



Universidade de Brasília  
Curso Gestão de Políticas Públicas

Nicole Albuquerque Dino de Castro e Costa

**OS ESFORÇOS PARA “TORNAR A FORMALIZAÇÃO  
UM BOM NEGÓCIO”:  
a atuação do Sebrae na criação da Lei Geral das Micro e  
Pequenas Empresas**

Brasília – DF  
2013

Nicole Albuquerque Dino de Castro e Costa

**OS ESFORÇOS PARA “TORNAR A FORMALIZAÇÃO  
UM BOM NEGÓCIO”:  
a atuação do Sebrae na criação da Lei Geral das Micro e  
Pequenas Empresas**

Monografia apresentada ao Curso de  
Gestão de Políticas Públicas como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília – DF  
2013

Dino, Nicole Albuquerque.

Os esforços para “tornar a formalização um bom negócio”: a atuação do Sebrae na criação da Lei Geral das Micro e das Pequenas Empresas / Nicole Albuquerque Dino de Castro e Costa. – Brasília, 2013.

fls. 76.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Administração, 2013.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, Departamento de Ciência Política.

1. Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. 2. Sebrae. 3. Tratamento favorecido e diferenciado. 4. Constituição de 1988. 5. Pequenos negócios.

NICOLE ALBUQUERQUE DINO DE CASTRO E COSTA

**OS ESFORÇOS PARA “TORNAR A FORMALIZAÇÃO  
UM BOM NEGÓCIO”:  
a atuação do Sebrae na criação da Lei Geral das Micro e  
Pequenas Empresas**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de  
Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília da  
aluna

**Nicole Albuquerque Dino de Castro e Costa**

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Professora-Orientadora

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Christiana Soares de Freitas

Professora-Examinadora

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Suylan de Almeida Midlej e  
Silva

Professora-Examinador

Brasília, 06 de dezembro de 2013

*A meus pais, meus melhores companheiros.*

## AGRADECIMENTOS

*A conclusão desse trabalho é para mim motivo de sincera satisfação e sentimento de dever cumprido. Perceber que, enfim, minha graduação está chegando ao fim me faz refletir sobre o que esses quatro anos significaram na minha vida, e que, sem algumas pessoas nada disso teria sido possível, ou ao menos não teria sido tão proveitoso. Quando paro para pensar, esses anos foram marcados por muito aprendizado e enorme amadurecimento. Amadurecimento esse que passa pela consciência de que eu ainda estou muito longe de chegar aonde eu quero, mas que estou no caminho certo. Esses quatro anos foram fundamentais também para o descobrimento de novas paixões e anseios e, por terem sido tão especiais, eu só tenho a agradecer àqueles que, de alguma forma, fizeram parte disso tudo.*

*Desde quando “me entendo por gente”, quando meus horizontes ainda eram pequenos, naturais de uma criança, fui guiada por dois companheiros incansáveis na luta por me mostrar que passava por nossas mãos a construção de um mundo melhor. Eles me deram em seu amor a força necessária para enfrentar quaisquer dificuldades que porventura surgissem em minha vida. Eles me ensinaram que eu deveria ser forte sem nunca me desfazer de ternura, que eu deveria lutar pelos meus direitos sem nunca perder a humildade e, finalmente, que eu deveria aproveitar bem todas as oportunidades que a vida me oferecesse, buscando sempre aprimorar minha formação. Espero que, um dia, eu consiga seguir todos esses ensinamentos. A eles sou grata por me indicarem o caminho a seguir e por me disponibilizarem os instrumentos necessários para que eu percorresse-o, lembrando-me sempre de que para chegar até o final era preciso muito estudo e dedicação, com a sonora frase: “**estude minha filha, estude...**” Pais, vocês, mais que ninguém, me ajudaram a ser quem eu sou hoje, a definir os meus objetivos, a descobrir minhas paixões e a acreditar nos meus sonhos. Mais que ninguém vocês me conduziram para o caminho certo a ser percorrido e que me levaria ao destino que eu almejasse. Obrigada por sempre me encorajarem, por sempre me dizerem que “**tudo é possível, basta a gente querer**”. Pai, especificamente para o senhor, obrigada por, mesmo cansado, sempre descer para me fazer companhia quando eu chegava tarde da faculdade, essa companhia fazia toda a diferença nos meus dias.*

*Agradeço às minhas irmãs, e primeiras amigas, que sempre se interessaram pelo o que eu faço e pela minha vida (às vezes até demais). Obrigada pelas inesquecíveis batalhas travadas na mesa do café da manhã, almoço ou jantar pelos motivos mais banais possíveis, e, principalmente, pelos aprendizados tirados de tantas discussões. Nat, em especial, obrigada por ser tão exigente comigo, por me lembrar em que eu posso melhorar, por destacar minhas qualidades e por me mostrar como eu posso usá-las a meu favor. Tu sempre serás meu ponto de busca em momentos de dúvida ou dificuldade, e é maravilhoso saber que tu sempre estarás aberta para me ouvir.*

*À Ia, minha segunda mãe, obrigada por me acompanhar desde criança, por me levar à escola e ao inglês quando meus pais não podiam e por brigar comigo porque eu estava atrasada e ia perder aula. Obrigada pela torcida para que eu passasse no*

vestibular, pelas orações na Rádio Maria e pelo carinho que tu sempre me deste como se eu fosse tua filha.

À professora Suely, obrigada por ter sido tão presente na orientação do meu trabalho, por responder meus e-mails mesmo de férias fora do Brasil e por me receber em seu ambiente de trabalho até 8h da noite quando era preciso. A senhora tem toda minha admiração pelo trabalho desenvolvido como professora no curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília.

Aos meus avós, tios, primos e amigos de São Luis, obrigada por terem colorido minha infância de histórias e momentos inesquecíveis. Obrigada por me provarem que a distância não precisa ser um empecilho para estarmos juntos, por serem protagonistas das minhas mais doces lembranças, por serem motivo da minha maior saudade e por se fazerem sempre presentes nos momentos especiais. Mesmo longe, vocês fazem parte das minhas conquistas.

Aos amigos queridos do Sebrae, obrigada por me provarem a força transformadora de uma política pública e que “**o negócio é acreditar**”. Não poderia deixar de citar com DESTAQUE os **MENINOS, GAROTOS, RAPAZES** da Assessoria Legislativa, sempre bem informados, eficientes e pragmáticos (olha só quantos elogios). Eu **ainda** não posso agradecê-los com um almoço no Rubayat ou naquele restaurante que abriu no lugar do Bella Sintra que sempre esquecemos o nome, mas tenham minhas sinceras palavras (sei que para vocês não são o suficiente) de obrigada por terem dispensado seu tempo com longas conversas sobre os bastidores da construção de uma lei e por compartilharem suas experiências angariadas durante anos de solas de sapato gastas nos corredores do Congresso. Ao meu chefe, Dr. Bruno Quick, obrigada por me apaixonar pela causa dos pequenos negócios, mostrando-me que a receita para mudar o mundo possui dois ingredientes fundamentais: a paixão e a persistência, e que, mesmo com pequenos gestos, “**um pouquinho que a gente muda o mundo, a gente mudou o mundo**”.

Aos meus amigos que nunca deixaram faltar uma boa conversa, uma boa companhia, um bom programa de sábado à noite para compensar a semana cansativa. Obrigada por me escutarem falar de políticas públicas, Lei Geral e pequenos negócios, por me apoiarem nas minhas escolhas e por vibrarem com as minhas conquistas. Em especial, agradeço à Mari e ao Arthur que me acompanharam na saga vestibular, UnB, monografia e até Maristinha né?! Arthur, querido, não vai dá para fazer uma página só para você (como você queria), mas **MUITO OBRIGADA** pela ligação naquela quarta à tarde perguntando se eu não queria estagiar no Sebrae, sem ela, de fato, esse trabalho jamais teria existido. Aos meus amigos da UnB, obrigada pelas conversas nos corredores, pelos jogos de post-it durante as aulas de Cálculo I e pelas idas ao Mc Donalds. Vocês são o que eu levo do GPP.

Àquele que foi o melhor companheiro nessa reta final, vibrando com cada capítulo findo, acompanhando tardes e/ou noites de estudo na UnB pelo simples prazer de estar junto, Marcius, obrigada pelo seu apoio, cuidado, paciência e carinho, até mesmo com mensagens “**ocê precisa descansar também**”.

Por fim, aos fieis escudeiros e eternos “sebragiários”, Ari, Tum, Rafa e Dibs, por fazerem das minhas segundas a sextas feiras finais de semana das 12h às 13h.

“É preciso amar as pessoas  
Como se não houvesse amanhã  
Porque se você parar pra pensar  
Na verdade não há”

Legião Urbana  
*Pais e Filhos*

*Saudade da nossa infância telinho*



## RESUMO

O tratamento diferenciado e favorecido aos pequenos negócios é, desde 1988, garantido pela Constituição Federal. Entretanto, mesmo garantido constitucionalmente, a regulamentação de como esse tratamento deveria ser dispensado aos pequenos negócios foi uma questão que gerou grandes controvérsias durante a década de 90 até o ano de 2006 - ano que marcou a consolidação desse tratamento na Lei Complementar nº 123/2006. A formulação da LC nº 123/2006, também conhecida como Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, contou com ampla participação de entidades representativas do setor empresarial. Diante do exposto e da grande relevância do setor para o desenvolvimento sócio-econômico brasileiro, buscou-se neste trabalho analisar qual foi a participação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, principal organização de incentivo aos pequenos negócios no País, nos processos de agenda e formulação da Lei Geral à luz da teoria de redes de políticas públicas. Para tanto, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com atores-chave que participaram dos referidos processos, pesquisa documental e bibliográfica. Foi possível concluir que o Sebrae foi fundamental na criação da Lei Geral, principalmente na sua formulação, tendo obtido posição central na rede de atores configurada no período. O trabalho do Sebrae concentrou-se na produção de estudos técnicos que subsidiaram as propostas e na articulação política com os tomadores de decisão.

**Palavras-chave: Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Sebrae. Redes de políticas públicas. Tratamento favorecido e diferenciado. Constituição de 1988. Pequenos negócios.**

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Evolução do número de empresas optantes pelo Simples Nacional.....	21
<b>Figura 2:</b> Saldo da geração de empregos nos últimos dez anos no Brasil.....	22
<b>Figura 3:</b> Esquema do ciclo de políticas públicas. ....	27
<b>Figura 4:</b> Cinco estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada a problemas. ....	28
<b>Figura 5:</b> Pilares de atuação da Unidade de Políticas Públicas do Sebrae. ....	34
<b>Figura 6:</b> Forma de atuação e organização da Unidade de Políticas Públicas do Sebrae. ....	35
<b>Figura 7:</b> Percentual de municípios com a Lei Geral regulamentada por estado.....	58
<b>Figura 8:</b> Percentual de municípios com a Lei Geral implementada por estado.....	60
<b>Figura 9:</b> Crescimento do número de municípios com a Lei Geral implementada no ano de 2013. ....	61
<b>Figura 10:</b> Evolução da arrecadação de tributos federais do Simples Nacional. ....	62
<b>Figura 11:</b> Taxa de mortalidade de empresas de 2 anos.....	63
<b>Figura 12:</b> Participação dos pequenos negócios nas compras federais. ....	63
<b>Figura 13:</b> Rede de atores que participou da criação da Lei Geral - recorte 2005/200666	

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abase	Associação Brasileira dos Sebraes Estaduais
ABDE	Associação dos Bancos de Desenvolvimento
Atricon	Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cebrae	Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa
CACB	Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CNI	Confederação Nacional da Indústria
Conempec	Confederação Nacional das Entidades de Micro e Pequenas Empresas
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNT	Confederação Nacional do Trabalho
CNDL	Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas
Conaje	Confederação Nacional dos Jovens Empresários
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
Confaz	Conselho Nacional de Política Fazendária
DAS	Documento Único de Arrecadação
EC	Emenda Constitucional
EBC	Empresa Brasileira de Comunicação
Fiesp	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
Fenacon	Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas
Fenafisco	Federação Nacional do Fisco Estadual
Finep	Financiadora de Estudos e Projetos
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ISS	Imposto sobre Serviços
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Brasileiros Renováveis
Inmetro	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
IRB	Instituto Rui Barbosa
MPE	Micro e Pequena Empresa
MEI	Microempreendedor Individual

MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
Monampe	Movimento Nacional das Micro e Pequenas Empresas
PFL	Partido da Frente Liberal
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PIB	Produto Interno Bruto
PLP	Projeto de Lei Complementar
PEC	Proposta de Emenda a Constituição
Redesim	Rede Nacional de Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
Unafisco	Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal
SMLG	Sistema de Monitoramento da Lei Geral
UPP	Unidade de Políticas Públicas
UFF	Universidade Federal Fluminense

# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO .....	15
1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	17
1.3 PERGUNTA DE PESQUISA .....	20
1.4 OBJETIVO GERAL .....	20
1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	20
1.6 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA .....	21
1.7 APRESENTAÇÃO DA MONOGRAFIA .....	23
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>25</b>
2.1 FUNDAMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	25
2.1.1 <i>Conceito</i> .....	25
2.1.2 <i>Formação da Agenda</i> .....	28
2.1.3 <i>Formulação</i> .....	29
2.1.4 <i>Atores</i> .....	30
2.2 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	31
<b>3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA</b> .....	<b>33</b>
3.1 TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA .....	33
3.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO .....	33
3.3 CARACTERIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA E PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS .....	35
<b>4. O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO ESTATUTO NACIONAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA</b> .....	<b>38</b>
4.1 HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DO ESTATUTO NACIONAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA .....	38
4.1.1 <i>Origem</i> .....	38
4.1.2 <i>Emenda Constitucional nº 42/2003</i> .....	41
4.1.3 <i>Mobilizações nacionais e a aprovação da Lei Geral</i> .....	43
4.1.3.1 <i>Os anos de 2003, 2004 e 2005</i> .....	43

4.1.3.2	<i>O ano da aprovação – 2006</i> .....	51
4.2	O TRABALHO CONTINUADO .....	54
4.3	APRIMORAMENTO DO AMBIENTE LEGAL .....	54
4.4	RESULTADOS .....	57
<b>5.</b>	<b>ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO SEBRAE</b> .....	<b>65</b>
<b>6.</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>69</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>71</b>
	<b>APÊNDICES</b> .....	<b>74</b>
	<b>APÊNDICE A – REDE DE ATORES QUE PARTICIPOU DA FORMULAÇÃO DA LEI GERAL, RECORTE 2005-2006</b> .....	<b>74</b>
	<b>APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTAS</b> .....	<b>76</b>

# 1. INTRODUÇÃO

*“Como se sabe, as ações no campo das políticas públicas têm ciclos longos, demandam muito planejamento, articulação, trabalho, tempo e persistência. O lado bom é que, uma vez definidos os objetivos certos e logrado êxito, as conquistas tem um amplo alcance e caráter estruturante”.*

*Bruno Quick*

## 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

O tratamento diferenciado e favorecido para microempresas e empresas de pequeno porte começou a desabrochar no Brasil no início da década de setenta. Em julho de 1972, o então Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) – atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em parceria com o Ministério do Planejamento, criou o Centro Brasileiro de Assistência Gerencial à Pequena Empresa (Cebrae). Participavam do Conselho Deliberativo do Cebrae a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), a Associação dos Bancos de Desenvolvimento (ABDE) e o BNDE.<sup>1</sup>

O novo centro iniciou seus trabalhos com o credenciamento de entidades parceiras em alguns estados da federação, se expandindo para dezenove estados em dois anos. Já no fim da década de setenta, o Cebrae já havia formado mil e duzentos consultores especializados em pequenos empreendimentos e desenvolvido programas como o Promicro, Pronagro e Propec<sup>2</sup>, que levaram aos pequenos empresários a assistência necessária na área de tecnologia, crédito e mercado.<sup>3</sup>

A atuação política do Cebrae teve início na década de oitenta, momento em que surgiram também associações de empresários que passaram a reivindicar mais atenção do governo para o setor. A partir de então, o Cebrae passou a funcionar como ponte entre as pequenas empresas e o governo no que tange ao interesse dos pequenos empreendedores e a desenvolver pesquisas para elaboração de diagnósticos setoriais que fundamentem a ação dos estados.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Informações disponíveis em: <[www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)>. Acesso em: 13 jul. 2013.

<sup>2</sup>Não foi possível identificar o significado das siglas dos programas, por se tratarem de programas muito antigos.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Ibidem.

Em 1988, com a promulgação da nova Constituição, o apoio aos pequenos negócios ganhou força, visto que a Carta Magna trouxe como princípio a ser observado pela ordem econômica o tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte, além de estabelecer que todos os entes da federação deveriam dispensar tratamento jurídico diferenciado às pequenas empresas visando a incentivá-las.

Após um período de crise, o antigo Cebrae foi transformado em Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) pelo Decreto nº 99.570/1990. Junto a essa mudança ocorreram outras, como a desvinculação da entidade da administração pública e sua transformação em organização privada sem fins lucrativos e de utilidade pública.<sup>5</sup>

Após sua desvinculação da administração pública, o Sebrae passou a ser mantido por repasses das maiores empresas do País, proporcionais ao valor de suas folhas de pagamento, e a desenvolver trabalhos em parceria com os setores público e privado com o intuito de promover programas de capacitação, o estímulo ao associativismo, o desenvolvimento territorial e o acesso à mercados. Pode-se afirmar que ele se transformou em referência no que tange ao desenvolvimento das micro e pequenas empresas no País, se autodenominando como uma “agência de desenvolvimento”.

Ainda na década de noventa, duas medidas destacaram-se na luta pela construção de um ambiente de negócios favorável aos pequenos negócios no Brasil: a promulgação do Simples Federal no ano de 1996, pela Lei nº 9.317/1996, e a criação do Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte de 1999, pela Lei nº 9.847/1999. Entretanto, nenhuma das duas tentativas obteve o sucesso esperado. Com isso, fez-se necessária a construção de um instrumento mais forte que, de fato, colocasse em prática o tratamento diferenciado a ser dispensado aos pequenos negócios estabelecido pela Constituição de 1988. Motivados por isso, iniciaram-se os trabalhos para a criação de uma lei mais ampla que assegurasse a criação de um ambiente favorável às microempresas e empresas de pequeno porte – hoje consolidado na Lei Complementar nº 123/2006.

---

<sup>5</sup>Informações disponíveis em: <[www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)>. Acesso em: 13 jul. 2013.



## 1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

A presente pesquisa analisou a participação do Sebrae nos processos de agenda e formulação da primeira versão da Lei Complementar nº 123/2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, também conhecida como Lei Geral da Micro e da Pequena Empresa, ou apenas Lei Geral<sup>6</sup>. A análise proposta terá base nas abordagens de redes de políticas públicas<sup>7</sup> (*policynetworks*). A abordagem de redes foi escolhida por conta da atual tendência de buscar uma visão geral da participação de diferentes atores na formulação e implementação das políticas públicas, e da investigação das relações entre eles.

A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, como dito acima, consolidou o tratamento diferenciado e favorecido indicado às microempresas e às empresas de pequeno porte pela Constituição de 1988. A lei possui atualmente quatorze capítulos, e já passou por quatro rodadas de alteração (Leis Complementares nº 127/2007, 128/2008, 133/2009 e 139/2011). Atualmente tramita no Congresso Nacional a quinta proposta de modificação de seu texto, representada pelo Projeto de Lei Complementar nº 237/2012.

A legislação possui três pilares centrais que guiaram sua elaboração e são nítidos em seu texto: desonerar, desburocratizar e incentivar.

No capítulo II da Lei Geral, encontra-se o conceito uniformizado de microempresa e empresa de pequeno porte, enquadrando as empresas com base em sua receita bruta anual. De acordo com a lei, a microempresa será a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário, devidamente registrados nos órgãos competentes, que aufera em cada ano calendário a receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00. Caso a receita bruta anual seja superior a R\$ 360.000,00 e igual ou inferior a R\$ 3.600.000,00, a sociedade será enquadrada como empresa de pequeno porte. Essa definição é imprescindível para a delimitação do público beneficiário da política pública de incentivo aos pequenos negócios, estabelecida pela Lei Geral. A delimitação do conceito de micro e pequenas empresas

---

<sup>6</sup>A Lei Complementar nº 123/2006 é chamada de Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, ou apenas Lei Geral, por efetivar tratamento diferenciado garantido à essa categoria pela Constituição Federal de 1988.

<sup>7</sup>“[...] estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas.” (SECCHI, 2013). Ver explicação na subseção 2.2.

presente na lei é fundamental para estabelecer o público beneficiário das prerrogativas garantidas por ela e, são essas prerrogativas que fazem da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa uma política pública para os pequenos negócios, e não apenas uma regulamentação.

Em seu capítulo III, trata-se da desburocratização e simplificação da inscrição e baixa das empresas. Fica estabelecido que a abertura de empresas será efetuada mediante registro simplificado dos seus atos constitutivos, sendo as empresas dispensadas de qualquer outro cadastro. As informações necessárias para abertura dos empreendimentos deverão ser consolidadas e disponibilizadas de uma só vez. O capítulo trata também da concessão de alvará de funcionamento, para as empresas que não exerçam atividades de alto risco será dado um alvará de funcionamento provisório autorizando-as a iniciarem imediatamente suas atividades. Vistorias necessárias serão realizadas apenas depois do início do funcionamento dos estabelecimentos.

Os capítulos referentes a tributos e contribuições e acesso a mercados, capítulos IV e V respectivamente, são tidos como os mais importantes da Lei Geral.

O primeiro institui o Regime Especial Unificado de Arrecadação de Tributos e Contribuições – o Simples Nacional. O Simples Nacional permite a apuração e recolhimento mensal de impostos federais, estaduais e municipais através de um documento único de arrecadação (DAS), além de um valor reduzido estabelecido em tabelas anexas à Lei Geral. O Simples abarca os seguintes impostos: IRPJ, CSLL, PIS/PASEP, COFINS, IPI, ICMS, ISS e a Contribuição para a Seguridade Social Patronal. Vale ressaltar que no texto da Lei Complementar nº 123 foram feitas algumas ressalvas ao público beneficiário da política em alguns estados, no que tange o recolhimento do ICMS e do ISS. Isso foi feito por meio da criação de sublimites, faculdade concedida pela Lei Geral aos estados que contribuírem com menos de 5% do Produto Interno Bruto do País (PIB)<sup>8</sup>. Os sublimites fazem variar as faixas de receita bruta nesses estados. Dependendo da participação do estado no PIB, os sublimites podem corresponder a 35%, 50% ou 70% do teto nacional de R\$ 3.600.000,00.

O segundo trata do tratamento diferenciado às micro e pequenas empresas nas compras públicas. Essas passam a poder apresentar as certificações de regularidade

---

<sup>8</sup> O Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços finais produzidos em uma determinada região, durante um período determinado. O PIB é um dos indicadores mais utilizados para mensurar a atividade econômica de uma região.

fiscal apenas no ato da contratação, possuindo prazo para sanar restrições porventura existentes. Outro diferencial garantido aos pequenos negócios no quesito acesso a mercados refere-se ao empate ficto. Quando ocorrer de uma micro ou pequena empresa ser a segunda colocada em um certame onde a primeira colocada foi uma grande empresa, a micro ou pequena empresa será chamada a apresentar uma nova proposta inferior à feita pela grande empresa, possuindo ainda prioridade de contratação.

Foi também instituído pela Lei Geral a figura do Microempreendedor Individual (MEI)– o cidadão que trabalha por conta própria e se legaliza como pequeno empresário optante pelo Simples Nacional, com receita bruta anual de até R\$ 60.000,00. Ele também gozará dos benefícios dados às micro e pequenas empresas nas contratações públicas, no recolhimento de tributos e nos demais constantes na Lei Complementar nº 123. No que tange à arrecadação tributária, o MEI deverá pagar um valor fixo mensal independente da sua receita bruta (não podendo apenas ultrapassar os valores estabelecidos na Lei Geral para ser considerado MEI).

Os demais capítulos da Lei Geral tratam da simplificação das relações de trabalho, da fiscalização orientadora, do estímulo ao crédito e inovação, acesso à justiça e associativismo.

O Sebrae foi escolhido por sua íntima relação com os esforços para criação de um ambiente mais favorável aos pequenos negócios no País. Seu trabalho tem como principal fim a redução da carga tributária e da burocracia para facilitar a abertura de mercados e ampliação de acesso ao crédito, à tecnologia e à inovação das micro e pequenas empresas (MPÉs). Dessa forma, o Sebrae visa cumprir sua missão de “promover a competitividade e o desenvolvimento sustentável das micro e pequenas empresas e fomentar o empreendedorismo.” (SEBRAE, 2013) Para tanto, a organização busca atuar como agente catalisador de iniciativas para melhorar a competitividade das micro e pequenas empresas.

O objetivo do Sebrae está especificado em seu planejamento estratégico:

[...] ser reconhecido como líder na articulação e gestão de iniciativas que permitam o fácil acesso a informações, conhecimentos, inovação e mercado, que fomentem a cooperação, o empreendedorismo, elevando a competitividade das MPÉs no mercado, garantindo sua satisfação e fidelidade.(SEBRAE, 2013)

Tal objetivo vai ao encontro de sua visão, qual seja: “ter excelência no desenvolvimento das micro e pequenas empresas, contribuindo para a construção de um Brasil mais justo, competitivo e sustentável.” (SEBRAE, 2013)

Tomando por base o exposto acima, busca-se analisar o modo como ocorreu a criação da Lei Complementar nº 123/2006 e a atuação do Sebrae, importante ator no fomento ao empreendedorismo no País, nesse processo. A análise englobará o modo de atuação e nível de influência exercida pelo Sebrae na inclusão da demanda dos pequenos negócios na agenda governamental e na tomada de decisão no processo de formulação da Lei Geral.

### 1.3 PERGUNTA DE PESQUISA

Opta-se por seguir a orientação de Gil (2006, p. 27), no sentido de que o problema de pesquisa deve ser formulado como pergunta. Assim sendo, considerando o que foi descrito nos itens anteriores, esta pesquisa buscou responder à seguinte questão: **Qual foi a participação do Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae nos processos de inclusão na agenda governamental e formulação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa?**

### 1.4 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral da pesquisa é entender como ocorreu a atuação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, nos processos de inclusão na agenda governamental e formulação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, instituída pela Lei Complementar nº 123/2006.

### 1.5 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Colocam-se como objetivos específicos da pesquisa:

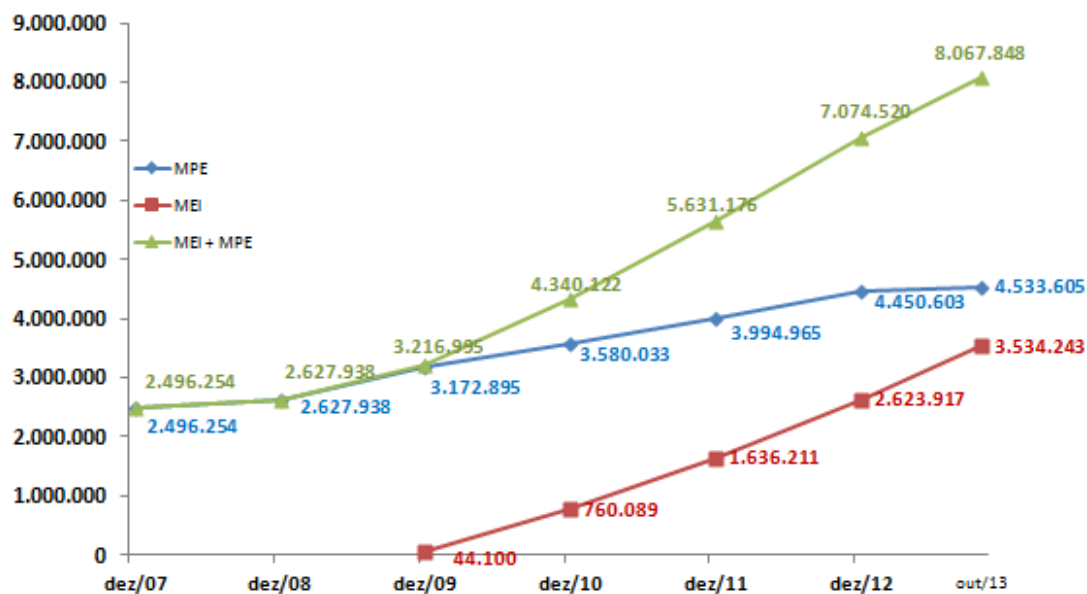
- identificar os principais atores envolvidos nos processos de inclusão na agenda governamental e formulação da política pública em tela – organizações governamentais e não-governamentais e o público alvo;
- diagnosticar as ações estruturadas e não-estruturadas promovidas pelo Sebrae nas etapas estudadas da política pública em tela;

- verificar o tipo de relação entre o Sebrae e os atores envolvidos nos processos de inclusão na agenda governamental e formulação da política pública em tela;
- identificar e analisar o posicionamento do Sebrae na rede de atores que influenciaram a inclusão na agenda governamental e na formulação da Lei Geral; e
- diagnosticar se o Sebrae teve participação na elaboração das propostas feitas para inclusão no texto da Lei Geral e, caso sim, se suas principais sugestões foram aceitas e constaram no texto da Lei Geral aprovado em 2006.

## 1.6 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

O crescimento dos pequenos negócios no Brasil obteve destaque nos últimos anos. Em dezembro de 2012 existiam 7,07 milhões de pequenos negócios registrados como optantes do Simples Nacional (RECEITA FEDERAL, 2013). Este número, por sua vez, é 26% superior ao verificado em dezembro de 2011 – como mostra a Figura 1.

**Figura 1: Evolução do número de empresas optantes pelo Simples Nacional.**

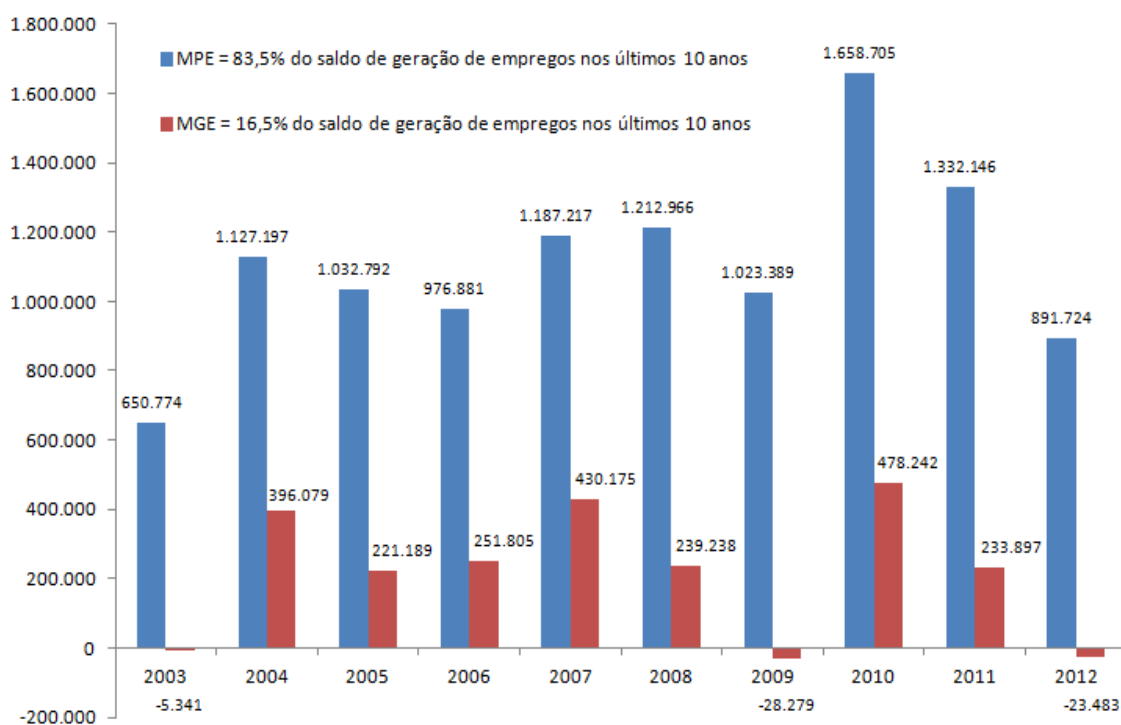


Fonte: Receita Federal / Comitê Gestor do Simples Nacional / Portal do Empreendedor.

De acordo com a RAIS 2011<sup>9</sup>, os pequenos negócios representam hoje quase a totalidade das empresas do Brasil, atingindo a marca de 99% dos empreendimentos existentes no País. Segundo a pesquisa MPE Indicadores (SEBRAE, 2012), as micro e pequenas empresas foram responsáveis, no ano de 2012, por 891.724 mil novos postos de emprego gerados, sendo, atualmente, responsáveis por 51,6% dos empregos formais brasileiros. O segmento representa ainda mais de 20% do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e realiza 1% das exportações do País.

A Figura 2 ilustra o saldo da geração de empregos no Brasil nos últimos dez anos. Elas comparam a participação das micro e pequenas empresas com a das médias e grandes empresas no saldo de geração de empregos. As informações contidas na Figura 2 permitem que se afirme que as micro e pequenas empresas são peças mais importantes que as médias e grandes empresas no que tange à geração de emprego no País.

**Figura 2: Saldo da geração de empregos nos últimos dez anos no Brasil.**



Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED.

<sup>9</sup> Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), instituída pelo Decreto nº 76.900/1975 e realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Com isso, é possível perceber que o crescimento do número de novas empresas, no momento em que é associado à melhora na sua competitividade, possui potencial para gerar impactos expressivos na economia brasileira: aumento na geração de empregos, ampliação da massa salarial, ampliação da arrecadação de impostos, crescimento do mercado interno, entre outros. Junto a esse cenário, cresce também a responsabilidade dos órgãos da administração pública direta e indireta de apoio a esses empreendimentos, no sentido de viabilizar sua sustentabilidade. Isso pode ocorrer por meio da participação na criação de políticas públicas que favoreçam o seguimento.

A presente pesquisa faz-se relevante por analisar como ocorreu a criação da principal política de apoio aos pequenos negócios, buscando entender até que ponto uma entidade representativa do seguimento teve participação no processo decisório com o objetivo de favorecer seus representados. Com isso, esta pesquisa poderá evidenciar boas práticas que possam ser replicadas ou identificar práticas que não foram bem sucedidas, podendo servir de subsídio para o Sebrae e para outras entidades representativas de segmentos específicos da sociedade na atuação em processos de inclusão na agenda governamental e formulação de políticas futuras, tanto para os pequenos negócios quanto para outros segmentos.

## 1.7 APRESENTAÇÃO DA MONOGRAFIA

Neste capítulo foi delimitado o tema do presente trabalho, apresentados os seus objetivos, bem como a sua justificativa e sua relevância. A seguir, no Capítulo 2, serão definidos os principais conceitos relacionados à pesquisa: conceito de políticas públicas, agenda de políticas públicas, formulação de políticas públicas, atores e redes de políticas públicas. Esses conceitos são de extrema importância para que sejam compreendidos os resultados obtidos.

No Capítulo 3 constarão as estratégias utilizadas pela autora para que fosse possível responder à pergunta de pesquisa proposta por esse trabalho. Ficará definido o tipo da pesquisa e os principais instrumentos e procedimentos de coleta e análise de dados utilizados.

Em seguida, serão expostos os resultados alcançados. No capítulo 4 será apresentado o histórico de criação da Lei Geral da Micro e da Pequena Empresa, expondo as principais ações realizadas para que a lei fosse aprovada no Congresso

Nacional e quais atores tiveram participação para tanto. Em seguida, ficarão explicitados os esforços empreendidos, após a aprovação da legislação, para que ela fosse posta em prática e aperfeiçoada. O objetivo é mostrar a participação do Sebrae e de outros atores envolvidos nos processos de agenda e formulação da Lei Geral, seus aperfeiçoamentos e implementação. Entretanto, optou-se por fazer uma análise mais aprofundada sobre a participação do Sebrae no Capítulo 5, por ser o objetivo central do trabalho. Neste capítulo será possível entender qual foi o seu posicionamento na rede de atores envolvidos na agenda e formulação da Lei Geral. Essa posição foi definida tendo por base as relações estabelecidas entre o Sebrae e os demais atores que compuseram essa rede.

Por fim, o Capítulo 6 oferecerá as conclusões que puderam ser tomadas após a realização da pesquisa e sua exposição.



## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 FUNDAMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 2.1.1 Conceito

Muitas são as definições existentes para o que seja uma política pública. Percebem-se nelas muitas convergências, como por exemplo: a grande maioria envolve decisões dos governos e impactos gerados na sociedade em virtude dessas decisões tomadas. Entretanto, apesar de suas similaridades, algumas peculiaridades existem em cada definição, peculiaridades que as distinguem e destacam reflexões importantes propostas por cada autor.

Uma das definições mais conhecidas, e também mais simples, consiste na de que política pública é: “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972, p.2). Essa definição é tida como simples por tratar uma política pública como todo e qualquer comportamento do governo, não oferecendo subsídios suficientes para diferenciar as ações governamentais mais relevantes. Entretanto, apesar de sua definição deixar lacunas, Dye oferece contribuições importantes para o campo de políticas públicas: especifica que o governo é o agente primário do processo de criação de uma política pública, destaca que o processo de criação de uma política pública envolve uma decisão dos governos de fazer ou não fazer algo e ressalta o fato de que uma política pública é uma decisão consciente deste (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Destaca-se aqui que, apesar de o governo ser o agente primário desse processo, sendo ele o responsável por definir e sancionar as políticas, outros atores não governamentais podem influenciar em suas decisões políticas. Além da influência exercida por esses atores não governamentais na tomada de decisão dos governos, é comum também que seja delegado a eles o papel de implementador de políticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Voltando às diversas definições de políticas públicas, outros autores propõem ideias mais complexas que a proposta por Dye. Jeakins (1978, apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009, p.8.) define política pública como:

[...]um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de

objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

Uma das principais contribuições trazidas por esta definição de Jeakins consiste na apresentação da política pública não apenas como uma única decisão, mas sim como um conjunto de decisões relacionadas entre si. Outro ponto a ser destacado em sua definição é a introdução da ideia da *policy-making* como um comportamento orientado para o alcance de objetivos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009)

Lynn (1980) define política pública como o conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Para Peters (1986), política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.

Políticas públicas também podem ser pensadas tendo como base o pensamento de redes, partindo do pressuposto de que para algo ser realmente público deve ser feito com a participação do governo, sociedade e Estado. Esse é o entendimento de Souza (2006), que defende que o estudo de políticas públicas deve permear as relações entre o Estado, a economia e a sociedade.

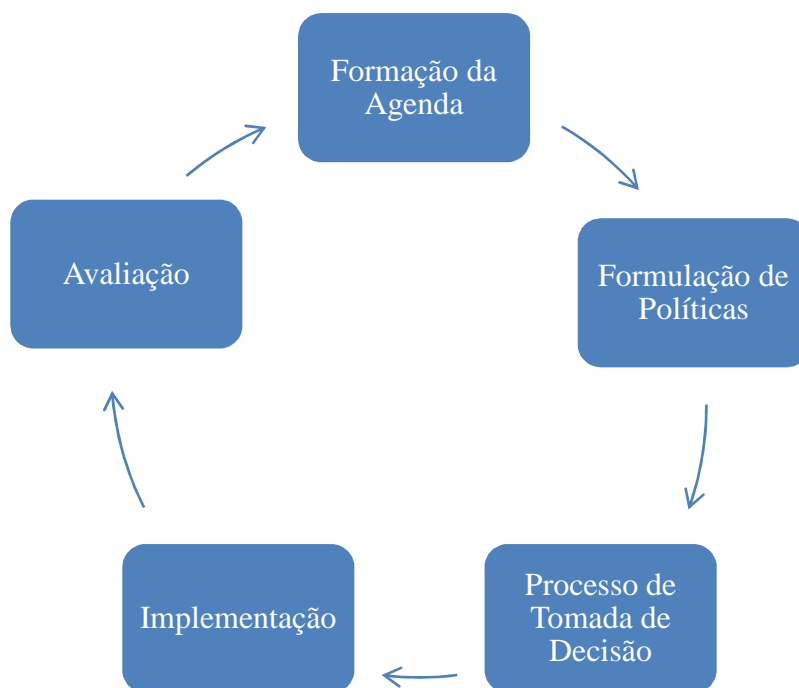
Para esse trabalho, será usada a definição proposta por Souza (2006), que acredita que políticas são resultado das interações entre o Estado e a sociedade, podendo ser programas ou conceitos criados pelo Estado, em parceria com a sociedade, para solucionar problemas comuns.

A elaboração de políticas públicas, por sua vez, especialmente para efeitos analíticos, pode ser compreendida como um processo cíclico que se desenvolve por etapas:

Estuda-se em primeiro lugar como surgem os problemas de decisão política, e como chegam à agenda das autoridades governamentais; em seguida, como as pessoas formulam os temas da ação governamental, como se processa a subsequente ação legislativa, ou de outra natureza, como os administradores aplicam a política escolhida e, finalmente, no término do processo, como essa política pode ser avaliada. (LINDBLOM, 1981, p. 8-9)

Este ciclo pode ser sintetizado como mostrado na Figura 3.

**Figura 3: Esquema do ciclo de políticas públicas.**



Fonte: Elaboração própria.

Cada uma dessas etapas envolve atores, restrições, decisões, desenvolvimentos e resultados que se afetam mutuamente. Essa pesquisa ater-se-á às etapas de formação da agenda e formulação.

Alguns autores, como Brewer e Jones (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009), preocuparam-se em apresentar um princípio operativo subjacente à noção do ciclo de políticas públicas, qual seja, a lógica da resolução aplicada de problemas. Essa lógica faz uma ligação do estágio do ciclo político com uma resolução aplicada de problemas, representada por Howllet, Ramesh e Perl (2009, p.15), como mostrado na Figura 4.

**Figura 4: Cinco estágios do ciclo político e sua relação com a resolução aplicada a problemas.**

<i>Resolução aplicada de problemas</i>	<i>Estágios no ciclo político</i>
1. Reconhecimento do problema	1. Montagem da agenda
2. Propostas de solução	2. Formulação da política
3. Escolha da solução	3. Tomada de decisão política
4. Efetivação da solução	4. Implementação da política
5. Monitoração dos resultados	5. Avaliação da política

Fonte: Howlett, Ramesh e Perl, 2009.

### 2.1.2 Formação da Agenda

De acordo com modelo dos ciclos, a fase de formação da agenda consiste na primeira etapa do processo de criação de uma política pública. Ela refere-se à maneira como os problemas surgem ou não como foco de preocupação dos tomadores de decisão, os *policymakers*.

Kingdon (1984, p. 3-4) oferece a seguinte definição para o que seja a fase de agenda do ciclo de políticas públicas:

A agenda, como a imagino, é a lista das questões ou problemas que recebem alguma atenção séria, em algum dado momento, por parte dos funcionários do governo e das pessoas de fora do governo que estão próximas a esses funcionários... Do conjunto de todas as questões ou problemas concebíveis, aos quais os funcionários poderiam estar voltando sua atenção, na realidade prestam atenção apenas a alguns, e não a outros. Assim, o processo da montagem da agenda limita esse conjunto de questões cabíveis ao conjunto que de fato se torna foco de atenção.

A formação de agenda diz, portanto, respeito ao reconhecimento de uma demanda social como um problema que requer uma atenção diferenciada. No entanto, esse reconhecimento não é tido como garantia para a sua solução.

Para entender melhor a fase de agenda de uma política pública, Cobb e Elder (1972, p. 85) fizeram uma distinção entre a agenda pública *sistêmica*, ou informal, e a agenda de Estado, *institucional*, ou formal. Segundo eles, a agenda sistêmica é composta de:

[...] todas as questões que, segundo a percepção geral dos membros da comunidade política, são merecedoras da atenção pública e envolvem assuntos afetos à jurisdição legítima da autoridade governamental investida. (COBB; ELDER 1972, p. 85)

A agenda sistêmica é tida, então, como uma agenda da sociedade para a discussão dos problemas individuais e sociais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009) Por sua vez, a agenda institucional é composta por aqueles problemas que de fato foram reconhecidos pelo governo como demandas públicas que necessitam ser analisadas e carecem da tomada de iniciativas a seu respeito.

Conclui-se que a formação de agenda pode ser entendida como a fase de estruturação e ingresso de uma demanda da sociedade na agenda prioritária do governo. Os problemas constituem-se a partir do meio social e político de onde surgem as demandas e pressões dos atores políticos.

A formação da agenda governamental está relacionada à natureza da relação entre a sociedade civil e o processo governamental, ou seja, do sistema político estruturado em uma sociedade.

As demandas sociais são numerosas e divergentes, enquanto os recursos estatais para atender a todas são limitados. Tendo em vista esta limitação do Estado em atender a todas as demandas que surgem, a participação da sociedade civil organizada e de outros atores que possam exercer influência nesse processo é de grande valia para o ingresso de um problema na agenda formal.

### **2.1.3 Formulação**

Seguindo o ciclo de políticas públicas, a partir do momento que uma demanda ingressa na agenda, inicia-se o processo de formulação de soluções para os problemas apresentados e de alternativas que possam ser adotadas. A formulação de políticas públicas refere-se à criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público. É nesse momento em que são feitas a identificação, o refinamento e a formalização das alternativas existentes para sanar a demanda apontada na etapa anterior, a agenda (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009). Nesse momento, ocorre uma avaliação inicial sobre a viabilidade das opções existentes para que, posteriormente, seja feita a tomada de decisão.

Kingdon (1984) considera que é possível que essas alternativas surjam durante o próprio processo de montagem de agenda, chegando juntamente com a demanda na agenda do governo.

Isso ocorre porque o ciclo de políticas públicas é apenas uma representação formal para a análise dos processos de uma política pública. Apesar de este ser fundamental para facilitar o entendimento de um processo complexo e multidimensional, permitindo que se investigue isoladamente cada estágio do processo, o modelo acaba sugerindo que os *policy-makers* resolvem os problemas de maneira sistemática e mais ou menos linear, o que não ocorre na prática (JENKINS-SMITH E SABATIER, 1993; HOWARD, 2005). É comum que as fases do ciclo se sobreponham, sejam comprimidas, sigam uma ordem diferente da proposta ou até mesmo sejam evitadas, de acordo com os interesses envolvidos e com o andamento do processo.

Secchi (2013, p. 48) diz que:

A etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. Um mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos.

Vale ressaltar, também, que fazem parte da formulação de políticas públicas os interesses e preferências políticas, tendo os atores governamentais e não governamentais papel fundamental nas negociações e proposição de opções a serem utilizadas.

#### **2.1.4 Atores**

Uma política pública sofre influências de diversos atores ao longo do *polycycle*. Secchi (2013, p. 99) define atores no campo das ciências políticas como “indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política”.

Cabe aos atores sensibilizar a opinião pública sobre os problemas, expondo-os como de relevância coletiva. São eles que estudam e elaboram propostas, fazendo com que “intenções sejam convertidas em ações” (SECCHI, 2013, p. 99).

Muitos são os tipos de atores existentes na arena política. Os atores podem ser governamentais ou não governamentais, individuais ou coletivos. Segundo Secchi

(2013), atores governamentais são políticos, designados politicamente<sup>10</sup>, burocratas ou juizes, enquanto atores não governamentais podem ser grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, *thinktanks*<sup>11</sup>, destinatários das políticas públicas e organizações do terceiro setor, entre outros. Por sua vez, atores individuais são “pessoas que agem intencionalmente em uma arena política” (SECCHI, 2013, p.100) e atores coletivos são as “organizações que agem intencionalmente em uma arena política” (SECCHI, 2013, p.100).

Os atores que influenciam de fato nesse processo são chamados por Secchi de atores relevantes, aqueles que possuem capacidade para influenciar, direta ou indiretamente, no conteúdo e nos resultados de uma política pública.

Por fim, apesar de os atores estarem presentes em todas as etapas do *polycycle*, no momento da tomada de decisão a capacidade de participação de muitos atores diminui substancialmente. Isso ocorre porque a tomada de decisão pode ser feita única e exclusivamente pelo governo, estando os atores não governamentais excluídos dessa etapa, possuindo apenas a possibilidade de influenciar as decisões.

## 2.2 REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As teorias de redes de políticas públicas (*policy networks*) surgiram como instrumento de análise de políticas públicas nas últimas décadas do século XX. As teorias de redes apontam que estas são compostas por atores que se mobilizam para discutir e tomar atitudes frente a temas de interesse comum (SECCHI, 2013, p. 119).

De maneira geral, as redes de políticas refletem os aspectos relacionais no processo de elaboração de políticas públicas. Bonafont (2004, p.37) define redes de políticas públicas como:

[...] conjunto de relaciones relativamente estables entre actores públicos y privados que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos comunes respecto a la política.

---

<sup>10</sup> Ocupantes de cargos públicos indicados por político eleito para servir funções chefia, direção e assessoramento na administração pública. (SECCHI, 2013)

<sup>11</sup> *Thinktanks* são organizações de pesquisa e aconselhamento em políticas públicas (SOARES, 2009). Atuam na produção de conhecimentos relevantes para os processos que envolvem o ciclo de políticas públicas.

Uma das principais características das *policy networks* marcada por Bonafont é a interdependência entre os atores de uma determinada rede. Essa interdependência é necessária para manter a estabilidade das relações entre os atores, com o intuito de atingir os objetivos políticos daquela rede. Esse conjunto de atores que compõem as redes pode ser reconhecido como um fórum especializado, no qual ocorrem trocas de recursos e informações, se discutem propostas em relações de coordenação e conflito, e se negociam transações. Dessas interações, que também envolvem jogos de poder, nascem as políticas públicas e são a partir delas que as políticas públicas são desenhadas.

Secchi (2013) possui uma definição mais simplificada do conceito de redes, mas traz uma novidade – a questão das interações serem predominantemente informais. Para ele, redes de políticas públicas são:

[...] uma estrutura de interações, predominantemente informais, entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. (SECCHI, 2013, p. 119).

Além da informalidade das relações, Secchi (2013) aborda também outras características importantes que podem ser atribuídas às redes de políticas públicas: a auto-organização e autonomia das redes, a liberdade de entrada e de saída para seus membros, controle disperso e as relações não-hierárquicas.

No próximo capítulo está exposto como a pesquisa foi operacionalizada, quais foram os métodos e técnicas de pesquisa utilizados.



### **3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

#### **3.1 TIPO E DESCRIÇÃO GERAL DA PESQUISA**

O presente trabalho é resultado de uma pesquisa exploratória e explicativa. Entende-se por pesquisa exploratória aquela que possui como finalidade desenvolver e esclarecer conceitos e ideias para futuras abordagens. Esse tipo de estudo busca proporcionar maior familiaridade do pesquisador com o problema, permitindo que este possa criar hipóteses ou problemas mais específicos acerca do tema estudado. Como pesquisa explicativa, entende-se aquela que busca identificar fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência de determinados fatos, aquela que possui como objetivo principal explicar o porquê e a razão dos fenômenos estudados. (GIL, 1999)

Por sua vez, a abordagem utilizada foi uma abordagem qualitativa dos dados. Esse tipo de abordagem não procura enumerar ou medir os eventos estudados, e sim envolve a obtenção de dados descritivos sobre o objeto de pesquisa. A análise dos dados é realizada de forma intuitiva pelo pesquisador, não sendo necessários técnicas e métodos estatísticos.

A opção pela utilização de uma abordagem qualitativa ocorreu porque o problema estudado não pode ser quantificado, já que trata da análise da participação de uma organização nos processos de agenda e formulação de uma política pública. Sendo assim, essa abordagem era a mais indicada para que os objetivos da pesquisa fossem atingidos.

#### **3.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO**

As informações utilizadas para responder o problema de pesquisa foram coletadas em sua grande maioria na Unidade de Políticas Públicas do Sebrae Nacional. A opção pela Unidade de Políticas Públicas (UPP) do Sebrae ocorreu por ser o setor responsável dentro da organização pela articulação, formulação e mobilização no campo das políticas públicas voltadas aos pequenos negócios.

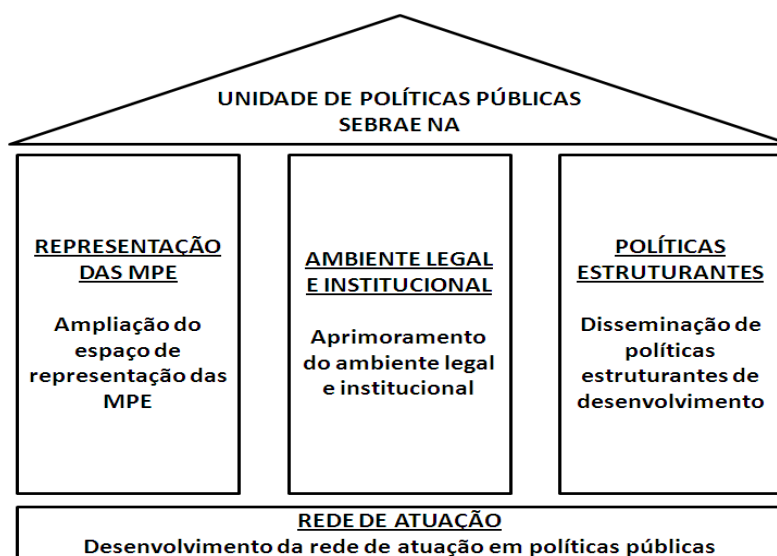
A UPP possui papel fundamental no posicionamento do Sebrae como organização especialista e como responsável pelo impulso ao desenvolvimento dos pequenos negócios. A Unidade atua fortemente no campo da articulação com parceiros

externos, contribui para a divulgação dos produtos e serviços que o Sebrae disponibiliza para os pequenos negócios e para um posicionamento da organização como “agência de desenvolvimento”.

São também de responsabilidade da UPP a identificação, aglutinação e disseminação do conhecimento, articulação de propostas e construção de parcerias, visando à criação de um ambiente mais favorável ao desenvolvimento dos micro e pequenos negócios.

A UPP trabalha a partir de três pilares estratégicos: ampliação do espaço de representação das micro e pequenas empresas, aprimoramento do ambiente legal e institucional e disseminação de políticas estruturantes de desenvolvimento. Os três pilares possuem como base a promoção da rede de atuação em políticas públicas, como ilustrado na Figura 5.

**Figura 5: Pilares de atuação da Unidade de Políticas Públicas do Sebrae.**



Fonte: Planejamento Estratégico da Unidade de Políticas Públicas (SEBRAE, 2013).

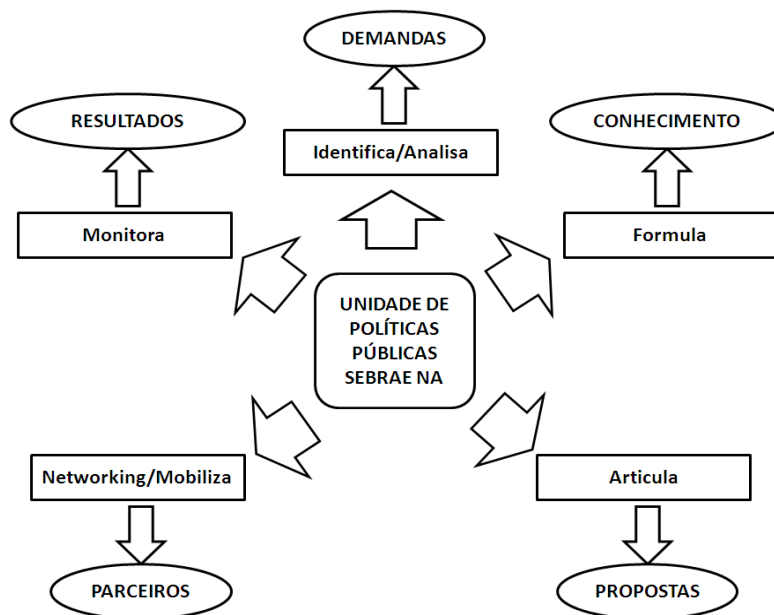
Suas principais atribuições são: formulação e disseminação de conteúdos aplicados às políticas públicas, monitoramento e *benchmarking*<sup>12</sup> de políticas públicas, articulação e mobilização de parceiros e recursos, propostas de marcos regulatórios,

<sup>12</sup> Ato de buscar um conjunto de boas práticas que são reconhecidas como referência em determinado campo ou setor.

estratégias de integração e atuação interinstitucional, estratégias de inserção do Sebrae em políticas públicas e modelagem de políticas públicas (SEBRAE, 2013).

A Figura 6 ilustra a forma de atuação e organização da Unidade descrita acima.

**Figura 6: Forma de atuação e organização da Unidade de Políticas Públicas do Sebrae.**



Fonte: Planejamento Estratégico da Unidade de Políticas Públicas (SEBRAE, 2013).

### 3.3 CARACTERIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA E PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS.

Como instrumentos de pesquisa foram utilizados: entrevistas semiestruturadas, pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e observação participante.

As entrevistas semiestruturadas ocorrem como conversas que seguem um roteiro-guia do diálogo, completamente adaptável. As entrevistas semiestruturadas foram utilizadas por darem maior flexibilidade ao entrevistado e ao entrevistador na condução da conversa. Dessa forma, foi possível a coleta de informações mais aprofundadas acerca de determinados pontos da pesquisa, de acordo com a disponibilidade do entrevistado de falar sobre eles.

As entrevistas foram fundamentais para consolidar as informações já obtidas sobre o histórico de criação da política pública estudada, sobre os principais atores que participaram de sua formulação e o tipo de relação estabelecida entre eles. Foram trabalhados dois tipos de relação: relação de coordenação e relação de conflito. A primeira foi dividida em três formas: relação de coordenação por articulação política, relação de coordenação por intercâmbio de informações e relação de coordenação por dependência de recursos. Com os dados sobre essas relações obtidos nas entrevistas foi possível desenhar a rede dos principais atores que participaram dos processos de formulação da Lei Geral, recorte dos anos de 2005 e 2006. Para o desenho dessa rede foi utilizado o *software* Visone 2.7.1<sup>13</sup>. O Visone é um *software* que possibilita o desenho da rede de atores e a aplicação de um algoritmo de centralidade que coloca ao centro do sociograma aqueles atores que possuíram maior número de relações com os demais.

Por pesquisa bibliográfica, entende-se aquela que é desenvolvida com base em um material já elaborado, oriundo principalmente de livros e artigos. Esse tipo de pesquisa foi fundamental no presente trabalho, por este englobar uma análise histórica da criação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Foi necessário buscar registros dos processos de formação da agenda e formulação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, disponíveis em publicações do próprio Sebrae e em artigos que tratam do tema.

A pesquisa documental distingue-se da pesquisa bibliográfica apenas pela natureza das informações. Diferentemente da pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos estabelecidos pela pesquisa. Os principais documentos analisados neste trabalho foram os históricos de tramitação da proposição legislativa que gerou a Lei Complementar nº 123/2006<sup>14</sup>, na Câmara dos Deputados<sup>15</sup> e no Senado Federal<sup>16</sup>, disponíveis no *site* das respectivas Casas.

Além disso, analisou-se a própria Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, na versão aprovada em dezembro de 2006, fundamental para identificar o nível de

---

<sup>13</sup> Disponível para download gratuito em: <http://visone.info/html/download.html>. Optou-se pelo Visone pela sua indicação no sítio eletrônico da Universidade de Harvard: [http://www.hks.harvard.edu/netgov/html/sna\\_methods\\_tools.thm](http://www.hks.harvard.edu/netgov/html/sna_methods_tools.thm). Acesso em: 04 dez. 2013.

<sup>14</sup> Projeto de lei que gerou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa.

<sup>15</sup> Projeto de Lei Complementar nº 123, de 2004.

<sup>16</sup> Projeto de Lei da Câmara nº 100, de 2006.

participação do Sebrae na elaboração das propostas feitas para inclusão no texto da Lei Geral. Para isso, foi feita uma comparação entre as principais reivindicações do setor empresarial na época e dos principais pontos defendidos pelas lideranças do Sebrae com o texto final da lei aprovado pelo Congresso e sancionado pelo então presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Por fim, foi utilizada de forma subsidiária a observação participante. A observação participante não foi tida como fonte principal de informações, visto que os processos de agenda e formulação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa já ocorreram. Entretanto, por se tratar de uma lei em constante alteração, atualmente em sua quinta rodada de revisão, foi possível que a pesquisadora acompanhasse a atuação da organização na atualização da legislação estudada, compreendendo como ocorre a relação do Sebrae com os tomadores de decisão dentro do Congresso Nacional.

Esse instrumento foi importante também no levantamento de estudos e registros necessários para a conclusão da pesquisa, além de ter sido possível a identificação e aproximação com pessoas e organizações parceiras que participaram dos processos estudados neste trabalho. A imersão tendo em vista a observação participante foi realizada durante seis meses na UPP do Sebrae Nacional.

Para as entrevistas, foram selecionadas as seguintes autoridades:

- Bruno Quick – Gerente da Unidade de Políticas Públicas do Sebrae Nacional;
- Afonso Marcondes – Analista da Unidade de Políticas Públicas do Sebrae;
- Deputado Luiz Carlos Hauly – Relator do Projeto de Lei que gerou a Lei Complementar nº 123/2006;
- Silas Santiago – Presidente do Comitê Gestor do Simples Nacional; e
- Adriano Nóbrega – Consultor Legislativo que atuou no processo que gerou a Lei Complementar nº 123/2006.

Definidas as estratégias e procedimento de coleta e análise de dados, o capítulo seguinte começará a apresentar os primeiros resultados, mais especificamente como ocorreu a criação da Lei Geral de Micro e Pequena Empresa e quais foram as pessoas e organizações que se destacaram nos processos de agenda e formulação da legislação.

## 4. O PROCESSO DE CRIAÇÃO DO ESTATUTO NACIONAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA<sup>17</sup>

### 4.1 HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DO ESTATUTO NACIONAL DA MICRO E PEQUENA EMPRESA

#### 4.1.1 Origem

A criação do Estatuto da Micro e Pequena Empresa tem suas raízes no reconhecimento da necessidade de tratamento diferenciado para os pequenos negócios brasileiros. No Brasil, essa percepção iniciou-se na década de 70, e possui como marco jurídico os arts. 170, inciso IX, 171 e 179 da Constituição Federal de 1988. A redação original do texto constitucional trouxe a seguinte determinação:

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

IX – tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.

Art. 171. São consideradas:

I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades. (*Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 15/08/95*)

§ 1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I – conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II – estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do "caput" se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o

---

<sup>17</sup> As informações contidas nessa seção foram retiradas de um Boletim Legislativo semanal que era produzido pela assessoria parlamentar do Sebrae, desde o ano de 2003. O boletim relatava as principais ações que estavam sendo desenvolvidas no cenário político brasileiro relacionadas às micro e pequenas empresas. Essas ações poderiam ocorrer tanto dentro do Congresso quanto fora deste.

exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional. *(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)*

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Em 1995, a Emenda Constitucional nº 6 alterou o texto do inciso IX do art. 170 e revogou o art. 171, passando a Constituição a vigorar com a redação abaixo, no que tange a obrigatoriedade de um tratamento favorecido para os pequenos negócios:

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

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)*

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

Tais alterações decorreram da revogação da definição de empresa nacional prevista pelo art. 171 em 1988. A partir de então, passou a ser necessária uma nova definição das empresas que deveriam ser beneficiadas com o tratamento favorecido, bem como a regulamentação dos artigos constitucionais sobre como esse tratamento seria dispensado para que de fato fosse posto e prática.

Em 5 de novembro de 1996, foi adotada a Medida Provisória nº 1.526/1996, convertida na Lei nº 9.317/1996 em dezembro do mesmo ano, cujo objetivo era

regulamentar o disposto no art. 179 da Constituição. A nova regulamentação instituiu o que foi chamado na época de Simples Federal.

O Simples Federal consistia em um sistema simplificado de recolhimento de tributos e contribuições federais que, mediante convênio, poderia abranger os tributos devidos aos estados e aos municípios. A nova legislação trouxe também a definição de microempresas e empresas de pequeno porte – o público beneficiário da política. Na época, as microempresas e as empresas de pequeno porte eram consideradas aquelas que auferissem receita bruta anual igual ou inferior a R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais) e superior a R\$120.000,00 (cento e vinte mil reais) e igual ou inferior a R\$720.000,00 (setecentos e vinte mil reais), respectivamente.

Entretanto, o Simples Federal não teve o retorno esperado, pois tanto os estados quanto os municípios não aderiram ao novo sistema. Os estados optaram por instituir regimes próprios de tributação, o que culminou no surgimento de vinte e sete tratamentos diferenciados em todo o País.

Em 1999, outra iniciativa destacou-se na luta pela construção de um ambiente de negócios favorável aos pequenos negócios – o Estatuto Federal da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte, estabelecido pela Lei nº 9.847/1999. O Estatuto de 1999 foi além do Simples Federal de 1996, o de 1999 se concentrou em benefícios nos campos administrativos, trabalhista, de crédito e de desenvolvimento empresarial. Mas, assim como ocorreu com o Simples Federal, o Estatuto Federal da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte de 1999 também se mostrou insuficiente para garantir o tratamento diferenciado aos pequenos negócios brasileiros previstos pela Constituição Federal. Publicações do Sebrae da época atribuem a falta de efetividade tanto do Simples Federal, quanto do Estatuto de 1999, ao fato de eles terem sido instituídos por lei ordinária federal, sem poder legislativo sobre estados e municípios, limitando os benefícios das referidas legislações à esfera de atuação do Governo Federal. (QUICK, 2013)

Com isso, fez-se necessária a construção de um instrumento mais forte que regulamentasse o tratamento diferenciado a ser dispensado aos pequenos negócios em todo o País, o que era um desafio por conta da profundidade federativa necessária para tanto. A partir de então, iniciaram-se os trabalhos para a criação de uma base normativa mais ampla, hoje consolidada na Lei Complementar nº 123/2006.



### 4.1.2 Emenda Constitucional nº 42/2003

A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas surgiu de forma embrionária dentro do Sebrae, quando foi identificado um ambiente político favorável para tanto. (MARCONDES, 2013) De início, a ideia era um pouco incipiente, mas com a eleição do presidente Lula em 2002, o projeto começou a ser visto como algo possível e merecedor de investimentos políticos. O ex-presidente Lula, quando indicou Paulo Okamoto para assumir a Diretoria Administrativa do Sebrae, compartilhou com ele a sua vontade de que as micro e pequenas empresas possuíssem um suporte maior para o seu desenvolvimento e acusou como duas soluções possíveis o aperfeiçoamento do Simples Federal e o aumento da quantidade comprada pelo governo desse segmento. (QUICK, 2013)

Para que o Simples Federal fosse incrementado, tendo em vista o motivo pelo qual ele não havia tido grande adesão de estados e municípios, era necessária a criação de um dispositivo que enlaçasse todos os entes federados – concretizado na Emenda Constitucional nº 42 de 2003. Adiante serão tratados também os atores que tiveram participação nessa etapa.

A EC nº 42 foi fundamental para possibilitar a criação da nova base normativa e para que ela atingisse a administração federal, os estados e os municípios. Promulgada em dezembro de 2003, o objetivo principal da emenda era a reforma do sistema tributário nacional.

Como um de seus destaques, pode-se considerar a previsão de criação de lei complementar para tratar das normas gerais tributárias, incluindo o tratamento diferenciado e favorecido para as micro e pequenas empresas. A lei complementar deveria alcançar também a criação de um regime único de arrecadação de impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, possibilitando, assim, a efetivação do tratamento favorecido aos pequenos negócios em âmbito nacional. A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 42, o art. 146 da Constituição passou a vigorar com o seguinte texto:

Art. 146. Cabe à lei complementar: [...]

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:[...]

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no art. 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e §§ 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

Parágrafo único. A lei complementar de que trata o inciso III, d, também poderá instituir um regime único de arrecadação dos impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observado que: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

I – será opcional para o contribuinte; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

II – poderão ser estabelecidas condições de enquadramento diferenciadas por Estado; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

III – o recolhimento será unificado e centralizado e a distribuição da parcela de recursos pertencentes aos respectivos entes federados será imediata, vedada qualquer retenção ou condicionamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

IV – a arrecadação, a fiscalização e a cobrança poderão ser compartilhadas pelos entes federados, adotado cadastro nacional único de contribuintes. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

Art. 146-A. Lei complementar poderá estabelecer critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios da concorrência, sem prejuízo da competência de a União, por lei, estabelecer normas de igual objetivo. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 2003)

A mudança constitucional foi impulsionada por um movimento realizado por entidades de representação e apoio das MPEs, iniciado no início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em março de 2003, o Movimento Nacional das Micro e Pequenas Empresas (Monampe), a Associação Brasileira dos Sebraes Estaduais (Abase) e o Sebrae realizaram uma oficina de trabalho em Brasília, na qual decidiram posicionar-se de modo a apoiar as reformas tributárias e reconheceram a necessidade de colaboração do segmento com a elaboração de emendas constitucionais que poderiam surgir a partir de então. Na Câmara, a iniciativa de reforma do sistema tributário consolidou-se na Proposta de Emenda a Constituição nº 42/2003 – PEC 42.

Em junho do mesmo ano, o Sebrae divulgou um documento sobre justiça fiscal às micro e pequenas empresas, contendo propostas de emenda à PEC 42, que até então

tratava da reforma tributária. Esse documento tinha como objetivo sensibilizar a população e o governo da necessidade de introduzir no capítulo da Constituição Federal referente ao Sistema Tributário Nacional a possibilidade de criação de lei complementar para regulamentar o tratamento diferenciado e favorecido às micro e pequenas empresas constante no texto original de 1988.

Além dessa mobilização do Monampe, da Abase e do Sebrae de forma coletiva, a aprovação da PEC nº 42 teve destaque de dois atores individuais: Silvano Gianni e Paulo Okamoto. Silvano Gianni era presidente do Sebrae na época, enquanto Paulo Okamoto, que veio a ser presidente do Sebrae depois do mandato de Gianni, era Diretor Administrativo da organização. Gianni e Okamoto foram fundamentais na articulação política para aprovação da PEC 42 no ano de 2003. Gianni havia sido Secretário da Secretaria Especial da Presidência de República durante o governo Fernando Henrique Carodoso e possuía amplo acesso a oposição do governo, enquanto Paulo Okamoto, indicado para a diretoria do Sebrae pelo então presidente Lula, gozava de ótimas relações com a presidência e de total acesso à base de sustentação do governo no Congresso. Dessa forma, Gianni e Okamoto uniram esforços para a aprovação do dispositivo constitucional por meio de uma articulação muito bem feita com a situação e a oposição. (QUICK, 2013)

### **4.1.3 Mobilizações nacionais e a aprovação da Lei Geral.**

#### **4.1.3.1 Os anos de 2003, 2004 e 2005**

Dando continuidade ao processo de inclusão da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas na agenda governamental e sua formulação, em 2003, o Sebrae, em parceria com a Abase, promoveu a realização de seminários em cada estado da federação na semana de comemoração do Dia da Micro e Pequena Empresa<sup>18</sup>. Os seminários tiveram como tema: “A Reforma Tributária e a Microempresa – Uma Questão de Desenvolvimento e Justiça Social”.

A série de seminários pode ser considerada a primeira mobilização nacional para debater sugestões para serem incluídas em uma legislação futura, específica para o segmento dos pequenos negócios, na época já chamada de Lei Geral da Micro e Pequena Empresa.

---

<sup>18</sup> O Dia da Micro e Pequena Empresa é comemorado em 5 de outubro.

O objetivo dos seminários consistia em despertar o interesse da sociedade e sensibilizá-la quanto à causa, além de consolidar ideias e propostas de líderes do segmento empresarial, entidades representativas dos setores produtivos, governos, instituições públicas e privadas, a fim de encaminhar as sugestões para discussões no Congresso Nacional.

Cerca de cinco mil e quinhentas pessoas<sup>19</sup> participaram dos eventos em todo país, onde ocorreram debates em torno dos seguintes tópicos: padronização de conceitos de pequena empresa, sistemas diferenciados de tributação, acesso a novos mercados, acesso à tecnologia, acesso à justiça, exportações, redução da burocracia, formalização, aumento do acesso ao crédito e outras sugestões, além da aplicação de questionários padronizados sobre o tema. Na época, a *internet* também foi utilizada como meio de angariar sugestões através do *site* do Sebrae.

O material levantado foi consolidado em relatórios por estado e região e, posteriormente, foi feita uma consolidação nacional, contratada pelo Sebrae, realizada pelo Núcleo de Pesquisa e Informação da Universidade Federal Fluminense (UFF). Esse material auxiliou e direcionou a elaboração da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. No mesmo ano, o Conselho Deliberativo do Sebrae definiu como prioridade estratégica da organização a melhoria do ambiente legal para as MPEs.

No ano de 2004, pela Mensagem nº 641, de 29 de setembro, o Executivo anunciou o encaminhamento ao Congresso um projeto de lei complementar que regulamentava o tratamento favorecido às pequenas empresas e possuía três eixos temáticos centrais: tributário, previdenciário e trabalhista. A proposição chegou a Câmara dos Deputados em 8 de novembro do mesmo ano, sendo numerada como Projeto de Lei Complementar nº 210/2004.

A proposta do Executivo, apesar de ter sido considerada a mais importante relacionada aos pequenos negócios, não foi a primeira a buscar regulamentar o disposto nos artigos 146, 170 e 179 da Constituição. Por conta disso, o PLP nº 210/2004, assim como outras proposições que já haviam sido apresentadas<sup>20</sup> ao longo do ano de 2004 e no ano de 2005 com o objetivo de regulamentar o tratamento diferenciado às pequenas empresas, foi apensado ao PLP nº 123/2004, de 19 de janeiro de 2004, de autoria do Deputado Jutahy Júnior (PSDB/BA). Isso ocorreu porque, de acordo com o Regimento

---

<sup>19</sup>Informações disponíveis em: <[www.leigeral.com.br](http://www.leigeral.com.br)>. Acesso em: 15ago. 2013.

<sup>20</sup> PLP nº 125/2004, PLP nº 155/2004, PLP nº 156/2004, PLP nº 192/2004, PLP nº 204/2004, PLP nº 209/2004, PLP nº 210/2004, PLP nº 215/2004, PLP nº 223/2004, PLP nº 229/2004, PLP nº 235/2005, PLP nº 239/2005, PLP nº 245, PLP nº 292/2005 e PLP nº 299/2005.

Interno da Casa, projetos que tenham matérias conexas devem ser apensados à proposição mais antiga.

Dois dias após a apresentação do projeto de lei de iniciativa do Executivo, foi constituída uma Comissão Especial<sup>21</sup> para analisar a matéria, integrada por representantes das comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Seguridade Social e Família; de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e Cidadania.

A constituição da Comissão Especial foi resultado de uma negociação feita pelo ex-deputado Carlos Melles (PFL/MG), pelo Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR) e pelo ex-presidente do Sebrae Silvano Gianni, como contado em entrevista pelo próprio Hauly.

O Sebrae, novamente, eu e o deputado Melles fomos ao encontro do presidente da Câmara na época, graças a habilidade de Melles, conseguimos uma autorização para criar uma Comissão Especial para debater o assunto dentro da Casa (HAULY, 2013)

Apesar de instalada em novembro de 2004, a Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre o PLP nº 210/2004 só passou a funcionar de fato em março do ano seguinte.

Embora o PLP nº 210/2004 tenha sido fundamental para a criação da Lei Geral nos moldes aprovado no final de 2006, vale ressaltar que este era um projeto bastante limitado e que possibilitou apenas o início da discussão da Lei Geral no Legislativo. O PLP nº 210/2004 propunha benefícios para as empresas que obtivessem receita bruta anual de até R\$ 36.000,00, valor bastante inferior inclusive em relação ao Simples de 1999.

Ainda em novembro de 2004, a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, em conjunto com a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio Exterior e a Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa, realizaram o Seminário “Promoção e Sustentabilidade das MPEs na Pauta das Exportações Brasileiras”, cujo objetivo era ampliar a participação do setor nas exportações.

Esse seminário teve dois pontos de destaque relacionados à regulamentação do tratamento diferenciado aos pequenos negócios, a participação de Gustavo Morelli, Gerente do Sebrae Nacional, e a participação de Silvano Gianni, presidente do Sebrae à

---

<sup>21</sup> O Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê comissão especial para a análise de processos que envolvam mais de três comissões de mérito. Essa comissão substitui inclusive a Comissão de Finanças e Tributação, e a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. Essa ferramenta não existe no Senado Federal.

época. Gustavo Morelli apresentou um estudo, contratado pelo Sebrae da Fundação Universidade de Brasília, sobre taxas de mortalidade de empresas no Brasil. Segundo a pesquisa, 49% das pequenas empresas morriam com até dois anos de existência, o que culminava na perda de R\$ 19 bilhões em investimentos e o fechamento de 2,4 milhões de postos de trabalho. (SEBRAE, 2004)

Por sua vez, Gianni apresentou o painel: “Lei Geral da Micro e Pequena Empresa”. O painel ofereceu uma série de soluções propostas pelo Sebrae para uma legislação que buscasse sanar as principais dificuldades enfrentadas pelos pequenos negócios. Segundo ele, a nova lei deveria prever melhoria das condições de competitividade, desburocratização das normas para abrir e fechar empresas, definição de um conceito nacional de micro e pequena empresa, criação de um cadastro único, envolvendo a União, Estados e Municípios para abertura e fechamento de empresas e criação de um imposto simples geral que incluísse todos os impostos, inclusive o ICMS e o ISS, para todos os setores, com alíquota flutuante sobre o faturamento mensal.

O presidente da Comissão de Relações Exteriores, Deputado Carlos Melles (PFL/MG), assumiu na data o compromisso de que até o dia 1º de dezembro, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, à época Deputado João Paulo Cunha (PT/SP) e Senador José Sarney (PMDB/AP) respectivamente, iriam receber oficialmente a sugestão do Sebrae para a Lei Geral das MPEs, com a recomendação de que a proposta fosse considerada prioritária pelo Congresso Nacional, dada a sua importância para o desenvolvimento econômico e social do País. Melles (PFL/MG) falou também do significado de o documento ser assinado por deputados federais e senadores, por considerar essa atitude uma maneira de dar velocidade e importância ao tema. Outros deputados presentes no seminário manifestaram-se quanto a proposta. O deputado Carlito Mers (PT/SC) disse que havia no governo um consenso sobre a necessidade de tratamento diferenciado às MPEs e que o projeto da Lei Geral seria um instrumento neste sentido. Ele afirmou também ver “com bons olhos” a iniciativa do Sebrae, e que, ressalvados alguns ajustes, iria ser possível construir uma saída para o segmento. A proposta também recebeu apoio dos deputados Ronaldo Dimas (PSDB/TO), Gerson Gabrielli (PFL/BA) e Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR).

Entretanto, apesar do compromisso assumido por Melles, a entrega do documento do Sebrae aos presidentes da Câmara e do Senado não ocorreu. A tramitação da proposta da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa só teve andamento em 2005, quando, em abril, foi designado para presidir a Comissão Especial exatamente o

Deputado Carlos Melles (PFL/MG) e escolhido como relator o Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR). Assim que foi implementada, a Comissão Especial concentrou-se em promover várias audiências públicas com o intuito de ouvir grupos de interesse, atores governamentais e não-governamentais relacionados com as propostas contidas no projeto de criação da Lei Geral. Quando assumiu a nova função, Hauly (PSDB/PR) afirmou estar disposto a desburocratizar, simplificar e ampliar o acesso ao crédito, mas, sobretudo, a ouvir os representantes do setor e de usar para tanto a sua experiência na área tributária angariada enquanto era secretário de Fazenda do Estado do Paraná.

No ano de 2005, intensificaram-se também as movimentações fora do Congresso Nacional em prol da tramitação e aprovação da legislação. Ainda no mês de abril foi criada a Frente Empresarial pela Lei Geral, resultado de uma grande mobilização que teve início em São Paulo e passou por várias cidades brasileiras, integrada pela: Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio (CNC), Confederação Nacional da Agricultura (CNA), Confederação Nacional dos Transportes (CNT), Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), da Confederação das Associações Comerciais e Empresariais do Brasil (CACB), da Confederação Nacional dos Jovens Empresários (Conaje), da Confederação Nacional das Entidades de Micro e Pequenas Empresas (Conempec) e pela da Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas (Fenacon). A Frente Empresarial pela Lei Geral concentrou-se em promover mobilizações nacionais visando sensibilizar a população e o governo em favor da Lei Geral, como: carreatas, debates, seminários, panfletagens, entre outros recursos. De acordo com matérias midiáticas divulgadas na época pela Empresa Brasileira de Comunicação (EBC), com registros da Assessoria Parlamentar do Sebrae e com os entrevistados Afonso Marcondes, Bruno Quick e Luiz Carlos Hauly, essa Frente Empresarial contou com amplo apoio do Sebrae.

No início de junho de 2005, a Frente Empresarial pela Lei Geral promoveu o evento chamado “Marcha à Brasília”, que contou com a presença de aproximadamente quatro mil pessoas (SEBRAE, 2007). O movimento marcou a entrega oficial das sugestões de temas e dispositivos a serem incluídos na Lei Geral apresentadas em novembro do ano anterior pelo Sebrae. A proposta foi entregue ao Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, para o Presidente do Senado Federal e para o Presidente da Câmara dos Deputados. Esse documento ficou conhecido como “anteprojeto do Sebrae” e foi desenvolvido tendo como base o relatório dos seminários

regionais e estaduais consolidado pela UFF, além de reuniões técnicas acerca do assunto.

A partir de então, a Comissão Especial deu continuidade ao calendário de audiências públicas previsto em seu plano de trabalho, iniciado em 31 de maio e que se estenderia até o dia 10 de novembro do mesmo ano. O foco principal das audiências era angariar sugestões de atores importantes no cenário político e econômico nacional e promover debates para que houvesse um consenso sobre as propostas. Isso fez-se necessário porque o projeto afetava vários setores do governo e da economia, principalmente por conta da desoneração tributária prevista.

Os registros dessas audiências constam em um relatório produzido pelo deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR). De acordo com esse relatório, foram realizadas sete audiências, das quais cinco obtiveram destaque dada sua relevância para o texto final da Lei Geral e por explicitarem parte da participação do Sebrae no processo legislativo que deu origem à Lei Geral. Estas foram: a audiência realizada no dia 31 de maio, que contou com a participação do presidente da CNI, Deputado Armando Monteiro (PTB/PE); a audiência realizada no dia 15 de junho, da qual participaram o presidente da Confederação Nacional das Entidades de Micro e Pequenas Empresas do Comércio e Serviços, Sr. José Tarcísio; a audiência realizada no dia 28 de junho com o presidente do Sebrae, Paulo Okamoto; a audiência realizada no dia 3 de agosto com o Secretário de Fazenda do Estado do Paraná, Sr. Heron Arzua; e a audiência realizada no dia 10 de novembro de 2005, que ouviu o presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Sr. Paulo Skaf e o Diretor do Departamento da Micro, Pequena e Média Indústria da Fiesp, Sr. Milton Bogus. Essa audiência marcou o fim da série de encontros e contou com a presença de representantes do Sebrae Nacional, dos Sebraes estaduais, da Frente Empresarial pela Lei Geral e de Federações e Sindicatos das Indústrias de alguns estados. (HAULY, 2005)

Durante um desses eventos, Everardo Maciel<sup>22</sup>, que havia sido contratado pelo Sebrae para o desenho de uma proposta para o Simples Nacional (QUICK, 2013), defendeu que fosse feita uma análise conjunta do PLP nº 123/2004, do PLP nº 210/2004 e do anteprojeto entregue pelo Sebrae. Em sua opinião, essas três proposições eram chave para a elaboração de um texto final para regulamentar os artigos da Constituição. Além disso, defendeu a ampliação do teto estabelecido pelo PLP nº 210/2004 de

---

<sup>22</sup>Secretário da Receita Federal durante oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Possui notório saber do sistema tributário brasileiro.



R\$36.000,00 para R\$60.000,00 e a criação de um documento único de arrecadação de tributos. Na mesma oportunidade, o atual Senador José Pimentel (PT/CE), então Deputado Federal pelo mesmo partido, falou da necessidade de que os sindicatos fossem ouvidos no que se referia às questões trabalhistas.

Por sua vez, o presidente do Sebrae na época, Paulo Okamoto, quando ouvido na audiência pública do dia 28 de junho, enfatizou a contribuição do Sebrae para consolidação de uma legislação completa para os pequenos negócios feita com a ampla colaboração dos setor empresarial durante seminários promovidos pela organização. Entretanto, o palestrante reconheceu a dificuldade de aprovação da proposta e a sua dependência de aval por parte do Poder Executivo. Por conta disso, Okamoto considerou que seria interessante a dissociação do projeto da Lei Geral do PLP de iniciativa do Executivo, o PLP nº 210/2004. Segundo ele, as duas leis deviam ser separadas e votadas individualmente. Em sua previsão, o que ocorreria era que a proposta do Executivo seria analisada e aprovada bem antes da Lei Geral, por essa ter um número menor de resistências. Com isso, a proposta do Executivo, apesar de ser aquém das demandas do setor empresarial, propiciaria uma infraestrutura conceitual para a aprovação da Lei Geral posteriormente. O pensamento de Okamoto não era consenso no Sebrae (SEBRAE, 2005).

Encerrando o ciclo de audiências públicas, os representantes da Fiesp defenderam a proposta constante no PLP nº 210/2004, adicionadas as propostas do anteprojeto do Sebrae, afirmando que a nova legislação estimularia a formalização de empreendimentos, propiciando o crescimento econômico brasileiro. Realçou-se a importância do trabalho que estava sendo desenvolvido pelo Sebrae de recolher assinaturas de apoio à Lei Geral, que deveriam ser entregues em breve em ato solene ao presidente da Câmara dos Deputados. A Fiesp apresentou também algumas sugestões a serem consideradas pelo relator da matéria.

Findos os debates, ficou claro que, ainda que houvesse um consenso quanto à finalidade do projeto de lei, qual seja, a melhoria do ambiente legal para as micro e pequenas empresas, havia discordâncias no que se referia ao modo pelo qual tal objetivo seria ser alcançado.

Por essa razão, foram realizadas diversas reuniões e discussões com técnicos do Ministério da Fazenda para ouvir as considerações dos membros do Governo sobre a proposta de Lei Geral. Com base nessas reuniões, nas audiências públicas e no anteprojeto do Sebrae, o Deputado Luiz Carlos Hauly redigiu o seu parecer na forma de

um substitutivo que foi apresentado para apreciação na Comissão Especial (HAULY, 2013).

Após ser designado relator, comecei um trabalho de organização de todos os projetos de lei que estavam tramitando na casa sobre o tema, iniciando do mais antigo de autoria do deputado Jutahy. O apoio da Consultoria Legislativa foi decisivo, acrescentado ao apoio do Sebrae que deu um suporte técnico, elaborou pesquisas, e fez um anteprojeto que não estava apresentado formalmente, mas acabou embasando o meu substitutivo. Assim foi possível redigir um texto e submetê-lo à Comissão Especial. (HAULY, 2013)

Como consequência da amplitude temática e das diferentes posições quanto à Lei Geral, a votação do substitutivo do relator na Comissão Especial foi adiada uma vez para novas tratativas com órgãos oficiais do governo. Após adiamento, o texto foi aprovado no dia 13 de dezembro por unanimidade no âmbito da Comissão, mas não foi submetido a Plenário por falta de acordo entre as lideranças partidárias.

A proposta aprovada unificava oito impostos e contribuições federais, estaduais (ICMS) e municipais (ISS) em um novo sistema tributário, conhecido como Supersimples ou Simples Nacional. Entretanto, não se conseguiu aprovar o uso de alíquota flutuante sobre o faturamento mensal, proposto pelo Sebrae inicialmente. O parecer de Haully fixou em R\$ 240 mil o teto da receita bruta anual para o enquadramento no Supersimples como microempresa; reduziu de R\$ 3,6 milhões (proposta feita pelo Sebrae) para R\$ 2,4 milhões o teto da pequena empresa; e reajustou as alíquotas da tabela do Supersimples, além de excluir do sistema os profissionais liberais. O substitutivo de Haully abarcou outros temas também como: acesso a mercados, desburocratização, acesso a justiça, fiscalização orientadora, associativismo, estímulo ao crédito e estímulo a inovação – todos eixos temáticos presentes no anteprojeto do Sebrae e que não constavam em nenhum dos projetos pensados ao PLP nº 123/2004.

Na avaliação de Haully constante de seu relatório, o Supersimples provocaria uma perda de arrecadação de R\$ 6,7 bilhões, concentrada quase totalmente nos tributos recolhidos pela Receita Federal. Essa perda, porém, deveria ser em grande parte compensada pela redução da informalidade. (HAULY, 2004)

#### **4.1.3.2 O ano da aprovação – 2006**

No final de 2005, a proposição da Lei Geral foi incluída na pauta de trabalhos da autoconvocação do Congresso Nacional no período de 16 de dezembro de 2005 a 14 de fevereiro de 2006. A Lei Geral estava na 27ª posição da pauta da Câmara, na qual contavam 65 matérias. Entretanto, sua votação não ocorreu nesse período, que foi sucedido por um esfriamento das negociações para aprovação do texto no âmbito do Legislativo.

Esse esfriamento ficou evidenciado na análise dos Boletins Legislativos produzidos pela Assessoria Parlamentar do Sebrae no primeiro semestre de 2006. Nesses boletins estavam registrados vários pedidos de parlamentares para que ocorresse a votação da Lei Geral, mas a votação não ocorria por não existir um consenso entre o Ministério da Fazenda quanto à viabilidade do Simples Nacional. O Gerente da UPP, Bruno Quick, falou durante a entrevista sobre a dificuldade enfrentada no início de 2006. Relatou que nesse período foram realizadas exaustivas reuniões entre a Comissão Especial, o Sebrae e Receita Federal em busca de um consenso (QUICK, 2013).

A Frente Empresarial pela Lei Geral também capitaneou esforços para submissão do texto ao Plenário da Câmara, por meio de contatos com o líder do PSDB e autor do PLP nº 123/2004, Deputado Jutahy Júnior (PSDB/BA) e com o presidente da Casa, Deputado Aldo Rabelo (PCdoB/SP).

No mês de abril, o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal (Unafisco) promoveu o fórum Fisco Nacional que reuniu sindicatos e entidades de auditores fiscais para debater a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Durante o seminário, a matéria foi amplamente criticada. A Unafisco disse que o projeto poderia causar sérios danos à arrecadação de impostos, ao trabalhador, aos estados e aos municípios, além de facilitar a criação de empresas “laranjas”, por retirar a exigência para abertura de um estabelecimento do endereço da sede e da comprovação de propriedade ou contrato de locação do imóvel. A Federação Nacional do Fisco Estadual (Fenafisco) falou que o projeto era uma afronta aos direitos trabalhistas conquistados. Na oportunidade, alguns deputados do PSOL também se manifestaram contrários à matéria.

Apesar dessas manifestações contra, muitos parlamentares de diferentes partidos pronunciavam-se a favor da apreciação do texto, com destaque para o relator da matéria, Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR) e para o atual Senador José Pimentel (PT/PE), deputados que compunham a Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa. Em julho de 2006, após reunião com lideranças partidárias e com o Presidente da Câmara à época, deputado Aldo Rabelo (PMDB/AL), o Presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB/AL) anunciou que o Congresso faria três períodos de esforço concentrado para votação de matérias pendentes. Esperava-se que, no terceiro período, de 4 a 6 de setembro, a Câmara apreciasse a Lei Geral.

Esse período, conforme relato do Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados designado para acompanhar o projeto, Adriano Nóbrega, do relator do projeto, deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR) e do Gerente da UPP do Sebrae, Bruno Quick, aconteceram exaustivos encontros de negociação com a Receita Federal. (HAULY, 2013; NOBREGA, 2013; QUICK, 2013)

Bruno Quick citou a última reunião realizada com a Receita, na qual ele estava presente, que, segundo ele, foi definitiva para a aprovação da Lei Geral na Câmara. A reunião ocorreu às vésperas da votação da Lei Geral no Congresso e tinha como objetivo definir se o governo iria dar o aval para a sua bancada de representação no legislativo aprovar a Lei Geral, mais especificamente o Simples Nacional, ou não. (QUICK, 2013)

A reunião contou com a presença de autoridades da Fazenda, técnicos da Receita, membros da Comissão Especial e representantes do Sebrae. Nesta reunião a Receita se posicionou contrária a aprovação do Simples Nacional, alegando que esse dispositivo, nos moldes previstos, iria gerar uma perda de arrecadação com a qual o fisco não poderia arcar. No momento em que a Receita colocou sua posição, o Sebrae contestou sob o argumento de que as suas previsões apontavam para o contrário, que, na realidade, haveria um incremento na arrecadação por conta do número de formalizações esperado. Questionado sobre o embasamento da sua previsão, o Sebrae chamou à sala o técnico da Fundação Getúlio Vargas contratado para fazer a simulação, Felipe Schontag. Schontag, por sua vez, gozava de extrema confiança da Receita e por isso foi o nome escolhido para comandar a pesquisa. O representante da Fazenda no encontro pediu que os seus técnicos avaliassem a consistência da pesquisa apresentada por Schontag, e então, deu o aval para a aprovação da Lei Geral no legislativo. (QUICK, 2013)

Em seguida, no dia 6 de setembro de 2006, assim como esperado, foi apreciada pela Câmara a proposta da Lei Geral, tendo sido aprovada com trezentos e oito votos a favor, seis contra e três abstenções. A aprovação do projeto ocorreu após novas mobilizações da Frente Empresarial, que se encerraram com a entrega do abaixo que estava sendo capitaneado pelo Sebrae, com aproximadamente quatrocentas mil assinaturas de empresários e representantes do setor de todo o País.

Vencida a primeira etapa na Câmara, o projeto foi enviado para o Senado Federal com acordo de urgência. No Senado a matéria recebeu o número de PLC nº 100/2006 e foi lido pela Mesa da Casa no mesmo dia, embora não tenha sido votado na mesma sessão por falta de quorum<sup>23</sup>.

Já no Senado, mesmo após quase três anos de negociações o Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz e o Conselho Nacional dos Municípios (CNM) propuseram uma série de mudanças em documento entregue ao Presidente do Senado, Senador Renan Calheiros (PMDB/AL). A principal proposta do Confaz e da CNM era o início da vigência do Simples apenas em 2008, proposta essa que contava com o apoio da Secretaria da Receita Federal e dos fiscos estaduais.

Após um curto período no Senado, o PLC nº 100/2006 foi aprovado por cinquenta e cinco votos favoráveis, nenhum contrário e nenhuma abstenção. A principal mudança sofrida no projeto foi justamente o adiamento do início da vigência do Simples para julho de 2007, e não janeiro de 2007 como constava no texto original. A mudança foi sustentada sob o argumento de que era preciso tempo para a implantação de um sistema específico para o controle e fiscalização do novo regime.

Do Senado, a proposta retornou para a Câmara. O relator Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR) redigiu um novo parecer, acatando as mudanças feitas no Senado, e o submeteu a Plenário. A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa foi enfim votada e aprovada no dia 22 de novembro de 2006 com 323 votos favoráveis, 4 abstenções e nenhum voto contra.

O presidente Lula sancionou a nova lei, nomeada como Lei Complementar nº123/2006, no dia 14 de dezembro de 2006, em cerimônia no Palácio do Planalto. Paralelamente, no auditório da Confederação Nacional da Indústria (CNI), cerca de quatrocentas personalidades empresariais e políticas mobilizadas pelas confederações se

---

<sup>23</sup>Segundo a Constituição Federal, os projetos de lei complementar requerem maioria absoluta para aprovação, ou seja, metade mais um de todos os senadores ou, no caso da Câmara, dos deputados.

concentraram em solenidade presidida pelo deputado Armando Monteiro (PTB/PE). Na ocasião, Monteiro salientou o papel do Sebrae na elaboração do anteprojeto da Lei Geral, na busca de modelos que servissem de inspiração na realização de seminários em todo o País. Monteiro falou também da atuação do Congresso Nacional, que demonstrou imensa capacidade de reagir adequadamente à demanda legítima que lhe foi apresentada. No dia seguinte da sanção presidencial, a Lei Complementar nº 123/2006 foi publicada no Diário Oficial da União, entrando imediatamente em vigor, com exceção ao capítulo referente ao Simples Nacional que, de acordo com alteração feita pelo Senado Federal, só entrou em vigor em julho de 2007. (SEBRAE, 2007)

Mesmo com a aprovação da lei, não era possível afirmar que o objetivo de criar um ambiente de negócios favorável ao desenvolvimento dos pequenos empresários estava atingido, era preciso que a legislação criada fosse posta em prática e aperfeiçoada.

A próxima seção mostrará as principais ações para que isso ocorresse. Buscou-se pesquisar se o Sebrae teve participação também nesse segundo momento da política pública, com o intuito de definir se sua atuação se restringiu a criação do marco legal ou foi além disso.

## 4.2 O TRABALHO CONTINUADO

### 4.2.1 APRIMORAMENTO DO AMBIENTE LEGAL

Após a Lei Geral ter sido sancionada, iniciaram-se os esforços para que ela fosse posta em prática e aperfeiçoada. Nessa perspectiva, em fevereiro de 2007, foi aprovado o Decreto nº 6.038/2007, que regulamentava o Comitê de Tributação da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – Comitê Gestor do Simples Nacional.<sup>24</sup>

Em agosto, a primeira rodada de atualização da Lei Geral passou pelo Congresso, aprovada nos moldes da Lei Complementar nº 127/2007. Essa atualização acrescentou algumas empresas do setor de serviços na lista das empresas que poderiam recolher tributos na forma do Simples Nacional e reabriu o prazo de opção pelo Simples

---

<sup>24</sup> A função do Comitê Gestor é a de gerir o tratamento diferenciado e favorecido dispensado pela Lei Complementar nº 123/2006 às MPEs, exclusivamente com relação aos seus aspectos tributários. Ele atua diretamente na coordenação e gestão do novo sistema tributário, regulamentando e regulando situações pontuais. O Comitê Gestor do Simples Nacional é vinculado ao Ministério da Fazenda e composto por 4 (quatro) representantes da Secretaria da Receita Federal do Brasil, como representantes da União, 2 (dois) dos Estados e do Distrito Federal e 2 (dois) dos Municípios.

e de parcelamento de débitos existentes. A Lei Complementar nº 127/2007 tentou abranger também questões conflituosas relacionadas ao ICMS, como a cobrança do imposto de forma antecipada, mas estas não foram aprovadas.

Ainda em 2007 foi regulamentado o capítulo V da Lei Geral, que trata de acesso a mercados. O Decreto nº 6.204/2007 garantiu o tratamento diferenciado, favorecido e simplificado para as MPEs nas contratações públicas de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública federal. No mês de dezembro, foi aprovada a Lei nº 11.598/2007, que estabeleceu diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do registro e legalização de empresas, o que culminou na criação da Rede Nacional de Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim)<sup>25</sup>.

Em 2008, foram realizadas as alterações consideradas as mais significativas na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, sob a forma da Lei Complementar nº 128/2008. A legislação aprovada em 2008 definiu a alíquota referente ao ICMS no Simples Nacional como referência para cobrança do diferencial de alíquota<sup>26</sup>, a alteração da composição e das atribuições do Comitê Gestor do Simples Nacional, a instituição do Comitê Gestor da Redesim<sup>27</sup>, a inclusão de novas categorias na lista de atividades econômicas que podem optar pelo Simples e, a mais importante de todas: a criação do Microempreendedor Individual (MEI)<sup>28</sup>. Também em 2008 o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Inmetro e o Ibama regulamentaram a prática da fiscalização orientadora.

---

<sup>25</sup>A Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios, Redesim, 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. Esse sistema ainda não está plenamente implementado.

<sup>26</sup>O diferencial de alíquota (Difa) consiste em uma forma de antecipação do imposto na estrada da mercadoria no Estado. O Difa ainda atinge diretamente as empresas optantes do Simples Nacional, distorcendo a carga tributária devida pelas empresas nesse regime, na medida em que exige-se o recolhimento do ICMS antecipado e ainda o exigem novamente na operação de venda, quando o produto não estiver sujeito a substituição tributária. Por fim, ainda devem recolher o ICMS por conta do próprio sistema do Simples Nacional, previstos nas tabelas previstas na Lei Complementar nº 123/2006, o que prejudica a competitividade e o fluxo de caixa.

<sup>27</sup>É composto por órgãos e entidades do governo federal, estadual e municipal, responsáveis pelo processo de registro e legalização dos empresários, sociedades empresárias e sociedades simples. O Comitê é presidido pelo Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e está desenhado e estruturado para agilizar as ações de implantação da Redesim, articulando as competências dos órgãos e entidades integrantes da rede e buscando, em conjunto, compatibilizar, integrar e harmonizar as regras e procedimentos do Registro Mercantil, de modo a evitar duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo.

<sup>28</sup>O Microempreendedor Individual (MEI) é a pessoa que trabalha por conta própria e que se legaliza como pequeno empresário. Para ser um microempreendedor individual, é necessário faturar no máximo até R\$ 60.000,00 por ano e não ter participação em outra empresa como sócio ou titular.

No ano de 2009, foi regulamentado o Comitê Gestor da Redesim e aprovada a quarta alteração na Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, por meio da Lei Complementar nº 133/2009, ampliando novamente a lista das atividades permitidas a optar pelo Simples Nacional. Já em 2010 tentou-se fazer uma alteração mais profunda na legislação, para tanto se realizando um seminário no dia 8 de junho no Congresso Nacional, no qual a sociedade civil e entidades de representação dos pequenos negócios debateram possibilidades de melhoria na Lei Geral. Como resultado surgiu o Projeto de Lei Complementar nº 591/2010.

O PLP nº 591/2010 foi votado e aprovado apenas em 2011, ano em que foram apresentados dois outros projetos de lei de iniciativa da Presidência da República relacionados às micro e pequenas empresas. Um deles foi apensado ao PLP nº 591/2010 e o outro, aprovado em 2013, instituiu a Secretaria da Micro e Pequena Empresa.

O PLP nº 591/2010 deu origem à última atualização da Lei Geral, a Lei Complementar nº 139/2011. Entre as principais mudanças introduzidas nesse ano, estavam o reajuste em 50% das tabelas de enquadramento das empresas no Simples, que passaram a valer em janeiro de 2012. Os tetos de receita bruta passaram de R\$ 36 mil para R\$ 60 mil, no caso do microempreendedor individual, de R\$ 240 mil para R\$ 360 mil no caso das microempresas e de R\$ 2,4 milhões para R\$ 3,6 milhões no caso das empresas de pequeno porte<sup>29</sup>.

Como estímulo às exportações pelas micro e pequenas empresas, a Lei Complementar nº 139/2011 estabeleceu que elas poderão ter receitas adicionais no mercado externo, até o limite de R\$3,6 milhões, sem perder o enquadramento.

Por fim, no ano de 2012 foi apresentado o Projeto de Lei Complementar nº 237/2012. O PLP 237 ainda está em andamento no Congresso Nacional, apenso ao PLP nº 221/2012 por esse ser o mais antigo, e tem como objetivo diminuir distorções, resgatar e ampliar os benefícios para os pequenos negócios. O texto foi construído a partir de diálogos e reuniões entre membros da Frente Parlamentar Mistada Micro e Pequena Empresa e entidades representativas e de apoio ao setor, como o Sebrae, a Comicro, a Fenacon, a CACB, a CNI e o Confaz. Os principais temas abordados são: o critério único de entrada no Simples, desoneração das atividades da saúde, blindagem do Microempreendedor Individual, obrigatoriedade no tratamento diferenciado em licitações públicas, manutenção da competitividade frente a novos incentivos e, o mais

---

<sup>29</sup>Estes limites referem-se apenas às receitas no mercado nacional.



importante, disciplinamento da aplicação do regime de substituição tributária aos pequenos negócios. Para análise do PLP nº 237/2012, foi constituída Comissão Especial e designado o Deputado Claudio Puty (PT/PA) como relator.

O PLP nº 237/12 nasceu no Sebrae e foi apresentado à Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa para análise e apresentação na Câmara dos Deputados. Desde então, o projeto tem contando com ampla colaboração dos técnicos da Unidade de Políticas Públicas do Sebrae Nacional, que participam de reuniões de negociação diretamente com o relator, Deputado Cláudio Puty (PT/PA), com membros da Comissão Especial constituída para debater o tema e com a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Os encontros têm como objetivo adequar as propostas contidas no projeto a real necessidade dos pequenos empresários e ao cenário político-econômico brasileiro atual, tendo sido mais frequentes nas vésperas da apresentação do substitutivo do relator na Comissão Especial.

Por conta da observação participante realizada na Unidade de Políticas Públicas do Sebrae no período de janeiro a outubro de 2013, pôde se perceber o papel preponderante do Sebrae no desenvolvimento de pesquisas que retratassem a necessidade de aprovação da nova legislação, com ênfase na questão da Substituição Tributária. Para tanto, foram contratadas a FGV Rio e a IOB para desenvolver pesquisas que demonstrassem os impactos gerados pela utilização da Substituição Tributária do ICMS no emprego e na arrecadação dos estados.

#### **4.2.2 RESULTADOS ALCANÇADOS COM A LEI GERAL**

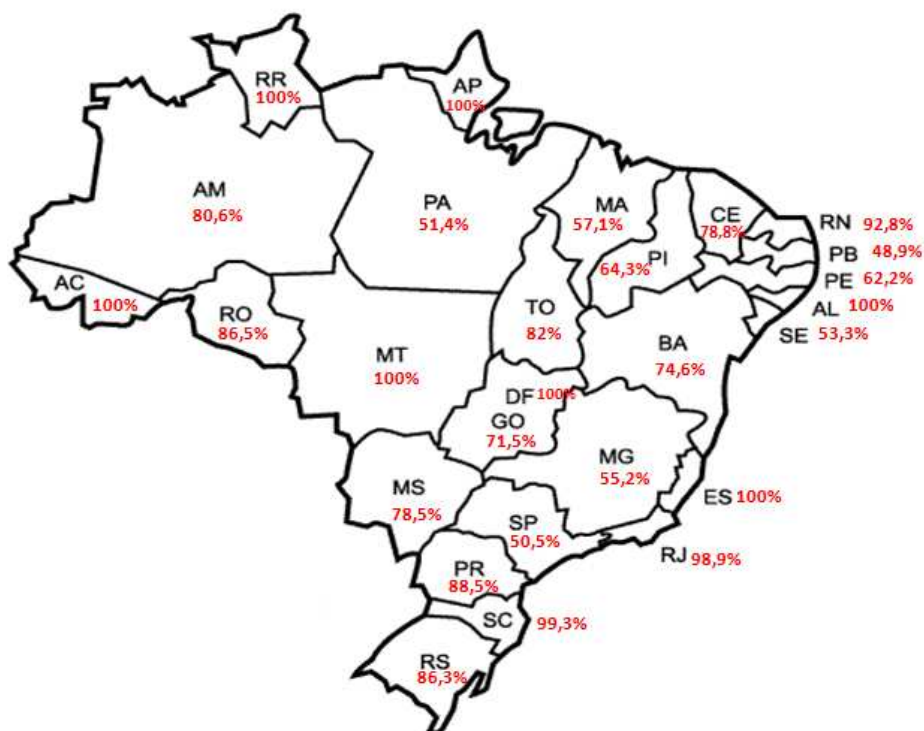
Os resultados gerados pela Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, desde a sua aprovação, são bastante expressivos para o desenvolvimento econômico e social do País. Atualmente, dos 5.570 municípios brasileiros, 4.002 municípios já regulamentaram a legislação. Esse número corresponde a 71,8% das cidades brasileiras<sup>30</sup>. A figura abaixo ilustra o percentual de municípios com a Lei Geral regulamentada por estado.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Informação disponível em: [www.leigeral.com.br](http://www.leigeral.com.br). Acesso em: 13 nov. 2013.

<sup>31</sup> Dados de outubro de 2013.

**Figura 7: Percentual de municípios com a Lei Geral regulamentada por estado.**



Fonte: Elaboração da autora, com base em dados do Observatório da Lei Geral.

Quanto aos estados, atualmente, todos já possuem decretos que regulamentam pelo menos um aspecto da Lei Geral, em sua grande maioria estabelecendo o tratamento diferenciado nas contratações públicas, constante no capítulo V da Lei Geral – Acesso a Mercados. Sete estados destacaram-se na regulamentação da Lei Geral, tendo constituído marcos regulatórios que vão, em alguns aspectos, além da legislação federal. Esses marcos regulatórios são conhecidos como Estatutos Estaduais das Micro e Pequenas Empresas. Esse é o caso do estado do Paraná, do Espírito Santo, do Maranhão, de Minas Gerais, do Amapá, do Ceará e do Distrito Federal.

Entretanto, pode-se afirmar que, apesar do sucesso na regulamentação da Lei, a efetivação do tratamento diferenciado e favorecido às micro e pequenas empresas carece de um esforço ainda maior no que tange a sua efetivação. O que se ocorreu foi que, apesar de muitos estados e municípios terem regulamentado a lei, a grande maioria não a colocou em prática.

Visando a acompanhar o processo de implementação da legislação nos municípios, o Sebrae criou o Sistema de Monitoramento da Lei Geral (SMLG). O SMLG permitiu que fosse gerado um panorama nacional da implementação da Lei Geral, possibilitando que fossem identificados os estados e as regiões que estavam tendo maior dificuldade em por a Lei Geral em prática, auxiliando no direcionamento de ações para que essas dificuldades fossem sanadas.

Esse sistema foi desenvolvido ao longo do ano de 2011 e foi disponibilizado em uma plataforma *online* para a consulta de qualquer interessado a partir de 2012. Ele baseia-se em um Indicador de Implementação composto por quatro eixos centrais: uso do poder de compra<sup>32</sup>, desburocratização<sup>33</sup>, empreendedor individual<sup>34</sup> e agente de desenvolvimento<sup>35</sup>.

Atualmente, de acordo com resultados gerados pelo SMLG, temos 1.476 municípios com a Lei Geral implementada, número esse que corresponde apenas a 26,6% do total de municípios do Brasil. A Figura 8 ilustra a distribuição por estado da implementação da Lei Geral nos estados brasileiros.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Adequar os processos licitatórios com as orientações da Lei Geral e fomentar a economia local via compras junto às micro e pequenas empresa.

<sup>33</sup> Agilizar a abertura de empresa (não ultrapassando 20 dias) e seguir as orientações do Comitê Gestor da REDESIM, além de emitir alvará provisório e definir as atividades de alto risco, conforme indicado pela Lei Geral.

<sup>34</sup> Manter a cobrança do IPTU residencial para os empreendedores individuais formalizados, bem como dispensar a cobrança do habite-se.

<sup>35</sup> O agente de desenvolvimento local foi criado pela LC nº 123/2008 e tem a atribuição de articular ações públicas para promoção do desenvolvimento local e territorial, mediante ações locais ou comunitárias. Para esse eixo, o município deve dispor de um plano de trabalho para o agente de desenvolvimento nomeado, ou fortalecer uma estrutura organizacional que desempenhe funções previstas para o agente de desenvolvimento.

<sup>36</sup> Informações de outubro de 2013.

**Figura 8: Percentual de municípios com a Lei Geral implementada por estado.**



Fonte: Elaboração da autora, com base em dados do Sebrae.

Sendo clara a necessidade de implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas em todos os seus aspectos e em todos os âmbitos de governo, o Sebrae tem tido algumas iniciativas de destaque. Além da criação do Sistema de Monitoramento da Lei Geral, em 2013 foi firmado um convênio entre o Sebrae, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) com o objetivo de promover capacitação de servidores municipais e dos Tribunais de Contas quanto a necessidade de implementar o tratamento diferenciado aos pequenos negócios e de promover a efetivação desse tratamento.

A atuação do Sebrae teve maior enfoque no que tange às compras governamentais, por ser um dos dispositivos mais importantes da legislação e porque foi diagnosticado que muitos municípios não efetivavam esse tratamento por falta de conhecimento – achando que, cumprindo com o que estava estabelecido na Lei Geral, eles estariam em desacordo com a Lei nº 8.666/1993<sup>37</sup>.

A participação do Tribunal de Contas Estaduais (TCE) nessa ação é de fundamental importância para trazer maior segurança às prefeituras, visto que o tribunal

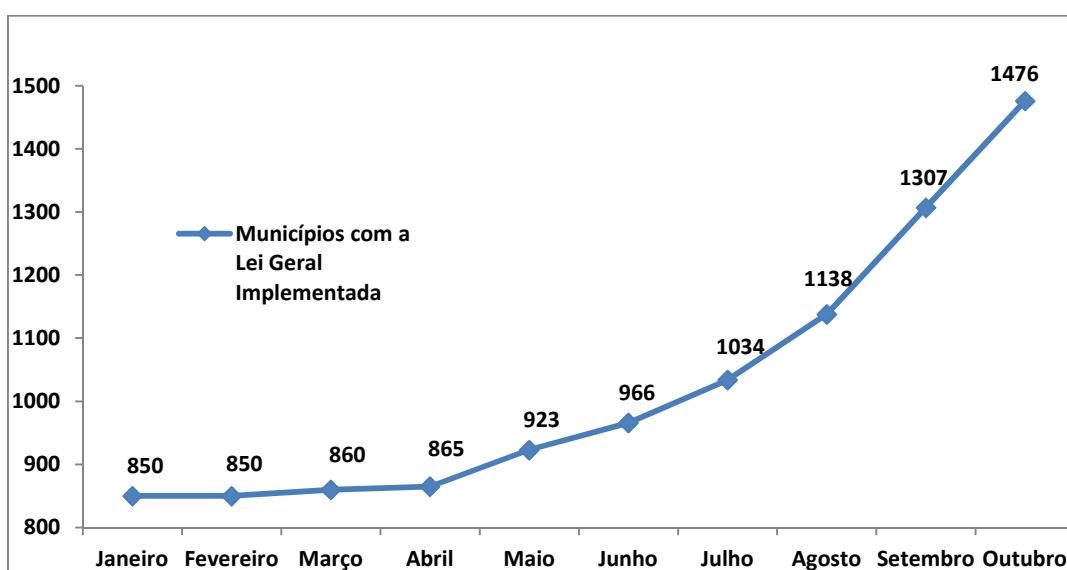
<sup>37</sup> Lei de Licitações e Contratos.

é o órgão de controle externo da administração pública estadual e municipal, o que significa dizer que é o órgão que exerce a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos estados e dos municípios.

De acordo com o Regimento Interno do Tribunal de Contas, é de sua competência examinar a legalidade dos atos dos procedimentos licitatórios, das atas de julgamento e dos contratos celebrados. A intenção com a parceria firmada foi de que os TCEs passassem a realizar um trabalho não só de fiscalização das contas estaduais e municipais, mas também de incentivo e orientação no que diz respeito à obrigação das prefeituras em cumprir com o estabelecido pela Lei Geral.

A parceria, de iniciativa do Sebrae, foi discutida pela primeira vez em outubro de 2012 na sede do Sebrae Nacional em Brasília, quando abordada a importância da cooperação dos Tribunais de Contas nessa empreitada. Nessa ocasião, ficou marcado para o dia 13 de março de 2013 a assinatura oficial do acordo e início dos trabalhos. Na mesma data, os Tribunais de Contas e o Sebrae realizaram o evento “Os Tribunais de Contas e o Desenvolvimento Local”, simultaneamente em vinte e uma capitais brasileiras, visando a estimular a aplicação da Lei. O resultado dessa e de outras ações decorrentes dessa parceria, pode ter sido a causa mais provável do crescimento de mais de 50% do número de municípios com a Lei Geral implementada, como ilustrado na Figura 9.

**Figura 9: Crescimento do número de municípios com a Lei Geral implementada no ano de 2013.**

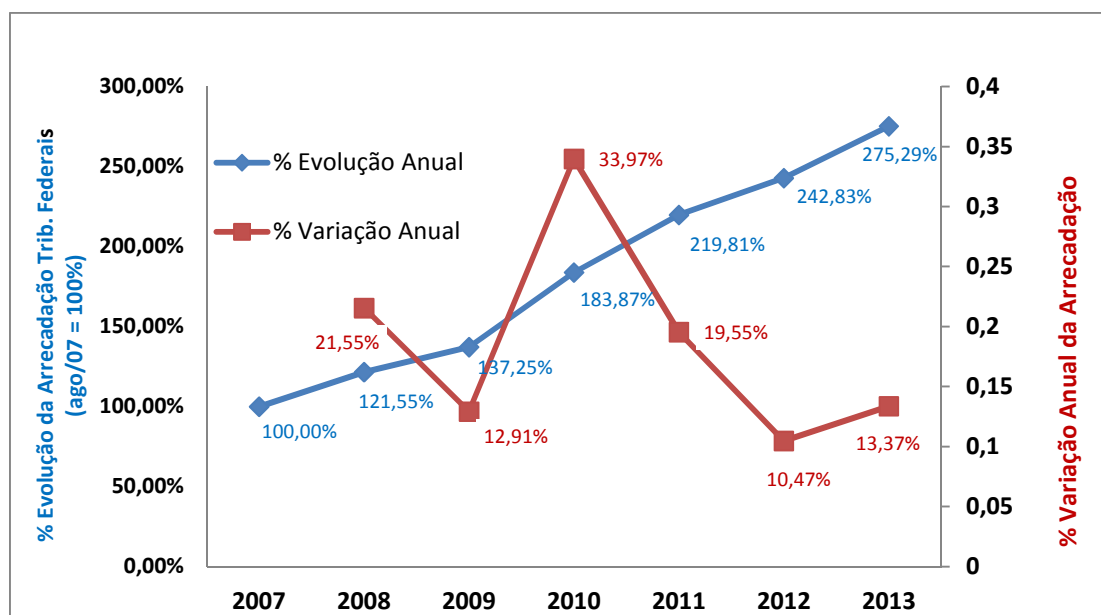


Fonte: Sistema de Monitoramento da Lei Geral. Elaboração da autora.

A Figura 9 acima mostra a inclinação da curva correspondente à implementação da Lei Geral nos municípios em 2013 a partir do mês de março, quando foram realizados os eventos nos estados. Isso evidencia a importância e o sucesso da iniciativa do Sebrae em parceria com os Tribunais de Contas para a implementação da Lei Geral.

Outro ponto importante a ser analisado no que tange aos resultados gerados pela Lei Geral é o impacto na arrecadação tributária. Esse aspecto, como apresentado nesse trabalho, foi cautelosamente discutido, visto o receio de perda de receita por parte da Fazenda por conta da desoneração tributária prevista na Lei. Entretanto, o que se percebeu foi que, por conta da grande quantidade de formalizações de empresários, o montante arrecadado cresce a cada ano. A Figura 10 abaixo demonstra esse crescimento.

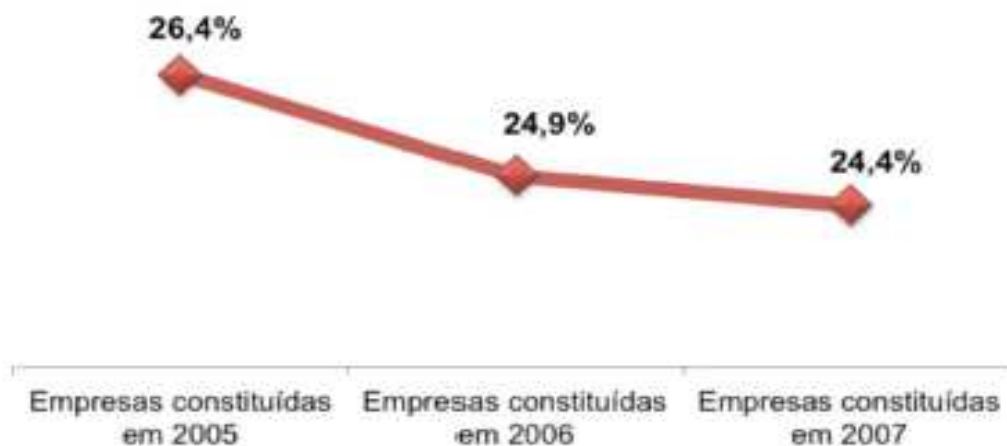
**Figura 10: Evolução da arrecadação de tributos federais do Simples Nacional.**



Fonte: Fundação Getúlio Vargas, 2013.

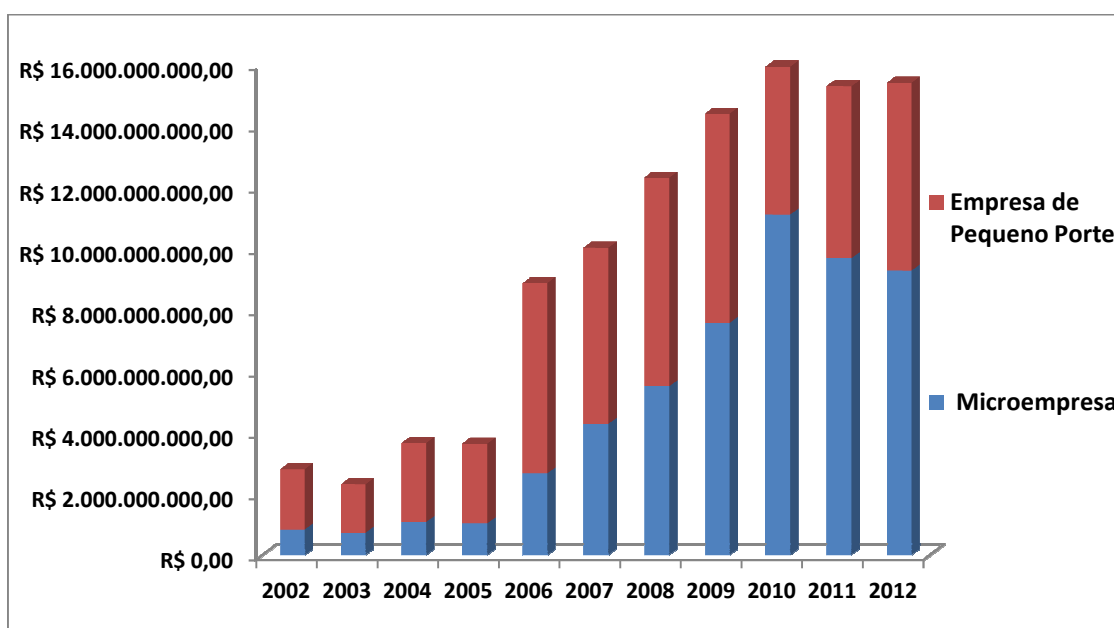
A taxa de mortalidade das empresas e a participação nas compras públicas também sofreram mudanças positivas a partir de 2006. A taxa de mortalidade caiu dois pontos percentuais de 2005 para 2007, enquanto a participação dos pequenos negócios nas compras públicas cresceu aproximadamente 50%. A Figura 11 e a Figura 12 ilustram o exposto.

**Figura 11: Taxa de mortalidade de empresas de 2 anos.**



Fonte: Sebrae.

**Figura 12: Participação dos pequenos negócios nas compras federais.**



Fonte: Comprasnet.

É possível concluir que ainda há muito a ser feito, entretanto, alguns resultados mostram que, apesar de a lei ainda não está sendo aplicada em sua totalidade, já gera resultados significativos no desenvolvimento brasileiro, como defendido na época de sua formulação pelo Sebrae, por entidades parceiras e pelo grupo de parlamentares que se destacou no processo. Isso parece ocorrer por conta, principalmente, do sucesso da

implementação do Simples Nacional, único dispositivo da Lei Geral, e considerado o de maior impacto, que está sendo executado em todos os âmbitos do estado brasileiro plenamente. (SEBRAE, 2013)

Em seguida será feita uma análise mais profunda sobre a atuação do Sebrae na rede de atores que participou da criação da Lei Geral, utilizando um recorte do ano de 2005 e 2006, anos de formulação e aprovação da Lei Geral, levando em consideração o exposto neste capítulo.



## 5. ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DO SEBRAE

Este trabalho segue com a análise da estrutura de relações entre os principais atores que participaram do processo de formulação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Esse estudo possibilitou uma avaliação mais específica do posicionamento do Sebrae nessa rede de atores e, para tanto, utilizou-se o *software* Visone 2.7.1.

Com o auxílio do *software* foi possível desenhar a rede de atores que se configurou nos anos de 2005 e 2006<sup>38</sup> e visualizá-la baseada na centralidade dos atores. Ou seja, inseridos os atores, os tipos e quantidade de relações entre eles, o *software* centralizou aqueles atores que tiveram maior acesso aos demais durante as negociações. A noção de centralidade é fundamental para a análise de redes de políticas públicas ou de redes sociais. O pressuposto é que atores com papel mais relevante têm interação com os demais e assumem posição central na rede.

Como já explicitado na metodologia, optou-se por fazer uso de quatro tipos de relação entre os atores identificados, são elas: coordenação por articulação, coordenação por intercâmbio de informações, coordenação por dependência de recursos e conflito. No desenho da rede<sup>39</sup>, as relações de coordenação foram representadas por linhas azuis, sendo elas contínuas nos casos de coordenação por articulação, tracejadas nos casos de coordenação por intercâmbio de informações e pontilhadas redondas nos casos de coordenação por dependência de recursos. Quando as relações estabelecidas entre os atores eram de conflito, foram desenhadas linhas pontilhadas quadradas na cor vermelha. Percebeu-se a existência de mais de um tipo de relação entre os mesmos atores, nesses casos foram demonstrados todos os tipos identificados.

O desenho da rede expõe também o posicionamento de cada ator sobre a proposta legislativa em debate, representado pela cor do círculo (verde indicando os atores favoráveis à proposta, vermelho indicando os atores contrários à proposta e branco indicando os atores neutros). Os dados usados no desenho foram baseados, principalmente, nas entrevistas aplicadas, mas também se usou a base documental com essa finalidade.

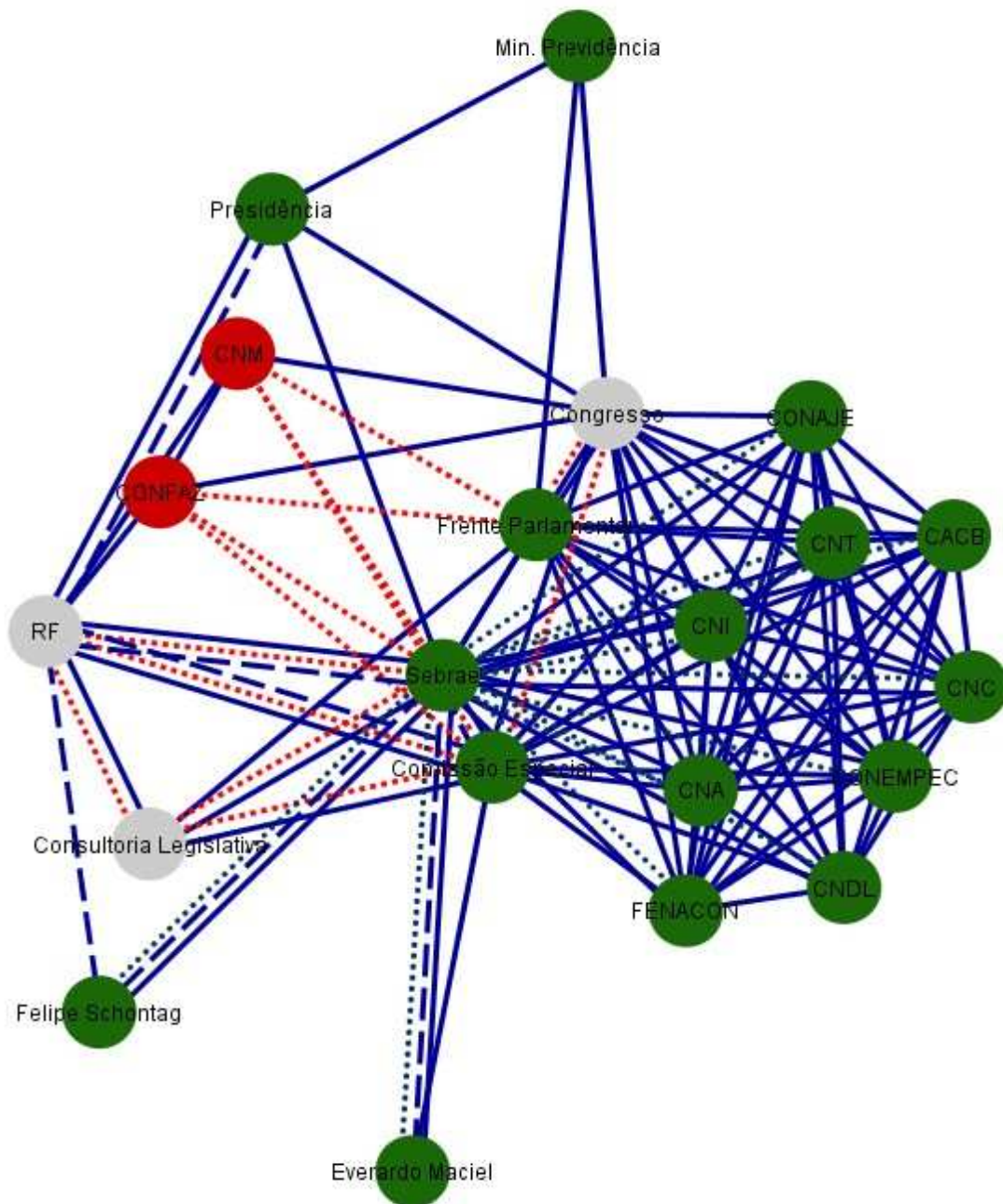
Confira-se na Figura 13 abaixo o desenho do sociograma da rede de atores envolvida nos debates na lei, nos anos de 2005 e 2006.

---





<sup>38</sup> Recorte escolhido pela autora por serem os anos quando correu a maior quantidade de negociações para a formulação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa.

<sup>39</sup> Ver Figura 13.

**Figura 13: Rede de atores que participou da criação da Lei Geral - recorte 2005/2006**



**LEGENDA:**

	<b>Coordenação por articulação</b>
	<b>Coordenação por intercâmbio de informações</b>
	<b>Coordenação por dependência de recursos</b>
	<b>Conflito</b>

Fonte: Elaboração da autora, com base nos dados da pesquisa.

A rede visualizada a partir do *software* Visone, com a aplicação do algoritmo de centralidade, indicou três atores centrais, na ordem: Sebrae, Comissão Especial e Frente Parlamentar da Micro e da Pequena Empresa. Com isso, valida-se o que já havia sido apresentado no capítulo anterior, a participação fundamental desses três atores, principalmente do Sebrae que aparece mais ao centro, na formulação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Esses atores, conforme quadro elaborado para balizar o desenho do sociograma<sup>40</sup> foram também os que tiveram maior número de relação com os demais.

Como destaque do “contra” o desenho da rede aponta o Confaz e a CNM. Esses dois atores posicionaram-se contra a aprovação da lei, de forma mais ativa o Confaz, e foram aqueles que tiveram mais relações de conflito com os demais. Os dois atores estabeleceram relações de articulação entre si também, unindo forças em casos de interesse comum, como no pedido de prorrogação do início da vigência do Simples Nacional apresentado ao Senado Federal. O CONFAZ aparece mais ao centro do sociograma por ter tido uma atuação mais forte no tramite do projeto de lei e até mesmo por ter articulado com a própria Receita Federal, conforme relato da assessoria legislativa do Sebrae. (MARCONDES, 2013)

É interessante perceber na rede, também, o forte vínculo estruturando a chamada Frente Empresarial pela Lei Geral, integrada por CNI, CNA, CNT, CNC, CNDL, CACB, Conaje, Conempec e Fenacon.

<sup>40</sup> A tabela está disponível no Apêndice A deste trabalho e possui o detalhamento de todos os atores que constam no desenho e o tipo de relação entre eles.

Em suma, a conformação geral do sociograma apresentado na Figura 13 evidencia uma rede em geral bem articulada, com mais relações de coordenação do que de conflito e com predominância da posição favorável à proposta. Os atores contrários ao texto em debate no Legislativo não têm posição central na rede. Esse quadro coaduna-se plenamente com a aprovação da Lei Geral, efetivada em dezembro de 2006.

## 6. CONCLUSÃO

Este trabalho realizou um estudo sobre a participação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae, nos processos de agenda e formulação da Lei Geral da Micro e Pequena Empresa.

A Lei Geral foi instituída por meio da Lei Complementar nº 123/2006, em dezembro de 2006, e consolidou o tratamento diferenciado previsto aos pequenos negócios pela Constituição de 1988. Essa lei é resultado de um longo processo de articulação e negociação travado dentro e fora do Poder Legislativo, entre os anos de 2003 e 2006. Cabe ressaltar que a lei sofreu alterações após 2006, entretanto tais alterações não foram objeto desta pesquisa.

Em 2003, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 42, que possibilitou a criação de um Sistema Único de Arrecadação de Tributos Federais, Estaduais e Municipais devidos pelas micro e pequenas empresas, via lei complementar. Esse Sistema era indispensável para o que ocorresse o incentivo aos pequenos negócios por meio de simplificação de suas obrigações tributárias, conforme previsto pelo art. 179 da Constituição. A partir da promulgação da EC nº 42, iniciaram-se os trabalhos para a regulamentação desse tratamento diferenciado e simplificado.

O processo de articulação e negociação, tanto para a entrada da Lei Geral na agenda governamental, quanto para a formulação da lei, contou com a participação de alguns atores principais, quais sejam: Sebrae, Receita Federal, Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa, Presidência da República, Comissão Especial constituída para debater a Lei Geral, CNM, Confaz, Ministério da Previdência, Frente Empresarial pela Lei Geral (integrada por CNI, CNA, CNT, CNC, CNDL, CACB, Conaje, Conempec e Fenacon), Congresso Nacional (aqui entendido como os parlamentares), Everardo Maciel, Felipe Schontag e pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

Esta pesquisa concluiu que, como resposta da sua pergunta norteadora: “qual foi a participação do Sebrae nos processos de agenda e formulação da Lei Geral?”, o Sebrae foi indispensável, tanto para que a Lei Geral existisse, quanto para que nela constassem dispositivos aprovados em 2006.

O estudo desenvolvido neste trabalho constatou, via pesquisa documental e entrevistas com atores-chave envolvidos na criação da Lei Geral, que a ideia base da lei

foi concebida dentro do próprio Sebrae, e que este se concentrou em angariar apoio dentro e fora do Poder Legislativo para que ela pudesse ser aprovada.

O Sebrae trabalhou, também, na criação e disseminação de materiais técnicos que subsidiaram as principais decisões sobre o futuro conteúdo da Lei Geral. Além disso, contribuiu de forma direta para a elaboração das propostas participando de reuniões e audiências públicas, bem como mediante o anteprojeto preparado pela organização entregue ao Congresso Nacional. O anteprojeto do Sebrae foi construído após a organização ter angariado sugestões e ouvido os anseios do setor empresarial em todo o País. Quando comparados os principais eixos temáticos presentes nesse anteprojeto com a Lei Complementar nº 123/2006, percebe-se que todos os eixos do anteprojeto estão refletidos no texto aprovado. O depoimento do relator do projeto de lei que deu origem à Lei Geral, no sentido de que fez uso do anteprojeto do Sebrae para elaborar o texto submetido à Plenário, reafirma essa conclusão.

Por fim, esse trabalho abriu horizontes para pesquisas futuras que complementariam o estudo aqui iniciado. Destaco a identificação de *agenda holders*<sup>41</sup> envolvidos no trâmite legislativo do projeto de lei e o estudo das redes de atores que se formaram nas atualizações da Lei Geral citadas nesse trabalho. O estudo das redes de atores formadas nas atualizações da lei seria interessante para que fosse feita uma comparação entre elas e o sociograma encontrado neste trabalho. Essa comparação permitiria a visualização de possíveis mudanças dos atores (entrada de novos atores e saída de outros) ou do posicionamento destes quanto à Lei Geral.

---

41 Agenda holder é um ator central, relevante e individual que age como um mediador nas discussões de alternativas e soluções para demandas sociais em debate no Poder Legislativo. (ARAÚJO; SILVA, 2013).

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Suely M. V. G. ; SILVA, Rafael S. **Agenda holders e carreiras políticas**. Revista Brasileira de Ciência Política, 2013. No prelo.

BONAFONT, Laura C. **Redes de políticas públicas**. Madri: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda constitucional n.º 42*, de 19 de dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Blog do Planalto, disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm)>. Acesso em: 16 ago. 2003.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Micro e Pequena Empresa. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/LeisComplementares/2006/leicp123.htm>>

DESLANDES, Suely F. **A construção do projeto de pesquisa**. In MINAYO, M.C.S. (org) Pesquisa Social: teoria, método e criatividade, Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1994.

DEUBEL, André Noel Roth. *Conceptos, teorías y herramientas para El análisis de las políticas públicas*. In: \_\_\_\_\_, Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002, p. 19 (tradução livre)

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed., São Paulo: Editora Atlas, 2002, p. 41.

HAULY, Luiz Carlos. **Depoimento sobre a agenda e formulação da Lei Geral** [out. 2013]. Entrevistadora: Nicole A. D. C. Costa. Brasília, DF, 2013.

HAULY, Luiz Carlos. Relatório Projeto de Lei Complementar 123/2003. Disponível em:<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetrmitacao?idProposicao=150559>>. Acesso em: 19 nov. 2013.

HOWLETT, Michael, 1955. Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora / Michael Howlett, M. Ramesh, Anthony Perl; tradução técnica Francisco G. Heidemann Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LASSWELL, Harold D. Politics: **Who gets what, when, how?** New York, NY, 1936. [trad. port. Política, quem ganha o quê, quando e como? Brasília, Editora da Universidade de Brasília, 1984].

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul Ltda; Belo Horizonte: UFMG, 1999, p. 25.

MARCONDES, Afonso. **Depoimento sobre a agenda e formulação da Lei Geral** [out. 2013]. Entrevistadora: Nicole A. D. C. Costa. Brasília, DF, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org); GOMES, Suely Ferreira Deslandes Romeu. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 30. ed. Petrópolis-RJ: Editora Vozes, 2011, p. 16.

PETERS, B.G. *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatam House. 1986

QUICK, Bruno. **Depoimento sobre a agenda e formulação da Lei Geral** [out. 2013]. Entrevistadora: Nicole A. D. C. Costa. Brasília, DF, 2013.

SANTIAGO, Silas. **Depoimento sobre a agenda e formulação da Lei Geral** [out. 2013]. Entrevistadora: Nicole A. D. C. Costa. Brasília, DF, 2013.

SANTOS, Hermílio. **Sociedades complexas e políticas públicas**. In: Hermílio Santos. (Org.). *Debates Pertinentes - Para entender a sociedade contemporânea Volume 1*. Porto Alegre: Edipucrs, 2010, v. 1, p. 39-61.

SEBRAE, *Mapa estratégico 2022*. Sebrae 2013.

SEBRAE, *Planejamento Estratégico da Unidade de Políticas Públicas*, 2013.

SEBRAE. *Boletins Legislativos*. Sebrae, 2003.

SEBRAE. *Boletins Legislativos*. Sebrae, 2004.

SEBRAE. *Boletins Legislativos*. Sebrae, 2005.

SEBRAE. *Boletins Legislativos*. Sebrae, 2006.

SEBRAE. **MPE Indicadores: pequenos negócios no Brasil**. Sebrae, 2012.

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

SILVA, Adriano da Nóbrega. **Depoimento sobre a agenda e formulação da Lei Geral** [out. 2013]. Entrevistadora: Nicole A. D. C. Costa. Brasília, DF, 2013.

SILVA, Rafael S.; ARAÚJO, Suely M. V. G. Os agendaholders no Congresso Nacional brasileiro. In: *Geovoto: I Seminário Internacional Comportamento Político e Geografia do Voto*, 2012. Disponível em: [http://www.geovotounb.com.br/images/SilvaArajo\\_GT\\_01.pdf](http://www.geovotounb.com.br/images/SilvaArajo_GT_01.pdf)

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura**. *Sociologias* (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, n.16, p. 20-45, 2006.

## Sítios



<http://app.pr.sebrae.com.br/leigeralnacional/Home.do>, acessado em 01 dez. 2013 às 14h53

<http://app.pr.sebrae.com.br/leigeralnacional/Home.do>, acessado em 14 set. 2013 às 08h15.

<http://www.camara.gov.br>, acessado em 14 set. 2013 às 17h54

<http://www.comprasnet.gov.br/>, acessado em 21 nov. 2013 às 21h22.

<http://www.leigeral.com.br>, acessado em: 20. out 2013 às 20h15min.

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br>, acessado em 08 nov. 2013 às 19h45

<http://www.sebrae.com.br>, acessado em: 13. jul 2013 às 15h20min.

<http://www.senado.gov.br>, acessado em 26 out. 2013 às 18h21

<http://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/>, acessado em: 02 dez. 2013 às 12h26

<https://granulito.mte.gov.br/portalcaged/paginas/home/home.xhtml>, acessado em: 18 ago. 2013 às 01h52

## APÊNDICES

### Apêndice A – Rede de Atores que participou da formulação da Lei Geral, recorte 2005-2006

REDE DE ATORES - LEI GERAL (2005-2006)					
Atores		Conflito	Coordenação		
			Articulação	Intercâmbio de informações	Dependência de Recursos
1	Sebrae	2,6,7,21	2,3,4,5,9,10,11,1 2,13,14,15,16,17 ,18,19,20,21	2,5,19,20	9,10,11,12,13,14, 15,16,17,19,20
2	Receita Federal	1,5,21	1,4,5,7,21	1,4,5,20	
3	Frente Parlamentar da MPE	6,7,18	1,5,9,10,11,12,1 3,14,15,16,17,18 ,21		
4	Presidência da República		1,2,8,18	2	
5	Comissão Especial	2,6,7,18,21	1,2,3,8,9,10,11,1 2,13,14,15,16,17 ,18,19,21	1,2	
6	CNM	1,3,5	7,18		
7	CONFAZ	1,3,5	1,2,6,18		
8	Ministério da Previdência		1,3,4,5,18		
9	CNI		1,3,5,10,11,12,1 3,14,15,16,17,18		1
10	CNA-		1,3,5,9,11,12,13, 14,15,16,17,18		1
11	CNT		1,3,5,9,10,12,13, 14,15,16,17,18		1
12	CNC		1,3,5,9,10,11,13, 14,15,16,17,18		1
13	CNDL		1,3,5,9,10,11,12, 14,15,16,17,18		1
14	CACB		1,3,5,9,10,11,12, 13,15,16,17,18		1

<b>15</b>	CONAJE		1,3,5,9,10,11,12, 13,14,16,17,18		1
<b>16</b>	CONEMPEC		1,3,5,9,10,11,12, 13,14,15,17,18		1
<b>17</b>	FENACON		1,3,5,9,10,11,12, 13,14,15,16,18		1
<b>18</b>	Congresso Nacional	3	1,3,4,5,6,7,8,9,10, 11,12,13,1,15, 16,17		
<b>19</b>	Everardo Maciel		1,5	1	1
<b>20</b>	Felipe Schontag		1,2	1	1
<b>21</b>	Consultoria Legislativa	1,2,5	1,2,5		

Fonte: Dados da pesquisa.

## Apêndice B – Roteiro de entrevistas

P: Quais foram os principais atores coletivos, governamentais e não governamentais, envolvidos nos processos de agenda e formulação da Lei Geral da MPE em 2003? Algum ator individual teve destaque? (Consultor, parlamentar, funcionário do SEBRAE)

P: Qual foi a importância da participação do deputado Haully, do atual senador José Pimentel e do deputado Carlos Melles no processo de formulação da Lei Geral (aprovada em 2006)?

P: Estou trabalhando com o tipo de relação existente entre esses atores, podendo ser elas de coordenação (articulação política e intercâmbio de informações) e de conflito. Qual era o tipo de relação estabelecida entre esses atores? Existiram algumas relações mais estreitas entre determinados atores? Quais?

P: Existia alguma relação de dependência de recursos entre esses atores? O Sebrae repassava recursos para alguma organização? O Sebrae recebeu recursos nessa época para auxiliar na elaboração de pesquisas, por exemplo, além do estabelecido pela Lei que cria o Sistema S?

P: Como a Receita Federal via a proposta de redução da carga tributária para os pequenos negócios? Isso gerou algum tipo de conflito?

P: Na sua concepção, qual foi o papel do Sebrae nessa rede de atores?

P: Com a aprovação da EC 42, ficou estabelecido que caberia a uma Lei Complementar a “definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados. O Sebrae participou de alguma forma da sugestão e aprovação desse dispositivo?

P: Quais foram as principais ações estruturadas e não estruturadas realizadas pelo Sebrae com o intuito de colocar a lei geral na agenda do governo e aprová-la?

P: Como surgiu a ideia da criação de um Comitê Gestor do Simples Nacional com participação de todos os entes federados?