Microempreendedor Individual), que tem o objetivo de legalizar e criar melhores condições para o empreendedorismo brasileiro, além de gerar mais trabalho e renda, e, também, melhor distribuir a renda e reduzir a pobreza.

Verifica-se que a informalidade, em grande parte dos negócios brasileiros, era reflexo de uma questão cultural e econômica. Durante muito tempo, a falta de adequação legislativa a este empreendedor que está iniciando implicava uma carga tributária maior que o próprio lucro auferido no final do mês, inviabilizando a legalização e fomentando

esta situação de informalidade. Culturalmente, muitos trabalhadores individuais nem procuravam informação sobre como legalizar-se, pois já sabiam que seria dispendioso.

O programa MEI surge como alternativa proposta pelo Estado, balizada em três pilares: a desburocratização, a desoneração e o desenvolvimento. Assim, propõe-se, neste artigo, analisar o programa MEI como política pública brasileira que fomenta o desenvolvimento, a partir das estruturas elementares propostas por Giovanni (2009).

Dentre os procedimentos metodológicos usados, optou-se por uma pesquisa exploratória qualitativa, baseada exclusivamente em dados secundários. Assim, inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico sobre políticas públicas, trazendo seus conceitos, sua criação, suas estruturas e sua importância no cenário nacional, correlacionando-as ao desenvolvimento. Logo após, apresentaram-se os conceitos sobre empreendedorismo, considerando-o como um grande propulsor de desenvolvimento, além, de ter sido abordada, neste contexto, a informalidade. Em seguida, traçou-se um perfil sobre o Programa MEI, suas características, seu enquadramento legal, suas exceções e os custos para seus participantes. Após, foi descrito o perfil do microempreendedor individual e os motivos que o levam à legalização. Ao final, apresenta-se a análise do Programa MEI a partir das estruturas elementares, seguida pelas conclusões e pelas referências.

## **1 A POLÍTICA PÚBLICA E O DESENVOLVIMENTO**

Política pública e desenvolvimento são temas inter-relacionados. As políticas públicas existem para atender às demandas sociais e, como consequência, impactam no desenvolvimento. Neste sentido, Cavalcanti-Bandos e Carvalho Neto (2010) esclarecem que as políticas públicas são ações desencadeadas pelo Estado com objetivos que visam ao bem comum e ao desenvolvimento da sociedade. Explicam que estas ações podem ser exclusivas do Estado ou desenvolvidas em parceria com organizações não governamentais ou até com a iniciativa privada. Destaca-se, aqui, uma abordagem multicêntrica das políticas públicas.

Melhor explicando, Secchi (2010) esclarece que há duas abordagens teóricas no que se refere a quem estabelece a política pública: a abordagem estatista (*state-centered-policymaking*) e a abordagem multicêntrica.

A abordagem estatista é a que estabelece que o Estado é o único ator e que só se consideram ações advindas de atores estatais; já a abordagem multicêntrica considera outros atores na implantação de uma política pública, como: instituições privadas, organizações não governamentais (ONG's), redes de políticas públicas (*policys networks*) e o próprio Estado. “Autores da abordagem multicêntrica atribuem o adjetivo ‘pública’ a uma política, quando o

problema a se enfrentar é público”(SECCHI, 2010, p.2). E é esta abordagem que será adotada pelas autoras, apesar de apolítica pública estudada ser oriunda exclusivamente do Estado.

Verifica-se, portanto, que as políticas públicas são fundamentais ao desenvolvimento e, ao serem formuladas ou concebidas, independente de o ator ser estatal ou não, deve se estar pensando na lógica do desenvolvimento positivo ou crescente, fato, contudo, nem sempre verdadeiro, pois podem surgir políticas públicas mal elaboradas ou concebidas a partir de interesses exclusivamente políticos (*politics*<sup>4</sup>), e não interesses da sociedade, que atrapalham o desenvolvimento. Cavalcanti-Bandos e Carvalho Neto (2010) destacam, ainda, que as políticas públicas devem ser ações inclusivas que permitam a inserção de indivíduos no progresso econômico e social.

A política pública é uma disciplina de origem americana em que os estudos abordavam diretamente a ênfase sobre as ações do governo, sem obter relações com as bases teóricas dopapel do Estado. Destacam-se como principais autores: Laswell, Simon, Lindblom e Easton (SOUZA, 2008).

Ao se buscar um conceito clássico de políticas públicas,recorreu-se a Laswell (apud SOUZA, 2008, p.68), que esclareceu que “decisões e análises sobre política pública implicamresponder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.” A diferença descrita na definição é o desenvolvimento que se busca. Easton (apud SOUZA, 2008, p.68) será também citado, pois concebe política pública como um sistema de *inputs* e *outputs*, permitindo uma análise mais ampla.

Neste contexto sistêmico, Souza (2008, p. 69) esclarece que

as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores.Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real(SOUZA,2008, p. 69).

Deste modo, é que se propõe neste artigo o estudo das estruturas elementares das políticas públicas recomendo por Giovanni (2009). Espera-se com esta análise visualizar os relacionamentos entre as partes da política pública instituída (Programa MEI), com o todo, tentando responder: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

---

<sup>4</sup> “Politics, na concepção de Bobbio (2002), é atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem” (SECCHI, 2010, p.1).

As estruturas elementares resultam, no fundo, de uma combinação entre um “olhar” subjetivo do observador que, em função de seus próprios valores, seleciona os aspectos objetivos da realidade que irá observar, indagando sobre sua coerência, organicidade e a probabilidade de configurarem uma estrutura (GIOVANNI, 2009, p. 19).

Giovanni (2009) destaca na figura 1, a seguir, as quatro estruturas elementares das políticas públicas: a estrutura formal, a estrutura substantiva, a estrutura material e a estrutura simbólica. O autor propõe com esta análise uma visão inclusiva e orgânica dos aspectos que estão em torno deste fenômeno

Dentro do contexto chamado de estrutura formal, o autor insere os elementos como: teoria, práticas e resultados. Esclarece que toda política pública se baseia em um conjunto de asserções de origem diversa, as quais sustentam a prática de intervenção, visando a determinado resultado. Trata-se dos aspectos e elementos exteriores da intervenção pública, estabelecendo elos entre eles. A teoria são as informações técnicas, políticas, culturais e ideológicas da intervenção. As práticas são as medidas e ferramentas selecionadas, e o resultado é o objetivo que se pretende com a intervenção.

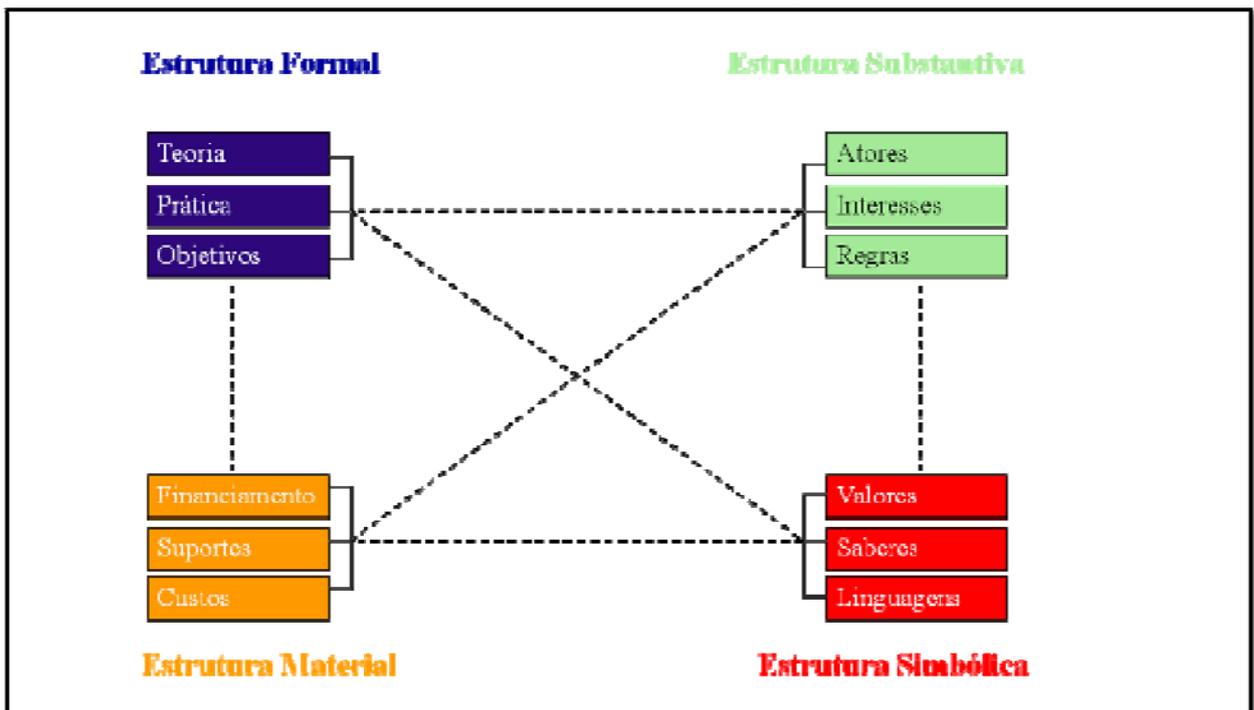


Figura 1 - Estruturas Elementares das Políticas Públicas

Fonte: GIOVANNI,2009.

A estrutura substantiva destacada por Giovanni (2009) é composta por: atores, interesses e regras, sendo que essas se referem aos aspectos sociais e políticos de uma política pública. Os atores, também chamados de agentes sociais, são os participantes (envolvidos) no processo. “São todas as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente

participam, da formulação, da implementação e dos resultados de uma política”. Os interesses são os objetivos implícitos ou explícitos de cada ator ou grupo de atores, que o autor supra, para efeito de análise agrupou segundo três ordens: interesses econômicos, políticos e de reprodução social. As regras são as leis, normas, convenções formais ou costumeiras que embasam o comportamento dos atores.

A terceira estrutura mencionada por Giovanni (2009) é a estrutura material, composta pelos elementos: financiamento, suportes, custos. A esta estrutura se aplicam resumidamente os aspectos econômicos, isto é, são relacionados à exequibilidade e sustentação material das políticas públicas. Os financiamentos revelam a natureza entre a *policy*<sup>5</sup> e o entorno econômico. Os custos estão relacionados com as condições de viabilização da intervenção, e os suportes são as políticas correlatas, pois a *policy* não pode esgotar em si mesma.

A última estrutura destacada por Giovanni (2009) é a estrutura simbólica, composta pelos elementos: valores, saberes e linguagens. Os valores, citando Sarmiento (apud GIOVANNI, 2009), são as interferências ideológicas na produção do conhecimento científico e também sua própria concretização empírica. Já os saberes são os conhecimentos racionais desenvolvidos na prática, e as linguagens são universos de comunicação próprios, elas criam vínculo entre os diversos atores. A estrutura simbólica abrange, portanto, a particularidade de cada receptor, visando ajustar de maneira compatível à formulação, aplicação e execução dessas políticas.

Verifica-se que esta análise das políticas públicas proposta por Giovanni (2009) a partir de suas estruturas elementares permite uma compreensão mais ampla e sistêmica e seu impacto no desenvolvimento.

O conceito sobre desenvolvimento não pode ser considerado um conceito de única definição. Pode-se considerar que o desenvolvimento acarreta ganhos sociais e econômicos entre todas as partes envolvidas. A geração do desenvolvimento pode ter vários atores impulsores, tais como Estado, município, instituições privadas e a própria sociedade civil. Aqui não está se falando em crescimento exclusivo, isto é, aumento da capacidade, recursos, produtividade, entre outras vertentes. Está se falando, conforme destaca Oliveira (2002), em mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, instituições e estrutura produtivas.

Recorrendo a Lopes (2002), o desenvolvimento não é apenas econômico, mas é social e principalmente humano, pois o desenvolvimento é para as pessoas, no local em que elas estão. Neste contexto, destaca-se o empreendedorismo como um grande impulsor ao desenvolvimento, o empreendedorismo individual, como força motora de criação de empresas, geração de mais trabalho e renda, e também, de melhor distribuição de renda e redução da pobreza. Entretanto, o empreendedorismo é impactado diretamente pela informalidade, tema melhor abordado no tópico seguinte.

---

<sup>5</sup> Política no sentido de “orientações para a decisão e ação” (SECCHI, 2010, p.1). Significa a política em si e não fazer política.

## 2 OEMPREENDEDORISMO E A INFORMALIDADE

O empreendedorismo, atualmente, é uma característica buscada não apenas por empresários individuais, mas também na contratação de funcionários por diversas empresas. Isto ocorre levando em consideração o alto grau de competitividade e igualdade dos processos, a busca por diferenciação nas capacidades pessoais e intelectuais dos indivíduos. “O Empreendedor é aquele que faz as coisas acontecerem, antecipa-se aos fatos e tem uma visão futura da organização” (DORNELAS, 2001, p.1).

Podem-se citar como características dos empreendedores: a criatividade, a capacidade de organização e planejamento, a responsabilidade, a capacidade de liderança, a habilidade de trabalhar em equipe, o gosto pela área em que atua, a visão de futuro e acoragem para assumir riscos, entre outras.

É fato que o termo “empreendedorismo”, apesar de já utilizado há muitos anos nos Estados Unidos (*entrepreneurship*), ganhou maior visibilidade a partir da década de 1990. No Brasil, o empreendedorismo ganhou especial atenção do governo e de algumas entidades com o acirramento competitivo do mercado, que obrigou as grandes empresas a demissões em massa.

Como reação imediata, esses ex-funcionários começaram a criar novos negócios para sua sobrevivência, com recursos advindos de suas economias e poupanças, às vezes, mesmo sem experiências no ramo de atuação, e, quando percebiam, já eram chefes e seus negócios já haviam evoluído, e, em grande parte, dentro de uma economia informal, isto é, sem formalizar legalmente suas empresas. “Muitos ficaram na economia informal, motivados pela falta de crédito, pelo excesso de impostos e pelas ainda altas taxas de juros” (DORNELAS, 2008, p.1).

Diversos fatores incrementam a lista da causa da informalidade de profissionais em várias atividades no quadro econômico brasileiro. Dentre elas, destacam-se: a falta de incentivos fiscais, os altos custos para abertura e manutenção de um CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica), os tributos e os fatores previdenciários para sua existência.

Neri (2006, p.28) destacou que a informalidade pode ter várias vertentes: “trabalhista, previdenciária, empresarial, fundiária, elétrica, matrimonial entre outras.” Contudo, dentro do quadro da nossa realidade nacional, as vertentes mais encontradas que levam a informalidade dos empreendedores individuais são as trabalhistas e previdenciárias.

A ideia de economia informal está geralmente associada à baixa produtividade, ilegalidade, evasão de impostos, corrupção e, sobretudo, a um contingente de indivíduos excluídos dos sistemas de proteção social. Trabalhadores que não conseguem uma posição no mercado formal percorrem trajetórias intermitentes, de empregos formais e informais, e heterogêneas, realizando trabalhos por conta própria ou por pequenas tarefas. Essa condição dificulta a contribuição previdenciária, com consequências para o próprio trabalhador, mas também para a sociedade, que assume custos previdenciários e de assistência social para os quais não houve poupança (FILÁRTIGA, 2007, p. 128).

Portanto, a informalidade é um obstáculo real para o desenvolvimento social e econômico nacional. Com a falta de regularização, os Municípios, o Estado e a Federação acabam deixando de angariar recursos advindos dos impostos e da previdência, e os empreendedores deixam de ampliar seus negócios, deixam de competir em grau de igualdade com outras empresas legalizadas e não geram empregos formais, entre outros malefícios causados pela informalidade.

### **3 O PROGRAMA MEI COMO FERRAMENTA PARA MINIMIZAÇÃO DA INFORMALIDADE**

Visando sanar a grande problemática da informalidade nos diversos setores de atividades no Brasil, a Lei Complementar no. 128/2008, que alterou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresas (no. 123/2006), instituiu o Microempreendedor Individual, também conhecido pela sigla MEI, o qual busca dar oportunidade às pessoas físicas que exercem suas atividades de forma autônoma sem formalização de legalizarem seus negócios. Esta legislação entrou em vigor em 01 de julho de 2009.

Sua definição Legal encontra-se disposta no artigo 18-A da Lei Complementar no. 123/2006 (redação dada pela Lei Complementar nº 139, de 10 de novembro de 2011):

**Art. 18-A.** O Microempreendedor Individual - MEI poderá optar pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais, independentemente da receita bruta por ele auferida no mês, na forma prevista neste artigo. (produção de efeitos: 1º de julho de 2009)

§ 1º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se MEI o empresário individual a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), optante pelo Simples Nacional e que não esteja impedido de optar pela sistemática prevista neste artigo. (BRASIL, 2011)

Caso a pessoa enquadrada na Lei ultrapassar a cota de R\$60.000,00 anuais, o Portal do Empreendedor (2012) orienta duas situações:

1º) o faturamento foi maior que R\$ 60.000,00, porém não ultrapassou R\$ 72.000,00. Nesse caso o seu empreendimento passará a ser considerado uma Microempresa. A partir daí o pagamento dos impostos passará a ser de um percentual do faturamento por mês, que varia de 4% a 17,42%, dependendo do tipo de negócio e do montante do faturamento. O valor do excesso deverá ser acrescentado ao faturamento do mês de janeiro, e os tributos serão pagos juntamente com o DAS referente àquele mês.

2ª) o faturamento foi superior a R\$ 72.000,00. Nesse caso o enquadramento no Simples Nacional é retroativo, e o recolhimento sobre o faturamento, conforme explicado na primeira situação, passa a ser feito no mesmo ano em que ocorreu o excesso no faturamento, com acréscimos de juros e multa.

Por isso, recomenda-se que o empreendedor, ao perceber que seu faturamento no ano será maior que R\$ 72.000,00, inicie imediatamente o cálculo e o pagamento dos tributos acessando diretamente o Portal do Simples Nacional.

O programa MEI pretende atender a uma classe composta de diversas atividades como cabeleireiras, bombeiros hidráulicos, eletricitas, encanadores, jardineiros, açougueiros, carpinteiros, chaveiros, confeitores, entre outros, que totalizam um quadro de 471 categorias dispostas na Resolução no. 58/2009, atualizada pela Resolução no.78/2010. São atividades que se enquadram nos critérios definidos para participação que, antes da referida legislação, atuavam fora da formalidade (PORTAL DO EMPREENDEDOR, 2012).

Com o intuito de minimizar o índice de informalidade no país, o programa tem como atrativo para o trabalhador a redução em impostos, tributos e encargos trabalhista, conforme é apresentado no Quadro1, a seguir.

A forma de tributação, no Quadro 1, foi dividida de acordo com os impostos relacionados à atividade exercida, sendo elas: **a.** contribuinte ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Transportes; **b.** contribuinte do ISSQN: Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza; **c.** contribuinte do ICMS e ISSQN. Observa-se que o INSS, imposto o qual se refere à natureza previdenciária, é incluso em qualquer tipo de atividade, sendo apurado em 11% sobre o salário mínimo em vigência nacional, podendo chegar a 20% de recolhimento no máximo.

**Quadro 1 - CONTRIBUIÇÃO MENSAL DO MEI**

	<b>CONTRIBUINTE ICMS</b>	<b>CONTRIBUINTE DO ISSQN</b>	<b>CONTRIBUINTE DO ICMS E ISSQN</b>
<b>Tributo</b>	<b>Valor Fixado</b>	<b>Valor Fixado</b>	<b>Valor Fixado</b>
<b>INSS</b>	45,60	45,60	45,60
<b>ISSQN</b>	-	5,00	5,00
<b>ICMS</b>	1,00	-	1,00
<b>IRPJ</b>	-	-	-
<b>IPI</b>	-	-	-
<b>CSLL</b>	-	-	-
<b>PIS</b>	-	-	-
<b>COFINS</b>	-	-	-
<b>CPP</b>	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>46,60</b>	<b>50,65</b>	<b>51,65</b>

FONTE: BRASIL, 2008.

Fica excluído o direito à aposentadoria por tempo de contribuição e desenquadradas legalmente as seguintes situações (§ 4º do art. 18-A da Lei Nº 123/06):

§ 4º Não poderá optar pela sistemática de recolhimento prevista no caput deste artigo oMEI:

I – cuja atividade seja tributada pelos Anexos IV ou V desta Lei Complementar, salvo autorização relativa a exercício de atividade isolada na forma regulamentada pelo Comitê Gestor;

II – que possua mais de um estabelecimento;

III – que participe de outra empresa como titular, sócio ou administrador; ou

IV – que contrate empregado. (BRASIL, 2006)

O microempreendedor individual deve ficar atento em caso de contratação de funcionários, que é limitada a um empregado, com ganho de no máximo um salário mínimo da categoria. Neste caso, conseqüentemente, os valores a serem tributados são modificados, conforme mostra o Quadro 2.

**Quadro2 - CONTRIBUIÇÃO MENSAL DO MEI COMENCARGOS  
TRABALHISTAS E TRIBUTÁRIOS**

	<b>CONTRIBUINTE ICMS</b>	<b>CONTRIBUINTE DO ISSQN</b>	<b>CONTRIBUINTE DO ICMS E ISSQN</b>
<b>Tributo</b>	<b>Valor Fixado</b>	<b>Valor Fixado</b>	<b>Valor Fixado</b>
<b>INSS</b>	45,60	45,60	45,60
<b>ISSQN</b>	-	5,00	5,00
<b>ICMS</b>	1,00	-	1,00
<b>FGST</b>	38,40	38,40	38,40
<b>CPP</b>	14,40	14,40	14,40
<b>13*</b>	40,00	40,00	40,00
<b>1/3/Férias</b>	13,33	13,33	13,33
<b>TOTAL</b>	<b>152,73</b>	<b>156,73</b>	<b>157,73</b>

FONTE: BRASIL, 2008.

O Portal do Empreendedor (2012) destaca alguns itens que podem gerar dúvida ao MEI. São eles:

- o MEI poderá prestar serviços a outras empresas, mas não poderá realizar cessão ou locação de mão-de-obra, pois o instituto foi criado para legalizar a situação do empreendedor informal e não diminuir a carga trabalhista para empresas, fragilizando a relação de trabalho;
- o MEI está dispensado da contabilidade formal como livro diário, razão e caixa. Contudo, deverá registrar, mensalmente, em formulário simplificado, o total das suas receitas, mantendo em seu poder, da mesma forma, as notas fiscais de compras e vendas de produtos e de serviços;
- o MEI deverá preencher um relatório, podendo o mesmo ser manuscrito, de quanto o empreendimento faturou, com emissão de notas fiscais e sem a emissão de notas fiscais. Esta documentação não precisa ser enviada a nenhum órgão, basta ser guardada;
- o MEI deverá declarar seu faturamento para a Receita Federal do Brasil no último dia do mês de janeiro de cada ano.

Visando propagar o Programa MEI, o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) é tido como grande parceiro de divulgação e incentivadora na aquisição da legalização negócios. Trata-se de uma entidade privada sem fins lucrativos, que tem como

objetivo orientar e atender ao micro e pequeno empresário. Este órgão, por meio de cursos e palestras, objetivacaptar, incentivar e informar os profissionais informais sobre o programa MEI, seus benefícios e a importância da formalização de suas atividades.

De acordo com site G1, em agosto de 2012 existiam 2,5 milhões MEI's cadastrados e se espera que ao final deste ano aumentem para 2,9 milhões. O mesmo site divulga a informação que o SEBRAE estima que em 2014 já sejam 4 milhões de MEI's cadastrados no Brasil (GASPARIN, 2012).

Gasparin (2012) divulgou uma pesquisa realizada pelo SEBRAE, em 2012, traçando o perfil do MEI.

- 46% são do sexo feminino;
- 48,8% tem idade entre 25 e 39 anos;
- A escolaridade é superior a média brasileira (vide Tabela 1);

**Tabela 1- Comparação da Escolaridade do MEI com a média Brasileira tendo em vista a faixa etária de 25 a 39 anos**

	MEI's	BRASIL
<b>Ensino Fundamental Completo ou menos</b>	36%	60%
<b>Ensino Médio ou Técnico Completo</b>	48%	26%

Fonte: Adaptado de GASPARIN (2012).

Verifica-se na Tabela 1 a escolaridade do MEI. 36% têm ensino fundamental completo ou menos, comparado com 60% dos brasileiros nesta faixa, e 48% têm ensino médio ou técnico completo, comparado com 26% da média nacional. Assim, nota-se que, apesar de baixa a escolaridade do MEI, está acima da média brasileira.

Outro item a ser comentado é o fato de a maioria ser do sexo feminino. A principal justificativa de se inserirem as mulheres neste cenário em sua maioria é a flexibilidade de horários, permitindo a conciliação da vida pessoal e profissional e a possibilidade de renda própria.

Ainda comentando a pesquisa do SEBRAE, é importante destacar que a legalização fez jus às expectativas de seus usuários. Segundo o estudo, 55% dos empreendedores relatam ter tido aumento no faturamento da empresa após registro, 54% aumentaram os investimentos feitos em seus negócios, e 52% passaram a ter um controle financeiro maior.

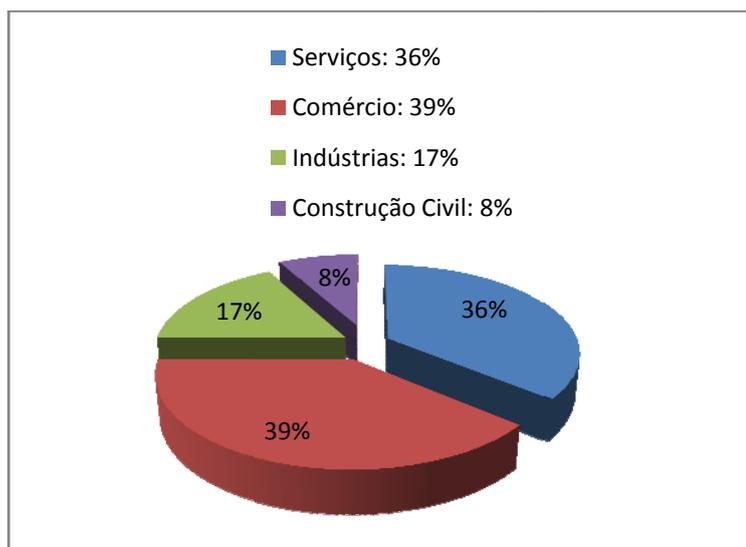
No quesito de formalização, 94% dos MEI's recomendam a formalização. Conforme dados da pesquisa, 69% relatam que os motivos que os levaram a se legalizar são os benefícios

adquiridos, como: o fator previdenciário, a emissão de notas fiscais e o acesso a linhas de crédito bancário.

Gasparin (2012) destacou, também, que 43% exercem suas atividades profissionais em suas próprias residências. “É o fundo de quintal ... o famoso puxadinho, a mercearia, a vendinha, o salão de cabeleireiro”.

Finalmente, apresenta-se o Gráfico 1, que faz uma análise setorial sobre a formalização do MEI.

**Gráfico 1 – Formalização Setorial do MEI**



Fonte: Adaptado de GASPARIN (2012).

Constata-se, a partir do gráfico, que o setor de comércio (39%) se destaca nos índices de legalização, seguido pelo setor de serviços (36%) posteriormente pelas indústrias (17%) e, finalmente, pela construção civil (8%).

#### **4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Este artigo foi escrito a partir de um levantamento teórico sobre o assunto, baseando-se exclusivamente em dados secundários, pois a intenção foi trazer uma discussão preliminar dos temas. Os dados secundários foram obtidos a partir de livros, artigos científicos, sites da internet e entrevistas *online*, além de consultas à legislação.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa exploratória qualitativa com a intenção de proporcionar ao pesquisador maior familiaridade com o problema em estudo, buscando torná-lo mais explícito dada a sua complexidade, permitindo a construção de hipóteses mais adequadas (VIEIRA, 2002). De acordo com Gil (1999), a pesquisa exploratória foi desenvolvida no sentido de proporcionar uma visão completa acerca de determinado fato.

Andrade (2002) descreve algumas finalidades primordiais para a pesquisa exploratória, como: proporcionar maiores informações sobre o tema a ser pesquisado; facilitar a delimitação do tema de pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses; ou descobrir um novo tipo de enfoque sobre o assunto.

Assim, com o objetivo central de analisar o programa MEI como política pública brasileira que fomenta o desenvolvimento, a partir das estruturas elementares propostas por Giovanni (2009), foi escolhida a pesquisa qualitativa como o método mais adequado, pois nesse momento a preocupação central é entender a natureza do fenômeno e não quantificá-lo. Os dados estatísticos obtidos de fontes secundárias, no entanto, serviram para nortear o fenômeno estudado.

## 5 APLICAÇÃO DAS ESTRUTURAS ELEMENTARES NO PROGRAMA MEI

Os Quadros 3, 4, 5 e 6, a seguir, elencam as estruturas elementares das políticas públicas propostas por Giovanni(2009) e sua aplicação segundo a visão das pesquisadoras no Programa MEI.

**Quadro 3 – Análise do Programa MEI por meio da Estrutura Formal das Políticas Públicas**

<b>Estrutura Formal</b>	
<b>Elementos</b>	<b>MEI</b>
<b>TEORIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudos sobre o índice de informalidade no país;</li> <li>• Necessidade de legalização do trabalhador informal.</li> </ul>
<b>PRÁTICAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilização do incentivo à legalização a redução da carga tributária e previdenciária a fim de atrair profissionais que atuam no mercado de forma informal que se mistificava os altos custos para a legalização.</li> <li>• Facilidade de inserção no Programa MEI.</li> </ul>
<b>OBJETIVOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento da arrecadação tributária;</li> <li>• Aumento da arrecadação previdenciária;</li> <li>• Aumento nas oportunidades oferecidas ao trabalhador individual;</li> <li>• Aumento no controle de estatísticas e pesquisas de mercado;</li> <li>• Criação de melhores condições para o empreendedorismo brasileiro;</li> <li>• Geração de mais trabalho e renda formalizados;</li> <li>• Distribuição melhor da renda;</li> <li>• Redução da pobreza.</li> </ul>

Como visto no referencial teórico, a estrutura formal da política pública diz respeito aos aspectos e elementos exteriores da intervenção pública, estabelecendo elos entre eles. No tocante à teoria, destacou-se sua principal ideologia: os estudos sobre informalidade no país e a necessidade de legalização do trabalhador individual. Com relação às práticas, verificam-se incentivos econômicos e financeiros para cativarem o empreendedor, além da facilidade de

ingressar no programa. Como resultados foram destacados: o aumento das arrecadações tributária e previdenciária, melhores condições para o empreendedorismo brasileiro, além do aumento de trabalho formalizado, a melhor distribuição de renda e conseqüentemente a redução da pobreza.

**Quadro 4 – Análise do Programa MEI por meio da Estrutura Substantiva das Políticas Públicas**

<b>Estrutura Substantiva</b>	
<b>Elementos</b>	<b>MEI</b>
<b>ATORES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado como autor do programa;</li> <li>• Profissionais informais (empreendedor) como público alvo;</li> <li>• SEBRAE, Sala do Empreendedor<sup>6</sup> e Prefeituras: agente informativo e disseminador do projeto.</li> </ul>
<b>INTERESSES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de formalização de diversos setores que atuam na informalidade no país, conseqüentemente gerando um desenvolvimento local, em âmbito socioeconômico.</li> </ul>
<b>REGRAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Complementar 123/2006 ;</li> <li>• Lei Complementar 128/2008;</li> <li>• Lei Complementar 139/2011;</li> <li>• Resolução no. 58/2009;</li> <li>• Resolução no.78/2010.</li> </ul>

Ao tratar da estrutura substantiva, está se falando dos aspectos sociais e políticos do Programa MEI. Destacam-se como atores: o Estado, os trabalhadores individuais, ou melhor, os candidatos a empreendedores individuais, além dos disseminadores do Programa MEI, tais como o: SEBRAE, as Prefeituras e a Sala do Empreendedor. O aumento de formalização de diversos setores que atuam na informalidade no país, conseqüentemente gerando um desenvolvimento local, em âmbito socioeconômico, pode-se relacionar como os interesses desta política. Pode-se destacar como interesse econômico: o aumento da arrecadação, o interesse político com criação de melhores condições para o empreendedorismo nacional, e o interesse de reprodução social com redução da pobreza e melhora da distribuição de renda. Concernente às regras são todas as leis e regulamentos que possibilitaram a aplicação do Programa em âmbito nacional.

**Quadro 5 – Análise do Programa MEI por meio da Estrutura Material das Políticas Públicas**

<b>Estrutura Material</b>
---------------------------

<sup>6</sup>Locais específicos nos Municípios com orientações sobre empreendimentos.

<b>FINANCIAMENTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O tratamento tributário e previdenciário diferenciado e a simplificação burocrática para o trabalhador individual se cadastrar como MEI.</li> </ul>
<b>SUPORTES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A preparação para a demanda de adeptos ao programa;</li> <li>• O treinamento para atores envolvidos no processo de disseminação.</li> </ul>
<b>CUSTOS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A diminuição de uma carga tributária excessiva para tornar os custos mais acessíveis.</li> </ul>

A esta estrutura material se aplicam os aspectos econômicos relacionados à exequibilidade e sustentação material das políticas públicas. Entendeu-se que o tratamento tributário e previdenciário diferenciado pode ser contemplado como financiamento do Programa MEI. Quanto aos elementos de suporte, pode-se dizer que são a preparação da demanda e seu treinamento, pois sem esta possibilidade de troca de informação, o programa não aconteceria. E, por fim, em relação aos custos, estes são as interfaces deste programa com as leis tributárias e previdenciárias para que ele aconteça de fato.

#### **Quadro 6 – Análise do Programa MEI por meio da Estrutura Simbólica das Políticas Públicas**

<b>Estruturas Simbólicas</b>	
<b>VALORES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A quebra de valores quanto a informalidade;</li> <li>• A atuação do Estado para desmistificação da cultura do país junto às vertentes de formalização profissional;</li> <li>• A flexibilização cultural para que dessa maneira ocorra desenvolvimento, econômico, social e cultural;</li> </ul>
<b>SABERES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os treinamentos oferecidos,</li> <li>• Os sites na internet de dúvidas;</li> <li>• A disseminação da informação por órgãos de divulgação.</li> </ul>
<b>LINGUAGENS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A comunicação frequente entre o Estado, os agentes disseminadores e o público alvo através de palestras, pesquisas, entrevistas em jornais e sites.</li> </ul>

A última estrutura destacada é a estrutura simbólica. Dentre os valores estão as interferências ideológicas, como: a quebra de valores de que a informalidade é mais lucrativa e a atuação dos órgãos de divulgação, explicando as vantagens de ser formal e quais as consequências diretas (pessoais) e indiretas (desenvolvimento). Com relação aos saberes, entende-se que é o que se fala, e a linguagem é entendida como se fala. Logo, o conteúdo dos treinamentos oferecidos, a disseminação da informação por órgãos de divulgação como SEBRAE e os sites de internet de dúvida são formas de explicar a prática do MEI, isto é, os

saberes e a forma como este conteúdo é transmitido é que são as linguagens, por isso se abordou como a comunicação.

## CONCLUSÃO

A atuação do Estado, com intuito de sanar um problema de âmbito nacional, junto aos trabalhadores individuais que exerciam suas atividades de maneira informal objetivando a legalização da classe, pode ser encarada como a implantação de uma política pública: o Programa MEI.

As decorrências do Programa são as ações de nível municipal, estadual e federal que visam sanar o grave problema da informalidade, que afeta o orçamento público, acarretando adiminuição considerável de arrecadações tributárias e previdenciárias, sem falar em sonegações e os demais conflitos gerados por essa falta de regularização.

Assim, destaca-se que a grande importância do Programa MEI como Política Pública naperspectiva do Desenvolvimento é atingir os objetivos concebidos na estrutura formal: aumento da arrecadação tributária e previdenciária, além de aumento nas oportunidades oferecidas ao trabalho individual, criação de melhores condições para o empreendedorismo brasileiro, geração de mais trabalho e renda formalizados, distribuição melhor da renda e redução da pobreza, questões de extrema relevância no cenário brasileiro.

A aplicação das estruturas elementares ao Programa MEI explicita a existência de estruturas utilizadas para formação, implementação e execução desta política pública. A partir desta análise, estabelece-se que o trabalhador individual ganha oportunidade de se legalizar com baixa burocracia e baixo custo, além de o Estado aumentar a arrecadação (quem ganha o quê), porque esta inclusão gera o atendimento dos objetivos (estrutura formal) anteriormente expostos (por quê) e a diferença que faz é a redução da informalidade e desigualdade entre os brasileiros, ampliando suas oportunidades (que diferença faz.). Desta forma, procurou-se responder: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

O aumento de arrecadações de tributos e encargos previdenciários, no último ano, evidenciou a ascensão e a assertividade do Programa MEI, ocasionando o desenvolvimento mútuo dos atores envolvidos: o Estado, auferindo maior receita, e a sociedade, flexibilizando sua cultura quanto à formalização destes profissionais, além da quebra de paradigmas quanto aos custos para se trabalhar de forma regular. O Programa MEI ainda gerou oportunidades aos microempreendedores individuais, que aumentaram seu leque de atividades, levando-os desta maneira, a concorrer de forma equiparada com empresas formalizadas, gerando sua inserção no progresso econômico e social.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Maria Margarida de. **Como preparar trabalhos para pós-graduação: Noções Práticas**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- BRASIL. **Lei Complementar no. 123/2006**, de 15 de dezembro de 2006. Brasília: Diário Oficial da União, 2006
- BRASIL. **Lei Complementar no. 128/2008**, de 22 de dezembro de 2008. Brasília: Diário Oficial da União, 2008.
- BRASIL. **Lei Complementar no. 139/2011**, de 10 de novembro de 2011. Brasília: Diário Oficial da União, 2011.
- CAVALCANTI-BANDOS, Melissa Franchini; CARVALHO NETO, Silvio. **Políticas públicas – aplicações práticas voltadas ao desenvolvimento regional**. Marília: Fundepe, Franca: Uni-FACEF, 2010.
- DORNELAS, José C. A. **Empreendedorismo – transformando idéias em negócios**. 3. ed. revisada e atualizada. São Paulo. Ed. Elsevier, 2008.
- FILÁRTICA, Gabriel Braga. **Custos de transação, instituições e a cultura da informalidade no Brasil**. Revista BNDES, Rio de Janeiro, v. 14, n. 28, p. 121-144, dez.2007.
- GASPARIN, Gabriela. **Faturamento aumenta após a formalização pelo MEI, diz Sebrae**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/pme/noticia/2012/08/faturamento-aumenta-apos-formalizacao-pelo-mei-diz-sebrae.html>>. Acesso em 31.out.2012.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo. Editora Atlas, 1999.
- GIOVANNI, Geraldo Di. **As estruturas elementares das políticas públicas**. NEPP/UNICAMP.2009. Caderno n. 82
- LOPES, Felipe C.T. Disponível em: <<http://www.netlegis.com.br/index.jsp?arquivo=detalhesArtigosPublicados.jsp&cod2=2240>>. Acesso em 31.out.2012.
- LOPES, A.S. **Globalização e desenvolvimento regional**. Lisboa: Revista Gestão e Desenvolvimento, n.11, p. 9-25, 2002.
- OLIVEIRA, G. B. **Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento**. Curitiba: Revista FAE, v.5, n.2, p.37-48, 2002.
- PORTAL DO EMPREENDEDOR. **MEI-Microempreendedor Individual**. Disponível em <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>> Acesso em 10 de dez. 2012.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas. Conceitos, Esquemas de análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008
- VIEIRA, Valter Afonso. **As tipologias, variações e características da pesquisa de Marketing**. Revista FAE, Curitiba, v.5, n.1, p.61-70, jan/abr.2002.